Berenschot

rijksuniversiteit groningen
campus fryslân



BRE CASUSONDERZOEK

Het BRE Drenthe

61827 – Eindrapportage

3 maart 2022

BRE CASUSONDERZOEK

Het BRE Drenthe

61827 – Eindrapportage

Philip van Veller
Mirthe de Kok
Lars van Bladel
Caspar van den Berg

3 maart 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen 5
1.2 Scope van het onderzoek 5
1.3 Schaal van Drenthe 7
1.4 Onderzoeksvragen 7
1.5 Leeswijzer 8

2. Inzicht: hoe functioneert het BRE Drenthe? 9

2.2 (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waarde creatie? 10
2.2 (Hoe) draagt het samenspel tussen de ecosystemen bij aan publieke waarde creatie? 12
2.3 Hoe verhouden draagvlak en publieke waarde creatie zich tot elkaar? 14

3. Conclusie: Publieke waarde creatie in de regio Drenthe 16

3.1 Publieke waarde in Drenthe 17
3.2 Factoren in het creëren van publieke waarde 17
3.3 Conclusie over het creëren van publieke waarde 21

4. Uitzicht: Hoe kan het BRE de regio Drenthe versterken? 22

4.1 Vrijblijvende verbinding in een herkenbare regio met opgaven 23
4.2 Naar een visie op meer kracht met een doordachte verbinding 23
4.3 Een agenda voor Drenthe 26
4.4 Verbinding binnen en tussen de ecosystemen 27
4.5 Organiseren, ondersteunen en verantwoorden 28
4.6 #Hoe dan? Bouwen aan visievorming, verbinding en organisatie 30

5. Overzicht: De regio Drenthe in beeld 32

5.1 De specifieke kenmerken van de regio 33
5.2 Het BRE van Drenthe 39
5.3 Het maatschappelijk ecosysteem 49
5.4 Het economisch ecosysteem 55
5.5 Publieke waarde creatie in de regio 61
5.6 Organisatorische capaciteit 67
5.7 Draagvlak voor het BRE 68

Bijlagen 70



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen

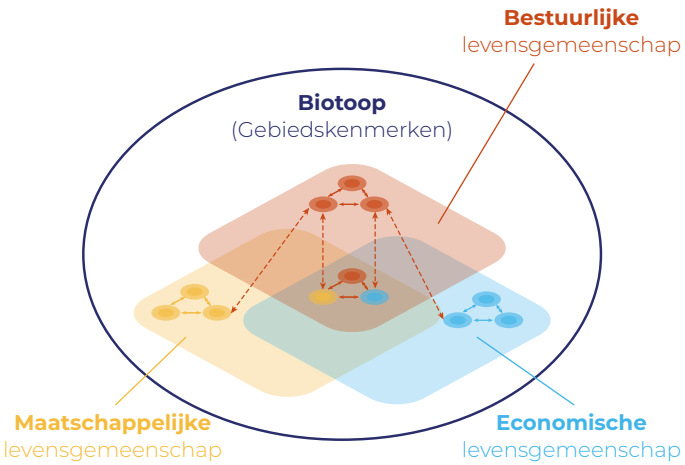
Maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen worden steeds vaker en intensiever op regionaal niveau gezien en opgepakt. Niet alleen samenwerkende decentrale overheden, maar ook het Rijk zetten in op het regionaal aangaan van opgaven. Het kabinet Rutte IV wil niet inzetten op grootschalige structuurveranderingen in het binnenlands bestuur, maar legt stevig de nadruk op ***'de regio'*** en 'regionale afspraken', op tal van beleidsterreinen.[1] Daarmee werd een trend erkend en doorgezet die al eerder was ontstaan en erkend[2] met de decentralisaties in het sociaal domein, maar ook met andere complexe ***maatschappelijke opgaven*** die hoog op de agenda staan. Denk aan de energietransitie, het stikstofdossier, de woningbouwopgave, de toekomst van de landbouw, klimaatadaptatie, mobiliteit en de Omgevingswet. Stuk voor stuk onderwerpen met zowel een ruimtelijke als een sociale dimensie, waarvan de oplossing in 'de regio' wordt gezocht.

Maar wat is 'de regio' eigenlijk? Welke resultaten behaalt de regio en hoe meten we die? Aan volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren de taaie opgave om, zonder helderheid over deze concepten, kaders en meetinstrumenten, het succes van hun regio te vergroten en te zorgen voor meer publieke waarde. Om meer grip te krijgen op 'de regio' en de factoren die bijdragen het realiseren van publieke waarde in die regio, doen de Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot hier onderzoek naar. We voeren in tien regio's veldonderzoek uit – waaronder in ***Drenthe***. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zich financieel en inhoudelijk gecommitteerd aan het onderzoek, waaraan ook de decentrale overheden in de regio zelf bijdragen.

1.2 Scope van het onderzoek

Dit onderzoek focust zich op 'de regio' Drenthe. De regio bestaat uit verschillende levensgemeenschappen (ecosystemen) en de bestaande omstandigheden in het gebied (de biotoop). Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Figuur 1. **Visualisatie regionaal ecosysteem.**



De drie verschillende ecosystemen binnen de regio bakenen we als volgt af:

- De bestuurlijke levensgemeenschap (in dit onderzoek verder ***'bestuurlijk regionaal ecosysteem'*** of BRE) betreft de decentrale overheden en hun onderlinge samenwerkingsverbanden.
- De maatschappelijke levensgemeenschap (in dit onderzoek verder ***'maatschappelijk regionaal ecosysteem'*** of MRE) is het *daily urban/rural system* (het gebied waarbinnen mensen zich verplaatsen om te wonen, werken, recreëren en dergelijke) én de maatschappelijke organisaties en verbanden.
- De economische levensgemeenschap (in dit onderzoek verder ***'economisch regionaal ecosysteem'*** of ERE) omvat de economische actoren, kennisinstellingen en hun verbanden.

De ecosystemen functioneren binnen de ***biotoop:*** het gebied met bepaalde fysieke en sociale kenmerken die de omstandigheden bepalen voor de ecosystemen.

In dit onderzoek ligt de ***focus op het BRE:*** het functioneren van de bestuurlijke levensgemeenschap, onderling en in interactie met de economische en maatschappelijke levensgemeenschappen (de rode pijlen in figuur 1) en met de biotoop. In het regionaal ecosysteem wordt echter de meeste publieke waarde voor inwoners gecreëerd wanneer de drie ecosystemen met elkaar *in balans* zijn en optimaal op elkaar ingrijpen.

1 Regionale afspraken worden onder andere beoogd op het gebied van (tijdelijke) woningbouw, mobiliteit, sterker beroepsonderwijs en economie. Bron: Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'. VVD, D66, CDA en ChristenUnie. 15 december 2021. Eerder besloot de Rijksoverheid al om Jeugdregio's af te dwingen.

2 Het rapport 'Maak Verschil' (Studiegroep Openbaar Bestuur) uit 2016 bepleitte een sterke landelijke inzet op 'de regio' in de daarop volgende kabinetsperiode.

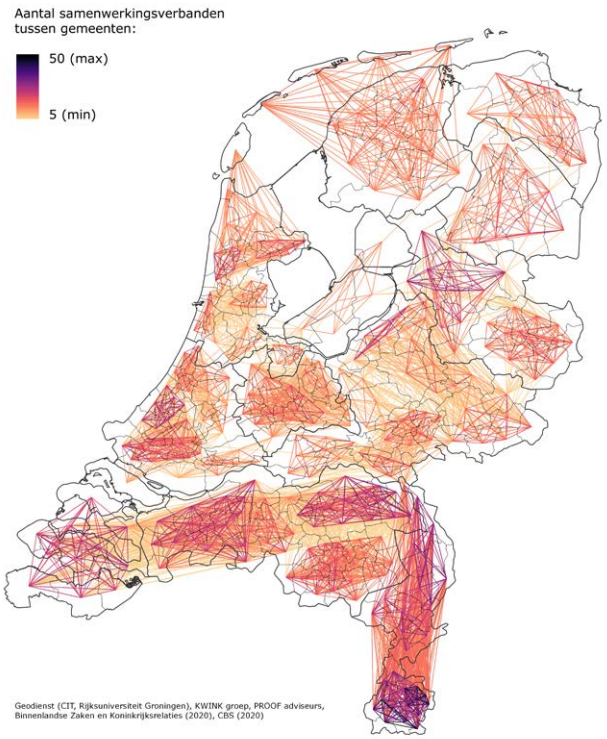
Daarom bekijkt dit onderzoek ook het functioneren van het Drentse ERE en MRE en de samenwerkingen tussen deze drie ecosystemen. Ons vertrekpunt is echter het BRE. Vanuit de theorie, en rekening houdend met relevante contextfactoren, komen we dan ook tot handelingsperspectieven hoe het *BRE Drenthe* kan bijdragen aan een florerend regionaal ecosysteem.

Wat is een Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem?

De Nederlandse staatsinrichting lijkt op het eerste gezicht overzichtelijk: Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten, elk met hun eigen taken en bevoegdheden. De praktijk is echter veel complexer. Naast deze vier formele bestuursvormen wordt er veelvuldig samengewerkt in 'de regio': op het schaalniveau boven de gemeente en onder de provincie. Deze min of meer afgebakende netwerken van bestuurlijke samenwerkingsverbanden binnen een regio noemen wij het ***Bestuurlijk Regionale Ecosysteem*** (BRE).

De figuur 2 toont de samenwerkingsverbanden tussen Nederlandse gemeenten[3]. We zien dat het aantal samenwerkingen per BRE verschilt (hoe donkerder de lijn, hoe meer samenwerkingen). Ook de mate van congruentie in samenwerking binnen BRE's loopt sterk uiteen.

Figuur 2. **Geheel aan bestuurlijke samenwerking in Nederland.**



Box 1. Ecosystemen: inspiratie uit de biologie

Dit onderzoek focust zich op 'de regio', waarin verschillende ecosystemen functioneren. De term ecosysteem is voor het eerst gebruikt in de jaren dertig van de 20ste eeuw door botanisten om op die manier organismen (de levensgemeenschap, dat wil zeggen dieren en planten) samen met hun fysieke omgeving (de biotoop, dat wil zeggen lucht, water, bodem), en de wisselwerkingen tussen beide, binnen een min of meer afgebakend geografisch gebied te kunnen bestuderen. Een ecosysteem omvat alles dat bijdraagt aan het in stand houden van het leven erbinnen. Ecosystemen kunnen op verschillende schaalniveaus worden bestudeerd. Een oceaan of regenwoud kan als ecosysteem worden beschouwd, maar er zijn ook ecosystemen op kleinere schaal zoals de Waddenzee of de Veluwe of, op een nog beperktere schaal, een beukenbos of een zandplaat.

In het ecosysteem bepaalt de biotoop in grote lijnen de vorm van de levensgemeenschap. De hoeveelheid regenval bepaalt bijvoorbeeld welke organismen in een bepaald gebied kunnen leven. Maar andersom heeft de levensgemeenschap ook invloed op de biotoop: het voorkomen van bepaalde organismen is bepalend voor de bodemstructuur. In het onderzoek brengen we middels de 'foto' de biotoop van de regio in beeld: de specifieke kenmerken die gelden voor het gebied.[4]

Als we het begrip ecosysteem vanuit een bestuurskundige bril bekijken, dan kan het worden gezien als een systeem van bestuurlijke, economische en maatschappelijke actoren (de levensgemeenschappen) die in wisselwerking met en in onderlinge afhankelijkheid van elkaar en binnen de bestaande omstandigheden in een min of meer afgebakend (regionaal) geografisch gebied (de biotoop) werken aan de aanpak van maatschappelijke opgaven.[5] De regio is dus opgebouwd uit verschillende levensgemeenschappen die onderling in meer of mindere mate met elkaar in contact staan en, in wisselwerking met de biotoop, maatschappelijke opgaven realiseren.

In een florerend regionaal ecosysteem zijn de drie levensgemeenschappen (i.e. *regionale* ecosystemen) én hun biotoop met elkaar in balans. Met andere woorden: bestuurlijke, maatschappelijke en economische actoren weten elkaar te vinden op het schaalniveau waarop de opgaven, voortkomend uit de specifieke kenmerken van het gebied, zich voordoen.

3 Let op: deze figuur toont dus enkel samenwerkingen tussen gemeenten. Het BRE is breder, want bevat ook de samenwerkingen tussen de provincie en waterschappen. Verder zijn in deze figuur de samenwerkingen met economische en maatschappelijke partijen niet meegenomen. Zij krijgen verderop in dit rapport een plek.

4 De selectie van indicatoren baseren wij op het Entrepreneurial Ecosystems model van prof. Erik Stam en de studie 'De positie van de regio Drechtsteden. Relatieve sterktes en zwaktes van de regio en knoppen om aan te draaien' (2017) van Atlas voor Gemeenten. Daarnaast hebben wij indicatoren opgenomen over de identiteit van de regio op basis van het werk van o.a. prof. Gert Jan Hospers, prof. Kees Terlouw, prof. Anssi Paasi en Josse de Voogd.

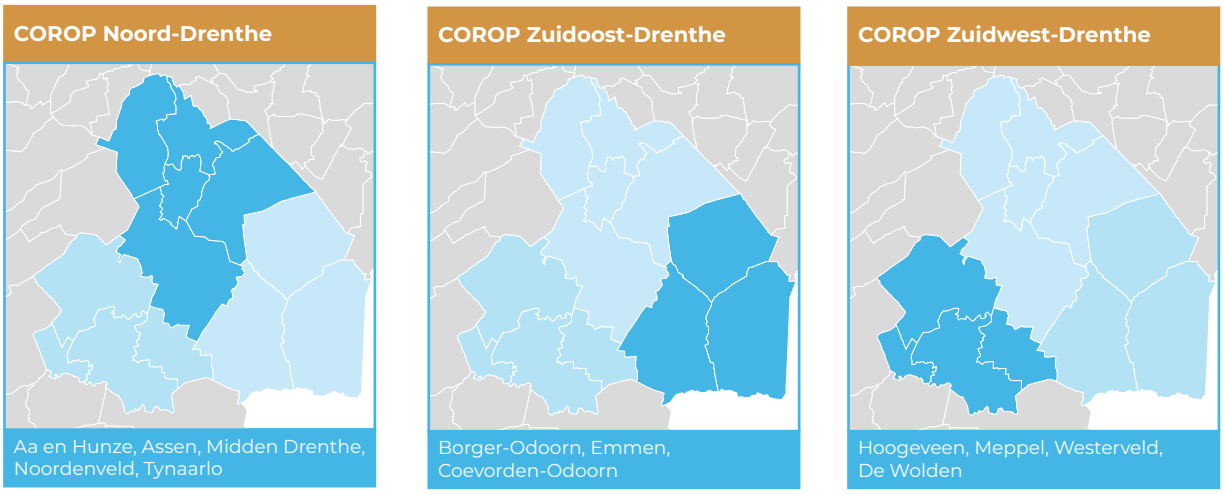
5 Dit sluit tevens aan bij het principe van complexe adaptieve sociale systemen zoals deze door prof. Geert Teisman wordt gehanteerd (2016).

1.3 Schaal van Drenthe

Een regio is per definitie pluriform: de grenzen van een regio zijn niet met een stanleymes af te snijden en al naar gelang opgaven dat vragen, verschuift ook de schaal van de regio (meestal) mee. Echter, een onderzoek vraagt ook om afbakening van het onderzoeksobject: anders blijft de scope variabel. Voor dit onderzoek hanteren we een afbakening van de regio vanuit de empirie[6]: ***Wij beschouwen de schaal van Drenthe (dat wil zeggen de twaalf gemeenten, de Drentse delen van de vier waterschappen en de provincie) als één BRE.***[7] Dit is dan ook de geografische scope voor het onderzoek: de biotoop bestaat uit dit gebied en wordt gekenmerkt door de gebiedskenmerken van dit specifieke geografische gebied. Het BRE Drenthe telt totaal 494.771 inwoners.[8]

We rapporteren in het onderzoek zoveel mogelijk op het niveau van de regio Drenthe. Daar waar relevant maken we een uitsplitsing naar Noord-Drenthe, Zuidwest-Drenthe en Zuidoost-Drenthe. We volgen daarbij de indeling van de COROP-regio's[9], maar zijn ons ervan bewust dat de samenstellingen van de Drentse subregio's per thema licht kunnen verschillen (Hoogeveen is bijvoorbeeld zowel onderdeel van de Dutch TechZone in Zuidoost-Drenthe als van de Regio Zwolle in Zuidwest-Drenthe. Omdat deze subregio's verbindingen hebben met omliggende gebieden, is er ook aandacht voor samenwerkingsverbanden met - in het bijzonder - in de richting van Groningen, Zwolle en Hardenberg.

Figuur 3. **Schaal van Drenthe.**



1.4 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek naar het BRE-Drenthe luidt:
Hoe succesvol is het BRE Drenthe in het realiseren van publieke waarde, welke factoren spelen hierin een rol en hoe kan de samenwerking worden verbeterd?

Dit document is het eindrapport waarin de centrale onderzoeksvragen worden beantwoord en waarin er aanbevelingen worden gedaan voor het versterken van de samenwerking in het BRE Drenthe.



6 In bijlage 1 is de precieze aanpak uiteengezet.
7 In bijlage 1 is de precieze aanpak uiteengezet.
8 Bron: CBS, 2021.
9 Nederland kent 40 COROP-gebieden; dit zijn analytische eenheden voor onderzoeksdoeleinden die bestaan uit meerdere aangrenzende gemeenten. Door het niveau tussen gemeenten en provincies in, wordt de COROP-indeling voornamelijk gebruikt voor regionaal onderzoek (CBS, 2021).

We beantwoorden deze onderzoeksvraag aan de hand van de volgende deelvragen:

Figuur 4. **Onderzoeksvragen**

Overzicht (beschrijvend)

1. Hoe ziet het BRE eruit?
2. Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit?
3. Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?
4. Wat zijn specifieke kenmerken van de regio?
5. Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd?
6. Welke organisatorische capaciteit is er?
7. In hoeverre is er draagvlak voor het BRE?

Inzicht (verklarend)

8. (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waarde creatie?
9. (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke waarde creatie?
10. Hoe verhouden draagvlak en publieke waarde creatie zich tot elkaar?

Uitzicht (handelingsperspectief)

11. Hoe kan het BRE beter bijdragen aan publieke waarde creatie?
12. Hoe kan de samenwerking binnen het BRE worden verbeterd?
13. Hoe kan de samenwerking tussen het bestuurlijk, maatschappelijk en economisch ecosysteem worden verbeterd?

1.5 Leeswijzer

We hebben ervoor gekozen om in deze rapportage de belangrijkste vragen eerst te beantwoorden, zodat de ***eerste drie hoofdstukken zelfstandig leesbaar*** zijn ***als bevindingen, conclusies en aanbevelingen***.

Hoofdstuk 2 begint met het geven van ***inzicht*** in de ***bevindingen*** rond het succes van het BRE op het gebied van publieke waarde creatie en de factoren die daarbij een rol spelen. In ***hoofdstuk 3*** worden vervolgens de ***conclusies*** weergegeven die we daarop baseren. Daarna staat in ***hoofdstuk 4*** het ***uitzicht***, oftewel het ***handelingsperspectief*** centraal: hoe kan het BRE Drenthe, uitgaande van de ecosysteemtheorie en rekening houdend met de contextfactoren, samenwerking verbeteren om meer publieke waarde te genereren?



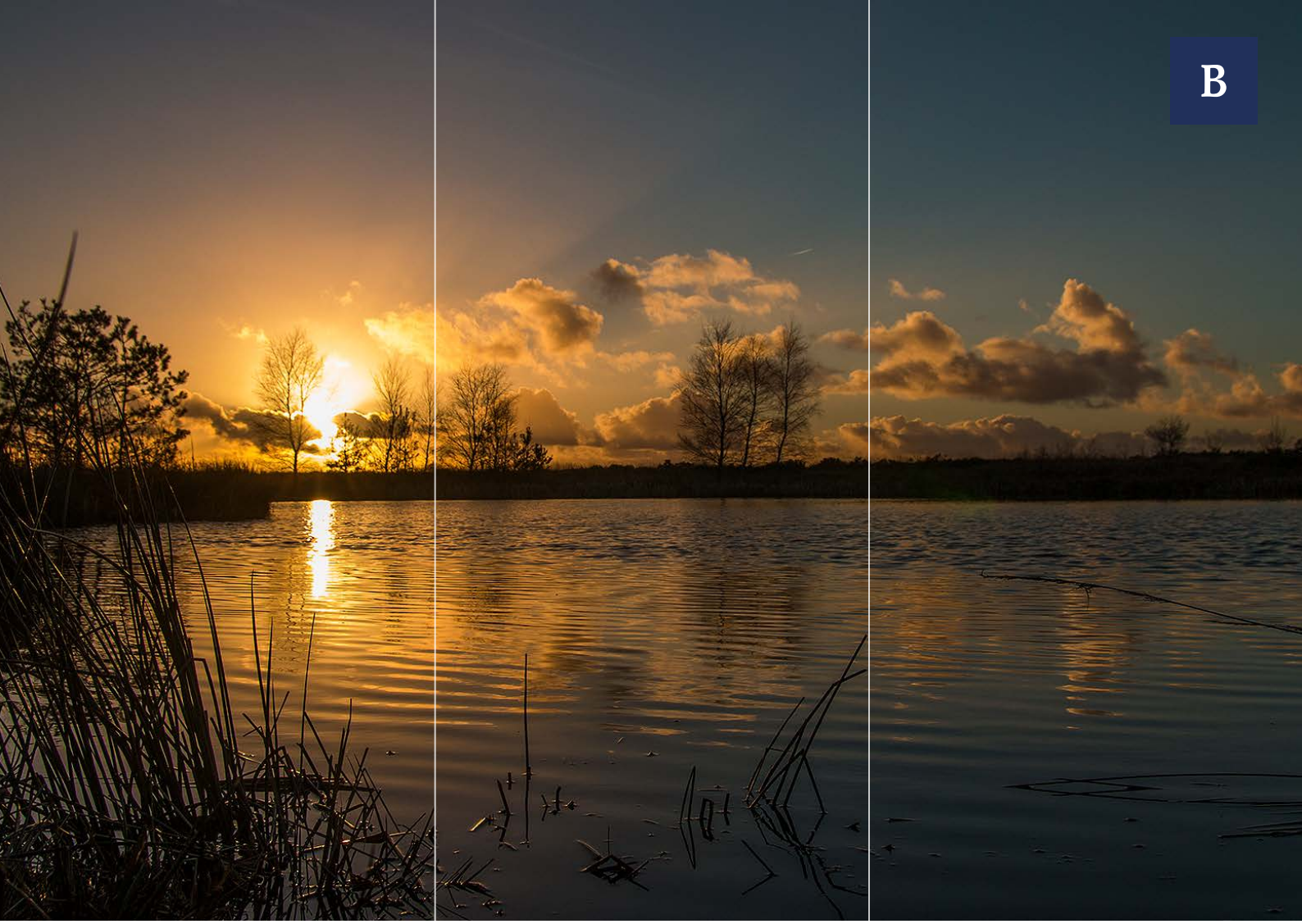
Daarna volgt het beschrijvende deel. In ***hoofdstuk 5*** worden de ***beschrijvende deelvragen*** behandeld. Wat zijn de gebiedskenmerken en welke publieke waarde wordt er in de regio gecreëerd? Hoe zien de bestuurlijke, maatschappelijke en economische regionale ecosystemen eruit? In hoeverre is er capaciteit en draagvlak voor regionale samenwerking? Om inzicht te geven in het functioneren van het BRE Drenthe worden in ***hoofdstuk 6*** de ***verschillende indicatoren met elkaar in verband*** gebracht.

In de bijlagen zijn onderliggende stukken te vinden waarop de analyse is gebaseerd.

Box 2. Feiten en beelden

De deelvragen beantwoorden wij op basis van feiten en beelden. Onder ***feiten*** verstaan wij gebeurtenissen in het verleden, beleid en de stand van zaken daarvan, data uit objectieve bronnen en reeds vastgestelde documenten. Onder ***beelden*** verstaan wij de inzichten en meningen van onze interviewpartners. Met andere woorden: de beelden die er leven over het ecosysteem van Drenthe. In alle gevallen is sprake van een patroon en dus meer dan het beeld van een enkeling. Steeds geven we daarbij aan of het een beeld van alle respondenten betreft, of juist van een specifieke groep respondenten.

De **analyse**, **conclusies** en **aanbevelingen** komen voor rekening van de onderzoekers.



HOOFDSTUK 2

Inzicht: hoe functioneert het BRE Drenthe?

In dit hoofdstuk geven we inzicht in het functioneren van het BRE. Dit doen we door middel van beantwoording van de **onderzoeksvragen 8 tot en met 10**. Op elk van deze deelvragen geven we eerst een algemeen antwoord. Vervolgens gaan we op een aantal elementen dieper in.

2.2 (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waarde creatie?

In deze paragraaf gaan we in op ***deelvraag 8: (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waarde creatie?***

De vraag of het samenspel binnen het BRE bijdraagt aan publieke waarde creatie laat zich niet met een volmondig ja of nee beantwoorden. Wij constateren dat het samenspel binnen het BRE Drenthe op bepaalde onderdelen zonder meer bijdraagt aan publieke waarde creatie en op andere onderdelen minder. We lichten dit toe aan de hand van een heel aantal bevindingen, waarbij we ook steeds aandacht besteden aan de verklarende factoren voor het al dan niet productieve samenspel tussen de Drentse overheden.

Hét BRE Drenthe bestaat niet

Er is niet zoiets als één congruent BRE Drenthe. Het ***BRE Drenthe is een samenstel van allerlei BRE's***, zowel subregionaal als bovenregionaal op de schaal van Noord-Nederland. De subregio's binnen het BRE zijn daarnaast sterk extern gericht of hebben in ieder geval (provincie)grensoverschrijdende relaties: Noord-Drenthe is gericht op Groningen, Zuidwest-Drenthe op Zwolle en Zuidoost-Drenthe heeft sterke relaties met Hardenberg en Duitsland.

Dit maakt dat Drentse bestuurders elkaar op verschillende schaalniveaus in wisselende samenstellingen tegenkomen in allerlei structuren en overleggen, maar niet per definitie op het schaalniveau van Drenthe

Een aantal wettelijk verplichte taken wordt wel uitgevoerd op de schaal van het BRE Drenthe; denk aan de Veiligheidsregio, de GGD, de Omgevingsdienst, de Regionale Uitvoeringsdienst en de Regionale Energiestrategie (RES). Gesprekspartners zijn over het algemeen tevreden over de uitvoering van deze taken. Het ***momentum van corona en economische urgentie*** hebben hier overigens een positief effect op, omdat zij ervoor zorgen dat de regio sneller tot voortgang komt. De RES wordt vaak aangehaald als succesvoorbeeld van Drentse regionale samenwerking. Bij de RES zijn de gemeenten, de provincie, de vier waterschappen en netbeheerders betrokken. Volgens gesprekspartners lukt het deze partijen om te focussen op de gezamenlijke opgave, wordt er goed afgestemd en worden er resultaten behaald.

Voor samenwerking op ***niet-verplichte gemeentegrensoverschrijdende opgaven*** geldt dat we die ***vooral op bovenregionaal en subregionaal niveau*** van de grond zien komen. Voorbeelden van dergelijke initiatieven op Noord-Nederlandse schaal zijn de Agenda voor de Veenkoloniën, Topsport Noord, We The North, de New Energie Coalition en het Deltaplan Noord-Nederland. Op subregionaal niveau zien we bijvoorbeeld de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe, het LEADER programma, de Samenwerking Waterketen Noordelijke Vechtstromen en het cluster Kop van Drenthe binnen de waterketen Groningen-Drenthe. Op regionale schaal zien we minder niet-verplichte samenwerkingen, al is de Vereniging Drentse Gemeenten (VDG)[10] hier wel een voorbeeld van. Sommige respondenten zien in het uitbreiden van het aantal niet-verplichte samenwerkingen op regionaal niveau een kans, waarmee onder meer ook subsidies en Europees geld binnengehaald kan worden.

Overzichtelijkheid en korte lijnen binnen het BRE dragen bij aan de samenwerking

In vrijwel alle gesprekken kwam naar voren dat Drenthe met twaalf gemeenten een overzichtelijke regio vormt en dat bestuurders elkaar, mede hierdoor, gemakkelijk weten te vinden. De regio kenmerkt zich door korte lijntjes: bestuurders kennen elkaar en er is een goede onderlinge sfeer. ***'Drenthe is een overzichtelijke regio met slechts twaalf gemeenten. Daardoor kent iedereen elkaar, hebben we korte lijntjes'***.

Gebrek aan doorpakken en resultaatgerichtheid vermindert de effectiviteit van samenwerking

De Drentse spelers in het BRE komen elkaar veelvuldig tegen binnen allerlei structuren en overleggen. Bestuurders praten daardoor veel met elkaar en formuleren ambities, maar volgens gesprekspartners ***ontbreekt het vaak aan het doorpakken en de resultaatgerichtheid*** die nodig zijn om deze ambities te realiseren. Niemand voelt het mandaat om een knoop door te hakken en er is weinig sturing op de gezamenlijke ambities. De drang naar autonomie en zelfstandigheid op het niveau van de gemeente wint van het 'loslaten' om gezamenlijk verder te komen. Ook is de terughoudendheid om door te pakken terug te voeren op de Drentse bestuurscultuur, waarin partijen de lieve vrede bewaren en hun kop niet boven het maaiveld uit willen steken. ***'Doordat de gemiddelde Drent aardig en bescheiden is gaan dingen langzaam, dan denk ik vaak: kom op, gaan we alleen maar praten, of ook nog doen?'***.

10 De VDG is overigens niet een helemaal vrijblijvende samenwerking, omdat in de statuten van de VNG staat opgenomen dat gemeenten zich in provinciale afdelingen verenigen.

Hierdoor blijven conflicten vaak onder de oppervlakte en worden scherpe discussies over bijvoorbeeld verdelingsvraagstukken en de inzet onvoldoende gevoerd. Enkele respondenten geven aan dat er al met al in het kader van de samenwerking steeds meer wordt besproken en afgestemd, maar desalniettemin weinig resultaten worden geboekt. Er is hiermee sprake van een ***'Drentse bestuursparadox':*** er is veel samenwerking in een goede sfeer, maar de resultaten blijven achter bij deze veelbelovende uitgangspositie.

Capaciteit is niet vanzelfsprekend

Veel gesprekspartners geven aan dat ***capaciteit en middelen vaak een issue*** zijn in de regionale samenwerking, hetgeen publieke waarde creatie bemoeilijkt. Dit geldt zeker voor de samenwerking op niet-verplichte onderwerpen, maar in mindere mate ook voor de uitvoering van wettelijk verplichte taken. Met name bij ad hoc opgaven of ambities wordt in verschillende gevallen geleund op de capaciteit en middelen van de provincie die een faciliterende rol speelt, vooral bij opgaven die ook binnen haar eigen agenda vallen. Verder ontbreekt het gemeenten vanwege hun kleine omvang regelmatig aan kwaliteit en middelen om een sterke bijdrage te leveren aan de regio. De kwaliteit en middelen die voorhanden zijn, worden dan in de gemeente zelf ingezet. Dit betekent dat de ***focus meer intern gericht*** is, terwijl de kansen 'buiten' liggen in (meer) samenwerking met de voordelen die daarmee gepaard gaan.

In Drenthe is ***geen sprake van een centraal bureau*** van waaruit de samenwerking wordt gecoördineerd en/of uitvoerings-capaciteit wordt geleverd voor strategische opgaven op het niveau van de regio[11]. Deels speelt de VDG deze rol met haar platformfunctie, deels de provincie met het hier en daar leveren of organiseren van ambtelijke capaciteit.

Dit heeft onder meer mee te maken met het feit dat de schaal van BRE Drenthe gelijk valt met de schaal van de provincie, waardoor de noodzaak voor een aparte, losse organisatie kleiner lijkt. Daarnaast kent Drenthe geen gezamenlijke strategische visie die de gezamenlijke inzet van capaciteit en middelen stuurt.

Waterschappen zijn deels aangehaakt bij het BRE

De vier waterschappen op Drents grondgebied zijn niet altijd betrokken bij de samenwerkingen rondom de Drentse opgaven. Gesprekspartners geven aan dat de onderlinge contacten tussen de vier waterschappen goed zijn en dat zij, in tegenstelling tot een aantal jaar geleden, steeds meer onderling samenwerken. Samenwerkingen met andere partijen zijn echter vooral thematisch en binnen de eigen subregio. De waterschappen hebben ***moeite met het echt goed inhoudelijk aansluiting vinden*** binnen het BRE Drenthe. Dat ligt overigens niet alleen aan de waterschappen, maar ook aan de andere deelnemers van het BRE die water, droogte en klimaatadaptatie - en de aansluiting daarvan bij thema's als landbouw en woningbouw - nog ***onvoldoende als integraal onderdeel van het ruimtelijk beleid*** zien. In het landelijke regeerakkoord dat eind december uitkwam zijn water en bodem als sturend bij ruimtelijke planvorming aangeduid. Om die reden worden waterschappen daarbij eerder betrokken en krijgt de watertoets een dwingender karakter, aldus het Rijk. Ook Drenthe moet daarbij aan de slag. Een gezamenlijk beeld van de toekomst van het gebied, bijvoorbeeld in de vorm van een strategische regioagenda, kan daarbij gaan helpen. ***'De waterschappen zijn niet als vanzelfsprekend betrokken. Ze mogen wel mee doen, maar vooral instrumenteel en niet per definitie ruimtelijk inhoudelijk'***.

Op strategie laat de regio kansen liggen

Veel gesprekspartners geven aan dat het in Drenthe ***ontbreekt aan een gezamenlijke strategische regionale visie,*** van waaruit gezamenlijk wordt gewerkt aan het Drenthe van de toekomst. ***'Er mist een gezamenlijke overtuiging over waar we met de regio heengaan'***. Momenteel wordt de samenwerking vaak ***ad hoc en thematisch*** ingestoken, zoals bijvoorbeeld de gezamenlijke lobby sociaal domein door de VDG. Partijen weten elkaar vooral te vinden en werken met elkaar samen binnen domeinen als zorg, onderwijs, recreatie of natuur. Hierdoor wordt de schaal en de mate van samenwerking sterk bepaald door de opgave. Dit leidt op onderdelen tot mooie resultaten maar geeft onvoldoende richting aan de inspanningen als geheel. Er is daarom ***behoefte aan een gezamenlijke sturing op de samenwerking,*** de financiering van projecten en de Drentse inbreng in discussies op de schaal van Noord-Nederland, Den Haag en Europa.

De strategische agenda van de VDG uit 2019 is weliswaar een stap in de goede richting van een gezamenlijke agenda die kan sturen, maar deze agenda wordt niet als regiovisie doorleefd en vertaald naar regionale doelen en resultaten. Ditzelfde geldt voor de Omgevingsvisie van de provincie, illustreert een respondent: ***'Ik weet eigenlijk alleen wat er over mijn eigen gemeente in staat'***.

11 In veel andere BRE's zien we zoiets wel; er is dan een (vaak klein, regisserend) regiobureau waar vanuit capaciteit wordt geleverd en georganiseerd. Dit regiobureau fungeert dan als onafhankelijk apparaat, met medewerkers die vaak gedetacheerd zijn vanuit de deelnemende gemeenten. Het bureau kan de ontwikkelingen op relevante terreinen monitoren, de samenwerking organiseren door de juiste mensen met de juiste informatie aan de juiste overlegtafels te zetten en door ambtelijke en bestuurlijk draagvlak voor het beleid te creëren. In hoofdstuk 4 komen we hier op terug.

Door het gebrek aan strategische visievorming en (monitoring van) uitvoering daarvan ontbreekt bovendien de samenhang in het realiseren van de opgaven die spelen op regionaal niveau. Hierdoor blijven in onze ogen kansen om publieke waarde te creëren onbenut.

De rol van de provincie is kwetsbaar en tegelijkertijd kansrijk

Zoals eerder beschreven, speelt de provincie Drenthe een ***belangrijke rol*** in de samenwerking binnen het BRE, onder meer door capaciteit en middelen te leveren. Deze rol is echter ook kwetsbaar, omdat binnen de Drentse bestuurscultuur te veel ***regie of bemoeienis van bovenaf niet wordt gewaardeerd.*** Onder gesprekspartners is er over het algemeen waardering voor de manier waarop de provincie deze rol momenteel invult, maar zij wijzen wel op de kwetsbaarheid van deze rol.

Wij constateren dat het belang van zowel het bovenregionale Noord-Nederlandse niveau als het subregionale niveau in Drenthe toeneemt. Op deze beide schalen wordt steeds meer ondernomen. Deze ontwikkelingen dreigen de regio Drenthe als het ware 'uit elkaar te trekken'. Bovenregionaal en subregionaal worden belangrijker, terwijl veel van de belangrijke opgaven zich juist wél op dat regionale schaalniveau bevinden. Met een groeiende focus op samenwerkingen in Noord-Nederland en in de subregio's lijkt er een ***vacuüm*** te ontstaan op het regionale niveau terwijl ook dat niveau van belang is. Daarop komen we in het volgende hoofdstuk uitgebreider terug.

De aard van ruimtelijke opgaven vraagt om centrale regie

De belangrijke opgaven waar Drenthe volgens gesprekspartners voor staat hebben vrijwel allemaal een ***ruimtelijke component.*** Genoemd worden bijvoorbeeld gemeentegrensoverschrijdende opgaven als klimaatadaptatie, stikstof, woningbouw, ecologie, drinkwater en de energietransitie. Ondanks dat Drenthe relatief gezien veel ruimte heeft, is die ook hier eindig en moeten er dus keuzes gemaakt worden. Grond die wordt ingezet voor woningbouw kan immers niet ook nog fungeren als windmolenpark of stikstofcompensatiegebied. Rondom ruimtelijke opgaven doen zich daarom verdelingsvraagstukken voor. Dit vraagt om ***integrale afwegingen*** over deze ruimtelijke opgaven heen én over gemeentegrenzen heen. ***'Afgelopen jaren was er vooral een sociaaleconomische focus, nu moet er een ruimtelijke focus komen die opgaven als stikstof, energietransitie en wonen integraal bekijkt'***.

Deze ruimtelijke regie is des te belangrijker in Drenthe omdat het toerisme dat op deze ruimte afkomt een stevige pijler in de economie vormt: de Drentse ruimte heeft dus een belangrijk verdienvermogen. Veel gesprekspartners geven in dit kader aan dat er behoefte is aan ***ruimtelijke regie op het regionale schaalniveau.*** De provincie wordt hiervoor vaak gezien als logische partij, maar zij pakt de rol om via ordenende principes ruimtelijke keuzes af te dwingen (nog) niet. ***'Ruimtelijke kwesties vragen om sturing. We hebben de provincie daar als bestuurlijke identiteit voor gekozen, maar daar zouden we wel meer van willen merken. De provincie pakt haar rol, maar tot nu toe vooral thematisch en instrumenteel'***.

2.2 (Hoe) draagt het samenspel tussen de ecosystemen bij aan publieke waarde creatie?

In deze paragraaf behandelen we ***deelvraag 9: (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen (BRE, MRE, ERE) bij aan publieke waarde creatie?***

Het antwoord op deze vraag is genuanceerd. Het ***samenspel*** tussen het bestuurlijke, maatschappelijke en economische ecosysteem ***draagt op onderdelen bij aan publieke waarde creatie.*** Deze waarde creatie vindt plaats in allerlei sectorale verbanden, op verschillende schaalniveaus en hoofdzakelijk in samenwerking tussen twee van de drie ecosystemen (BRE met MRE of BRE met ERE). De reden hiervoor is dat het samenspel ***veelal bestuurlijk wordt geïnitieerd en is ingestoken,*** waardoor het BRE - of onderdelen daarvan - vrijwel altijd een partij is. Van samenspel tussen de drie ecosystemen is minder vaak sprake, onder andere omdat er relatief weinig formele of informele verbanden tussen deze spelers zijn. We lichten deze hoofdbevinding toe aan de hand van een aantal deelbevindingen.

De thema's en subregio's zijn bepalend

Eerder beschreven we al dat er niet zoiets is als één congruent BRE Drenthe, maar dat dit een samenstel is van allerlei BRE's, zowel subregionaal als bovenregionaal op de schaal van Noord-Nederland. Dit zien we ook terug in het ***economische en maatschappelijke ecosysteem:*** ook hiervoor geldt dat zij voornamelijk zijn ***opgebouwd uit allerlei verschillende verbanden die zich afhankelijk van de opgave bevinden op lokale, subregionale of bovenregionale schaal.*** Het samenspel tussen de drie ecosystemen is dan ook vooral thematisch ingedeeld en speelt zich sterk af langs de lijnen van de drie subregio's.

De mate waarin de drie ecosystemen op elkaar zijn aangesloten en, daaruit volgend, de kracht van het samenspel tussen deze drie verschilt per subregio:

- In ***Zuidoost-Drenthe*** bevindt de verwevenheid tussen het BRE, MRE en ERE zich vooral rondom de Regiodeal (Drentse gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen en Hoogeveen) en de Dutch TechZone (Drentse gemeenten Emmen, Hoogeveen en Coevorden en de Overijsselse gemeente Hardenberg). De Regiodeal kent drie verschillende pijlers: werken, wonen en welzijn. In de projecten binnen deze pijlers werken overheden, ondernemers, onderwijspartijen, zorgaanbieders en woningcorporaties samen. Aan de Regiodealprojecten financieren naast de overheid ook economische en maatschappelijke partijen mee. De Dutch TechZone is een samenwerking tussen overheden, ondernemers en onderwijspartijen om de maakindustrie te versterken. Vertegenwoordigers uit het ERE en MRE hebben ook zitting in de Program Board van de Dutch TechZone. Buiten deze twee gremia om is de aansluiting tussen de drie ecosystemen in Zuidoost-Drenthe fragiel.

- De subregio ***Zuidwest-Drenthe*** (gemeenten Westerveld, Meppel, Hoogeveen en De Wolden) zijn onderdeel van de Regio Zwolle. Deze regio heeft vijf regionale opgaven geformuleerd: bereikbaarheid, economie, energie, menselijk kapitaal en leefomgeving. Binnen deze opgaven werken overheden, ondernemers, onderwijspartijen en maatschappelijke organisaties samen. Vertegenwoordigers uit deze partijen zijn daarnaast bij de Regio Zwolle betrokken als ambassadeurs. Het ERE en MRE in Zuidwest-Drenthe zijn, in lijn met voorgaande, sterk gefocust op Zwolle en omstreken.

- ***Noord-Drenthe***, tot slot, oriënteert zich op de stad Groningen. De Drentse gemeenten Assen, Noordenveld en Tynaarlo zijn onderdeel van de Regio Groningen-Assen, waarbinnen wordt gewerkt aan de thema's economie, mobiliteit, ruimtelijke kwaliteit en wonen met tal van resultaten. Hoewel de samenwerking sterk BRE gedomineerd is (in de organisatie en aansturing van de Regio Groningen-Assen nemen enkel bestuurlijke partijen deel), wordt er binnen de projecten wel samengewerkt met economische en maatschappelijke partijen. Hierin draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke waarde creatie. Verder geven gesprekspartners aan dat het ERE en MRE in Noord-Drenthe, in lijn met de samenwerking Regio Groningen-Assen, sterk gericht is op Groningen.

Samenwerking tussen de drie ecosystemen op Noord-Nederlandse schaal

Op bovenregionale schaal zijn er verschillende gremia aanwezig waarbinnen partijen uit de drie ecosystemen elkaar vinden. Drenthe, Groningen en Friesland delen een aantal opgaven (o.a. economische ontwikkeling, bereikbaarheid en de transitie van het landelijk gebied), wat een basis biedt voor samenwerking. Bovendien vormen de drie noordelijke provincies een regio die door Europa (en in het kader van Europese subsidies) als 'één' wordt gezien. De aanwezigheid van formele structuren zoals Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), de Economic Board Noord-Nederland (EBNN), We The North en Topsport Noord-Nederland zorgt dat maatschappelijke en economische spelers een 'plek aan tafel' hebben op een schaal die er voor hen toe doet. We kunnen concluderen dat binnen ***deze samenwerkingsverbanden op bovenregionale schaal publieke waarde creëren***. Tegelijkertijd gaat de samenwerking op de schaal van Noord-Nederland ***niet vanzelf***, omdat de houding, urgentie en uitgangspositie van de drie provincies uiteen lopen: Friesland wordt gezien als welvarend en tevreden, Groningen - en dan met name de stad - wordt gezien als sterk en soms ook dominant, en Drenthe wordt gezien als bescheiden, heeft het financieel moeilijker en heeft een meervoudige externe oriëntatie over de provinciegrens heen (richting Groningen, Zwolle, Hardenberg en Duitsland). Door het bescheiden imago van Drenthe zien sommige gesprekspartners de Drenten overigens als ***goede bemiddelaar*** of neutrale partij in de Noord-Nederlandse samenwerking.

BRE is het meest hecht en neemt vaak het initiatief

Kijkend naar de drie verschillende ecosystemen is het BRE relatief het meest hecht, zowel op regionale schaal als in de subregio's. Met name de provincie en de gemeenten hebben sterke onderlinge relaties; de waterschappen worden wisselend betrokken. In de samenwerking met het MRE en ERE ***neemt het BRE vaak het initiatief*** of is het de trekker. Vooral over het ERE vertellen gesprekspartners dat deze vaak een volgende houding heeft en zelfden zelf iets agendeert richting de overheid. ***'Er zijn een paar visionaire directeuren van ondernemingen; de rest wacht af wat de overheid doet'***. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de regio veel MKB-bedrijven kent. Door hun middelgrote en kleine omvang hebben zij vaak niet de tijd en ruimte om zich naast het draaiende houden van het eigen bedrijf ook met bestuurlijke of maatschappelijke thema's bezig te houden. Verder zien we dat het ERE en MRE elkaar onderling nog niet vanzelf vinden: vaak is het BRE nodig om deze verbinding te leggen en te bestendigen.

Het *ERE en MRE* zijn in onze ogen beide minder hecht dan het BRE. Daarmee bedoelen we dat er *minder formele en informele ontmoetingen en samenwerkingen* zijn dan binnen het Drentse BRE. Uiteraard vinden economische en maatschappelijke partners elkaar op onderdelen wel, bijvoorbeeld in bedrijvenkringen, ondernemersverenigingen en koepelorganisaties. Dit komt echter overwegend lokaal en thematisch van de grond.

Zelfredzaamheid en kleinschaligheid uiten zich in een praktische houding richting opgaven

In het Drentse BRE, MRE en ERE zien we een *praktische houding richting concrete opgaven* terug. Binnen het MRE en ERE speelt het belang dat wordt gehecht aan zelfredzaamheid hierin een grote rol. Als het lukt regelen ondernemers en maatschappelijke organisaties zaken bij voorkeur zonder hulp van de overheid, waardoor de verbindingen tussen de ecosystemen minder worden gelegd. Daarnaast werkt de kleinschaligheid van veel ondernemingen en organisaties soms belemmerend. Voorgaande uit zich erin dat opgaven vaak afzonderlijk en op praktische wijze worden aangepakt. Het risico is daardoor dat er verkokerd wordt gewerkt aan het oplossen van de (integrale) opgaven van het gebied. Daarmee kunnen kansen om (meer) publieke waarde te creëren blijven liggen.

Een integrale agenda voor het gebied ontbreekt

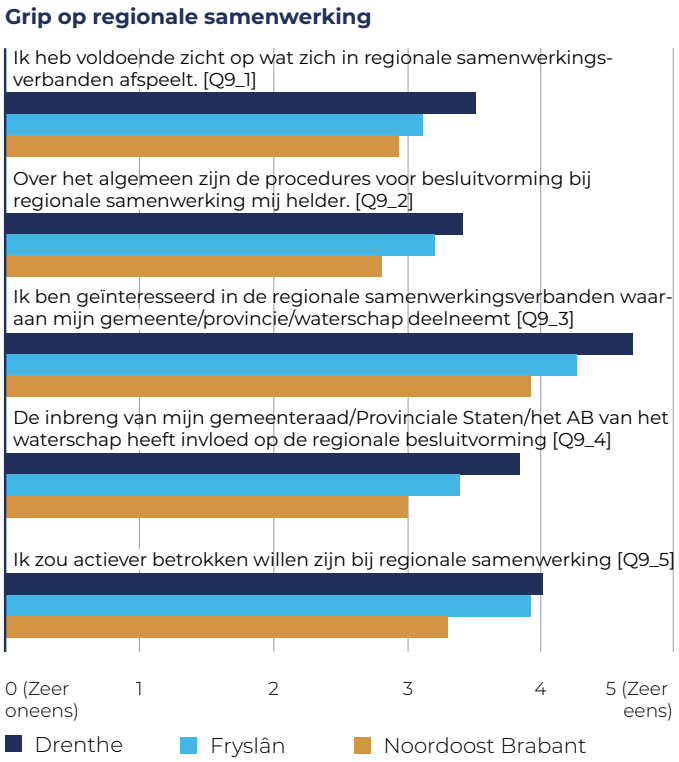
Wij constateren dat een integrale agenda voor de regio Drenthe ontbreekt. Daarmee bedoelen we een plan of visie voor de regio Drenthe voor de toekomst. De strategische agenda van de VDG is weliswaar een goed poging, maar wordt nog onvoldoende als regiovisie doorleeft. Voorwaarde voor het slagen van een dergelijke integrale agenda is dat deze kan rekenen op brede steun van gemeenten, provincie en waterschappen en dat deze is opgesteld in samenspraak met maatschappelijke en economische partijen binnen de regio. Deze agenda moet geen poging zijn om subregionale initiatieven en ecosystemen op te tellen of te 'centraliseren'. Wel kan een dergelijke agenda *samenhang brengen in wat er in de drie subregio's gebeurt en sturing geven aan opgaven die over de grenzen van de subregio's heen gaan,* zoals bijvoorbeeld ruimtelijke opgaven. Daarnaast kan een Drentse agenda de regio in staat stellen om in de bovenregionale vertegenwoordiging (richting Noord-Nederland, Den Haag of Europa) een gedragen en consistent geluid te laten horen. Bij verschillende gesprekspartners constateren wij een behoefte aan dergelijke samenhang en sturing op het Drentse schaalniveau.

2.3 Hoe verhouden draagvlak en publieke waarde creatie zich tot elkaar?

Tot slot van dit hoofdstuk gaan we in deze paragraaf in op *deelvraag 10: Hoe verhouden draagvlak en publieke waarde creatie zich tot elkaar?*

Uit onderstaande grafiek blijkt dat Drentse volksvertegenwoordigers relatief veel zicht hebben op wat zich in regionale samenwerkingen afspeelt en dat de procedures helder zijn. Zij zijn *zeer geïnteresseerd* in de samenwerkingen waaraan hun institutie deelneemt en hebben het gevoel dat de inbreng van hun institutie redelijk veel invloed heeft op de regionale besluitvorming. Opvallend is verder dat Drenten op al deze stellingen hoger scoren dan de BRE-regio's Friesland en Noordoost Brabant. De respondenten geven daarnaast nadrukkelijk aan graag *actiever betrokken* te willen worden bij de regionale samenwerking. Wij maken hieruit op dat er *relatief veel draagvlak* is voor het handelen (waarmee publieke waarde gecreëerd wordt) binnen de regionale samenwerkingen.

Figuur 5. **Resultaten enquête volksvertegenwoordigers t.o.v. andere regio's.**



Tegelijkertijd horen we in de beeldvorming een ‘aversie’ tegen sterke samenwerking, zeker wanneer die ervoor zorgt dat er zaken ‘van bovenaf’ opgelegd worden. ***Autonomie en zelfstandigheid*** staan in Drenthe hoog in het vaandel en de kop boven het maaiveld uitsteken wordt niet gewaardeerd. Het draagvlak voor samenwerking en de uitkomsten daarvan is dan ook vooral gericht op ***gelijkwaardige samenwerkingen.*** Urgentie vanuit bijvoorbeeld de (sociaal-)economische opgave of de coronacrisis helpt hier overigens wel bij: dit vergroot het draagvlak voor sterke samenwerking.

Zoals veelvuldig beschreven is de samenwerking in Drenthe voornamelijk in subregio’s en thematisch georganiseerd. De subregio’s ervaren een sterke trekkracht naar buiten de regio (met name richting Groningen en Zwollen) en de spelers binnen deze samenwerkingen hebben meestal een oriëntatie die niet enkel op Drenthe gericht is. Dit maakt de ***gerichtheid op Drenthe als regio minder.*** Kijkend naar de ***subregionale samenwerkingen*** zien we ***steeds meer samenhang*** ontstaan, zowel wat betreft intensiteit als wat betreft thema’s. Dit kan erop wijzen dat deze samenwerkingen qua levensfase in een groeiende fase zitten en de komende jaren steeds ‘volwassener’ worden. Hierbij wordt de subregionale samenwerkingen minder thematisch, meer integraal en minder afhankelijk van specifieke personen of organisaties, maar meer geborgd. De publieke waarde die in de Drentse subregio’s wordt gecreëerd kan over het algemeen op draagvlak rekenen, waarbij er wel verschillen bestaan tussen de thema’s: voor sommige thema’s bevinden de trekkende partijen zich vooral buiten de regio (in bijvoorbeeld Groningen of Zwolle), waardoor er meer afstand ontstaat en draagvlak lastiger is. Ook de beperkte inzet van capaciteit kan op sommige thema’s de betrokkenheid belemmeren. Immers, hoe minder je bijdraagt aan een samenwerking, hoe minder betrokkenheid je er meestal bij voelt.

Box 3. Identiteit als bepalende context

De identiteit van de Drenten speelt een bepalende context in het draagvlak voor en het functioneren van de regionale samenwerking in Drenthe. Wij zien dit op vier verschillende manieren terugkomen:

- Allereerst zijn de Drentse **gemeenschappen relatief op zichzelf gericht**. Hierin spelen de zelfstandigheid (‘wij als gemeenschap regelen het zelf wel’) en de beperkte infrastructuur een rol. Dit zorgt onder andere voor hechte sociale structuren, zeker in de dorpen. Ook de verschillen tussen de zanddorpen en veendorpen spelen een rol in het op zichzelf gekeerde karakter van veel gemeenschappen. De verschillen tussen deze dorpen zijn zodanig (‘ander soort Drenten’), dat deze gemeenschappen liever intern gericht dan gericht op Drenthe als geheel zijn. Deze interne gerichtheid werkt door naar een hang naar autonomie in Drentse gemeenten.
- Ten tweede is **vertrouwen** heel belangrijk binnen (samenwerking in) Drenthe, maar wordt dit maar langzaam opgebouwd en is het snel geschaad. De uitdrukking ‘vertrouwen komt te voet en gaat te paard’ is hierbij op zijn plaats. Besluiten worden niet snel genomen, want mogelijke frictie wordt uit de weg gegaan. Zo kan het langzaam opbouwen en onderhouden van vertrouwen het behalen van resultaten vertragen.
- Ten derde kent Drenthe een **geringe hiërarchie**. De gemeenten in de provincie zijn relatief vergelijkbaar van omvang en het ontbreekt aan één duidelijke grote stad. Hierdoor is er geen centrale actor met (informele) geaccepteerde doorzettingsmacht. Ook dit kan vertragend werken op de besluitvorming.
- Tot slot is er in de Drenthe cultuur een **hang naar stabiliteit** en heeft men liever geen verrassingen. Dit behoudende zorgt ervoor dat er maar beperkt draagvlak is voor experimenteren en pilots, hetgeen het innovatief leervermogen beperkt.



HOOFDSTUK 3

Conclusie: Publieke waarde creatie in de regio Drenthe

De hoofdvraag van het onderzoek in Drenthe luidt: Hoe succesvol is het BRE Drenthe in het realiseren van publieke waarde, welke factoren spelen hierin een rol en hoe kan de samenwerking worden verbeterd? In dit hoofdstuk wordt het eerste deel van deze vraag beantwoord: **Hoe succesvol is het BRE Drenthe in het realiseren van publieke waarde en welke factoren spelen hierin een rol?**

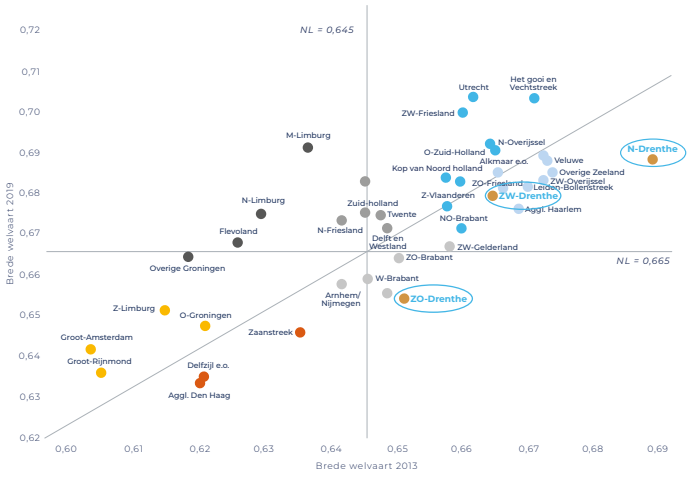
3.1 Publieke waarde in Drenthe

De regio Drenthe kenmerkt zich door de weidse ruimte: een groot deel van de regio bestaat uit agrarisch gebied, bos en open natuurlijk terrein. Deze beschikbare ruimte geeft Drenthe een goede uitgangspositie op de brede welvaartsindicatoren welzijn, milieu en wonen. Wat betreft ***sociaaleconomische kenmerken*** (zoals inkomensniveau, armoede, opleidingsniveau, werkgelegenheid, gezondheid) zien we ***grote verschillen tussen de drie subregio's binnen Drenthe,*** waarbij Zuidoost-Drenthe structureel lager scoort. Economisch gezien vormen de drie Drentse subregio's, met elk een oriëntatie buiten de eigen regio, een cluster.

Het BRE Drenthe is op delen succesvol in het realiseren van publieke waarde. Drenthe is ***een van de gelukkigste regio's van Nederland:*** op welzijn en gelukbeleving wordt er zeer goed gescoord in de brede welvaartsmonitor van het CBS. De Drentse ***scores op de welzijnsindicatoren*** zijn de afgelopen jaren overigens wel ***gedaald***. Ook op gebied van veiligheid gaat het goed in Drenthe. Op de indicator natuur en milieu scoort Drenthe bovengemiddeld, onder meer door hoge percentages natuur- en bosgebieden, kleine afstanden tot openbaar groen en relatief lage emissies van broeikasgas en fijnstof. Tegelijkertijd staat de regio ook voor ***grote uitdagingen als het gaat om de energietransitie, duurzaamheid en klimaatbestendigheid.***

Verder zien we op het niveau van de drie subregio's publieke waarde tot stand komen - in samenwerkingen tussen de subregionale, provinciegrensoverschrijdende BRE's, MRE's en ERE's. Hierbij bestaan echter wel grote verschillen tussen de subregio's. Zeker op sociaaleconomische thema's scoort de subregio Noord-Drenthe bovengemiddeld, de subregio Zuidwest-Drenthe gemiddeld en de subregio Zuidoost-Drenthe onder gemiddeld.

Figuur 6. **Brede welvaart scores. Zie paragraaf 5.5 voor grote versie.**



Zo kampen delen van Drenthe met de gevolgen van bevolkingskrimp[12] en vergrijzing, waardoor voorzieningen onder druk komen te staan, de arbeidsmarkt krapper wordt en woon- en zorgbehoeften veranderen. Andere delen van Drenthe, met name rondom Assen en Meppel, hebben juist te maken met een woningtekort en huizenprijsstijgingen. De verschillen tussen de subregio's zien we ook terug in de materiële welvaart, met regionaal gezien het hoogste Bruto Regionaal Product (BRP) in Noord-Drenthe en het laagste in Zuidoost-Drenthe. De voormalig veengebieden van Drenthe (veelal in de oostelijke gemeenten in Drenthe) kennen relatief veel lage inkomens, armoede, achterstand en laaggeletterdheid. De samenwerking binnen en met het (subregionale) BRE is nog relatief pril en heeft mede daardoor op deze thema's nog niet tot een doorbraak geleid.

Voor de (nabije) toekomst zien wij het risico dat het voorzieningenpijl door een benedengrens zakt, bijvoorbeeld in de sectoren economie (onvoldoende arbeidskrachten), zorg (onvoldoende passende en bereikbare zorg), woningbouw (onvoldoende geschikte huisvesting) en onderwijs (onvoldoende kwalitatief goede en nabije scholen). Kijken we naar de brede welvaart als geheel, dan zien we dat Noord-Drenthe en Zuidwest-Drenthe zowel in 2013 als 2019 een bovengemiddelde brede welvaart hadden. Zuidoost-Drenthe had in 2013 een bovengemiddelde brede welvaart, maar scoorde in 2019 beneden gemiddeld. Echter, ***de ontwikkeling van de brede welvaart laat voor de drie subregio's een negatieve trend zien:*** alle subregio's daalden in brede welvaart. (zie de figuur 6). Wanneer deze dalende trend doorzet, kan het voorzieningenpijl in Drenthe onder druk komen te staan.

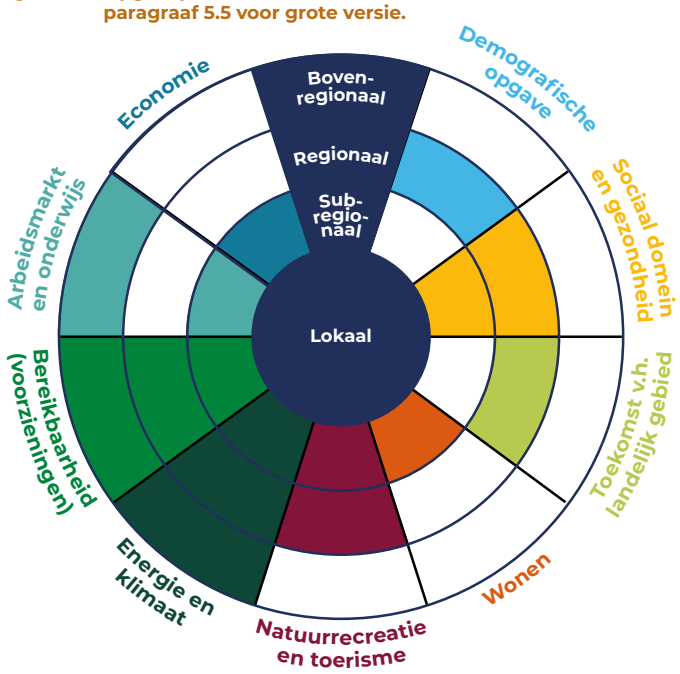
3.2 Factoren in het creëren van publieke waarde

Multischaligheid

De onderzoeksresultaten overziend is de vraag gerechtvaardigd of er eigenlijk wel een ecosysteem op Drents niveau is, en zo ja hoe sterk dat is en zou moeten zijn. Immers, we zien verschillende subregio's die sterk van elkaar verschillen. De realisatie van de publieke waarde vindt dus niet plaats op één schaalniveau, maar wordt gerealiseerd door diverse (samenwerkende) overheden.

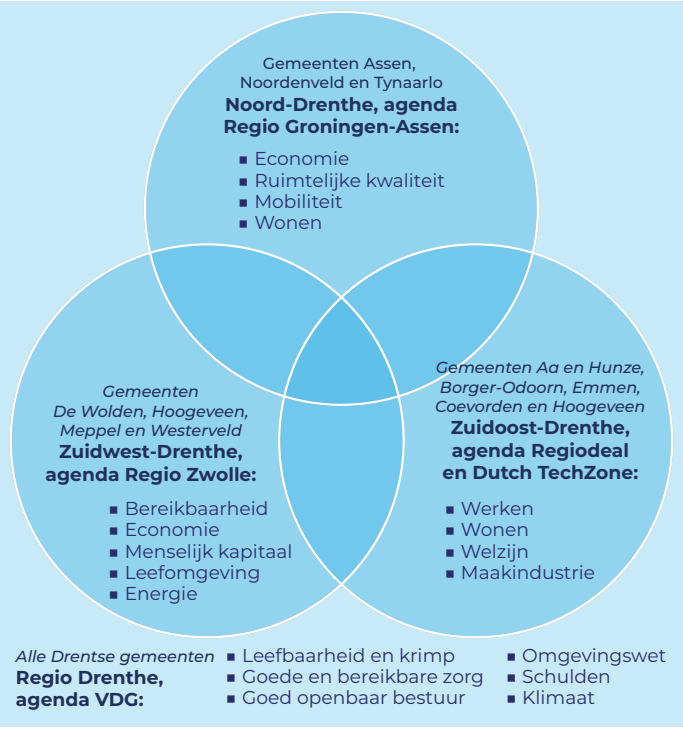
12 NB: De laatste cijfers voorspellen dat Drenthe in 2022 niet zal krimpen, voornamelijk door een toename aan het aantal inwoners dat naar Drentse gemeenten verhuist. De lange termijnprognoses laten voor een heel aantal Drentse gemeenten echter wel krimp zien.

Figuur 7. **Opgaveprofiel Drenthe in relatie tot schaalniveaus. Zie paragraaf 5.5 voor grote versie.**



Bovendien is de Drentse samenwerking overwegend thematisch ingericht, waardoor de samenwerking per domein of sector verschilt. Figuur 7 laat zien dat de samenwerking op sommige domeinen op alle schaalniveaus tot stand komt (bijvoorbeeld bereikbaarheid en energie en klimaat) en op andere domeinen voornamelijk op één van de schaalniveaus (bijvoorbeeld wonen en economie op subregionaal niveau en demografische opgaven en toekomst van het landelijk gebied op regionaal niveau).

Figuur 8. **Samenwerkingsthema's. Zie paragraaf 5.2 voor grote versie.**



De regio Drenthe kent dus geen dominant schaalniveau waarop de samenwerking op alle opgaven samenkomt. De realisatie van publieke waarde vindt in beperkte mate plaats op het niveau van de regio Drenthe als geheel. Met name de (provinciegrens overschrijdende) subregio's vormen een dominant schaalniveau waarop zowel BRE's, MRE's als ERE's functioneren. Deelnemers aan deze ecosystemen voelen zich doorgaans ook meer bij dat niveau betrokken. In de *agendering* zien we dat de deze subregio's zich niet allemaal met dezelfde thema's bezig houden, maar deels op andere domeinen focussen. De figuur 8 links toont een overzicht van de samenwerkingsthema's van de subregio's. In de realisatie van de opgaven zien we voorts dat de bestuurskracht niet alleen van de decentrale overheden in de subregio's komt, maar dat ook kracht wordt ontleend aan (centrum)gemeenten buiten de subregio (bijvoorbeeld Groningen en Zwolle) en/of vanuit een andere schaal (provinciale capaciteit of middelen en landelijk geld voortvloeiende uit de Regiodeal).

Publieke waarde ontstaat in Drenthe dus in ***'multischaligheid'***: bestuurslagen en samenwerkingen op verschillende niveaus (lokaal, subregionaal, regionaal en bovenregionaal) zijn met elkaar verweven en publieke waarde is de uitkomst van de (interactie tussen) processen op elk van die niveaus.[13]

Box 4. Multi-level governance om meerlaags werken mogelijk te maken

Voor veel maatschappelijke opgaven geldt dat ze zich niet beperken tot het domein van één specifieke bestuurslaag. Om die opgaven aan te pakken is samenwerking over de bestuurslagen heen vereist. De NSOB noemt dat 'meerlaags werken aan maatschappelijke vraagstukken'. Daarbij wordt per opgave bekeken welke (combinaties van) bestuurslagen nodig zijn, zonder dat per definitie één bestuurslaag leidend is. Dat is een kwestie van afstemmen en samenwerken. Om dat mogelijk en effectief te maken, is een governance nodig die we *multi-level governance* noemen.

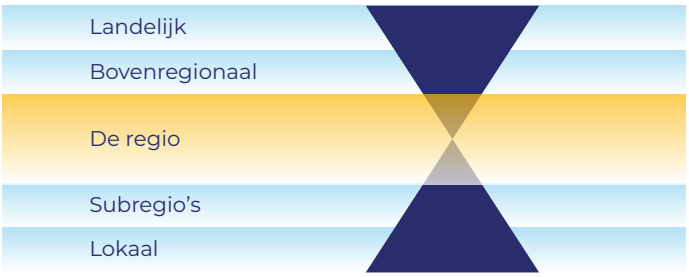
Vaak zijn er meerdere bestuurslagen met hetzelfde thema bezig en is er geen scherpe afbakening van het niveau waarop een thema wordt aangepakt. ***Drentse (bestuurlijke) actoren zijn vaak op meerdere niveaus actief,*** waardoor ze op meerdere borden tegelijk schaken en de niveaus met elkaar kunnen verbinden.

13 Wij baseren ons op de theorie van 'multilevel governance'. Deze theorie is door Hooge en Marks uitgewerkt in hun artikel 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance' uit 2003. De NSOB heeft in 2018 deze theorie praktisch toepasbaar gemaakt voor het Nederlandse openbaar bestuur, in de publicatie 'Effectief Sturen met Multi-level Governance: snel en slim schakelen tussen schalen' uit 2018.

De verschillende bestuurslagen zijn ook met elkaar verweven: inzet op het ene niveau beïnvloedt wat er op een ander niveau gebeurt en andersom. Deze multischaligheid heeft als voordeel dat hiermee de logica van de opgave gevolgd kan worden: opgaven die vooral in Zuidoost-Drenthe spelen kunnen subregionaal opgepakt worden, terwijl opgaven die de hele regio aangaan regionaal of zelfs op de schaal van Noord-Nederland opgepakt kunnen worden. Bij het volgen van de logica van de opgave past ook het aanhaken van en samenwerken met economische en maatschappelijke partijen wanneer dat voor de opgave meerwaarde heeft.

De Drentse zandloper

Figuur 9. **De zandloper van Drentse samenwerking.**



In de ***subregio's*** wordt gewerkt aan ***gezamenlijke agenda's*** en ontstaan ***steeds meer verbindingen tussen het BRE, MRE en ERE,*** waarbij het BRE vaak het voortouw neemt. In Zuidoost-Drenthe zien we deze ontwikkeling naar sterkere verbindingen door de Regiodeal die een agenda, platform en middelen biedt om partners vanuit de verschillende ecosystemen met elkaar te laten samenwerken. Zuidwest-Drenthe en Noord-Drenthe kennen soortgelijke platforms en programma's, maar deze draaien meer autonoom en ontlenen zoals gezegd ook 'eigen kracht' aan de partners over de regiogrens heen. Door de toenemende intensiteit en het toenemende belang van de samenwerking binnen deze subregio's enerzijds, en anderzijds het ***toenemende belang van de samenwerking op het niveau van de drie noordelijke provincies*** zien wij een 'zandloperfiguur' ontstaan waarbij het schaalniveau van de regio Drenthe zelf steeds dunner wordt. Het niveau van de regio wordt als het ware uit elkaar getrokken.

We zien dus dat het bovenregionaal en subregionaal niveau belangrijker worden, terwijl veel van de belangrijke opgaven zich juist op het regionale schaalniveau bevinden. Tegelijkertijd zien we namelijk -met name ruimtelijke - opgaven die wel degelijk spelen op het niveau van de regio én zijn er opgaven die de grenzen van de subregio's overstijgen. ***Daardoor bestaat en groeit wel degelijk de behoefte aan meer sturing op met name ruimtelijke thema's op het regionale niveau:*** het optimaal benutten van de beschikbare ruimte en de omgang met schaarse ruimte. Wij zien daarom met name voor de provincie een rol weggelegd om dit vacuüm te vullen en een coördinerende rol te pakken op de ruimtelijke opgaven van de regio.

Bevorderende en belemmerende factoren

Er zijn een aantal ***bevorderende factoren*** in de Drentse context die invloed hebben op de bestuurlijke samenwerking en de samenwerking tussen het BRE, ERE en MRE.

- Ten eerste vormt Drenthe met één provincie, 12 gemeenten en vier waterschappen bestuurlijk een ***overzichtelijke regio.*** Er woont en werkt een overzichtelijk aantal mensen; ook het aantal organisaties en bedrijven is (daarmee) te overzien.

- Bestuurders weten elkaar, mede hierdoor, gemakkelijk te vinden. De regio kenmerkt zich door korte lijntjes: bestuurders kennen elkaar en er is een goede onderlinge sfeer. Hiermee is er in Drenthe volgens ons een ***stevige bestuurlijke basis*** aanwezig voor effectieve samenwerking. Ook zijn er goed werkende basisstructuren, zoals het platform van de VDG.

- Drenthe is ***verre van een gesloten bastion.*** Ook buiten de regio hebben de regio's c.q. de subregio's goede banden waaraan zij kracht ontlenen.

- In de subregio's (Noord-Drenthe, Zuidoost-Drenthe en Zuidwest-Drenthe) wordt ***aangesloten bij de logica van het gebied.*** Inwoners van de drie subregio's wonen, werken, leren en recreëren vaak binnen deze subregio's en oriënteren zich vaak meer op deze subregio's dan op de schaal van de regio Drenthe. De samenwerkingen binnen de subregio's sluiten aan bij deze logica van inwoners, door de vraagstukken op te pakken op dezelfde schaal als de primaire leefwereld van haar inwoners.

- Met de eigen regionale identiteit en kenmerkende landschappen is Drenthe ***in potentie een sterk 'merk'*** waarmee Drentse bestuurders, ondernemers en inwoners zich (kunnen) identificeren.

Daarnaast kent Drenthe ook ***belemmerende factoren*** voor de samenwerking binnen het BRE en met economische en maatschappelijke partners.

- De hierboven reeds genoemde regionale (samenwerkings) cultuur sluit zoals gezegd goed aan bij de leefwereld van inwoners, maar kent ook een keerzijde. Door de thematische indeling van de samenwerking (samenwerking tussen het BRE, ERE en MRE komt vooral *binnen* domeinen tot stand en nog minder integraal) zien wij ***relatief 'losse' samenwerkingen*** binnen de BRE's, ERE's en MRE's en onderling. Ook wordt er primair gedacht en gehandeld vanuit het lokaal of - als dan toch bovenlokaal wordt geopereerd - het subregionale niveau: de kennis, ervaring en competenties van mensen om regionaal te denken en te werken kunnen vergroot worden. Ook het durven loslaten van autonomie en het lokale verantwoording afleggen spelen hierbij een rol. Een duidelijk verhaal over hoe de Drentse subregio's zich tot elkaar en het grotere geheel verhouden ontbreekt. We ***missen een integrale visie*** op de toekomst van de regio, waarin de kernopgaven vanuit verschillende beleidsdomeinen met elkaar verbonden worden en oplossingsrichtingen geëxpliciteerd worden. Een dergelijk verhaal maakt duidelijk hoe interventies op verschillende beleidsterreinen op elkaar inhaken en een opwaartse spiraal in gang zetten, die de hoge kwaliteit van leven in de regio borgen. Hierin zouden naast de gemeenten en de provincie ook de waterschappen explicieter een plek kunnen krijgen.

- We zien een ***'Drentse bestuursparadox'***: aan de ene kant zijn de lijntjes kort en de verhoudingen prettig, maar aan de andere kant kenmerkt de Drentse (bestuurs) cultuur zich (daarmee) door veel met elkaar te praten en ambities formuleren, maar het ontbreekt vaak aan resultaatgerichtheid en doorpakken. Dit leidt soms tot vertraging in de samenwerking, wanneer knopen niet doorgehakt worden, conflicten lang onder de oppervlakte blijven of scherpe discussies niet worden gevoerd.

- De grote rol die de Drentse subregio's spelen, kent naast sterke punten (aansluiten bij de logica van het gebied, zie hierboven) ook risico's. We zien dat Drenthe in belangrijke mate kracht ontleent aan en vanuit andere provincies. Drijvende (economische) krachten hierbij zijn vooral Groningen en Zwolle. De samenwerkingen met partijen in en rond deze steden maken de subregio's Noord-Drenthe en Zuidwest-Drenthe weliswaar sterker, maar de regio Drenthe als geheel kwetsbaarder, omdat zij hierdoor ***(deels) afhankelijk is van het succes andere gebieden.*** Bovendien wordt Drenthe hiermee 'uit elkaar getrokken' als het gaat om opgaven die wél integraal op regionaal niveau opgepakt moeten worden. Denk aan opgaven rondom ruimte, verduurzaming (RES), gezondheid.

- Het succesvol aanpakken van de uitdagingen ***kan aan sturing en regie winnen.*** Een aanknopingspunt op het niveau van de regio als geheel ligt in de ruimtelijke sfeer. Een grote opgave ligt in het behouden en verbeteren van de (hoge) kwaliteit van de ruimte die de regio heeft. Daarbij moet enerzijds de landschappelijke en ecologische waarde worden behouden en versterkt en anderzijds worden gewerkt om de economische en demografische draagkracht van het gebied voldoende op peil te houden. Met als doel het behoud van een hoge kwaliteit van de ruimte. Om dit te kunnen verwezenlijken is goede samenwerking tussen overheden en met economische en maatschappelijke actoren onontkoombaar.

- De ontwikkeling van doelen, de besluitvorming en de uitvoering vergen ***capaciteit en middelen.*** De financiële positie van gemeenten, capaciteitsgebrek door de omvang van gemeenten en arbeidsmarktfactoren spelen hier op negatieve wijze een rol. Bovendien is er door de gerichtheid op (gemeentelijke) autonomie relatief weinig bundeling van capaciteit en middelen. Zeker bij samenwerking op niet-verplichte en ad hoc onderwerpen kan dit het realiseren van publieke waarde in de weg staan.

3.3 Conclusie over het creëren van publieke waarde

Op wettelijk verplichte en uitvoerende taken leidt de samenwerking in de regio Drenthe tot publieke waarde creatie. Voor een aantal belangrijke andere toekomstige opgaven, zoals strategische en ruimtelijke vraagstukken, wordt de samenwerking op Drents niveau niet als vanzelfsprekend gezien.

Wij zien sterke samenwerkingen tussen de drie ecosystemen op subregionale schaal. De subregio's hebben inhoudelijke agenda's, weten elk op hun eigen manier capaciteit en middelen te regelen en behalen mooie resultaten.

Dit vertaalt zich echter niet altijd door naar succes op het niveau van de hele regio Drenthe. Deels vanwege de dominantie van de subregio's, maar ook vanwege de afwezigheid van een overkoepelende Drentse visie hierop. Dit zorgt voor een ***vicieuze cirkel: om regionale samenwerking te doen slagen is het behalen en delen van (aanvankelijk kleine) successen cruciaal. Om deze successen te behalen is strategische inzet op de regionale schaal nodig.*** Wij denken dat het BRE Drenthe beter zou kunnen bijdragen aan het creëren van (de randvoorwaarden voor) publieke waarde door sterkere integrale agendering, doel- en resultaatbepaling, bundeling van capaciteit, en verbinding met ERE's en MRE's (gezamenlijkheid). Meer hierover in het volgende hoofdstuk.





HOOFDSTUK 4

Uitzicht: Hoe kan het BRE de regio Drenthe versterken?

Dit hoofdstuk verwoordt, op basis van voorgaande bevindingen en analyses, onze aanbevelingen voor verbeterde werking *van de regio als geheel*. In onderstaande aanbevelingen gaan wij daarmee in **op deelvragen 11, 12 en 13**, die ingaan op verbetermogelijkheden door en binnen het BRE en binnen het samenspel tussen de BRE, MRE en ERE. Hier wordt een handelingsperspectief aan met name het BRE gepresenteerd.

De vragen luiden als volgt:

- ***Hoe kan het BRE beter bijdragen aan publieke waarde creatie?***
- ***Hoe kan de samenwerking binnen het BRE worden verbeterd?***
- ***Hoe kan de samenwerking tussen het bestuurlijk, maatschappelijk en economisch ecosysteem worden verbeterd?***

De aanbevelingen zijn primair gericht aan het bestuurlijk regionale ecosysteem maar raken ook het maatschappelijk en economisch ecosysteem.

Kernpunten van ons advies
De kern van onze aanbevelingen geven we in dit hoofdstuk in gele boxjes weer.

4.1 Vrijblijvende verbinding in een herkenbare regio met opgaven

Het fenomeen 'Drenthe' heeft een samenbindende kracht. Drenthe is *in potentie* een herkenbaar merk met de gebiedskenmerken van rust en ruimt en een eigen historie en culturele identiteit. De overzichtelijke omvang en de gedeelde cultuur maken een netwerk waarin men elkaar kent en herkent. We zien ook dat de verbindingen, zij het voorzichtig, worden uitgebreid en versterkt.

Uitgangssituatie
Drenthe is herkenbaar op regionaal niveau. Daarnaast zijn er drie subregio's. Op beide schalen zien we grote en relevante opgaven om aan te pakken. Op de schaal van de regio Drenthe kunnen en moeten acties worden ondernomen om deze opgaven aan te gaan; overkoepelend over de subregio's heen en als ondersteuning van de activiteiten in die subregio's. Een nieuwe structuur is daarvoor niet nodig, maar wel versterking van de huidige bestuurlijke samenwerking.

De gedeelde culturele identiteit kan bestuurlijk productiever en effectiever worden gemaakt. Om op regionaal niveau publieke waarde te realiseren, zijn ***verbinding, coördinatie en realisatiekracht*** nodig. Daarvoor is het zeker niet nodig om het BRE grootscheeps te verbouwen of allerlei nieuwe organen en instituties op te richten, of over te gaan tot een verstrekkende herschikking van taken. Een nieuwe, opgetuigde regionale structuur ligt in Drenthe niet voor de hand, mede omdat het BRE samenvalt met de schaal van de provincie waarop we al structuren zien vanuit de provincie en/of VDG. Wel zijn er redenen en mogelijkheden om de ***samenwerking binnen het BRE op een aantal vlakken te versterken.***

De kwaliteit van leven verschilt tussen de delen van Drenthe. Er zijn investeringen en keuzes nodig om de brede welvaart in Zuidoost-Drenthe te versterken en in de andere twee delen overeind te houden. Dat vraagt (mede) om interventies op het overkoepelende regionale niveau. De gedeelde cultuur, rust, ruimte en noaberschap zullen anders onder druk komen te staan. Ook de economie en het voorzieningenniveau vragen (blijvende) aandacht.

Er is een strijd gaande om de schaarse ruimte in Nederland. Traditioneel moet worden gelaveerd tussen wonen, (agrarische) economie en natuur; nu komen daar nieuwe claims bij door klimaatmaatregelen (adaptatie, bijvoorbeeld rond water) en de energietransitie (duurzame energieopwekking). Dat vraagt om een bewuste omgang met de ruimte en integrale keuzes over de toekomst van het gebied. Drenthe kent een ijl voorzieningenniveau. Het verenigingsleven en de sociale samenhang ondervinden langzaam maar zeker de effecten van vergrijzing. Daar komt nu corona bovenop. Dit vraagt om een gezamenlijke strategie op behoud en ontwikkeling van een (bereikbaar) voorzieningenniveau en in samenhang daarmee de Drentse gemeenschap en het naoberschap. Tot slot moet de economie worden genoemd: in één subregio van Drenthe is urgentie om de economie te versterken groot, al was het maar als basis om de brede welvaart te behouden en versterken.

4.2 Naar een visie op meer kracht met een doordachte verbinding

Het netwerk als geheel is beter in staat om publieke waarde te realiseren dan de afzonderlijke actoren. Deze synergie vindt plaats op verschillende schaalniveaus: dat van de regio als geheel en dat van de subregio's. Dat sluit ook goed aan op de diversiteit tussen de subregio's als het gaat om de opgaven die spelen. We zien potentieel om nog ***meer synergie*** te bereiken. Die potentie zien we in eerste instantie in het BRE, omdat deze sterker ontwikkeld is dan ERE en MRE.

Om die synergie te bereiken moeten actoren (binnen het BRE, maar ook MRE en ERE) dus samenwerken. Dat vereist ***coördinatie om activiteiten af te stemmen, middelen vrij te maken of aan te trekken en deze juist in te zetten, en daarover een regelmatig en duurzaam gesprek te organiseren. Bovendien moeten gezamenlijke doelen worden geïdentificeerd en gemonitord en moet daarop mogelijk worden bijgestuurd.*** Tot slot moet over deze activiteiten ook verantwoording worden afgelegd. Kortom: waar partners samenwerken in een netwerk, ontstaat gaandeweg behoefte aan een governance. Hoe gelijkwaardig de verhoudingen ook zijn.

In het geval van Drenthe bepleiten we hier de invalshoek van ***multi-level governance.*** Immers, zowel de omstandigheden, de opgaven als de inzet rond die vraagstukken variëren vaak per subregio terwijl we tegelijkertijd een ecosysteem op de schaal van Drenthe als geheel onderkennen. Sommige vraagstukken zoals de energietransitie, de klimaatadaptatie en de woningbouw zijn 'grote vragen' die op het schaalniveau van Drenthe als geheel kunnen worden aangepakt. Andere vragen, zoals de ontwikkeling van de economie en sociale opgaven, leven meer op de schaal van de subregio's.

Multi-level governance neemt het creëren van publieke waarde als uitgangspunt, door te vertrekken vanuit waar de opgaven om vragen. ***Per opgave wordt bekeken welke (combinatie van) bestuurslagen nodig zijn om deze aan te pakken.*** De bestuurlijke verhoudingen tussen actoren zijn daarna volgend aan de aard van het vraagstuk dat op tafel ligt. Taken worden op verschillende niveaus belegd en tussen deze niveaus wordt goede afstemming en samenwerking georganiseerd. Binnen de niveaus wordt de samenhang bewaakt voor het betreffende gebied.

Het idee is *'to organize government around problems'*. Onderdeel daarvan is ook nadrukkelijk het betrekken van maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers wanneer dat relevant is voor de opgave (BRE en ERE).

We benadrukken dat het daarmee niet zo is dat op regionale schaal niets aan economie gebeurt of op subregionale schaal niets aan de energietransitie. Integendeel, tussen en binnen de schaalniveaus leven talrijke inhoudelijke en organisatorische dwarsverbanden. Bovendien kennen veel van de grote maatschappelijke opgaven die nu en in de komende decennia spelen, zowel een ruimtelijke als een sociale dimensie. Reden te meer om een ***strategische agenda*** te formuleren en daarbij te zoeken naar een balans van opgavegericht en gebiedsgericht werken op de schaal van Drenthe en de subregio's, inclusief samenhang daartussen.

Visie en governance

Om de opgaven op verschillende schalen succesvol aan te gaan zien we de volgende actiepunten:

- Formuleer een 'verhaal van Drenthe' voor de komende tijd: de inhoudelijke basis van een strategische agenda waarin een perspectief wordt neergezet en waarin wordt bepaald welke opgaven relevant zijn voor welke schaal.
- Stel op basis daarvan vast welke bestuurslagen en samenwerkingen op welke schaal aan de slag moeten op die opgaven.
- Bepaal ook hoe zij zich daarbij tot elkaar verhouden: waar versterkt men elkaar, waar treden spanningsvelden op en liggen (ook landelijk) kansen. Zoek hierbij ook een balans in opgavegericht en gebiedsgericht werken.
- Leid van de inhoud gezamenlijke doelen af en spreek af hoe deze moeten worden behaald, geïdentificeerd en gemonitord, hoe hierop mogelijk wordt bijgestuurd en hoe verantwoording wordt afgelegd.
- Organiseer de bovenstaande punten via een (bestuurlijke) overlegstructuur en adequate ambtelijke ondersteuning. Provincie en VDG kunnen hier een rol in spelen.

In Drenthe is de basis voor een dergelijke multi-level governance aanwezig. Zoals al veel vaker gezegd: er is een overzichtelijke schaal, bestuurders kennen elkaar en er is een actieve vereniging van gemeenten. De waterschappen worden steeds meer betrokken. Maar daarmee is niet gezegd dat het daarmee goed geregeld is. De Drentse bestuursparadox brengt met zich mee dat er niet wordt doorgepakt. Waar Drenthe bij zou kunnen winnen is een ***visie op de inhoud en de multi level governance.*** Als elementen van een dergelijke visie adviseren we om het volgende uit te werken:

- ***Wat gebeurt op welke schaal?*** Het is evident dat in Drenthe een regio en drie subregio's zijn. En dan zijn er vanzelfsprekend de gemeente met daarbinnen vaak ook nog sterke lokale gemeenschappen. Soms is sprake van uitvoering op een wettelijk verplichte regionale schaal, vaak zien we vrijwillige samenwerking om schaalvoordelen te behalen. Maak duidelijk waar de schaalniveaus 'van zijn', en welke partijen nodig zijn voor een effectieve aanpak.

- *Waar versterkt dit elkaar? En waar schuurt het?* Het helder onderkennen van een geografische (en bestuurlijke) gelaagdheid moet gepaard gaan met het identificeren van de dwarsverbanden. Gemeenten zijn ingebed in subregio's, de subregio's in de regio. Daar doorheen lopen nog verbanden die gericht zijn op opgaven en thema's, zoals de zorg en het onderwijs. Dat alles op elkaar inwerkt kan versterkend werken, maar ook schuren. Denk aan de afwegingen die moeten worden gemaakt op ruimte. Waar liggen spanningen, en wie hakt de knoop door? Of waar kan juist wederkerigheid worden georganiseerd tussen subregio's?

- *Hoe met elkaar te communiceren, af te stemmen en te besluiten?* Vanuit het karakter en de opgaven van Drenthe adviseren we zoals gezegd een multi-level governance: organiseer de publieke waarde met meerdere overheden langs de lijnen van de opgave. In Drenthe bestaan al netwerkachtige verbanden; de egalitaire (bestuurs) cultuur verdraagt weinig hiërarchie op basis van macht. Desalniettemin vragen ook netwerken om een governance naarmate zij groter en intensiever worden.

- *Waar liggen kansen, ook buiten de regio (middelen!) en hoe gaan we die benutten?* De meerwaarde van de schaal van de regio als geheel is ook de scharnierende werking met het Rijk en EU en de middelen die daar vandaan (kunnen) komen. Het nieuwe kabinet gaat door met de regiodeals, dus daar liggen weer kansen voor de subregio's, maar er komen ook nog andere middelen beschikbaar zoals op het gebied van woningbouw/volkshuisvesting, infrastructuur en klimaat.

Box 5. Drie mogelijkheden voor de governance van netwerken

Hoe meer partners intensief met elkaar samenwerken, hoe groter de behoefte aan coördinatie. Andersom kan een betere coördinatie bijdragen aan meer resultaat voor de deelnemers aan een samenwerking.

In hoofdlijnen kan deze coördinatie op drie verschillende manieren worden georganiseerd en ondersteund. De eerste wijze is dat één, een vaak relatief grotere krachtige organisatie in het netwerk, deze zelf voor haar rekening neemt. In regio's zien we deze vorm van coördinatie regelmatig vanuit een centrumgemeente.

De tweede vorm is die vanuit een aparte organisatie, die (deels) boven de deelnemers is gepositioneerd, zoals de provincie. De derde vorm is die waarin een organisatie wordt opgericht, die formeel wordt aangestuurd door het netwerk als geheel, maar in de praktijk een sterke eigen rol heeft. Voorbeelden daarvan zijn het bureau van de VNG in Den Haag en diverse regiobureaus in het land.

Welke vorm is het meest passend voor Drenthe als regio? Op het regionale niveau zien we dat zowel via de provincie als de VDG ontmoeting en samenwerking wordt gefaciliteerd. De provincie wordt sporadisch genoemd als een partij boven de andere partijen, maar zien wij hier in Drenthe toch vaker als min of meer gelijkwaardig partner opereren. Voor meerdere respondenten mag de provincie Drenthe zelfs wel wat meer doorzettingsmacht claimen; anderen wijzen op de Drentse bestuurscultuur die zich daar slecht toe verhoudt. De VDG heeft (is) een netwerk en heeft een goed werkende basisstructuur; echter zijn per definitie de provincie, waterschappen en economische en maatschappelijke partijen geen lid. De VDG wordt nauwelijks door respondenten genoemd als (in potentie) sturende organisatie.

Drenthe staat voor de opgave om een governance (door) te ontwikkelen op basis van een zekere gelijkwaardigheid. We zien dat zowel de provincie als de VDG daarvoor elementen in zich hebben die als uitgangspunt kunnen dienen: de provincie met haar ambtelijke capaciteit en - als het moet - formele doorzettingsmacht (bijvoorbeeld op ruimte), en de VDG als platform met een eigen secretariaat. Zowel de provincie als de VDG werken bovendien aan strategische agendering voor de regio.

4.3 Een agenda voor Drenthe

Drenthe kan winnen met een strategische en integrale agenda voor de regio met oog voor samenhang in de subregio's. Ook kan een agenda van de regio richting geven aan de Drentse inbreng in discussies op de bovenregionale schaal van Noord-Nederland, zoals het Deltaplan voor het Noorden. De omgevingsvisie van Drenthe uit 2018 geeft deze houvast op dit moment niet.

Box 6. Wat zeggen andere rapporten?

ROB: Droomland of Niemandsland (2021). De Raad voor het Openbaar Bestuur geeft in haar rapport *Droomland of Niemandsland* (2021) als eerste advies mee: begin bij de inhoud. '*Er is nood aan een integrale regionale agenda voor vraagstukken van klimaat en energie, wonen, infra en mobiliteit, zorg en onderwijs, economie, werk en inkomen, natuur en het gebruik van de schaarse ruimte. Alle reden om de inhoud centraal te stellen nu deze opgaven nauw met elkaar samenhangen. De regionale opgaven vragen daarom om een passende schaal waarop het bestuur is georganiseerd, zodanig dat het goed is toegerust om zijn taak adequaat te kunnen vervullen.*'

Studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen (2020). De studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen kwam eind 2020 met oplossingsrichtingen om de gezamenlijke uitvoeringskracht van de overheid te versterken. De studiegroep pleit onder meer voor (1) meer opgavegericht samen te werken (i.p.v. sectoraal), en (2) versterking van regie op maatschappelijke opgaven: '*Door de veelheid aan partijen die is betrokken bij de aanpak van grote opgaven bestaat het risico dat zij langs elkaar heen gaan werken of keuzes maken die niet optellen tot het gewenste resultaat. Daarom is het versterken van regie belangrijk. Samen werken aan gezamenlijke resultaten vraagt echter wel dat partijen bereid zijn om een deel van hun autonomie ten bate van het gezamenlijk doel of maatschappelijk belang in te leveren.*'

Ofschoon iedere opgave zijn eigen schaal kent, zien we ook dat het aantal opgaven verandert en ***dat er meer wordt gevraagd van de regionale schaal; onder meer om de subregionale schaalniveaus te ondersteunen en samenhang aan te brengen tussen de aan elkaar rakende opgaven.*** De toekomst van Nederland en Drenthe gaat over ruimte, samenleven en economie. Uitdagingen in het fysieke en sociale domein werken in toenemende mate op elkaar in. De kenmerkende natuur en het landschap van Drenthe komen onder druk te staan door nieuwe ruimtevragers, de agrarische sector staat voor een enorme transitie, energie en klimaat wordt het dominante vraagstuk van de komende decennia en er is een transitie nodig van de woningvoorraad. Het voorzieningenniveau staat onder druk. Elementen van de brede welvaart vragen om een robuuste economische basis. De toekomst van Drenthe is daarmee een integraal vraagstuk geworden, terwijl de huidige agenda's, visies en ideeën binnen BRE Drenthe sectoraal zijn ingestoken en/of op subregionaal niveau, en vaak ook nog eens provinciegrensoverschrijdend, worden ontwikkeld en uitgevoerd. ***Dat vraagt om een samenhangende visie; niet om te komen tot één schaal, maar wel om de samenhang te onderkennen en van daaruit te werken.*** Deze visie kan vanuit het BRE worden vormgegeven, maar er zijn ook goede voorbeelden waarbij ERE en MRE input leveren.

Agendavorming

Het begint met een agenda voor Drenthe. Belangrijke elementen zijn:

- De ontwikkeling van opgaven, opkomst van nieuwe opgaven en het steeds meer op elkaar ingrijpen ervan vragen om een samenhangende visie: een verhaal van Drenthe.
- Naast een inhoudelijk verhaal is het daarbij ook goed om te bepalen op welke schaal de zwaartepunten liggen voor de diverse opgaven.
- De agenda kan worden uitgewerkt tot een uitvoerings-agenda waarbij MRE en ERE kunnen aansluiten.

Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur adviseert regio's om een integrale agenda op te stellen. Zij doen dit met een vergelijkbare redenering als die wij hanteren: vraagstukken hangen zeer sterk met elkaar samen en moeten daarom integraal worden benaderd. Niet alles is mogelijk en daarom moeten er keuzes worden gemaakt. De ROB heeft het daarnaast over een passende schaal waarop het bestuur moet zijn georganiseerd. Zonder dat is het alsnog moeilijk om een integrale agenda op te stellen en uit te voeren. ***Een strategische agenda hoeft daarmee nog geen centralisme voor een regio als Drenthe met zich mee te brengen.*** Het is verstandig om als regio als geheel te bepalen op welke schaal de zwaartepunten liggen voor de diverse opgaven. De agenda biedt ook de mogelijkheid om, daar waar de oriëntaties dat noodzakelijk maken, ***differentiatie en verschil*** te borgen. De grafiek van publieke waarden en schalen (zie figuur 6) kan daarbij behulpzaam zijn.

Daarvan uitgaande is vervolgens de vraag wat de regionale schaal van Drenthe kan bijdragen aan resultaten op het subregionale, lokale maar ook bovenregionale niveau. Een inhoudelijke agenda gaat in eerste instantie over het 'wat' en het 'waarom', niet zozeer over het 'hoe'. Dat 'hoe' krijgt later vorm in programma's en projecten die op regionale, maar ook op sub- of juist bovenregionale schaal vorm krijgen. Naast inhoudelijke richting en het aanbrengen van samenhang heeft een (sterkere) vorm van agendering op regionale schaal nog andere opbrengsten:

- Een agenda van de regio (in brede zin van 't woord) leidt idealiter wel tot een uitvoeringsagenda. De plannen zijn een vorm van coördinatie waar geen (of minder dan bij regie of aansturing) centrale dwang aan te pas komt; de partijen die zich scharen achter de agenda verbinden zichzelf aan de beoogde resultaten en de inzet die daarvoor nodig is.

- De uitvoeringsagenda geeft ook een goed beeld van de capaciteit en middelen die benodigd zijn. Over het leveren van de benodigde capaciteit voor het opstellen en bewaken van de agenda worden onderling afspraken gemaakt tussen de deelnemers aan het BRE en andere samenwerkingspartners.

- Het hebben van een inhoudelijk richtsnoer is ook een 'ticket' om andere partijen (uit de economische en maatschappelijke ecosystemen) te contracteren voor de komende jaren.

4.4 Verbinding binnen en tussen de ecosystemen

Vanuit de theorie van ecosystemen wordt voorgeschreven dat samenhang, samenspel en balans binnen en tussen de drie ecosystemen nodig is om tot een florerend ecosysteem te komen.

Op de schaal van het BRE Drenthe zien wij een overzichtelijk bestuurlijk netwerk van mensen die elkaar doorgaans snel weten te vinden. Het netwerk wordt gaandeweg uitgebreid en versterkt, zoals we bijvoorbeeld zien met de aansluiting van de waterschappen en betrokkenheid van de provincie bij het veiligheidsberaad. Wel zijn de verbanden doorgaans thematisch gericht. Bovendien zijn de contacten intensiever en productiever op subregionaal niveau. Dat geldt ook ten aanzien van de verwevenheid met economische en maatschappelijke netwerken, die sowieso in Drenthe niet heel krachtig zijn. Hier zien we een los informeel netwerk van relatief weinig personen die opereren in alle drie de ecosystemen.

Sectoraal, subregionaal en lokaal wordt gezocht naar aansluiting tussen ecosystemen; vaak rondom concrete onderwerpen en soms op meerdere terreinen zoals bij de regiodeal in Zuidoost-Drenthe. ***Echter, in den brede zien we dat de verbinding tussen ecosystemen op alle niveaus nog steeds aan kracht kan winnen.***

Versterking is urgenter naarmate de opgaven daarom vragen. Oftewel: als op het niveau van de subregio's meer gebeurt, is het effectiever om (eerst) dáár te werken aan een intensievere verbinding tussen bestuurlijk, maatschappelijk en economisch systeem. Het betrekken van maatschappelijke en economische partijen is daarbij een voorwaarde voor een goede discussie op regionaal niveau áls die daar wordt gevoerd, bijvoorbeeld in het kader van de bovengenoemde strategische agenda. Meer verbinding en draagvlak onder (sub)regionale opgaven is namelijk niet enkel een zaak van bestuurders en volksvertegenwoordigers van gemeenten, provincie en waterschappen. Inbreng en betrokkenheid vanuit het economisch en maatschappelijk ecosysteem zijn minstens zo relevant. Niet alleen overheden, maar ook maatschappelijke en economische partijen hebben zich (ook) op een bovengemeentelijk schaalniveau georganiseerd. Zij redeneren vaak minder vanuit lokale (bestuurlijke) autonomie maar primair vanuit de opgave en de eigen ideeën, belangen en wensen daarbij. Bovendien vertegenwoordigen deze partijen vaak ook een achterban (denk bijvoorbeeld aan werknemers, leden of leerlingen).

Verbinding

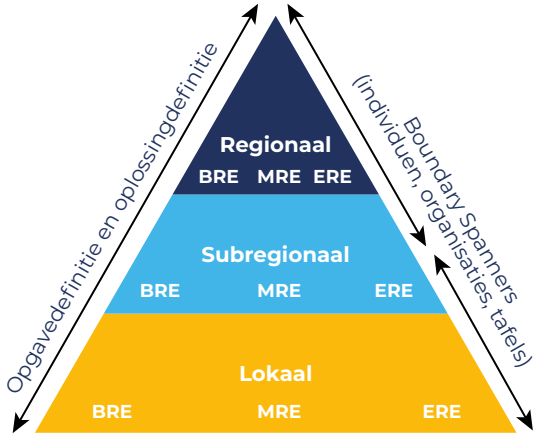
Met betrekking tot het versterken van de verbindingen merken we het volgende op:

- Ofschoon we de tendens zien dat met name het bestuurlijk ecosysteem zich versterkt, zien we dat de netwerken in Drenthe aan kracht en resultaatgerichtheid kunnen winnen.
- Waar we hierboven onder 'agendavorming' aangaven dat het belangrijk is om bij opgaven goed te differentiëren op welke schaal wat moet gebeuren (als het ware te 'knippen'), is het even belangrijk om ook goed te verbinden (als het ware te 'plakken').
- De verbinding moet worden versterkt op de diverse schalen (tussen BRE, MRE en ERE) en daartussen.
- Ga zo ver mogelijk in het betrekken van partners.
- Benut bestuurlijke, ambtelijke, economische en/of maatschappelijke spelers die op diverse lagen en in diverse sferen een rol spelen als verbinders.

Wij adviseren dus: ***versterk de verbinding op die niveaus waar 'het gebeurt'***. Betrek ook maatschappelijke en economische actoren bij de discussie over en het aangaan van maatschappelijke en economische opgaven. Daarbij is het zaak om met deze partijen zo ver mogelijk te komen in de betrokkenheid en het niet te laten bij het openstaan voor ideeën. Gezamenlijke actie vergt ook meer evenwicht in de besluitvorming, in het bijzonder rondom de verdeling van middelen.

Daarnaast is het onze aanbeveling is om de ***'piramide van ecosystemen'*** in de regio te ***verstevigen***. Daarbij gaat het om het versterken van het netwerk van actoren tussen de regionale, subregionale en lokale schaal, die betrokken kunnen worden bij, en daarmee aangesproken kunnen worden op maatschappelijke vraagstukken. Zoals de piramide-afbeelding inzichtelijk maakt: het gaat om een vertegenwoordigend principe waarbij een aantal kernspelers op de subregionale schaal ook op de regionale schaal actief kunnen zijn.

Figuur 10. **Piramide van ecosystemen in de regio.**



Belangrijk is het hebben van voldoende ***boundary-spanners.*** Dit zijn individuen of organisaties die de grenzen tussen de schalen (lokaal-subregionaal-regionaal) én tussen de leefwerelden (economisch, maatschappelijk en bestuurlijk) kunnen bewandelen en daarmee het cement zijn tussen de bouwstenen in de regio. Dit kunnen bestuurlijke, ambtelijke, economische en/of maatschappelijke spelers zijn.

4.5 Organiseren, ondersteunen en verantwoorden

Naast en na het agenderen en verbinden is het ook en vooral een kwestie van organiseren.

Bestuurlijke aansturing; ook een kwestie van bestuurscultuur

Allereerst gaan we in op de bestuurlijke aansturing van de (organisatie van de) samenwerking. Theoretisch zijn er tal van mogelijkheden om de bestuurlijke strategische samenwerking binnen BRE Drenthe te versterken. Daarvoor zijn geen nieuwe gremia noodzakelijk; de infrastructuur om elkaar te ontmoeten is aanwezig.

Daarbij moeten ***centrale spelers 'in the lead'*** zijn vanuit een verantwoordelijkheid op het gebied van regionale samenwerking. Ook en vooral gaat het om de portefeuillehouders op de onderwerpen.

Het ligt voor de hand om (ook) relevante maatschappelijke en economische partijen te betrekken bij het werken aan een strategische opgave. De wijze waarop is afhankelijk van de specifieke opgave(n) die wordt geselecteerd.

Dit zijn opmerkingen die over de structuur van de bestuurlijke samenwerking gaan. Misschien wel belangrijker voor het slagen van een sterkere samenwerking is de ***Drentse bestuurscultuur.*** Deze cultuur is er één van bescheidenheid, voorzichtigheid, en meer gerichtheid op het goed houden van de relatie dan op het uitspreken van geschilpunten en het boeken van resultaten. Ook worden successen beperkt gedeeld en uitgestraald. De bescheiden inslag van zichzelf niet op de voorgrond plaatsen en de gemoedelijkheid kunnen weliswaar een prima uitgangspunt voor samenwerking vormen, maar soms is een ***meer expliciete en scherpere interactie nodig.*** Die scherpte zit overigens ook in het manifest maken waar je succes boekt, hetgeen het draagvlak helpt vergroten. De scherpte en discussies zijn van groot belang, zeker in het licht van de verschuivende publieke waarde-behoefte. Schaarste-vraagstukken - ruimte, natuur, milieu en stikstof - samen oppakken vraagt om het manifest maken van de verschillen in belangen en vraagt om keuzes maken. Het met elkaar in scherpte kunnen discussiëren is iets wat betrokkenen ook moeten 'leren': je moet ervaren dat scherpte op de inhoud prima is, mits relaties goed zijn en blijven. Dat vertrouwen moet groeien en vergt dus oefening.

Ambtelijke capaciteit

De capaciteit voor de uitvoering van taken op lokaal niveau is er. ***Een aandachtspunt is de beschikbaarheid van ambtelijke capaciteit en expertise op bovenlokaal niveau: in de subregio's en in de regio als geheel.*** Deels hangt dit samen met de financiële en arbeidsmarktpositie van gemeenten die onder druk staat. Dat is herkenbaar in de rest van Nederland, maar door de omvang van de gemeenten en de regionale arbeidsmarkt knelt het in Drenthe des te meer. Bovendien zien we dat de gehechtheid aan de lokale autonomie en de aversie tegen dwingende structuren en actoren maken dat capaciteit liever 'in huis' wordt gehouden. Dit alles maakt dat bij een deel van de (sub)regionale opgaven er vaak sprake is van een zoektocht naar capaciteit. Naast het feit dat er altijd ambtelijke capaciteit nodig is om zaken tot stand te brengen, is de paradox hier ook nog eens ***dat juist die ambtelijke basis van essentieel belang is om de bestuurlijke samenwerking te borgen in termen van continuïteit en ondersteuning van het soms precaire besluitvormingsproces.***

Uit de voorgaande praktijk en de literatuur zou een aanbeveling kunnen volgen dat er een apart bureau wordt opgezet of versterkt om de verbinding en publieke waarde in Drenthe te organiseren. Ofschoon we de meerwaarde van een daarvoor vrijgemaakte ambtelijke ondersteuning op (sub)regionaal niveau zien en die er in zekere mate ook is met het bureau van de VDG en bijvoorbeeld de ondersteuning van de regiodeal in Zuidoost-Drenthe, zien we echter dat dat het lastig zal zijn om deze ondersteuning uit te breiden en te versterken. Ten eerste is voor een regiobureau of anderszins ambtelijke of financiële integratie op het niveau van het BRE onvoldoende draagvlak. Dat maakt dat, hoewel we het vanuit ervaringen elders in het land geen slechte keuze zouden vinden, we niet aanbevelen om een dergelijk bureau op te zetten. Ten tweede noemden we reeds de financiële krapte bij gemeenten. Ten derde ondervinden bestuurders voor het vrijmaken van capaciteit en/of middelen geen lokale steun. Tot slot willen we aangeven dat ook in regio's met een regiobureau het regelmatig lastig blijft voldoende capaciteit te organiseren.

Wat dan wel? ***Er kan gedacht worden aan lichtere vormen van capaciteitsdeling vanuit de eigen organisaties, maar wel ingebed in een stevig(er) netwerk.*** Dan gaat het bijvoorbeeld over het maken van afspraken tussen gemeenten onderling over arbeidsspecialisatie en onderlinge (kennis)uitwisseling, om gezamenlijk over meer kennis te beschikken. Daarmee wordt voorkomen dat elke gemeente deze kennis zelf moet opbouwen. Verder zijn afspraken denkbaar over ambtelijke capaciteit en/of budget dat door gemeenten, provincie en waterschappen structureel beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van de regio of subregio's. Bijvoorbeeld in het kader van de RES of de (mogelijk straks meerdere) regiodeal(s) en het Deltaplan van het Noorden. Ook kunnen leernetwerken tussen ambtenaren binnen bepaalde domeinen worden opgezet, waardoor men kennis en vaardigheden naar een hoger niveau tilt en van elkaar kan leren over goede oplossingen voor vergelijkbare problemen.

Uitgaande van een lichte, gelijkwaardige governance (zie hierboven in box 5) zouden de provincie en de VDG hierin een (sterkere) rol kunnen spelen.

Organisatie

Naast agenderen en verbinden moet samenwerken ook kunnen steunen op een goede organisatie. Hierover merken we het volgende op:

- Het eerste aandachtspunt is de bestuurlijke samenwerking. Daarbij gaat het zowel over de structuur als de cultuur. De structuur, een infrastructuur waarlangs kan worden samengewerkt, is in Drenthe aanwezig. Waar het meer om gaat is het bereiken van een cultuur met meer resultaatgerichtheid waarbij er ook scherpte is en trots op wat er is bereikt.
- Samenwerking vergt ook de inzet ambtelijke capaciteit om resultaten te bereiken maar ook om de samenwerking zelf te ondersteunen. Partners moeten afspraken maken over het vrijmaken of aanstellen van ambtelijke krachten. Provincie en VDG kunnen hier een rol in spelen.
- Om de democratische legitimiteit te borgen is het goed om te investeren in de relatie tussen samenwerkingsverbanden en de gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen. Daarvoor zijn er verschillende mogelijkheden, van 'licht' zoals werkbezoeken tot 'zware' juridische instrumenten. Begin met de versterking van het onderlinge netwerk, zoals met een breed regiocongres.

Democratische legitimiteit en betrokkenheid volksvertegenwoordigers

Het verdient aandacht de raden, staten en algemeen besturen hier goed bij te blijven betrekken. We zien dat raadsleden, provinciale statenleden en algemeen bestuursleden afstand en weinig invloed ervaren. De (geringe) respons en opkomst van volksvertegenwoordigers bij onderdelen van dit BRE-onderzoek die op hen waren gericht, onderstreept dit nog eens. Tegelijkertijd zien en horen we wel degelijk de wens om (nadrukkelijker) betrokken te worden bij regionale samenwerking. Dit gebeurt al in diverse subregio's en op het niveau van het BRE via de VDG, maar de verbinding kan sterker.

Daarom raden wij aan in het bijzonder te investeren in de relatie tussen samenwerkingsverbanden en de gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen. Daarvoor zijn ***er verschillende mogelijkheden, van 'licht' tot 'zwaar':*** van het hanteren van goede formats, werkbezoeken en een regiotour tot meer fundamentele versterkingen van de democratische legitimiteit (het verbinden van raden en de versterking van de positie van raden in gemeenschappelijke regelingen).

Wat we voor Drenthe in dit kader ook aanraden is ***versterking van het onderlinge netwerk.*** Bijvoorbeeld door het houden van een jaarlijks regiocongres of een conferentie specifiek gericht op de Drentse volksvertegenwoordigers van alle overheden. Ook is het denkbaar om rondom de te maken agenda en/of specifieke thema's bijeenkomsten te organiseren (bijv. wonen of de transitie van het landelijk gebied). Wij menen dat met deze investering in de onderlinge verbinding tussen gemeenteraden wordt gewerkt aan een basis voor strategische samenwerking. We tekenen hier wel bij aan dat de geringe betrokkenheid als een soort Droste-effect (waarin iets telkens op een ander niveau terugkomt) ook de uitwerking en implementatie van deze versterking kan belemmeren.

4.6 #Hoe dan? Bouwen aan visievorming, verbinding en organisatie

Zowel de theoretische basis als de empirie van dit onderzoek wijzen erop dat intensievere samenwerking in Drenthe de regio verder kan brengen. De opgaven van de regio vragen daarom en lenen zich daarvoor; net als we ook wel in andere regio's zien heeft geen enkele van de betrokken overheden in het gebied de bevoegdheden, middelen en bestuurskracht om zelfstandig de opgaven aan te kunnen op het gebied van economie, wonen, voorzieningen, natuur- en landschapsontwikkeling in relatie tot nieuwe en bestaande ruimtevragers, et cetera.

Een goed ontwikkelde samenwerking binnen het BRE en tussen het BRE, ERE en MRE dragen er aan bij dat Drenthe op lokaal, subregionaal, regionaal en bovenregionaal niveau verder komt. De bovenstaande aanbevelingen gaan daarom in op agenderen, verbinden en organiseren. Nu is het zaak om daaraan te gaan bouwen. Uitgaande van wat er al is, want Drenthe begint op dit gebied niet vanaf nul.

Er is in onze ogen een proces nodig om te komen tot (stap voor stap) strategische visievorming en – uitvoering. Stapje voor stapje vooruit betekent dat de strategische agenda van de regio (zie hierboven) een routekaart kent. We bevelen aan dat de belangrijkste partijen die nu samenwerken met elkaar een traject ingaan om te bepalen hoe de samenwerking nader en sterker vorm te geven en uit te breiden. Het huidige eerste halfjaar van 2022 biedt een mooi momentum met de start van het nieuwe kabinet (mogelijkheid van Regiodeals), het Deltaplan voor het Noorden en straks ook nieuwe gemeentebesturen.

Eerst is er dialoog en discussie nodig waarin Drentse overheden zich richting elkaar uitspreken over hun houding, waarden en emoties ten aanzien van het gezamenlijk werken aan strategische opgaven. Dit zou wat ons betreft de eerste stap moeten zijn in het proces. Daarna moet worden bepaald op welke niveaus men aan deze opgaven wil/moet werken, om van daaruit ook de verbinding en integraliteit te waarborgen met een strategische agenda.

Van de strategische samenwerking rondom één of enkele integrale opgaven (dus opgaven waar meerdere beleidsvelden bij zijn betrokken) kan geleerd worden over wat wel en niet werkt. Met deze lessen kan de strategische samenwerking binnen het BRE vervolgens verder worden uitgebouwd en verstevigd, mits het draagvlak daarvoor aanwezig is.

Het proces na en op basis van dit onderzoek kan als volgt worden ingericht:

1. Vormen regiegroep. Er wordt een regiegroep gevormd van bestuurlijke vertegenwoordigers van overheden. We raden aan het voorzitterschap hiervan bij een neutrale actor te beleggen. Voor een breder maatschappelijk draagvlak en verbinding kunnen meteen of in een later stadium actoren uit MRE en ERE worden betrokken.
2. Voeren verkenningsgesprekken. Met alle overheden wordt op basis van voorliggend rapport gesproken over de volgende onderwerpen:
   - Welke analyses en aanbevelingen uit dit rapport worden wel en niet ondersteund?
   - Wat zijn de opgaven waarop nadere samenwerking nodig is?
   - Welk schaalniveau is daarbij leidend, en wat kunnen de andere schaalniveaus daaraan bijdragen?
   - Welke vorm van coördinatie worden verstandig geacht?
   - Welke randvoorwaarden gelden om de samenwerking van de grond te krijgen?
3. Besluitvorming in de politieke organen. De regiegroep brengt via de besturen bij de politieke vertegenwoordigingen één voorstel in voor de vormgeving van de samenwerking. Dat wordt op eenzelfde moment besproken, zodat amenderingen mogelijk zijn.



HOOFDSTUK 5

Overzicht: De regio Drenthe in beeld

In dit hoofdstuk beantwoorden we **deelvragen 1 tot en met 7** van het onderzoek. We putten daarbij uit de onderliggende data (‘feiten’) zoals opgenomen in de ‘foto van Drenthe’ en gespreksverslagen (‘beelden’).

5.1 De specifieke kenmerken van de regio

Deelvraag 5 luidt: ***Wat zijn de specifieke kenmerken van de regio?***

Een BRE acteert binnen een bepaalde context: naar analogie van de ecosysteem-metafoor is dat de biotoop. Elke biotoop heeft bepaalde kenmerken die lastig te veranderen zijn. Deze hebben betrekking op de demografie (hoeveel inwoners heeft het gebied en wat zijn hun kenmerken), de fysieke omgeving (hoe ziet het gebied eruit), en identiteit van de regio. Bepaalde (combinaties van) gebiedskenmerken geven een BRE een meer of minder gunstige uitgangspositie en zijn daarmee van invloed op de publieke waarde creatie. De bevindingen zijn gebaseerd op open data (CBS), gesprekken en een vragenlijst onder volksvertegenwoordigers.

Demografie

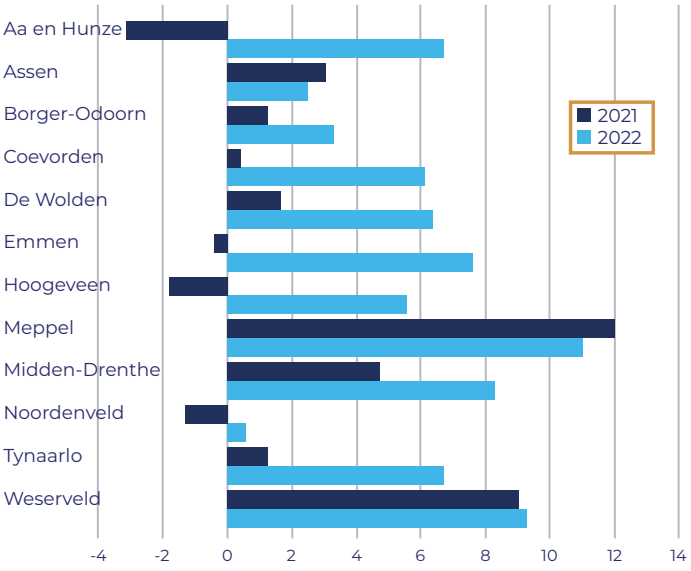
Er wonen ruim 490.000 mensen in Drenthe. Volgens eerdere bevolkingsprognoses voor de lange termijn (tot en met 2050) zou het aantal Drentse inwoners de komende jaren langzaam afnemen. Vooral voor de gemeenten Emmen en Noordenveld werd een (flinke) bevolkingskrimp verwacht. Voor vier Drentse gemeenten werd wel bevolkingsgroei verwacht: Meppel (sterke groei zelfs), Tynaarlo, Westerveld en De Wolden.

De coronacrisis zet deze prognoses in een ander daglicht. Sinds 2015 is er al een trend gaande van een toename van verhuizingen vanuit de Randstad naar de minder dichtbevolkte delen van Nederland.[14] Deze trend is tijdens de coronacrisis in een stroomversnelling geraakt, door de opkomst (en de verwachte blijvende aard) van het thuiswerken en omdat mensen andere eisen stellen aan hun huis en leefomgeving.

Als we kijken naar de bevolkingsontwikkeling van de Drentse gemeenten in het jaartal 2021 (zie figuur 10) zien we een gemend beeld, waarbij een aantal gemeenten iets zijn gekrompen (Aa en Hunze, Emmen, Hoogeveen en Noordenveld), een aantal gemeenten licht zijn gegroeid en een aantal gemeenten redelijk zijn gegroeid (Meppel en Westerveld).

De nieuwste CBS-cijfers (prognose voor de bevolkingsontwikkeling in 2022) laten deze krimpcijfers niet meer zien. Sterker nog, zij voorspellen een (kleine) groei in *alle* Drentse gemeenten. Uiteraard zijn er weer onderlinge verschillen, zo gaat de gemeente Noordenveld naar verwachting het minst groeien en de gemeente Meppel het meest. Opvallend is verder het verschil in bewolkingsontwikkeling voor de gemeente Aa en Hunze, die in 2021 nog het meest kromp en voor dit jaar groei mag verwachten.

Figuur 11. **Bevolkingsontwikkeling 2021 en 2022 Drentse gemeenten (per 1000 inwoners), CBS 2022.[15]**



Wanneer we de bevolkingsontwikkeling verder uitsplitsen valt op dat in alle gemeenten (op Assen na) een negatieve natuurlijke aanwas[16] wordt verwacht. De verwachten bevolkingsgroei in Drenthe komt dan ook voornamelijk voort uit verhuizingen, en voor een kleiner deel uit migratie[17] (zie tabel 1 hieronder). De coronacrisis en de bijbehorende ontwikkeling van thuiswerken creëren mogelijk extra belangstelling voor wonen in het ruime en rustige Drenthe waar de huizenprijzen relatief gunstig afsteken bij de Randstad. Dit kan een verklaring zijn voor de nieuwe prognose voor 2022 waarin aanzienlijk meer mensen naar Drentse gemeenten toe verhuizen dan er vertrekken. Als deze trend zich ook de komende jaren voortzet, zullen de lange termijn bevolkingsprognoses herzien moeten worden.

14 CBS, 2021. Bron: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/01/minder-gemeenten-met-bevolkingskrimp-in-2021.

15 Bron: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/01/minder-gemeenten-met-bevolkingskrimp-in-2021.

16 De natuurlijke aanwas is het aantal nieuw geboren inwoners minus het aantal overleden inwoners.

17 Het migratiesaldo is het aantal mensen dat zich in Nederland vestigt minus het aantal inwoners dat Nederland verlaat.

Tabel 1. **Prognose bevolkingsontwikkeling Drentse gemeenten (per 1000 inwoners), CBS 2022.**

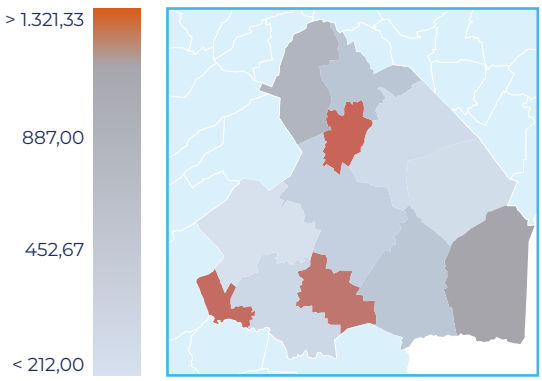
Gemeente	Natuurlijke aanwas	Verhui-zingen	Migratie-saldo	Bevolkings-ontwikkeling
Aa en Hunze	-3,03	9,49	0,28	6,73
Assen	0,06	2,54	-0,07	2,53
Borger-Odoorn	-2,19	5	0,59	3,4
Coevorden	-4,11	10,36	-0,14	6,12
De Wolden	-2,58	7,88	1,07	6,36
Emmen	-3,4	10,32	0,77	7,68
Hoogeveen	-1,51	5,92	1,33	5,74
Meppel	-0,35	8,38	3,02	11,05
Midden-Drenthe	-1,5	10,4	-0,66	8,24
Noordenveld	-4,42	4,29	0,74	0,61
Tynaarlo	-3,36	9,42	0,68	6,74
Westerveld	-4,78	12,77	1,17	9,16

Drenthe heeft te maken met ontgroening en vergrijzing. Dat de Drentse bevolking ouder wordt, is terug te zien in de verhouding 65-plussers ten opzichte van personen in de leeftijdscategorie 20-65 (grijze druk) De grijze druk ligt met 44% boven het Nederlandse gemiddelde (38,4%). In de gemeenten Westerveld (54,4%) en Noordenveld (51,8%) is de grijze druk veruit het hoogst. Uitschieters naar beneden zijn de gemeenten Meppel en Assen met respectievelijk 35,0% en 35,1%.

De groene druk in de regio Drenthe (38,4%) verschilt nauwelijks van het landelijk gemiddelde (38,6%). Het percentage geeft inzicht in de verhouding van de jeugd (0-20 jaar) tot het werkende deel van de bevolking (20-65 jaar). Uitschieters naar boven zijn onder andere Tynaarlo (43,6%) en Hoogeveen (41,0%). De groene druk ligt het laagste in de gemeenten Borger-Odoorn en Westerveld (beide 35,1%). Hoewel het aandeel jongeren in de bevolking vergelijkbaar is met 's lands gemiddelde, is het aantal ouderen in verhouding groot. Hierdoor ligt de demografische druk in Drenthe (81%) hoger dan gemiddeld (70%).

Geografie

Figuur 12. **Gemiddeld aantal adressen per km² (2020).**



De regio Drenthe staat bekend om haar 'rust en ruimte' en dit is terug te zien in het aantal adressen per vierkante kilometer. In Drenthe zijn er gemiddeld 670 adressen/km². Dit zijn er minder dan landelijk gemiddeld (1162 adressen/km²). Een duidelijk verschil is zichtbaar tussen het platteland en het stedelijk gebied. De gemeente Assen heeft met 1562 adressen/km² de hoogste adressendichtheid, en Westerveld heeft de laagste adressendichtheid (212 adressen/km²). Alle Drentse gemeenten - behalve Assen - zitten onder het landelijke gemiddelde. In Assen, Meppel, Hoogeveen en Emmen is de bevolkingsdichtheid het hoogst en zijn daarmee met afstand de meest verstedelijkte gemeenten in de regio.

De agrarische sector in Drenthe is extensief van aard: de gegevens laten zien dat de sector met 69% de grootste grondgebruiker is. Daarnaast beslaan bos en natuurlijk terrein ruim 17% van het Drents landoppervlakte, dat is meer dan gemiddeld in Nederland (12%). Ten opzichte van het landelijke gemiddelde (8,7%), heeft Drenthe een kleiner aandeel bebouwd terrein (5,8%) en binnenwateren (1,8% om 8,7%).

Box 7. Agrarische sector en MKB

De specifieke aspecten van de regio (ruimte, natuurlijke omgeving, geschiedenis) blijven niet alleen de bestaansreden vormen voor een groot deel van de landbouwbedrijven, maar ook voor het midden- en kleinbedrijf (MKB). Bovendien zijn er relatief veel familiebedrijven in de landbouwsector.[18] Opvallend genoeg ligt het aandeel MKB in de Drentse economie (95%) niet hoger dan gemiddeld in Nederland (99%).

Uit cijfers van het CBS blijkt dat in heel Nederland het aantal landbouwbedrijven tussen 2010 en 2021 daalde van 72.324 naar 52.120.[19] In 2021 zijn er in Drenthe 2.742 bedrijven, 27,4% minder dan in 2010 (3.776). Niettemin is in 2021 het aantal inschrijvingen van Drentse ondernemingen in de landbouwsector met 29,9% gestegen.

18 Provincie Drenthe, Economische koers Drenthe 2020-2023; CBS, Familiebedrijven in Nederland, 2015-2018

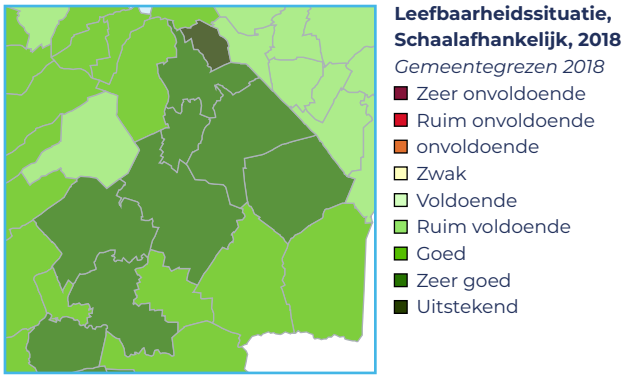
19 De cijfers zijn gebaseerd op een telling van bedrijven die produceren voor de markt en een standaardopbrengst hebben boven de 3.000 euro.

Door gesprekspartners wordt het geografisch hoogteprofiel van Drenthe met regelmaat vergeleken met een omgekeerd soepbord. Van het middenstuk, het Drents plateau, stroomt het water naar de randen. Door het veranderende klimaat is de waterhuishouding tot een belangrijk vraagstuk verworden: vooral op de hogere zandgronden groeit het watertekort uit tot een probleem voor boer en natuur. De fysisch-geografische scheidslijn tussen zand- en veengebied betreft in de praktijk ook een sociaaleconomisch onderscheid. Nog altijd wordt de relatief lage sociaaleconomische status in Zuidoost-Drenthe in verband gebracht met de historie van het veenkoloniale gebied.

Wonen

Jaren op rij scoort Drenthe hoog op de 'leefbaarometer'. Deze barometer geeft op basis van een honderdtal objectieve indicatoren een inschatting van de leefbaarheid. Volgens het CBS geeft 87% van de inwoners aan tevreden of zeer tevreden te zijn met de omgeving waarin ze wonen.[20]

Figuur 13. **Leefbarometer Drenthe, CBS 2018.**



Het aandeel koopwoningen van de totale woonvoorraad ligt in Drenthe hoger dan het Nederlands gemiddelde (66% tegenover 57%). Binnen de regio ligt het aandeel koopwoningen in de minder verstedelijkte gebieden hoger dan in de steden. Ter illustratie: 77% in Tynaarlo en 58% in Assen. Het aandeel huurwoningen in het bezit van woningcorporaties ligt in Drenthe wel lager dan het landelijk gemiddelde (25% om 29%).

De gemiddelde huizenprijzen liggen in Drenthe structureel lager dan het Nederlands gemiddelde. In 2020 was de gemiddelde huurprijs in Drenthe 284.473 euro, tegenover het landelijke gemiddelde 335.849 euro. De huizenprijs lag het hoogst in Tynaarlo, dat met 350.488 euro de enige gemeente in de regio was met een prijs boven het landelijk gemiddelde. Emmen kent de laagste huizenprijzen met een gemiddelde van 226.483 euro.

Sinds 2013 stijgen de gemiddelde huizenprijzen in Nederland én in Drenthe. Vermoedelijk wordt deze trend versterkt door de 'trek uit de Randstad' als gevolg van Covid-19. De meest recente woningmarktcijfers van de NVM laten zien dat tussen 2020 en 2021 de huizenprijzen in Drenthe zijn gestegen. In Emmen e.o. (16%) was de stijging minder dan gemiddeld (20%); in Zuidwest-Drenthe (21%) en Assen e.o. (22%) was de stijging groter.

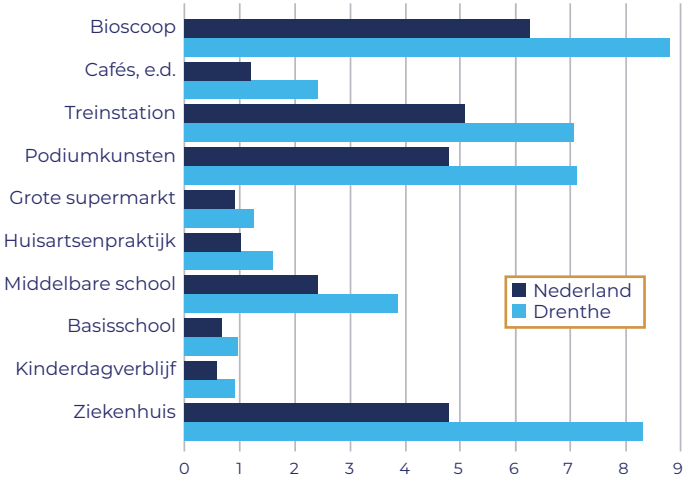
Drenthe staat voor verschillende woonopgaven, waaronder het verduurzamen van de woningvoorraad, het bevorderen van de doorstroom op de woningmarkt en het realiseren van woningen voor ouderen en voor mensen met een smalle beurs. Veel van deze opgaven worden in Zuid- en Oost Drenthe opgepakt in het kader van de Regio Deal, maar woonopgaven kunnen lokaal en subregionaal sterk van elkaar verschillen. Zo zien krimpgemeenten de leegloop van dorpen, terwijl stedelijke gemeenten als Assen en Meppel te maken hebben met een woningtekort.

Voorzieningen

De lage bevolkingsdichtheid in Drenthe vormt een uitdaging voor de bereikbaarheid binnen de regio Drenthe en het openhouden van voorzieningen, en de coronacrisis maakt deze uitdaging nog groter. Zoals figuur 14 laat zien, ligt de gemiddelde afstand tot voorzieningen in Drenthe (3,0 km) een stuk hoger dan het landelijk gemiddelde (2,0 km). Wel verschillen de afstanden per voorziening. De afstand tot een grote supermarkt, basisschool, kinderdagverblijf en huisarts is voor Drenten gemiddeld rond de één kilometer. De gemiddelde afstanden tot een bioscoop, treinstation, podiumkunsten en een ziekenhuis liggen met 7,1 tot 8,8 kilometer een stuk hoger. Ook zijn hier de verschillen met het gemiddelde in Nederland behoorlijk groot. Zoals ook elders in Nederland vaak het geval is, zijn de voorzieningen voor inwoners van grotere plaatsen dichterbij dan in landelijk gebied. In Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel zijn de voorzieningen dichterbij dan voor inwoners van de overige gemeenten. Tussen 2015 en 2019 is de gemiddelde afstand tot voorzieningen in Drenthe met 0,1 kilometer toegenomen (van 2,9 naar 3,0 kilometer).

20 CBS/Leefbaarometer, 2018. Via https://leefbaarometer.nl/kaart/#kaart.

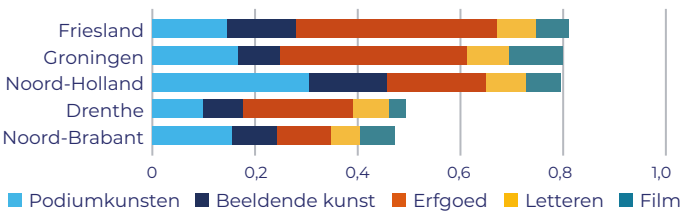
Figuur 14. **Gemiddelde afstand tot voorzieningen in kilometers, Nederland en Drenthe (CBS, 2019).**



In tegenstelling tot de interne bereikbaarheid (bereikbaarheid binnen de regio Drenthe), zal de externe bereikbaarheid (de bereikbaarheid van Drenthe als regio) naar verwachting verbeteren de komende jaren. Het Rijk werkt samen met de noordelijke provincies aan het Deltaplan voor het Noorden, waarin de verbetering van de bereikbaarheid een belangrijke rol speelt. De provincies Drenthe, Groningen, Friesland en Flevoland hebben reeds plannen ontwikkeld voor de nieuwbouw van 220.000 extra woningen in ruil voor de aanleg van de Lelylijn, de Nedersaksenlijn en het aanpakken van de huidige spoorlijn via Zwolle.[21] Realisatie van deze plannen zou de bereikbaarheid van Drenthe via openbaar vervoer aanzienlijk verbeteren. In het landelijke regeerakkoord komt de Lelylijn terug en wordt er geld voor ter beschikking gesteld.

De Boekmanstichting heeft met de regionale cultuurindex het culturele aanbod in kaart gebracht.[22] Onder het culturele aanbod wordt het zichtbare aanbod verstaan: objecten of activiteiten die kunnen worden bezocht of bekeken. Figuur 14 laat zien dat in Drenthe in vergelijking over het algemeen weinig culturele voorzieningen aanwezig zijn. Van de voorzieningen die Drenthe herbergt, relateren de meeste aan erfgoed.

Figuur 15. **Regionale cultuurindex op cultureel aanbod, gecorrigeerd voor inwoneraantal (Boekmanstichting, 2021).**



21 Bron: https://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsartikel/noord-nederland-wil-grootschalig-woningen-bouwen-in-ruil-voor-lelylijn/.

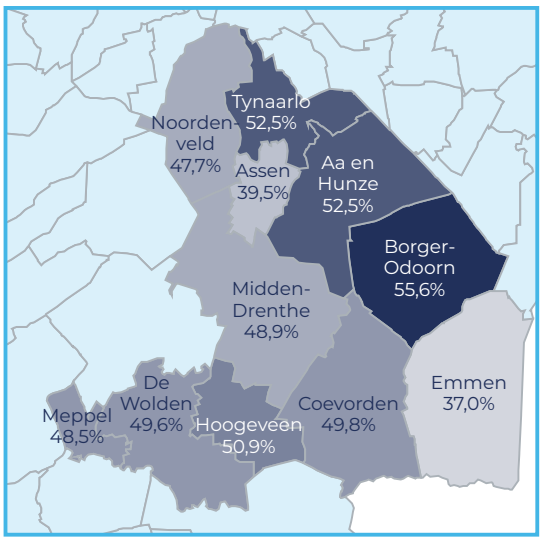
22 Het cultureel aanbod bestaat uit 22 variabelen verspreid over vijf kunstdisciplines (podiumkunsten, beeldende kunst, letteren, erfgoed en film). Meer informatie over de indicatoren is te vinden via www.boekman.nl/regionale-cultuurindex/pijlers/capaciteit/

Maatschappelijke betrokkenheid

In Drenthe doet men over het algemeen iets vaker vrijwilligerswerk (47,6%) dan in de rest van Nederland (45%). Uitgesplitst naar de Drentse subregio's bestaan er echter wezenlijke verschillen.[23] Volgens de Monitor Brede Welvaart (2020) scoren Zuidwest-Drenthe (50,8%) en Noord-Drenthe (47,6%) bij de bovenste 10 van alle COROP-regio's. Van de Drentse gemeenten doet men in Borger-Odoorn het meest aan vrijwilligerswerk (55,6%), gevolgd door Aa en Hunze en Tynaarlo (beide 52,5%). Daarentegen staat Zuidoost-Drenthe met een percentage van 43,7 op plek 23 in de ranglijst. In Assen en Emmen verricht respectievelijk 39,5% en 37% van de inwoners wel eens vrijwilligerswerk. Hoewel tussen 2015-2020 het Drents gemiddelde is gedaald van 53,2% naar 47,6%, is in Borger-Odoorn het percentage toegenomen (49,6% naar 55,6%) en in Emmen juist sterk afgenomen (46,2% naar 37%).

Op basis van figuur 16 kan een parallel worden getrokken met de adressendichtheid in de regio: hoe minder verstedelijkt de gemeente is, hoe meer vrijwilligerswerk er wordt gedaan. Dit duidt op de grote cohesie (ook wel *naoberschap* genoemd; zie onder) in de dorpen en op het platteland.

Figuur 16. **Vrijwilligerswerk, CBS 2020.[24]**

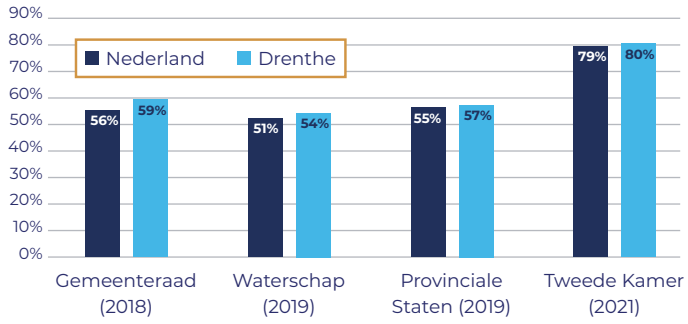


Het opkomstpercentage bij verkiezingen ligt in Drenthe steeds net iets boven het landelijk gemiddelde (zie ook figuur 17 hierna). Bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 was het Drentse opkomstpercentage 80,2%, tegenover 79% landelijk gemiddelde. In de gemeenten in het oosten van de regio was de opkomst lager dan in het westen en noorden van de regio. In Emmen was de opkomst het laagst (75%) en in Tynaarlo en De Wolden het hoogst (85%).

23 Bron: CBS, 2020. Het CBS meet vrijwilligerswerk als % van de bevolking van 15 jaar en ouder dat in de voorgaande 12 maanden vrijwilligerswerk heeft verricht.

24 Van gemeente Westerveld zijn geen gegevens bekend bij het CBS.

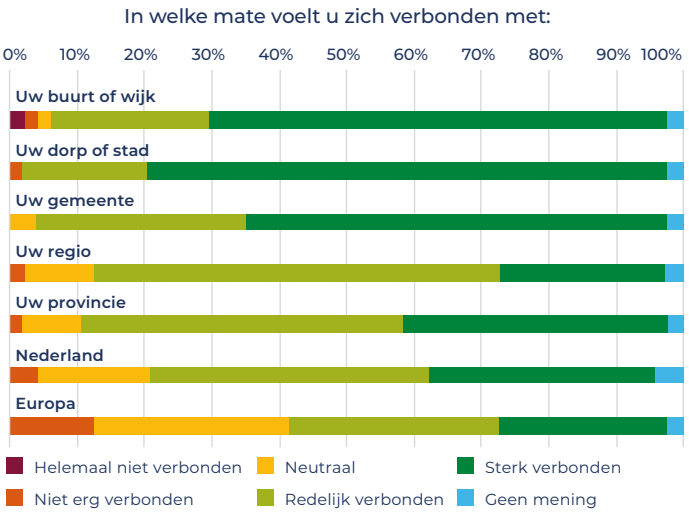
Figuur 17. **Opkomstpercentages verkiezingen.[25]**



Regionale identiteit[26]

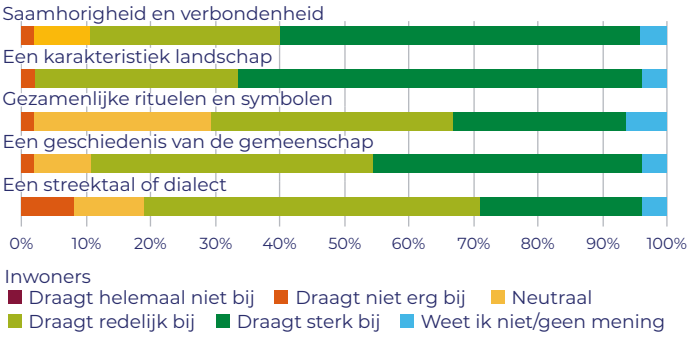
De genoemde sociale cohesie is onlosmakelijk verbonden met naoberschap - het begrip dat je in de buurt omziet naar elkaar. Gesprekspartners wijzen op de voortdurende relevantie van het begrip voor de Drentse identiteit: er is aandacht voor de medemens. Toch heeft het naoberschap van oudsher ook een autonoom karakter. Het idee was dat men het samen zonder hulp moest rooien. Dat deed men bijvoorbeeld via de eeuwenoude Boermarken: van oorsprong bestuurlijke organisaties, waarbij de 'buren' samen verantwoordelijk waren voor gemeenschappelijke gronden. In dit kader noemen gesprekspartners de ons-kent-ons-cultuur die binnen Drenthe heerst. De grote oriëntatie op de eigen omgeving wordt bevestigd door de enquête die is uitgezet onder volksvertegenwoordigers. Zo laat figuur 18 zien dat bestuurders zich meer met hun dorp of stad verbonden voelen dan met Drenthe als geheel.

Figuur 18. **Antwoord op de vraag 'In hoeverre voelt u zich verbonden met...?' N=48.**



In de interviews wijzen gesprekspartners er op dat de normen en waarden van naoberschap de afgelopen decennia onder druk zijn komen te staan. Dat steeds meer mensen van buiten zich in Drenthe vestigen, is een ontwikkeling die hieraan zou hebben bijgedragen. Desondanks geeft 56% van de respondenten aan dat saamhorigheid en verbondenheid een belangrijk aandeel heeft in de identiteit van de regio (figuur 19). Hoewel de grafiek toont dat het merendeel van de respondenten aangeeft dat alle genoemde zaken redelijk of sterk bijdragen aan de identiteit van de regio, wordt het karakteristieke landschap beschouwd als belangrijkste component.[27]

Figuur 19. **Antwoord op de vraag 'In hoeverre dragen de volgende zaken bij aan de identiteit van de regio?' N=48.**



In aanvulling op naoberschap en het Drentse landschap, wordt door gesprekspartners gewezen op bescheidenheid en terughoudendheid als typerende eigenschappen voor Drenten. Beide vormen zowel een kracht als een risico, vindt men: de sfeer is altijd gemoedelijk, maar er wordt niet altijd naar elkaar uitgesproken wat men daadwerkelijk vindt. Daarbij wordt doorgaans wel de kanttekening gemaakt dat er niet één Drent bestaat.

25 Bron: Verkiezingen.nl

26 In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen regio's met een 'dikke' of 'dunne' regionale identiteit (zie o.a. Terlouw, K. (2012) *From thick to thin regional identities?*). Een 'dunne' regionale identiteit kan de samenwerking binnen een regionaal ecosysteem compliceren, al kunnen ook binnen een regio culturele verschillen bestaan die een uitdaging vormen voor samenwerking (zie Groenleer, M. & Verheul, W.J. (2017), *Regiovorming: tussen inhoud en institutionalisering*). Een dikke regionale identiteit kan zowel positieve effecten (onderling verbindend) als negatieve effecten (de buitenwereld uitsluitend) hebben.

27 In hun verkiezingsprogramma's (2019-2023) benadrukten politieke partijen (o.a. PvdA, VVD, GroenLinks) hun trots op de Drentse taal en het streven naar de cultivering ervan.

Box 8. Vergelijking regiokenmerken Drenthe met de regio's Noord-Holland Noord, Groningen, Friesland en Noordoost-Brabant

Demografie en geografie

Van de casusregio's in het landelijke onderzoek naar BRE's heeft Noord-Holland Noord de meeste inwoners, en Drenthe de minste. Dit geldt ook voor de adressendichtheid. De grijze druk is het hoogst in Drenthe, en verschilt het meest van Noordoost-Brabant. De groene druk is vergelijkbaar met de andere regio's, al is deze in Groningen iets lager.

Wonen

Het aandeel koopwoningen in Drenthe is te vergelijken met Noord-Holland Noord, Friesland en Noordoost-Brabant. Het aandeel huurwoningen in het bezit van woningcorporaties is daarentegen laag en vergelijkbaar met Noord-Holland Noord. Samen met Noordoost-Brabant, ligt in deze regio's de gemiddelde huizenprijs van koopwoningen boven het Nederlands gemiddelde. De huizenprijs in Groningen ligt daar ver onder.

Voorzieningen

De afstand tot voorzieningen als de supermarkt, basisschool en kinderdagverblijf is voor alle casusregio's vergelijkbaar. De huisartsendichtheid in Noord-Holland Noord, Groningen en Friesland is ongeveer gelijk aan het landelijk gemiddelde. In Noordoost-Brabant is deze lager, en in Drenthe juist hoger.

Maatschappelijke en politieke betrokkenheid

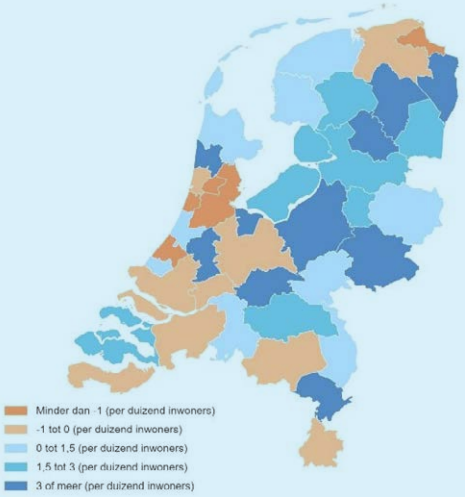
In de casusregio's wordt ongeveer evenveel aan vrijwilligerswerk gedaan, met Friesland als uitschieter naar boven. Hetzelfde geldt voor de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen.

Regionale identiteit

Zowel in Noord-Holland Noord als in Noordoost-Brabant is een dunne regionale identiteit met sterke subregio's geïdentificeerd. In beide regio's vindt men het lastig de identiteit te definiëren. Drenthe kent belangrijke ruimtelijke en culturele karakteristieken. Meer dan in Drenthe bestaat in Friesland een dikke regionale identiteit, waarvoor Friese symbolen en een eigen taal van grote betekenis zijn.

Box 9. Corona als uitdaging én kans

Figuur 20. **Saldo verhuizingen, april t/m december 2020, CBS.**



De coronacrisis heeft Nederland op zijn kop gezet en houdt ons land nog altijd in haar greep. Voor de regio Drenthe brengt corona zowel uitdagingen als kansen met zich mee. Als uitdagingen zien we dat de groep kwetsbare mensen in ernst en omvang is gegroeid, door een toename aan eenzaamheid, het wegvallen van structuur, minder sport en beweging, minder sociale contacten en hogere ervaren stress en depressieve gevoelens. 18% van de Drenten geeft bijvoorbeeld aan dat hun fysieke en mentale gezondheid door de coronacrisis is verslechterd.[28] Ook ondernemers hebben het zwaar in de coronacrisis, waarbij zeker zelfstandigen aangeven een lager inkomen te hebben door de coronacrisis. De weggevallen sociale ontmoetingen zorgen er in de samenwerking binnen het BRE en tussen de drie ecosystemen ook voor dat er geen verdieping van de (bestuurlijke) relaties plaatsvindt.

Als kansen van de coronacrisis zijn digitalisering en thuiswerken enorm toegenomen. Door het toegenomen werken op afstand kunnen werknemers verder van hun werk af wonen en hechten zij meer belang aan de leefomgeving en het eigen huis. Er zijn eerste tekenen dat dit leidt tot een 'omgekeerde braindrain', waarbij mensen uit de Randstad - waar de huizenprijzen nog altijd stijgen - richting Drenthe trekken, waar de woningen betaalbaarder zijn en er meer rust, natuur en ruimte is.[29] Andersom vergroot digitalisering en afstand werken ook de potentiële arbeidsmarkt voor Drenten, die hierdoor een baan kunnen zoeken op een grotere afstand van hun huis. Dit vormt een mogelijk risico voor Drentse bedrijven en overheden, die op een reeds krappe arbeidsmarkt dan lastiger geschikt personeel kunnen vinden.

28 Bron: https://onderzoek.in/effectencorona/drenthe/
29 Bron: https://eenvandaag.avrotros.nl/item/wordt-corona-het-keerpunt-voor-krimpregios-wonen-in-de-stad-door-thuiswerken-minder-nodig/

5.2 Het BRE van Drenthe

Deelvraag 2 luidt: ***Hoe ziet het BRE (Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem) eruit?***

Onder het BRE (Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem) verstaan wij het geheel aan gestructureerde interbestuurlijke samenwerking binnen een gebied. Landelijke samenwerkingsverbanden (zoals de Vereniging Nederlandse Gemeenten) en niet-regionale, thematische samenwerkingsverbanden (zoals de G40 of P10) vallen buiten de scope van het onderzoek. NB: Onderstaande constateringen over aantallen samenwerkingsverbanden zeggen niets over kwaliteit van die samenwerking. De genoemde bevindingen zijn dan ook geen waardeoordelen maar een beschrijving van de situatie.

Als uitgangspunt zien wij de schaal van Drenthe als één BRE. Dit is dan ook de geografische scope voor het onderzoek. Binnen deze scope hebben wij ook aandacht voor de subregio's (Noord, Zuidoost en Zuidwest-Drenthe), de bovenregionale samenwerking en de positie van de waterschappen. In de onderstaande tabel geven we weer hoe er op de verschillende schaalniveaus bestuurlijk wordt samengewerkt. We schetsen in de tabel per schaalniveau de voornaamste samenwerkingsverbanden. Daar waar sprake is van samenwerking met actoren uit het maatschappelijke (MRE) en/of economische ecosysteem (ERE) geven we dit aan.

Tabel 2. **Overzicht actoren bestuurlijk ecosysteem per schaalniveau.**

Actoren bestuurlijk ecosysteem (BRE)		
Boven-regionaal	**Economisch** • Chemport Europe (ook ERE en MRE) • Industrietafel Noord-Nederland (ook ERE en MRE) • Noorderlink (ook ERE en MRE) • Noord-Nederland (ook ERE en MRE) • Economic Board Noord-Nederland (ook ERE en MRE) • Noordelijke Ontwikkelmaatschappij (ook ERE) • Groningen Airport Eelde • Eems Dollard Regio (EDR) • RBO Rijn-Oost • BNG Bank NV • GR Noordelijk Belastingkantoor • GROS-overleg: Actieteam grensoverschrijdende economie en arbeid • Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) • Regio Zwolle • Woningmarktregio Groningen-Drenthe • Noordelijk Duitslandoverleg • Platform Middelgrote Gemeenten • BAN PersoneelsDiensten • Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten U.A. **Onderwijs en kennis** • Scholingsalliantie Noord (ook MRE) **Cultureel** • We The North (ook MRE)	**Welzijn, zorg en sport** • Topsport Noord (ook MRE) • Jeugdbescherming-Noord • RIEC Noord **Natuur, recreatie en omgeving** • Bestuurlijk Overleg Waddengebied • Omgevingsagenda Noord • Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) • Prolander • Agenda voor de Veenkoloniën • Samenwerkingsverband P10 • Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw **Energie en duurzaamheid** • Investeringsagenda waterstof Noord-Nederland (ook ERE en MRE) • *New Energy Coalition* (ook ERE en MRE) **Overig** • GR Samenwerkingsorganisatie Publiek Vervoer Groningen Drenthe • GR OV-bureau provincies Groningen en Drenthe • K6 (samenwerking tussen provincies met krimp)
BRE Drenthe	**Economisch** • Het Verkeers- en Vervoersberaad Drenthe (VVBD) • Veiligheidsregio Drenthe (VRD) • Gemeenschappelijke Regeling Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD) **Welzijn, zorg en sport** • GGD Drenthe (Gemeenschappelijke Regeling GGD Drenthe) • Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio • GGZ Drenthe • Jeugdhulpregio Drenthe • PRACHT-werkgroep **Onderwijs en kennis** • Regiegroep Drentse Onderwijskwaliteit (is onderdeel van de VDG)	**Natuur, recreatie en omgeving** • NV Waterleidingmaatschappij Drenthe • NV Waterbedrijf Drenthe • GR Recreatieschap Drenthe (ook MRE en ERE) • Werkgroep Markerein (is onderdeel van de VDG) • Regionaal Waterprogramma 2022-2027 **Energie en duurzaamheid** • Regionale Energie Strategie Drenthe (ook MRE en ERE) **Overig** • Vereniging van Drentse Gemeenten (VDG) • BOKD (valt onder overkoepelende organisatie Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen)

Actoren bestuurlijk ecosysteem (BRE)		
Subregionaal	**Economisch** • GR WEDEKA Bedrijven (ook ERE) • Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe • Arbeidsmarktregio Groningen (ook MRE en ERE) • Arbeidsmarktregio IJsselvechtstreek (regio Zwolle) (ook MRE en ERE) • Samenwerkingsorganisatie De Wolden-Hoogeveen (SWO) • Area Reiniging NV • Rova Holding NV • GR EMCO-groep • Regio Groningen-Assen (Regiovisie Groningen-Assen 2030) • BOCE-gemeenten **Welzijn, zorg en sport** • Jeugdhulp Zuid-Drenthe • Jeugdbescherming Noord- en Midden-Drenthe • Overijsselse Ombudsman • WMO Noord- en Midden-Drenthe • WMO Zuid-Drenthe • Werkplein Drentsche Aa (sociale dienst)	**Natuur, recreatie en omgeving** • Stuurgroep Waterketen Groningen-Noord-Drenthe • Samenwerking Waterketen Noordelijke Vechtstromen • Stichting Bodembeheer Schoonebeek **Energie en duurzaamheid** • Regionale Energie Strategie Groningen (ook MRE en ERE) • Lokaal Bestuursakkoord Water
Lokaal	✖	✖
Waterschappen	• GR waterschappen Noorderzijlvest-Hunze en Aa's inzake IBA (GR inzake aanleg, instandhouding, beheer en onderhoud van individuele behandeling van afvalwater) • Beheerovereenkomst zuiveringstechnische werken • Project 'Laat u niet verassen' (Vechtstromen en Hunze en Aa's)	• Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus Tricijn (GBLT) (Vechtstromen) • Samenwerking Waterketen Noordelijke Vechtstromen • Fluvius (Drents Overijsselse Delta)

Structuur van het bestuurlijk regionaal ecosysteem Drenthe

Samenwerkingsverbanden gemeenten binnen het BRE Drenthe

Voor zover bij ons bekend zijn er in totaal 111 regionale samenwerkingsverbanden[30] waaraan Drentse gemeenten, provincie Drenthe en/of de waterschappen Hunze en Aa's, Drents Overijsselse Delta, Vechtstromen en Noorderzijlvest deelnemen. Aan 78 verbanden (70,3%) nemen ten minste twee Drentse gemeenten deel. Gemiddeld nemen 7,26 gemeenten deel aan een samenwerkingsverband in Drenthe. Emmen is de gemeente die het vaakst deelneemt in samenwerkingsverbanden (53), gevolgd door Coevorden (50) en Hoogeveen (48).
De gemeenten Emmen en Coevorden werken het meest intensief samen: er zijn 33 samenwerkingsverbanden waarin zij beide deelnemen. De twee minst intensief samenwerkende gemeenten in Drenthe delen nog steeds 24 samenwerkingsverbanden. In verhouding met andere regio's is dit opvallend veel. Ter vergelijking: in Fryslân is 13 het minimum en in Groningen 11. In het zuiden van Drenthe - en dan met name in het zuidoosten - wordt intensiever samengewerkt dan in het noorden.

In figuur 21 worden samenwerkingsverbanden tussen Drentse gemeenten gevisualiseerd. Een lijn tussen twee gemeenten betekent dat zij een samenwerkingsverband delen. Samenwerking met gemeenten buiten Drenthe zijn niet meegenomen op deze kaart.

Figuur 21. **Samenwerkingsverbanden waaraan alleen gemeenten uit Drenthe deelnemen.[31]**



30 We hanteren als definitie: samenwerkingsverbanden waaraan tenminste 2 gemeenten deelnemen, of 1 gemeente en 1 waterschap, of 1 gemeente en de provincie uit de regio. Het betreffen gemeentegrens overstijgende en/of inter-bestuurlijke samenwerking met een belang voor de regio. Daarnaast gaat het om (min of meer) geïnstitutionaliseerde samenwerking. Dat zijn bijv. GR-en of samenwerkingen op basis van een convenant of bestuurlijke tafels.

31 Visualisaties door Geodienst (CIT, Rijksuniversiteit Groningen). Data door KWINK groep, PROOF adviseurs, eigen bewerking (2021)

We zien dat de bestuurlijke samenwerking *binnen* het BRE Drenthe zich afspeelt op een tweetal schaalniveaus[32]: het schaalniveau van de provincie Drenthe en het schaalniveau van de subregio's. Het schaalniveau van de regio wordt - afhankelijk van het thema of de opgave - niet altijd als het meest logische en natuurlijke niveau van samenwerking gezien, omdat de subregio's (Noord, Zuidoost en Zuidwest Drenthe) qua opgaven en profiel soms sterk verschillen van elkaar. De twee schaalniveaus *binnen* het BRE duiden we hieronder kort.

Regio Drenthe

Op de schaal van Drenthe werken overheden samen in de verplichte samenwerkingsverbanden GGD, de Veiligheidsregio en de regionale uitvoeringsdienst. Daarnaast zijn er op dit niveau enkele semi-verplichte samenwerkingsverbanden ingericht ten behoeve van de Regionale Energiestrategie (RES), het Zorg en Veiligheidshuis Drenthe en de Jeugdhulpregio Drenthe.

Binnen het BRE Drenthe zijn er verschillende vormen van vrijwillige samenwerkingsverbanden die niet (hiërarchisch) aan elkaar verbonden zijn en op diverse beleidsdomeinen opereren. Dit betreffen bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden als de Sociale Agenda, Drentse Zorgtafel, Sport Drenthe, Recreatieschap Drenthe, de Taskforce Vitale Vakantieparken, het Drents Energieloket, Regiegroep Drentse Onderwijskwaliteit en het Muziekakkoord Drenthe.

Voor de overkoepelende strategische afstemming binnen Drenthe zijn er op het niveau van de gemeentebestuurders de portefeuillehoudersoverleggen van de VDG, waar vaak ook de provinciebestuurders aansluiten. De VDG kent de volgende portefeuillehoudersoverleggen: Gezondheid en Welzijn, Energie Klimaat en Milieu, Onderwijs en Cultuur, Sport, Participatie Schulden en Integratie, Economische Zaken, Financiën, Ruimte en Wonen. Daarnaast houdt de VDG zich onder meer bezig met de lobby over financiële tekorten, de aanpak van de coronacrisis, de implementatie Wet tijdelijke maatregelen Covid-19 en het herstelplan corona. Hiermee pakt de VDG een breder scala aan onderwerpen op dan enkel de thema's die zij in hun strategische agenda 2018-2022 hebben benoemd (zie figuur 22).

Bestuurlijke sleutelfiguren geven over de hele linie aan dat de regio Drenthe wordt gekenmerkt door het '12+1' principe: twaalf gelijkwaardige gemeenten met een provincie die naast de gemeenten staat, niet erboven. In de data zien we een negentiental samenwerkingsverbanden terug waar door de provincie en de twaalf Drentse gemeenten wordt samengewerkt, in twee daarvan nemen ook de vier waterschappen deel. Het feit dat de regio uit 'slechts' twaalf gemeenten en één provincie bestaat, maakt dat de regio als een overzichtelijke regio met korte lijntjes tussen bestuurders in de samenwerking wordt ervaren door de gesprekspartners. Zij duiden, tenslotte, de verbinding met- en betrokkenheid van de vier waterschappen in de samenwerking in de regio als sectoraal, maar binnen die sectorale opgaven erg functioneel.

Subregio's binnen Drenthe

Box 10. Het subregionale schaalniveau

Samenwerking in het BRE Drenthe verloopt vaak via de subregionale schaalniveaus langs specifieke thema's en opgaven. De samenstelling van deze samenwerking in de subregio's verschilt per thema en opgave, maar zijn in sterke mate congruent met de COROP-regio's. Wanneer we in dit rapport spreken over Noord-, Zuidoost- of Zuidwest-Drenthe spreken we dan ook over de samenwerkende gemeenten uit de COROP-regio, tenzij anders aangegeven.

In het BRE Drenthe zien we drie sterke clusters van subregionale samenwerking: Noord-Drenthe, Zuidoost-Drenthe en Zuidwest-Drenthe. De subregionale samenwerking betreft hoofdzakelijk samenwerking op vrijwillige basis. Mede daardoor wordt er in de subregio's niet altijd in dezelfde samenstelling samengewerkt. Zo is de gemeente Hoogeveen zowel onderdeel van de Dutch TechZone (Zuidoost-Drenthe) als de Regio Zwolle (Zuidwest Drenthe). Daarnaast zijn de gemeenten Midden-Drenthe en Aa en Hunze geen onderdeel van de Regio Groningen-Assen (Noord-Drenthe), maar is Aa en Hunze wel onderdeel van de Regiodeal Zuid- en Oost-Drenthe. In de gesprekken alsmede uit de data komt naar voren dat op het niveau van deze subregio's het meest intensief wordt samengewerkt. In de beelden komt tevens naar voren dat de subregio's een bestuurlijke en economische oriëntatie naar buiten de regio hebben.

32 NB: Ook het bovenregionale niveau van Noord-Nederland is een belangrijk schaalniveau voor bestuurlijke samenwerking, zie hiervoor de paragraaf 'Samenwerkingsverbanden met partijen buiten het BRE Drenthe en bovenregionale samenwerking' op pagina 44.

Noord-Drenthe *(Aa en Hunze, Assen, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo)*
Samenwerkingsverbanden op het subregionale niveau van Noord-Drenthe betreffen onder meer Werkplein Drentsche Aa, Inkoop WMO en Jeugdhulp Noord-Drenthe, Overlegorgaan Drentsche Aa, Stuurgroep waterketen Groningen-Noord Drenthe, Groningen Airport Eelde, Regio Groningen-Assen, Area NV. In de bestuurlijke samenwerkingsverbanden heeft Noord-Drenthe een sterke focus op Groningen.

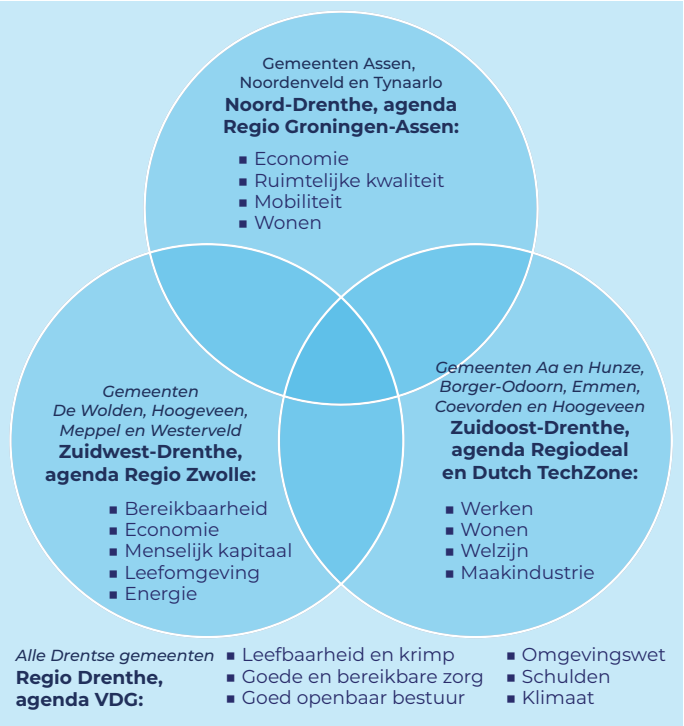
Zuidoost-Drenthe *(Borger-Odoorn, Coevorden Emmen)*
Binnen Zuidoost Drenthe wordt er onder andere samengewerkt in LEADER Zuidoost-Drenthe, Regio Deal Zuid- en Oost Drenthe, Drentse Zonneroute A37, GR EMCO groep, Lokaal Bestuursakkoord Water, Project 'Laat u niet verrassen', Dutch TechZone, BOCE-gemeenten, Stichting Bodembeheer Schoonebeek, Europark Coevorden, RegioCampus Emmen. In de bestuurlijke samenwerkingsverbanden heeft Zuidoost-Drenthe een link met Hardenberg (provincie Overijssel) en Duitsland.

Zuidwest-Drenthe *(Hoogeveen, Meppel, Westerveld, De Wolden)*
Binnen Zuidwest-Drenthe wordt er onder andere samengewerkt in LEADER Zuidwest-Drenthe, Werkvoorzieningschap Reestmond, Fluvius, Onderwijsgroep Zuidwest-Drenthe, Stichting Scala, GR SWO, Werkvoorzieningschap Zwolle, Regio Zwolle. Zuidwest Drenthe, en dan met name Meppel en Hoogeveen, heeft een sterke oriëntatie op Zwolle.

In figuur 22 is te zien dat de subregio Zuidoost-Drenthe het meest samenhangende cluster vormt op basis van het aantal samenwerkingen binnen het BRE Drenthe. Zuidoost-Drenthe heeft ook de hoogste subregionale samenhang (62%). Subregionale samenhang betreft het percentage samenwerkingsverbanden waaraan *alle* gemeenten uit de subregio deelnemen, ten opzichte het totaal aantal samenwerkingsverbanden waaraan ten minste één van deze gemeenten deelneemt. In Zuidwest-Drenthe ligt dit percentage op 53% en in Noord-Drenthe op 48%. De samenhang waar we hier over spreken is een kwantitatief oordeel en zegt nog niets over de kwaliteit van de samenwerkingen. De opgaven waarop het subregionaal niveau dominant is betreffen: economie en arbeidsmarkt, wonen, gezondheid en onderwijs.

Ook in de ogen van de bestuurlijke, maatschappelijke en economische sleutelfiguren zijn de subregio's vaak het dominante schaalniveau waarop de overheid in regionaal verband is georganiseerd als het gaat om het werken aan opgaven. Denk hier bij aan de LEADER-trajecten, de Regiodeal Zuid- en Oost Drenthe en werken aan de woonopgave. Verder wordt op subregionaal niveau vaak afstemming en uitvoering georganiseerd op het niveau van het sociaal domein (onder andere de werkvoorzieningschappen en de inkoop van WMO en Jeugdhulp). De figuur 22 hierna geeft de agenda's van de drie subregio's weer.

Figuur 22. **Agenda's van de verschillende Drentse subregio's.**



Deelname aan samenwerking door provincie

In de bovenstaande visualisatie (figuur 22) zijn de samenwerkingen met de provincie en waterschappen niet opgenomen, maar er wordt wel interbestuurlijk samengewerkt. De provincie Drenthe neemt deel aan 56 van de 111 samenwerkingsverbanden. Dit is net iets meer dan de helft en daarin is Drenthe vergelijkbaar met de provincie Groningen. In BRE Fryslân en Noord-Holland Noord neemt de provincie deel aan een derde van de samenwerkingsverbanden en in BRE Noordoost-Brabant een vijfde. Aan vijf van deze samenwerkingsverbanden neemt geen gemeente deel. Dit betreft in alle gevallen een samenwerkingsverband op het gebied van water waaraan zowel provincies als waterschappen deelnemen (zoals het *Regionaal Bestuurlijk Overleg Noord Kaderrichtlijn Water* en het *Deltaplan Agrarisch Waterbeheer*). Daarnaast is de provincie zowel bestuurlijk als ambtelijk actief betrokken bij de VDG.

Vanuit de gesprekspartners komt naar voren dat de provincie naast de eigen taken vaak een faciliterende en netwerkende rol oppakt in het bestuurlijk regionaal ecosysteem in Drenthe. Er bestaat een ambivalente houding over deze rol van de provincie. Enerzijds geeft een deel van de gesprekspartners aan de actieve, voor een groot deel ondersteunende rol van de provincie in het bestuurlijk regionale ecosysteem te waarderen, het '12+1-adagium' wordt hier vaak genoemd. Daarbij wordt benadrukt dat de houding van de provincie een van gelijkwaardigheid zou moeten zijn: als symbool daarvoor geldt het zogenaamde 'gekantelde' huis van Thorbecke. Anderzijds wordt door bijvoorbeeld de waterschappen aangegeven dat zij het fijn zouden vinden als de provincie haar regierol meer zou pakken en geven andere respondenten aan dat zij meer regionale sturing op grote gezamenlijke opgaven (bijvoorbeeld rondom woningbouw, stikstof, de energietransitie en verdroging van zandgronden) wensen.

Deelname aan samenwerking door waterschappen

Aan 37 van de 111 samenwerkingsverbanden neemt tenminste één of meer waterschap(pen) deel. Waterschap Drents Overijsselse Delta neemt deel aan 12 verbanden, Hunze en Aa's aan 24, Noorderzijlvest aan 18 en Vechtstromen aan 15. Aan 9 van deze samenwerkingsverbanden neemt geen gemeente deel. Dat zijn, naast bovengenoemde samenwerkingen waar ook provincies deelnemen, bijvoorbeeld de GR tussen waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's en Aqualysis.

De betrokkenheid van de waterschappen in samenwerkingsverbanden loopt veelal sectoraal via specifieke opgaven en thema's: veelal ruimtelijke vraagstukken en klimaatadaptatie. De samenwerking is dan gericht op subregio's en/of is regiogrensoverschrijdend. De waterschappen lijken vooralsnog geen structurele positie te hebben binnen het BRE Drenthe. Gesprekspartners vanuit de waterschappen geven aan wel toe te willen werken naar een meer structurele positie binnen het BRE. Enerzijds vanwege het toenemend belang van (integraal werken aan) klimaat- en ruimtelijke opgaven, anderzijds zien zij ook een rol in termen van (provincie)grensoverschrijdende verbinding op het vlak van diezelfde opgaven.

VDG

De Vereniging van Drentse Gemeenten (VDG) is een provinciale afdeling van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). In de ogen van de bestuurlijke gesprekspartners vormt de VDG een gewaardeerd platform voor ontmoeting, afstemming, verbinding en het versterken van de samenwerking. Dit is onder meer terug te zien in de relatief hoge opkomst in de bestuurlijke overleggen (tafels). Ook worden mooie resultaten behaald, zoals het Drents Sport en Preventieplan. Op sommige onderwerpen wordt echter ook ervaren dat de bestuurskracht en actiegerichtheid van de VDG-tafels beperkt is. De VDG wordt daarbij ook niet genoemd als opgavegericht netwerk rondom de in 2019 in haar strategische agenda vastgestelde focusopgaven: leefbaarheid en krimp, klimaat, zorg, schulden, openbaar vervoer en de Omgevingswet. Er zijn wisselende opvattingen over de noodzaak van meer actiegerichtheid en bestuurskracht vanuit de VDG. Enerzijds is er een groep die stelt dat de VDG daadwerkelijk een meer voortrekkende rol mag oppakken in het uitzetten van een gezamenlijke, regionale visie (i.e. de 'stip op de horizon') en het omzetten van deze visie naar acties en daarbij ook het maatschappelijke veld en ondernemers meer mag betrekken. Anderzijds stellen sommige gesprekspartners dat de meer terughoudende rol van netwerk- en 'uitwisselingsplatform' past bij de identiteit van de regio.

Congruentie

De congruentie van de samenwerking betreft de mate waarin de gemeenten in het BRE ervoor kiezen om alleen met elkaar samen te werken. Met andere woorden, zoeken de gemeenten in de regio elkaar steeds op, of kiezen ze (ook) voor partners buiten de regio? We hanteren als congruentiemaat het percentage van het totaal aantal samenwerkingsverbanden waaraan alleen gemeenten uit het BRE deelnemen. Hoe hoger dat percentage, hoe congruenter de samenwerking in het BRE. In het geval van het BRE Drenthe is dit in 52% van de samenwerkingsverbanden het geval. Dit betekent dat Drentse gemeenten geregeld met elkaar samenwerken, maar ook oriëntaties buiten de provincie hebben: aan bijna de helft van de samenwerkingsverbanden van Drentse overheden nemen ook overheden van buiten de regio deel.

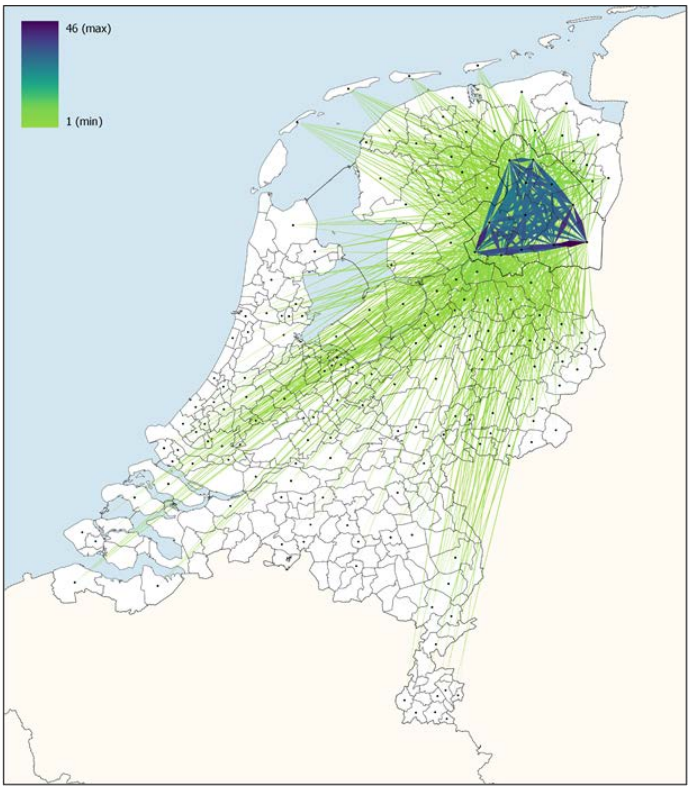
In vergelijking met andere BRE regio's is deze congruentiescore relatief laag. De score sluit echter goed aan bij de oriëntaties in Drenthe zelf. Eerder schetsten we al het beeld van de drie Drentse subregio's: het noorden van Drenthe oriënteert zich op Groningen, het zuidoosten op Hardenberg en Duitsland en het zuidwesten op Zwolle. Deze oriëntaties zien we logischerwijs terug in het aantal samenwerkingsverbanden waaraan ook partijen van buiten de regio deelnemen.

Samenwerkingsverbanden met partijen buiten het BRE Drenthe en bovenregionale samenwerking

De regiogrensoverschrijdende samenwerking betreft een totaal van 46 samenwerkingsverbanden (zie figuur 23). De samenwerking tussen Assen en Groningen is de meest voorkomende: zij delen twaalf samenwerkingsverbanden. Daarna volgen Westerveld, Coevorden en Meppel en hun buurgemeenten. Externe samenwerking vindt voornamelijk plaats met gemeenten in de buurprovincies Groningen en Overijssel. Er zijn relatief weinig samenwerkingsverbanden met Friese gemeenten. Vanuit alle Drentse gemeenten zijn er bijvoorbeeld respectievelijk 4 en 3 samenwerkingsverbanden met 'buurgemeenten' Weststellingwerf en Ooststellingwerf.

In de gesprekken met bestuurlijke, economische en maatschappelijke sleutelfiguren wordt de samenwerking op de schaal van Noord-Nederland vaak genoemd. Deze bovenregionale samenwerking vormt naast het regionale en subregionale niveau een belangrijk schaalniveau voor de bestuurlijke samenwerking. De belangrijkste opgaven waar op bovenregionaal niveau aan wordt gewerkt, betreffen: economie en arbeidsmarkt, infrastructuur en, tenslotte, schaalvoordelen in voorzieningen.

Figuur 23. **Samenwerkingsverbanden van de Drentse gemeenten, inclusief regiogrensoverschrijdende samenwerkingen.**



De gesprekspartners brengen een drietal invalshoeken van de Noord-Nederlandse samenwerking naar voren:

- De samenwerking met regio-overstijgende partners vindt veelal plaats langs de lijnen van inhoudelijke opgave(n). De RIS3-strategie, de Omgevingsagenda Noord en het Deltaplan Noord-Nederland zijn hier concrete voorbeelden van.

- Veel op de economie en innovatie georiënteerde samenwerkingsverbanden opereren op bovenregionale schaal. Denk hierbij aan het Samenwerkingsverband Noord-Nederland en de NOM (Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland.

- De Noord-Nederlandse samenwerking speelt een belangrijke rol in de lobby richting Rijk en

- 'Europa', een veelgenoemd voorbeeld is de lobby rondom de Lelylijn en Nedersaksenlijn.

Box 11. Vergelijking structuurkenmerken BRE Drenthe met de regio's Groningen, Friesland, Noord-Holland Noord en Noordoost Brabant

Aantal samenwerkingspartners en verbanden

Drenthe is met 12 gemeenten een relatief overzichtelijke regio. In absoluut aantal samenwerkingsverbanden in de regio zien we dat Drenthe er samen met Groningen boven uit steekt. Qua aantal gemeenten zijn Drenthe en Groningen kleinere regio's, waarin relatief veel samenwerkingsverbanden opereren. *NB. Kwantiteit zegt niets over kwaliteit.*

Aantal gemeenten in samenwerkingsverbanden

Het gemiddeld aantal gemeenten waarmee in een samenwerkingsverband wordt opgetrokken ligt relatief hoog. Enkel in Noordoost Brabant wordt gemiddeld genomen in grotere samenwerkingsverbanden samengewerkt.

Aantal samenwerkingsverbanden met partners buiten het BRE

Vergeleken met andere casusregio's zien we dat het BRE Drenthe aanzienlijk meer samenwerkingsverbanden heeft met partijen buiten het BRE Drenthe. Bij 41% van de samenwerkingsverbanden zijn partijen van buiten het BRE Drenthe betrokken. De andere casusregio's zijn meer 'gesloten', daar zij minder samenwerkingsverbanden hebben met gemeenten buiten het BRE.

Rol van de provincie in het BRE

De provincie is bij ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden in de regio betrokken. Dit is vergelijkbaar met de regio Groningen. In Noord-Holland Noord, Friesland en Noordoost Brabant is de provincie minder vaak betrokken in samenwerkingsverbanden.

Rol van het waterschap in het BRE

Voor 33,3% van de samenwerkingsverbanden geldt dat ten minste één waterschap is betrokken. Dit percentage is vergelijkbaar met Groningen. In de andere casusregio's ligt dit percentage aanzienlijk lager (7,8%-22,3%). Het aantal waterschappen in de overige regio's ligt overigens lager dan in Drenthe.

Congruentie van het BRE

De territoriale congruentie van de samenwerking in het BRE Drenthe is relatief laag vergeleken met andere casusregio's (*zie tabel 3).* In Friesland is de territoriale congruentie aanzienlijk hoger. In Noordoost Brabant is deze lager.

Tabel 3. **Vergelijking structuurkenmerken BRE Drenthe met andere BRE casusregio's.**

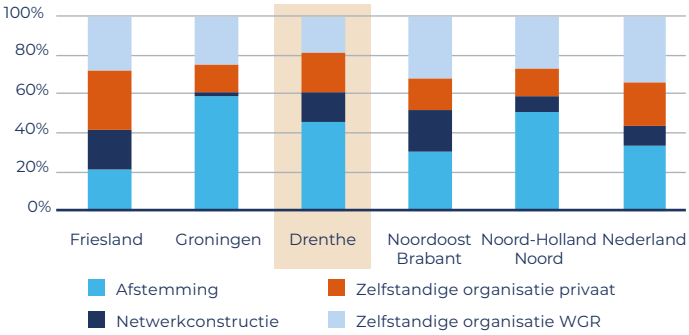
Element	Drenthe	Friesland	NO Brabant	NHN	Groningen
Aantal gemeenten	12	16	16	18	10
Aantal samenwerkingsverbanden	111	67	73	90	94
Aantal gemeenten die deelnemen aan samenwerkingsverband	7,26	6,8	9,7	6,1	5,9
Aantal samenwerkingsverbanden waaraan provincie deelneemt	50,5%	29,8%	21,9%	32,2%	52,1%
Aantal samenwerkingsverbanden waaraan waterschap deelneemt	33,3%	22,3%	12,3%	7,8%	29,8%
Territoriale congruentie	52%	75%	39%	59%	53%
Minimum/maximum aantal gedeelde samenwerkingsverbanden tussen twee gemeenten	24 / 33	13 / 25	4 / 20	5 / 22	11 / 19
Aantal sw-verbanden met partijen buiten het BRE	46	17	n.n.b.	23	34

Juridische vormen en domeinen van samenwerking

Juridische vorm

In figuur 24 is te zien voor welke juridische vormen is gekozen bij samenwerking in Drenthe en Nederland. Als wordt gekeken naar de vormen van gestructureerde vormen van samenwerking dan kiezen gemeenten in Drenthe bovengemiddeld vaak voor (informele) samenwerking op basis van afstemming[33] (46%). Het betreft hier samenwerkingsovereenkomsten, convenanten, beleids- en bestuursovereenkomsten en regelingen zonder meer. Voorbeelden van deze afstemmingssamenwerking betreffen de RES, de Commissie Landelijk Gebied, de Agenda voor de Veenkoloniën en de Sociale Agenda.

Figuur 24. **Juridische vormen van samenwerkingsverbanden (vergeleken tussen BRE casusregio's).**



Na afstemming wordt in Drenthe het meest (20%) samengewerkt via een zelfstandige organisatie[34] op basis van privaatrecht (Stichting/BV/NV). Dit aandeel ligt rond het landelijk gemiddelde. Voorbeelden hier van zijn de VDG, Waterleidingmaatschappij Drenthe, Rendo Holding, Dimpact en Area.

Er wordt vergeleken met het landelijk gemiddelde relatief weinig (19%) gewerkt op basis van gemeenschappelijke regelingen (WGR). Dit betreffen onder meer de veiligheidsregio Drenthe, de GGD Drenthe, SNN; maar ook de werkvoorzieningsschappen en leerwerkbedrijven, zoals Stark, Reestmond, EMCO en Werkplein Drentsche Aa.

In 15% van de gevallen vindt samenwerking plaats op basis van een netwerksamenwerking[35]. Dit is daarmee het minst voorkomende juridische construct dat in samenwerking wordt gebruikt. Voorbeelden van netwerksamenwerking zijn de Jeugdhulpregio's Noord en Midden-Drenthe en Zuid-Drenthe.

Domeinen samenwerking

In figuur 25 is te zien dat de meeste samenwerkingsverbanden in Drenthe zich - in lijn met het landelijke beeld - richten op het beleidsdomein ruimte. Dit domein beslaat onder andere het fysiek domein, water, recreatie, mobiliteit en landbouw. Dit betreffen bijvoorbeeld de GR van de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's, Fluvius, Omgevingsplatform Drenthe, maar ook het Verkeers- en Vervoersberaad Drenthe. Dit betreft 32%, en ligt daarmee licht hoger dan het landelijk gemiddelde. Vervolgens richten samenwerkingsverbanden in Drenthe zich in 22 gevallen op economie en arbeidsmarkt (13%), in 22 gevallen op energie en duurzaamheid (13%), in 21 gevallen op onderwijs, cultuur en sport (12%) en in 19 gevallen op veiligheid en volksgezondheid (11%). Deze percentages liggen ongeveer gelijk met het landelijk gemiddelde. Het aandeel samenwerkingsverbanden dat zich in Drenthe richt op belastingen en bedrijfsvoering richt licht lager dan het landelijk gemiddelde.

Samenwerkingsverbanden kunnen zich op meerdere beleidsdomeinen richten (zoals bijvoorbeeld de VDG). Dat is in Drenthe in 45 van de 111 samenwerkingsverbanden het geval. Combinaties die het meest voorkomen zijn samenwerkingsverbanden op het gebied van economie en ruimte (14 keer, zoals de Regio Groningen-Assen, Agenda voor de Veenkoloniën en de LEADER-trajecten); energie & duurzaamheid en ruimte (11 keer); en onderwijs, cultuur & sport met ruimte (11 keer).

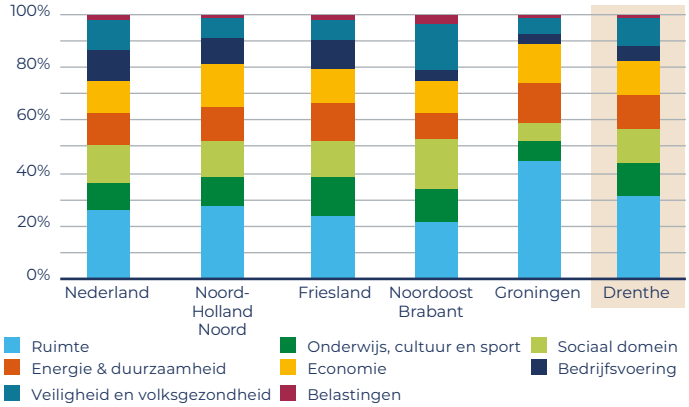
Veel samenwerkingsverbanden op regionaal (Drenthe)niveau zijn langs specifieke thema's of domeinen georganiseerd en dus niet integraal. In de beelden van de gesprekspartners wordt dit voor een deel geweten aan een gebrek aan structuur, eenduidigheid en gezamenlijke gerichtheid in de regionale samenwerking. Sommige bestuurders geven aan dat zij hierdoor aan een 'grote hoeveelheid tafels moeten zitten om dingen gedaan te krijgen' en het lastig is om de gemeenteraden 'goed te koppelen aan de samenwerkingsverbanden'. Op subregionaal niveau herkennen we een grotere hoeveelheid van domeinoverstijgende samenwerkingsverbanden. Dit zijn bijvoorbeeld de Regio Zwolle, Regio Groningen-Assen en de BOCE-gemeenten.

33 Samenwerking op basis van afstemming betekent dat betrokken partijen met elkaar afstemmen wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn, maar dat de bevoegdheden bij de overheden zelf blijven liggen.

34 Samenwerking in een zelfstandige organisatie betekent dat bevoegdheden worden op- of overgedragen aan een zelfstandige entiteit. Dit kan publiekrechtelijk worden vormgegeven, op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen óf privaatrechtelijk.

35 Netwerksamenwerking betekent dat de ene overheid een taak voor de andere overheid uitvoert; al dan niet via een dienstverleningsovereenkomst, centrumregeling, overeenkomst tot opdracht of andere netwerkconstructie. Hier ligt dan vaak een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke overeenkomst aan ten grondslag.

Figuur 25. **Beleidsdomeinen van samenwerkingsverbanden (vergeleken tussen BRE casusregio's). NB: één samenwerking kan zich op meerdere beleidsdomeinen richten.**



Box 12. Vergelijking samenwerkingsverbanden Drenthe met de regio's Noord-Holland Noord, Groningen, Friesland en Noordoost Brabant

Juridische vormen van samenwerking

In Drenthe, Groningen en Noord-Holland Noord is (informele) afstemming op basis van samenwerking de meest voorkomende vorm van samenwerking. Ook in Friesland en Noordoost Brabant wordt er vaak gekozen voor afstemming, al komen samenwerkingen op basis van een gemeenschappelijke regeling daar iets vaker voor.

Domeinen van samenwerking

In alle casusregio's richten de meeste samenwerkingsverbanden zich op het beleidsdomein ruimte. Daarnaast is het sociaal domein in de meeste casusregio's een belangrijk beleidsdomein. Hier richten de samenwerkingsverbanden in Groningen en Noord-Holland Noord zich relatief minder op.

Bestuurscultuur en interne verhoudingen binnen het BRE

Typering van de bestuurscultuur

In de gesprekken komt naar voren dat de Drentse identiteit en in het verlengde daarvan ook de Drentse bestuurscultuur mede gebaseerd is op historie. Een Drents kenmerk dat zijn invloed heeft op het bestuur is de sociale samenhang: 'naoberschap'. Het betekent simpelweg dat buren elkaar altijd met raad en daad terzijde staan. Diverse gesprekspartners stellen dat dit voortkomt uit het verleden toen overheidsondersteuning letterlijk ver weg was, en men op zichzelf en de omgeving aangewezen was. De impact die het naoberschap heeft op de hedendaagse bestuurscultuur is tweeledig en bijna paradoxaal. Enerzijds leidt het op het niveau van de individuele gemeente tot een drang naar autonomie en zelfstandigheid. Anderzijds weten bestuurders elkaar via korte lijntjes snel te vinden en kent men elkaar.

De korte lijntjes en het feit dat bestuurders elkaar vaak zien zorgt voor een ontspannen bestuurscultuur, maar draagt ook bij aan een zekere mate van schroom om daadwerkelijk te zeggen waar het op staat. Drenten worden wel getypeerd als 'te aardig om eerlijk te zijn'. Het gevolg hier van is dat conflicten vermeden worden en kwesties niet uitgesproken worden, waardoor ze lang onder de oppervlakte aanwezig blijven.

Dit uit zich soms ook in het beperkt uitwisselen van argumenten. Hetgeen op zijn beurt kan leiden tot een patstelling en vertragend werkt in het geval er bestuurlijke besluiten genomen moeten worden. Een van de bestuurlijke gesprekspartners typeerde deze karakteristiek van de Drentse bestuurscultuur als volgt: ***'Als het schuurt, dan schuurt men met een lichte korrel'***. Het effect is dat er veel aankomt op het ambtelijke niveau onder de bestuurlijke samenwerking: aan de ene kant om de continuïteit te waarborgen in langdurige trajecten, aan de andere kant om de bestuurlijke besluitvorming voor te bereiden en in goede banen te leiden.

Er wordt veel in de relatie geïnvesteerd omdat elkaar kennen en vertrouwen belangrijke factoren zijn in de Drentse bestuurlijke samenwerking. Dit leidt in de samenwerkingsverbanden en aan bestuurlijke tafels tot veel afstemming, maar ook tot een zekere mate van vrijblijvendheid en minder actiegerichtheid. Als gevolg hiervan ontstaat het gevoel van grote bestuurlijke drukte; ook omdat veel overleg wordt gevoerd langs de lijnen van de (vele) thema's in plaats van integraal. Een groot deel van de bestuurlijke gesprekspartners heeft daarom de behoefte aan meer strategische visie en coördinatie op de samenwerking in het Drentse bestuur, al dan niet door één partij met mandaat.

Tegelijkertijd en daarentegen wordt 'het hoofd boven het maaiveld uitsteken' ook gezien als iets on-Drents.

Bovenstaande punten hebben een gevoelsmatige tegenstelling in zich: er is veel afstemming en samenwerking, maar desalniettemin worden er weinig resultaten geboekt. Door sommige gesprekspartners wordt dit de Drentse 'bestuursparadox' genoemd. De Drentse bestuurscultuur is er tenslotte ook een waarin er veel bescheidenheid is over de regio en haar potentie en waar er weinig gezamenlijke 'trots' op de regio is, zeker naar buiten toe.

Interne verhoudingen

De karakteristieken van de Drentse (bestuurs)cultuur zien we ook terug in de interne verhoudingen op het niveau van de Drentse samenwerking. Er zijn weinig sterke hiërarchische verhoudingen; gemeenten zijn relatief gelijkwaardig. De provincie is een partij die zich vaak naast de gemeenten opstelt en ook deelneemt aan bijvoorbeeld de bestuurlijke tafels van de VDG. Wat daar bij helpt, zo geven sommige gesprekpartners aan, is het feit dat de vier gedeputeerden een achtergrond bij gemeenten hebben. Mede daarom kennen ze de (inter) gemeentelijke dynamiek.

Wanneer we kijken naar de interne verhoudingen binnen de regio Drenthe, valt nog een aantal punten op:

- De regionale schaal van Drenthe wordt niet door elke gesprekspartner binnen het BRE Drenthe (h)erkend als de relevante schaal om integraal overstijgende vraagstukken op te pakken. Respondenten wijzen erop dat de verschillende gemeenten en regio's qua opgaven en profiel (te) sterk van elkaar verschillen. Op verschillende domeinspecifieke vraagstukken (zoals de Veiligheidsregio, de GGD, en de RES) wordt het regionale niveau wel gezien als relevant schaalniveau. Samenwerking is daarmee thema-afhankelijk op verschillende niveaus in het BRE.

- Op het schaalniveau van Drenthe is er geen duidelijke centrumgemeente. Op subregionale schaal zien we dat er een natuurlijk evenwicht ontstaat waarin de grotere HEMA-gemeenten (Hoogeveen, Emmen, Meppel en Assen) de rol van centrumgemeente op zich nemen.

- De economische belangen stuwen de gemeenten in de subregio's richting partners buiten de regio (bijvoorbeeld Groningen, Zwolle, Hardenberg en Duitsland).

- Er is geen duidelijk, herkenbaar en gezamenlijk profiel of merk (naar buiten toe) van de Drentse samenwerking. Gemeenten en hun inwoners zijn qua identiteit sterker op het lokale niveau of op de subregio georiënteerd.

- Bestuurders in de regio treffen elkaar veelvuldig in verschillende samenwerkingsverbanden in Drenthe. Er zijn 'veel dezelfde gezichten'.

- Verbinding tussen verschillende ecosystemen kunnen worden gemaakt door zogenaamde 'boundary-spanners': organisaties of individuen die actief de grenzen van sectoren/gebieden overstijgen om tot een overkoepelend netwerk te komen. Ook kunnen deze individuen of organisaties de grenzen tussen de schalen (lokaal-subregionaal-regionaal) overbruggen.

Stabiliteit van instituties

BRE Drenthe kent relatief stabiele lokale instituties. In de periode 2015-2019 zijn er in het BRE 14 wethouders opgestapt in de regio, dat is per gemeente gemiddeld 1,2 wethouder[36]. In de gemeente Assen stapten de meeste wethouders op: acht, waarvan zes in 2019 en 2 in 2017 - allen om politieke redenen. In de gemeente Westerveld stapten drie wethouders op - allen in 2019 om politieke redenen. In de gemeenten De Wolden, Noordenveld en Hoogeveen stapte één wethouder op.

Tussen 2013 en 2019 waren er in Nederland 274 affaires rond integriteit rond bestuurders in het lokale bestuur.[37] Tien hiervan vonden plaats Drenthe (3,6%): vier in Emmen, twee in Hoogeveen en één in Assen en Noordenveld. Het landelijke gemiddelde van integriteitsaffaires per gemeente ligt op 0,77; voor Drenthe is dat dus 0,83.

36 NB: Het vroegtijdig beëindigen van een ambtstermijn kan verschillende motivaties hebben. We onderscheiden de motieven politiek (bijv. een coalitiebreuk of breuk in de fractie), integriteit en persoonlijk (bijv. gezondheid of een nieuwe baan).

37 Een integriteitsaffaire betreft het al dan niet vermeend overtreden van geldende morele waarden, normen en regels. Dit kunnen ook (per partij verschillende) interne regels zijn. Het gaat hierbij expliciet om affaires en niet in alle gevallen om onomstotelijk vastgestelde schendingen. Wel moet de betrokken politicus zijn afgetreden en/of gesanctioneerd zijn, of de feiten moeten voldoende ernstig en geloofwaardig zijn en in de pers tot vraagtekens over iemands integriteit hebben geleid.

Box 13. Vergelijking bestuurscultuur Drenthe met Noord-Holland Noord, Groningen, Friesland en Noordoost-Brabant

Bestuurscultuur

De bestuurscultuur van Drenthe wordt getypeerd door gemoedelijkheid en consensus en is hiermee vergelijkbaar met die in Noordoost Brabant. In Noord-Holland Noord en Groningen wordt de bestuurscultuur getypeerd door directheid en duidelijkheid. De samenwerking in Friesland gaat meer uit van een gedeelde identiteit.

Interne verhoudingen: rol centrumgemeente

In de casusregio's Noordoost Brabant en Noord-Holland Noord is er, net zoals in Drenthe, ook geen duidelijke dominante centrumgemeente. In Noordoost Brabant zien sommige gesprekspartners dit als een mogelijke verklaring voor de egalitaire bestuurscultuur aldaar. In Friesland en Groningen zijn Leeuwarden en Groningen de centrumgemeenten. Doorgaans wordt de houding van Leeuwarden door bestuurders als positief ervaren door een afwezigheid van dominantie. In Groningen geven de gesprekspartners aan dat Groningen en het ommeland elkaar niet altijd kunnen vinden op prioriteiten en het ambitieniveau als het gaat om de complexe opgaven.

Interne verhoudingen: de regio en de gemeente

In zowel Friesland als in Noord-Holland Noord komt bij veel gesprekspartners naar voren dat gemeenten een sterke behoefte hebben aan autonomie. Daarnaast geven ook gesprekspartners uit Friesland aan dat urgentie en een evident belang nodig zijn voor een daadkrachtige regionale samenwerking.

Interne verhoudingen: de regio en de provincie

Bij alle casusregio's komt naar voren dat de verhouding met de provincie wisselend wordt gewaardeerd. Daarbij vallen de grenzen van de provincie in de casusregio's Friesland en Groningen net zoals in Drenthe samen met de grenzen van het BRE. In deze drie BRE's geeft dit de provincie, ten opzichte van de provincies in andere BRE's, een bijzondere positie. De provincie beslaat (1) de volledige BRE-regio, maakt (2) onderdeel uit van het BRE en heeft zich (3) ertoe te verhouden.

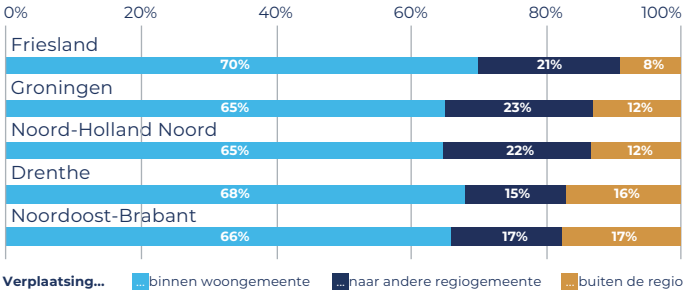
5.3 Het maatschappelijk ecosysteem

Deelvraag 3 luidt: ***Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit?***

Met het maatschappelijke ecosysteem bedoelen we ten eerste, het gebied dat vanuit het perspectief van inwoners doorgaat als 'de regio'. Oftewel, waar speelt het leven van mensen zich af? Dit meten wij door op basis van OViN data vervoersverplaatsingen van inwoners van Drenthe in kaart te brengen (Daily Urban System). Een tweede onderdeel van het maatschappelijk ecosysteem is het geheel aan maatschappelijke actoren (zowel inwoners als maatschappelijke organisaties) dat zich inzet voor het realiseren van maatschappelijke opgaven. Hierbij kijken wij naar de elementen voor een sterk maatschappelijk ecosysteem zoals de aanwezigheid van onderwijs-, zorg en culturele instellingen en sociale cohesie (geïndiceerd door de mate van vrijwilligerswerk en opkomst verkiezingen).
In tabel 4 staan de meest genoemde maatschappelijke samenwerkingsverbanden (op lokaal, subregionaal, regionaal en bovenregionaal niveau).

Leefgebied inwoners

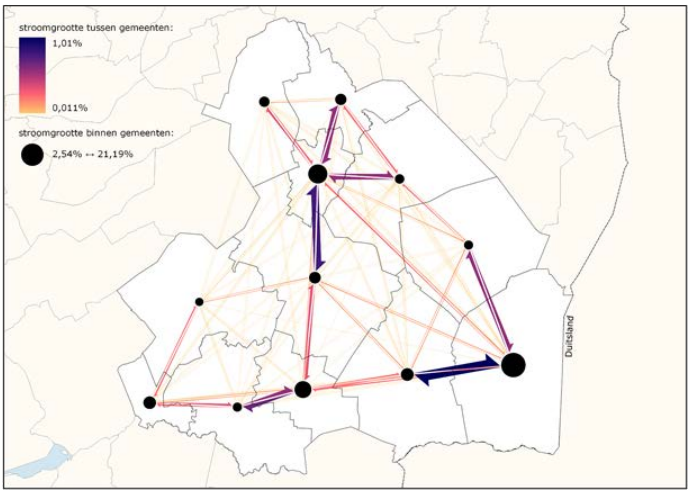
Figuur 26. **Verplaatsingen binnen, tussen en buiten regio's in vergelijkend perspectief.**



Figuur 26 hiervoor laat zien dat 83% van de alle verplaatsingen van Drenten binnen de eigen regio plaatsvindt. Het grootste deel van deze verplaatsingen in de regio (68%) vindt binnen een gemeente plaats (intra-gemeentelijk) en 15% tussen twee gemeenten (intergemeentelijk). Inwoners van de regio Drenthe bewegen zich dus overwegend binnen de grenzen van hun eigen woongemeente. Dit is in lijn met het beeld bij andere regio's. In vergelijking verplaatsen Drenten zich daarnaast relatief veel (16% van de bewegingen) buiten de regio.

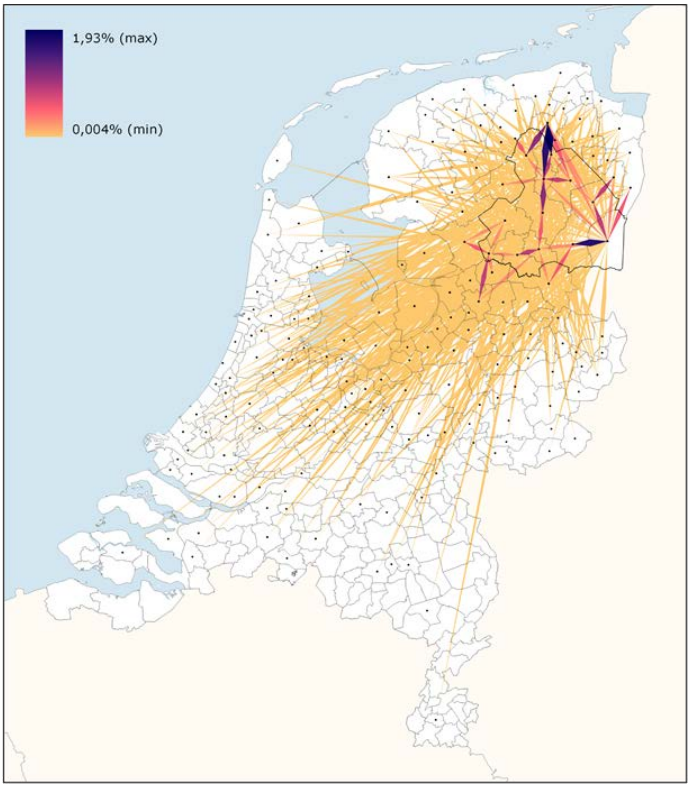
Binnen de regio Drenthe (zie figuur 27) is Assen een duidelijke hub: vanuit alle gemeenten vinden bewegingen van en naar Assen plaats. In Emmen vallen het hoge aantal intergemeentelijke verplaatsingen (grote zwarte stip) en de grote verkeersstroom van en naar Coevorden (donkere pijl) op. Een mogelijke verklaring is het hoge aantal inwoners van Emmen (22% van alle Drenten). De verplaatsingen van en naar Meppel zijn - gezien dit een van de Drentse steden is - relatief laag.

Figuur 27. **Mobiliteitsstromen als percentage van alle mobiliteit binnen de regio Drenthe (OViN 2015-2017, CBS).**



Als we kijken naar de 16% verplaatsingen die regiogrens-overschrijdend zijn (zie figuur 28 hierna) zien we drie duidelijke subregio's terugkomen: in Zuidwest-Drenthe is er een sterke mobiliteitsstroom van en naar Zwolle, in Noord-Drenthe is er een sterke stroom van en naar Groningen, in Zuidoost-Drenthe is er een sterke stroom binnen de regio tussen Emmen en Coevorden en tussen Emmen en Borger-Odoorn. De drie grootste provincie-overschrijdende stromen gaan allemaal van en naar Groningen: vanuit Tynaarlo, Assen en Noordenveld.

Figuur 28. **Interne en externe mobiliteitsstromen als percentage van alle mobiliteit van, naar of binnen de regio Drenthe (OViN 2015-2017, CBS).**



Maatschappelijke actoren

Tabel 4. **Overzicht actoren maatschappelijk ecosysteem per schaalniveau.**

	Actoren maatschappelijk ecosysteem (MRE)
Bovenregionaal	**Economisch** • Chemport Europe (ook ERE en BRE) • Industrietafel Noord-Nederland (ook ERE en BRE) • Noorderlink (ook ERE en BRE) • Economic Board Noord-Nederland (ook BRE en ERE) • Dimpact • Samenwerkingsverband Noord-Nederland (ook BRE en MRE) **Onderwijs en kennis** • Scholingsalliantie Noord (ook BRE) • Succesvolle doorstroom Noord-Nederland (samenwerking noordelijke HBO- en MBO-instellingen) • Universiteit van het Noorden • NHL Stenden Hogeschool • Terra MBO • SchoolpleinNoord • CMO STAMM • Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland • Rijnland Instituut **Welzijn, zorg en sport** • Topsport Noord (ook BRE) • ZorgpleinNoord • Healthy Ageing Network Northern Netherlands • Wijzelf BV • Solidair Groningen-Drenthe • Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten **Cultureel** • Noordelijk Overleg Cultuur (NOC) (ook BRE) • We The North (ook BRE) • Stichting Kunst & Cultuur Groningen-Drenthe • Filmhub Noord: Knooppunt Filmeducatie Groningen, Friesland, Drenthe • Het Oversticht • Herbestemming Noord **Natuur, recreatie en omgeving** • Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland (ook BRE en ERE) • Stichting Landinrichting en Bodemverontreiniging Noord-Nederland • Stichting Stimuleringsfonds • Vereniging Stadswerk Nederland • Regiegroep Natura 2000 **Energie en duurzaamheid** • Investeringsagenda waterstof Noord-Nederland (ook BRE en ERE) • New Energy Coalition (ook ERE en BRE) **Overig** • Stichting A&O Fonds • Administratiekantoor DataLand

BRE Drenthe

Onderwijs en kennis
- Talentenregio
- Kennisplatform Armoede Drenthe
- Trendbureau Drenthe
- Technologie & Zorgacademie
- Kennisplatform op Burgerkracht

Welzijn, zorg en sport
- Sport Drenthe
- Drenthe beweegt
- Drenthe gezond
- Drenthe Sport Duurzaam
- Programma Drenten Samen Gezond en in Beweging
- Moedige Dialoog Drenthe
- Sociale Agenda Drenthe
- GLI Drenthe
- Hartveilig Drenthe (samenwerking VDG en provincie)
- Stichting Scala-Welzijn
- Drents Zorglandschap (is onderdeel van de VDG)
- Drentse Gezondheidstafel38
- Drentse Alliantie Zorg
- Alliantie Drentse Zorg voor Ouderen
- Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe
- Huisartsenzorg Drenthe
- Zorgbelang Drenthe
- Treant Zorggroep
- Icare (regionale samenwerking wijkteams)
- Stichting Woonservice Drenthe
- Netwerk Zorginitiatieven Drenthe

Energie en duurzaamheid
- Regionale Energie Strategie (ook BRE en ERE)
- Drents Energieloket
- Energiewerkplaats Drenthe
- De Drentse KEI (Koepel Energie-Initiatieven)
- 'Drenthe geeft door'

Cultureel
- Platform Drentse Musea
- Erfgoed Drenthe
- Jeugdfonds Kunst & Cultuur
- Cultuurfonds
- Huus van de Taol
- Culturele Alliantie
- Drentse Cultuur Academie
- Muziekakkoord Drenthe
- Compenta: Cultuureducatie met Kwaliteit
- Poppunt Drenthe
- Biblionet Drenthe

Natuur, recreatie en omgeving
- GR Recreatieschap Drenthe (ook ERE en BRE)
- Omgevingsplatform Drenthe
- Taskforce Vitale Vakantieparken
- Stuurgroep 'Koloniën van Weldadigheid'
- Natuur en Milieufederatie Drenthe
- Agrarische Natuur Drenthe
- Agrarische Natuurvereniging Drenthe (één voor heel Drenthe)
- Het Drentse Landschap
- Landschapsbeheer Drenthe
- Groen Drenthe Werkt
- IVN Natuureducatie Drenthe

Overig
- NV Waterleidingmaatschappij Drenthe (WMD)
- Project 'Aan de slag met preventie in Drentse gemeenten'

Subregionaal

Economisch
- Arbeidsmarktregio Groningen (ook BRE en ERE)
- Arbeidsmarktregio Zwolle (ook BRE en ERE)
- Arbeidsmarktregio Drenthe (ook BRE en ERE)
- Stichting Bodembeheer Schoonebeek
- Dutch TechZone

Onderwijs en kennis
- Health Hub Roden
- Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Noord- en Midden-Drenthe
- Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Hoogeveen, Meppel, Steenwijk
- Stichting Onderwijsgroep Zuidwest-Drenthe
- Sterk VO Zuidoost-Drenthe
- Stichting Onderwijsgroep Zuidwest-Drenthe

Energie en duurzaamheid
- Aqualysis
- Project 'Laat u niet verassen'

Welzijn, zorg en sport
- Zorgcollectief Zuidwest-Drenthe
- Menso Emmen
- Kans voor de Veenkoloniën

Natuur, recreatie en omgeving
- Overlegorgaan Nationaal Park Drentsche Aa
- Stuurgroep Regionaal Landschap Drents-Friese Grensstreek (Nationaal Park Drents-Friese Wold en Nationaal Park Dwingelderveld)
- TT Convenantpartners

Overig
- Energietransitie Drentse Aa
- Energietuin Assen-Zuid

Lokaal

Cultureel
- Musea en culturele verenigingen
- Cultureel Hart Assen

Welzijn, zorg en sport
- Welzijnswerk Midden-Drenthe
- Stichting Gezond Coevorden
- Gelijke Kansen Alliantie (Hoogeveen)
- Sportverenigingen

Energie en duurzaamheid
- Green Deal Aardgasvrije Wijken
- SDG-Alliantie Noordenveld
- Cittaslow International (Borger-Odoorn)

Overig
- ParkeerService UA (Hoogeveveen)
- Dorpsverenigingen
- Dorpenoverleg Midden-Drenthe
- Dorpenoverleg Westerveld
- Dorpshuizenoverleg Midden-Drenthe

Maatschappelijke initiatieven en activiteiten

38 Voorheen Drentse Zorgtafel.

Voor een sterk maatschappelijk ecosysteem is een aantal elementen nodig, waaronder de aanwezigheid van onderwijs-, zorg- en culturele instellingen en organisaties op gebied van natuur en milieu. In de regio Drenthe zien we deze elementen terugkomen. Daarnaast zien we dat in Drenthe de verbindingen en samenwerking in het maatschappelijk ecosysteem zich voornamelijk *binnen* domeinen voordoen. Dat wil zeggen: binnen het onderwijs, binnen de zorg etc., en minder tussen bijvoorbeeld de sectoren onderwijs en zorg. Het Drents maatschappelijk ecosysteem is daarmee voornamelijk thematisch ingericht. Hieronder beschrijven we per thema hoe het maatschappelijk ecosysteem er in grote lijnen uit ziet.

Onderwijs. Drenthe heeft aan het begin van het schooljaar 2020-2021 totaal 258 basisscholen, hetgeen één minder is dan in het vorige schooljaar. Er zijn meer kleine scholen dan landelijk gemiddeld en 4% van de Drentse basisscholen heeft zelfs minder dan 50 leerlingen. Het gemiddelde aantal leerlingen in Nederland is 222, maar in Drenthe ligt dit op 148 leerlingen. Ook zien we verschillen tussen de Drentse subregio's, waarbij het aantal leerlingen het laagste is in Oost-Drenthe waar (volgens de huidige meerjarenprognoses) tevens bevolkingskrimp verwacht wordt.[39] Wat betreft hoger onderwijs bestaat het Drents onderwijsveld vooral uit middelbaar onderwijs. De regio heeft totaal 20 locaties van Mbo-opleidingen en één hoofdlocatie (het Drents College in Emmen). Het enige hogere onderwijs in de regio is de locatie van NHL Stenden in Emmen, maar de hoofdlocatie van NHL Stenden bevindt zich in Leeuwarden. Opvallend veel samenwerkingen op gebied van onderwijs in Drenthe zijn op Noord Nederlandse schaal, zoals de Universiteit van het Noorden, de Scholingsalliantie Noord, NHL Stenden en het SchoolpleinNoord. Daarnaast zijn er een aantal subregionale maatschappelijke onderwijssamenwerkingen, zoals de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs Noord- en Midden Drenthe, Passend Onderwijs Hoogeveen, Meppel, Steenwijk, Sterk VO Zuidoost-Drenthe en Stichting Onderwijsgroep Zuidwest-Drenthe.

Zorg en welzijn. In de regio Drenthe staan totaal tien ziekenhuizen en klinieken, in Assen, Coevorden, Emmen, Hoogeveen en Meppel. Op gebied van zorg en welzijn kent Drenthe vooral op regionaal niveau veel maatschappelijke samenwerkingen. Veel genoemde voorbeelden zijn het Drents Zorglandschap, de Drentse Alliantie Zorg voor Ouderen, het Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe en Zorgbelang Drenthe. Ook op het gebied van sport en beweging is er een aantal regionale initiatieven, waaronder Sport Drenthe, Drenthe Sport Duurzaam en het programma Drenten Samen Gezond en in Beweging. Op lokale schaal zijn er daarnaast diverse welzijnsorganisaties en zorgcollectieven actief. Tot slot zijn er ook een aantal initiatieven over de provinciegrenzen heen waarin wordt samengewerkt met andere noordelijke provincies, zoals Zorgplein Noord en Solidair Groningen-Drenthe.

Cultuur. Binnen de culturele sector heeft Drenthe een unieke historie te vertellen, met de hunebedden, prachtige dorpen, de geschiedenis van de Koloniën van Weldadigheid (tevens Werelderfgoed) en Kamp Westerbork. Recreatie en toerisme spelen in Drenthe een belangrijke rol, zeker in de plattelandsgemeenten. Drenthe kent verschillende musea, erfgoed, muziekpodia, schouwburgen, een filmfestival, bibliotheken en talloze culturele verenigingen en gezelschappen. In Drenthe wonen daarnaast relatief veel kunstenaars (hoogste aantal uren dat mensen aan kunsten besteden in Nederland), zowel amateurs als professionals. Ook de cultuureducatie in de regio is relatief hoogontwikkeld. Drenthe werkt in Noord-Nederlands verband samen binnen het Noordelijk Overleg Cultuur (NOC) en We The North. Op regionaal niveau heeft Drenthe verschillende cultuurfondsen, het Platform Drentse Musea, de Culturele Alliantie en de Drentse Cultuur Academie. Veel Drentse culturele instanties kenmerken zich door zelfstandigheid, doordat zij bijvoorbeeld geen of slechts weinig subsidie aanvragen.

39 Bronnen: Trendbureau Drenthe, 2021 en ABF Research Primos Prognoses 2021.

Natuur, milieu en landschap. Tot slot bevindt zich in de regio een aantal private en (semi-)publieke spelers en samenwerkingsverbanden op het gebied van natuur, milieu en landschap waaronder Stichting het Drents Landschap, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten (gedrieën de Terrein Beherende Organisaties genoemd), de Natuur- en Milieufederatie Drenthe, het Drents Energieloket, de Regionale Energiestrategie Drenthe, de Waterleiding Maatschappij Drenthe en verschillende energiecoöperaties. Deze organisaties opereren veelal op het regionale schaalniveau en hebben de provincie en de waterschappen als hun natuurlijke gesprekspartners. Aan een aantal samenwerkingsinitiatieven nemen de waterschappen ook echt deel, bijvoorbeeld in de stuurgroep Regionaal Landschap (rondom het Nationaal Park Drents-Friese Wold en Nationaal Park Dwingelderveld) en het Overlegorgaan Nationaal Park Drentsche Aa.

Naast de aanwezigheid van maatschappelijke organisaties, is ook de ***maatschappelijke betrokkenheid en sociale cohesie*** onder inwoners een belangrijk element voor een sterk maatschappelijk ecosysteem. In Drenthe wordt, zoals eerder benoemd, gemiddeld iets meer vrijwilligerswerk verricht dan in de rest van Nederland (34% tegenover 32%). Gesprekspartners geven hierover aan dat sprake is van hechte lokale gemeenschappen met een rijk verenigingsleven. ***'Ieder dorp heeft een vereniging van plaatselijk belang, daar zijn twee derde van de huishoudens lid van'***.

Een laatste indicator voor de kracht van het maatschappelijk ecosysteem is het ***opkomstpercentage*** bij verkiezingen (zie ook paragraaf 2.1). Dit percentage ligt in Drenthe bij de verschillende verkiezingen steeds net iets boven het landelijk gemiddelde.

Verbinding tussen het MRE en het BRE

Wanneer we kijken naar de verbinding tussen het maatschappelijk en het bestuurlijk ecosysteem, dan valt een aantal zaken op. Allereerst benadrukken veel gesprekspartners de sterke maatschappelijke veerkracht in Drenthe, met name in de plattelandsgemeenten. Inwoners en maatschappelijke organisaties worden gekenschetst als initiatiefrijk. ***'Als inwoners iets niet zint, gaan ze snel zelf iets organiseren'.*** Ten tweede is het maatschappelijk ecosysteem relatief zelfstandig: inwoners en organisaties weten veel te regelen zonder hulp van de overheid, zeker op lokaal niveau binnen de hechte gemeenschappen. Volgens gesprekspartnets heeft dit ook een historische betekenis, omdat de Drenten samen de schrale of weggevallen voorzieningen van de overheid moesten opvangen. Dit uit zich bijvoorbeeld in de eeuwenoude Boermarken, veel vrijwillige brandweerposten tot tegenwoordig een dekkend AED-netwerk in Midden-Drenthe, om lange aanrijtijden van ambulances op te vangen. Ten derde geven gesprekspartners aan dat de contacten tussen het maatschappelijk en bestuurlijk ecosysteem goed zijn. Bestuurders zijn over het algemeen goed op de hoogte van wat er maatschappelijk speelt en kennen de maatschappelijke actoren. Zeker op (boven)regionaal niveau zitten maatschappelijke en bestuurlijke actoren geregeld aan dezelfde tafels, in tal van samenwerkingsverbanden op het gebied van onderwijs, zorg en welzijn, cultuur, natuur, milieu en de omgeving. Hierbij vallen zeker de bovenregionale (Noord-Nederlandse) samenwerkingsverbanden op, zoals We Te North en het Deltaplan Noord-Nederland.

Drenten weten elkaar dus te vinden en nemen initiatief. Hierin schuilt echter ook een zekere ambivalentie, net zoals we bij het BRE zien: inwoners en maatschappelijke actoren zijn samenwerkingsgericht en er is veel gemeenschapszin, maar zijn ook zelfvoorzienend. Drenten willen het graag samen doen, maar niet teveel afhankelijk zijn van de overheid. Dit resulteert bijvoorbeeld in relatief lage hoeveelheden subsidieaanvragen, aldus respondenten. Concluderend wordt het Drentse maatschappelijk ecosysteem (zeker op lokaal niveau) als krachtig betiteld, en relatief zelfstandig ten opzichte van het bestuurlijk ecosysteem.

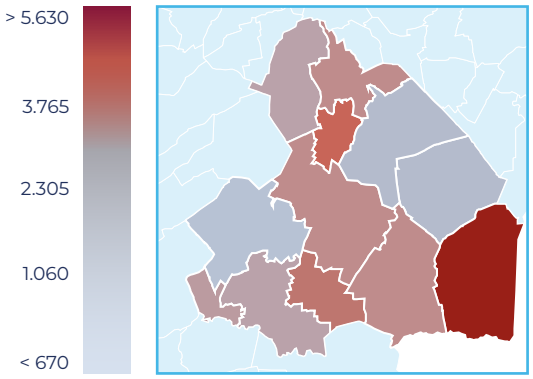
5.4 Het economisch ecosysteem

Deelvraag 4 luidt: ***Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?***

De economische kenmerken brengen wij met behulp van open data (CBS) in beeld op basis van de entrepreneurial ecosystems-benadering[40]. Wij zoomen in op het fysieke regionale aspect (waar zijn de meest bedrijven gevestigd?) en sectorstructuur binnen het ecosysteem. Daarnaast beschrijven we systeemelementen (talent, nieuwe kennis, zakelijke dienstverlening) en randvoorwaarden (formele instituties, ondernemerschapscultuur, fysieke infrastructuur en vraag gemeten door de groei in het bruto regionaal product). Kortom, in deze paragraaf beschrijven we het economisch ecosysteem (ERE). In tabel 6 geven we weer hoe dit ERE op verschillende schaalniveaus eruitziet. We schetsen in de tabel per schaalniveau alleen de voornaamste ERE's.

5.4.1 Regionaliteit en sectorstructuur

Figuur 29. **Spreiding bedrijfsvestigingen (2019).**



Het totaal aantal ***bedrijfsvestigingen*** (40.600 in 2019) ligt relatief laag in Drenthe. Dit betreft 2% van het totaal aantal bedrijfsvestigingen in Nederland (tegen 3% van het totaal aantal inwoners). De meeste bedrijven zijn gevestigd in de gemeente Emmen (7.940), gevolgd door Assen (4.555) en Hoogeveen (4.245).

Qua aantal ***werknemersbanen*** per gemeente in 2020 steken dezelfde gemeenten erboven uit. In Emmen betreft het 44.500 banen, in Assen 40.100 en in Hoogeveen 29.700 banen. Meppel volgt met ongeveer 20.000 banen. De overige gemeenten hebben alle tussen de 5.800 en 12.700 banen. Het totaal aantal werknemersbanen in Drenthe ligt in Drenthe op 203.100.

Opvallend aan de sectorstructuur van Drenthe ten opzichte van de rest van Nederland is het relatief grote aandeel landbouw, bosbouw en visserij (9% in Drenthe om 4% landelijk) en handel en horeca (24% in Drenthe ten opzichte van 20% landelijk). Het relatief grote aandeel bedrijfsvestigingen in de landbouw, bosbouw en visserij hangt samen met het bodemgebruik (veel agrarische grond). Het hoge aandeel handel en horeca hangt nauw samen met de sterke toeristische sector in Drenthe. Het aantal bedrijfsvestigingen in de zakelijke dienstverlening (23% in Drenthe om 27% landelijk) en in vervoer, informatie en communicatie (6% om 9% landelijk) is kleiner dan gemiddeld in Nederland.

5.4.2 Systeemelementen

Onderdeel van een florerend economisch ecosysteem zijn de systeemelementen. Dit zijn eigenschappen van een economie die relatief makkelijk beïnvloedbaar zijn, zoals het aantrekken van hoogopgeleiden, investeringen in research & development en de aanwezigheid van zakelijke dienstverlening.

In Drenthe is het aantal ***hoogopgeleiden*** (hbo en wo) iets hoger (29,75%) dan in de rest van Nederland (28,96%), en het aantal laagopgeleiden (basisonderwijs, vmbo, havo/vwo tot leerjaar 3 en mbo-1) iets lager (28,50% ten opzichte van 28,92%). De verschillen binnen Drenthe zijn groot als het gaat om het opleidingsniveau. Kijkend naar het aandeel hoogopgeleiden zien we dat Zuidoost-Drenthe relatief weinig hoogopgeleiden heeft onder de bevolkingsgroep van 15 tot 75 jarigen. Zo ligt het aandeel in Coevorden, Emmen en Borger-Odoorn op respectievelijk 23%, 21% en 26%. Ook Hoogeveen heeft met 20% relatief weinig hoogopgeleiden in de gemeente. Het aandeel hoogopgeleiden ligt aanzienlijk hoger in bijvoorbeeld Meppel (36%), Westerveld (36%), Assen (34%), Tynaarlo (38%) en Aa en Hunze (37%). Bij het aandeel laagopgeleiden zien we - in iets mindere mate - een zelfde verdeling in de structuur. Zuidoost Drenthe en Hoogeveen hebben het grootste aandeel laagopgeleiden (alle vier de gemeenten scoren 31% of hoger).

40 Bron: Cloosterman, Stam & Van der Starre (2018). De Kwaliteit van Ecosystemen voor Ondernemerschap in Nederlandse regio's

De investeringen in Research & Development (*'nieuwe kennis'*[41]) liggen in de regio Drenthe exact gelijk met het landelijk gemiddelde (7,8%), waarbij Zuidwest-Drenthe (8,3%) en Zuidoost-Drenthe (8,0%) meer investeren dan Noord-Drenthe (5,3%). Het percentage bedrijven in de *zakelijke dienstverlening* in Drenthe ligt lager (23,2%) dan het Nederlands gemiddelde (24,7%). In Tynaarlo ligt het aandeel het hoogste, op 30,8%. In Noord-Drenthe, op de gemeente Midden-Drenthe na (20,6%), ligt het aandeel zakelijke dienstverlening met minimaal 25,3% relatief hoog. In Zuidoost-Drenthe ligt dit percentage aanzienlijk lager, namelijk rond de 20%. In Meppel (Zuidwest-Drenthe) ligt dit aandeel op 26,9%. In Drenthe werden in 2019, het jaar voor de coronacrisis, minder (811) *bedrijven opgericht* dan gemiddeld in Nederland (908) per 1000 vestigingen. De meeste bedrijven werden opgericht in de gemeente Assen (1010), Coevorden (922) en Borger-Odoorn (921). In alle andere Drentse gemeenten is het aantal opgerichte bedrijven lager dan het landelijke gemiddelde.

5.4.3 Randvoorwaarden

De randvoorwaarden voor een economisch ecosysteem zijn moeilijker te beïnvloeden dan systeemelementen. We hebben het dan over de vraag naar producten en diensten in de regio, de stabiliteit van instituties, de fysieke infrastructuur en de ondernemerscultuur.

De groei van het *Bruto Regionaal Product* (BRP) in 2019, het jaar voor de start van de coronacrisis, is in Drenthe 0,5%. Binnen Drenthe zien we zeer grote verschillen in de subregio's op COROP-niveau als het gaat om de groei van het BRP in 2019. Voor Zuidwest- en Noord-Drenthe was er sprake van een groei van 4,7% en 1,0%. In Zuidoost-Drenthe daarentegen was er in 2019 sprake van een forse krimp van het BRP: -3,5% ten opzichte van het voorgaande jaar. De landelijke groei van het BBP[42] betrof in 2019 2,0%. De groei van het BRP lag daarmee in 2019 in Noord- en met name Zuidoost-Drenthe fors onder het landelijk gemiddelde. In absolute aantallen blijven Noord-Drenthe (€30.884,-) en Zuidoost-Drenthe (€30.172,-) achter op Zuidwest-Drenthe (€35.484,-) als het gaat om het BRP per inwoner.

Tabel 5. **BRP, BRP per inwoner en volumemutaties 2018, 2019 en 2020, Bron: CBS.**

Regio	Jaar[43]	BRP (mln euro)	BRP per inwoner (euro)	BRP volume-mutaties (%)
Drenthe	2018	15.166	30.817	1,8
	2019	15.717	31.885	0,5
	2020	15.584	31.532	-2,7
Groningen	2018	24.557	42.088	-2,7
	2019	24.848	42.480	-1,0
	2020	23.243	39.641	-6,8
Friesland	2018	19.989	30.872	1,6
	2019	21.206	32.684	3,0
	2020	20.996	32.266	-3,2
Noord-Drenthe	2018	5.690	29.665	0,1
	2019	5.928	30.884	1,0
	2020	5.906	30.667	-1,9
Zuidoost-Drenthe	2018	5.129	30.547	3,6
	2019	5.067	30.172	-3,5
	2020	4.958	29.526	-3,4
Zuidwest-Drenthe	2018	4.347	32.827	1,9
	2019	4.721	35.484	4,7
	2020	4.720	35.299	-2,8
Nederland	2018	773.987	44.917	2,4
	2019	813.055	46.876	2,0
	2020	800.095	45.874	-3,8

Het aantal wisselingen in het lokaal bestuur en integriteitsschendingen is een indicatie voor de *stabiliteit van formele instituties*. Zoals reeds aan bod gekomen bij in paragraaf 3,2 kent het BRE Drenthe relatief stabiele lokale instituties. In de periode 2015-2019 zijn er in het BRE 14 wethouders opgestapt in de regio, dit is 1,5% van het aantal opgestapte wethouders in Nederland in deze periode[44]. Daarnaast hebben er tussen 2013 en 2019 tien integriteitsschendingen plaats gevonden binnen gemeenten in Drenthe (3,6% van het landelijke totaal).

41 Nieuwe kennis wordt gedefinieerd als de investeringen in research & development afgezet tegen het totaal aan investeringen in vaste activa (productiemiddelen die langer dan één jaar worden ingezet tijdens een productieproces). Het betreft hier data uit 2018.

42 Op nationaal niveau spreken we van het Bruto Binnenlands Product (BBP), op provincie- of COROP-niveau spreken we van het Bruto Regionaal Product (BRP)

43 2019 en 2020 betreffen de voorlopige cijfers.

44 NB: Het vroegtijdig beëindigen van een ambtstermijn kan verschillende motivaties hebben. We onderscheiden de motieven politiek (bijv. een coalitiebreuk of breuk in de fractie), integriteit en persoonlijk (bijv. gezondheid of een nieuwe baan).

Qua ***fysieke infrastructuur*** zien we dat gemeenten in Drenthe met een gemiddelde afstand van 2 kilometer tot een hoofdverkeersweg en 8 kilometer tot een treinstation gemiddeld zijn ontsloten, het landelijk gemiddelde ligt op respectievelijk 2 en 7 kilometer. Tussen de Drentse gemeenten bestaan echter wel grote verschillen. De gemiddelde afstand tot een hoofdverkeersweg is in Assen (2,5km), De Wolden (2,4), Tynaarlo (2,4) en Emmen (2,1) hoger dan gemiddeld. De fysieke infrastructuur was eerder een reden voor het bedrijfsleven om zich te verenigingen in het A37-lobbynetwerk, inmiddels is het netwerk een platform verworden dat zich richt op de economische ontwikkeling en groei in de regio. Waar de gemiddelde afstand tot een treinstation voor inwoners van Meppel (2,9), Assen (3,2km), Hoogeveen (4,2km) relatief klein is, is die voor inwoners in de minder verstedelijkte gemeenten aanzienlijk groter. Voor inwoners van Noordenveld en Borger-Odoorn is deze bijvoorbeeld respectievelijk 14,5 en 15,8 kilometer. De gemiddelde **woon-werk afstand** ligt in alle Drentse gemeenten boven het Nederlands gemiddelde: het regionale gemiddelde is 28km, tegenover een landelijk gemiddelde van 23km. In Zuidoost en Zuidwest-Drenthe (met uitzondering van Hoogeveen) ligt deze hoger dan in Noord-Drenthe.

Vergeleken met het landelijke beeld zien we dat de Drenthe als geheel gemiddeld scoort op de economische systeemkenmerken en randvoorwaarden, soms iets boven het landelijk gemiddelde en soms er iets onder, maar niet met grote uitschieters omhoog of omlaag. De systeemkenmerken en randvoorwaarden lijken daarmee in de basis redelijk op orde. Echter, door de verschillende (sociaal-)economische profielen van de subregio's zien we wisselende scores over de verschillende systeemkenmerken en randvoorwaarden en is er sprake van gespiegelde opgaven. Zuidoost-Drenthe kent een relatief laagopgeleide beroepsbevolking, laag BRP, en bovendien een krimp van het BRP in 2019. Noord-Drenthe kent een relatief hoog opgeleide beroepsbevolking, maar is de groei van het BRP ten opzichte van het landelijke gemiddelde gezien laag. Daar is de groei van het BRP in Zuidwest-Drenthe zeer hoog. Tenslotte, zien we in de data een groot verschil tussen de centrumgemeenten en overige gemeenten in de subregio's in de mate waarin inwoners van de betreffende gemeenten zijn ontsloten op hoofdverkeerswegen en treinstations. Inwoners van 'niet-centrumgemeenten' hebben over het algemeen een aanzienlijk grotere afstand te overbruggen.

Structuur van het economische regionaal ecosysteem

Op het bovenregionale niveau van Noord Nederland wordt in verschillende verbanden de samenwerking gezocht tussen en door ondernemers, dit gebeurt bijvoorbeeld binnen VNO NCW-MKB Noord, LTO Noord, Smart Industry Hub Noord, bedrijvensociëteit A37 en Noorderlink. Uit de data en de beelden uit de interviews maken we op dat het economisch ecosysteem op het niveau van de regio Drenthe niet sterk is georganiseerd. Op het regionale niveau van Drenthe worden 'Ik ben Drents Ondernemer' (inhoudelijke en netwerkverbinding) en het MKB-fonds Drenthe (financiering) door de gesprekspartners genoemd als enkele van de weinige belangrijke partijen die zorgen voor verbinding in het ERE. De gesprekspartners geven aan dat er in sterke mate sprake is van versnippering in het economische ecosysteem. Waar het bedrijfsleven zich organiseert, gebeurt dit vooral op regionaal en lokaal niveau.

We identificeren een tweetal oorzaken:

- Allereerst bestaat 'het' economisch ecosysteem niet of nauwelijks op Drents niveau. Het ERE bestaat feitelijk uit een drietal subregio's met eigen profielen, belangen en activiteiten. De subregio's strekken zich bovendien uit over provinciegrenzen heen, getuige ook de drie arbeidsmarktregio's waarin de Drentse gemeenten vallen. In Noord-Drenthe is de as Groningen-Assen de economische motor. In Zuidoost-Drenthe zien we een sterke economische samenwerking tussen Emmen, Coevorden, Hoogeveen en het Overijsselse Hardenberg rondom de Dutch TechZone. Bovendien heeft Coevorden een oriëntatie richting Duitsland met het internationale industrieterrein Coevorden-Emlichheim. Tenslotte, trekt Zuidwest-Drenthe en dan met name Meppel sterk op richting de regio Zwolle. Ook de focus van de economische activiteiten verschilt sterk tussen de regio's. In de regio Groningen-Assen is er sprake van enerzijds een kenniseconomie gefocust op agrifood, biobased materials, energie, gezondheid en ICT; en anderzijds is er relatief veel zakelijke dienstverlening. In Emmen, Coevorden, Hoogeveen en Hardenberg zijn de economische activiteiten geconcentreerd rondom de maakindustrie. In Meppel-Zwolle ligt de focus op detailhandel, industrie en landbouw.

- Daarnaast bestaat het bedrijfsleven in Drenthe hoofdzakelijk uit kleinschalig MKB en veel agrarische ondernemers. Het MKB is weinig georganiseerd binnen de regio. *'De koplopers weten elkaar wel te vinden, maar het gros is familiebedrijf of een agrarisch bedrijf. Die zijn nauwelijks betrokken in het regionale economisch ecosysteem. Ze hebben daar geen tijd voor, omdat ze zich drie slagen in de rondte werken'*. Als het MKB zich organiseert, dan gebeurt dit soms op subregionaal niveau, maar hoofdzakelijk op lokaal niveau, bijvoorbeeld in de ondernemersverenigingen die iedere gemeente heeft. In de beelden van de bestuurlijke gesprekspartners komt naar voren dat zij het gevoel hebben dat deze kleine ondernemers niet goed gehoord en gevonden worden. Enerzijds komt dit, zo stellen zij, doordat ze niet georganiseerd zijn. Anderzijds zijn de Drentse ondernemers erg zelfstandig en vragen zij niet snel om overheidshulp.

Kortom: er is binnen het ERE op regionaal (Drenthe-)niveau sprake van een beperkte verbinding tussen economische actoren. De aansluiting tussen de subregionale ERE's en het regionale ERE mag in de ogen van de meeste gesprekspartners nog steviger worden ingevuld. Het bedrijfsleven is momenteel veelal georganiseerd en gefocust op bovenregionaal of lokaal/subregionaal niveau. Het naoberschap zien we sterk terug op het lokale niveau in het ERE: *'Ondernemers gunnen elkaar wat: een toerist komt slapen bij ondernemer A, kan daar meteen een fiets huren van ondernemer B en eet 's ochtends bij het ontbijt lokale streekproducten van ondernemer C'.*



Tabel 6. **Overzicht actoren economisch ecosysteem per schaalniveau.**

Actoren economisch ecosysteem (ERE)		
Bovenregionaal	**Economisch** • Chemport Europe (ook ERE en BRE) • Industrietafel Noord-Nederland (ook ERE en BRE) • Noorderlink (ook ERE en BRE) • Samenwerkingsverband Noord-Nederland (ook BRE en MRE) • Economic Board Noord-Nederland (ook BRE en MRE) • VNO-NCW MKB Noord • Noordelijke ontwikkelmaatschappij (ook BRE) • Smart Industry Hub Noord • Bedrijvensociëteit A37 • Noord-Nederlandse Innovatiestrategie (RIS3) • Deltaplan Noordelijk Nederland • LTO-Noord • Groningen Seaports • Enexis Holding NV (Noord-, Oost-, Zuid-Nederland) • Vereniging van Gemeenten Aandeelhouders binnen Noord-Nederland binnen Enexis Holding NV • Rendo Holding NV (Drenthe, Overijssel)	**Natuur, recreatie en omgeving** • Bouwend Nederland Regio Noord • Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw **Energie en duurzaamheid** • Investeringsagenda waterstof Noord-Nederland (ook BRE en ERE) • New Energy Coalition (ook ERE en BRE) • Noordelijk Innovatielab Circulaire Economie (NICE)
BRE Drenthe	**Economisch** • Ik Ben Drents Ondernemer • Marketing Drenthe • MKB Fonds Drenthe • De Ondernemersfabriek • Jouw Bedrijven Netwerk Drenthe • De Drentse Zaak • Businessclub Drents Museum • GR Gemeentelijke Kredietbank Drenthe • Regionaal Mobiliteitscentrum Drenthe	**Energie en duurzaamheid** • Regionale Energie Strategie (ook BRE en MRE) • Energiefonds Drenthe **Natuur, recreatie en omgeving** • GR Recreatieschap Drenthe (ook BRE en MRE)
Subregionaal	**Economisch** • GR WEDEKA Bedrijven (ook BRE) • Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta • Euregio Enschede-Gronau (hieronder valt ook Europark Coevorden-Emlichheim) • Arbeidsmarktregio Groningen (ook BRE en MRE) • Arbeidsmarktregio Zwolle (ook BRE en MRE) • Arbeidsmarktregio Drenthe (ook BRE en MRE) • Port of Zwolle Coöperatie UA • Werkvoorzieningschap Stark • Werkvoorzieningsschap Reestmond • Werkvoorzieningsschap Novatec • Werkvoorzieningschap Alescon • Werkplein Drenthsche Aa (WPDA) • Vierkant voor werk • Drentse Zuidas • Regionale Werkgeversbenadering (Werkbedrijf Regio Zwolle) • NV Wadinko (Overijssel, Noordoostpolder, Zuidwest-Drenthe)	**Onderwijs en kennis** • Kennispoort Drenthe • IT Hub Hoogeveen • Dutch TechZone **Welzijn, zorg en sport** • LEADER Zuidwest-Drenthe • LEADER Zuidoost-Drenthe • Ondernemerskring Midden-Drenthe **Energie en duurzaamheid** • EIP Operational Group Bio-Economie Drentsche Aa
Lokaal	• Lokale bedrijfs- en ondernemersverenigingen	

Verbinding tussen het ERE en het BRE

In de verbinding tussen het economische en bestuurlijke ecosysteem zien we een zelfde lijn en ambivalentie als in de verbinding tussen het maatschappelijke en bestuurlijke ecosysteem. In de gesprekken komt naar voren dat de economische actoren op lokaal niveau erg samenwerkingsgericht zijn, maar zij zijn ook zelfvoorzienend. Net als de maatschappelijke actoren zijn de economische actoren liever niet teveel afhankelijk van de overheid.

Een voorbeeld hier van is de corona-overbruggingslening die door de regionale ontwikkelingsmaatschappijen (in Noord-Nederland de NOM) wordt uitgekeerd. De aanvragen in Drenthe bleven achter ten opzichte van Groningen en Friesland, zowel in aantal als in kwaliteit van de aanvragen zelf. De gesprekspartners konden hier niet direct een duidelijke oorzaak voor aanwijzen, maar linken het voorzichtig aan de Drentse bescheidenheid en terughoudendheid: *'Ondernemers vragen niet zomaar om hulp, maar ze laten daardoor wel kansen lopen'.*

In de beelden van de bestuurlijke en economische gesprekspartners komt in het algemeen naar voren dat er sprake is van beperkte samenwerking en verbinding tussen het bestuurlijke en economische ecosysteem in Drenthe. Er is veel MKB in de regio dat buiten de lokale ondernemersverenigingen beperkt georganiseerd is. Maar ook worden er schakels gemist tussen het economische en bestuurlijke ecosysteem: *'in het Drentse bedrijfsleven zijn geen of nauwelijks oliemannetjes die overal bij betrokken zijn en overal lijntjes hebben'*. Hierdoor ervaren bestuurlijke gesprekspartners dat zij het MKB niet altijd even goed weten te bereiken, wordt de overheid onvoldoende gevonden door ondernemers op het vlak van subsidies en andere vormen van ondersteuning en, tenslotte, worden ondernemers relatief weinig betrokken in de samenwerking.

Bij de gesprekspartners leeft en ziet men de wens om meer op subregionaal en regionaal niveau samen te werken. De Drentse gemeenten opereren hoofdzakelijk vanuit een eigen economische visie. En daar waar de verbinding wordt gelegd is deze vaak niet structureel, maar afhankelijk van individuen. De afhankelijkheid van de betrokkenheid van deze individuele bestuurders en ondernemers is een risico voor de continuïteit van de economische samenwerking. Waar het aan ontbreekt is een gedeelde visie op de samenwerking, zoals die er wel is in delen van de Drentse subregio's binnen regiogrensoverschrijdende partnerschappen (uitgewerkt in bijvoorbeeld het Programma Economie van de Regio Zwolle, het Economische Platform van de Regio Groningen-Assen, of rondom de Dutch TechZone). Hier is in veel gevallen sprake van economische trekkracht van buiten de regio.

Daar waar er sprake is van een sterke samenwerking tussen het economische en bestuurlijke systeem in Drenthe merken de gesprekspartners op dat de overheid vaak de regie neemt en het bedrijfsleven volgt.

Box 14. Vergelijking economisch regionaal ecosysteem Groningen, Drenthe, Friesland en Noordoost Brabant

Systeemelementen. In vergelijking met de andere casusregio's zijn de verschillen binnen de regio relatief groot. De investeringen in Research & Development, het opleidingsniveau van inwoners en het aantal bedrijfsoprichtingen verschillen sterk over de drie COROP-regio's. Dit geeft de subregio's in Drenthe meer dan dat, dat het geval is in veel van de andere casusregio's, een eigen profiel op het vlak van systeemelementen. Vergeleken met de andere casusregio's heeft Drenthe op het niveau van de regio een gemiddeld aantal hoog- en laagopgeleiden; subregionaal verschilt dit sterk.

Randvoorwaarden. Voor de randvoorwaarde fysieke infrastructuur geldt dat de gemiddelde afstand tot een hoofdverkeersweg overal ongeveer hetzelfde is. De gemiddelde woon-werkafstand ligt het hoogst in Drenthe. In Drenthe zijn in vergelijking met de andere regio's sinds 2013 relatief weinig wethouders opgestapt. Dit zegt iets over de stabiliteit van formele instituties.

BRP en nieuwe bedrijven. In Drenthe worden minder bedrijven opgericht dan gemiddeld in Nederland. Noord-Holland Noord is de enige casusregio waar meer nieuwe bedrijven worden opgericht dan gemiddeld in Nederland. De groei van het Bruto Regionaal Product verschilt sterk over de drie subregio's. In Zuidoost-Drenthe was er in 2019 sprake van een stevige krimp, in Noord-Drenthe een gematigde groei en in Zuidwest-Drenthe was er sprake van een zeer stevige groei van het BRP. Wanneer we kijken naar het BRP per inwoner in absolute aantallen zien we dat zowel Groningen als Friesland hoger scoren dan Drenthe.

ERE en BRE. Het economisch regionale ecosysteem is in Noord-Oost Brabant in sterke mate gedomineerd en aangejaagd door het BRE in termen van oprichten, financieren en agendering. Daarbij is de samenhang tussen de ecosystemen niet in balans door het ontbreken van een MRE. In Friesland weten economische partijen elkaar binnen een aantal sectoren te vinden waar in een deel van de gevallen wordt gekozen voor financiering vanuit het BRE. In Groningen is het economisch netwerk veelal opgebouwd uit verschillende verbanden die zich afhankelijk van de opgave en/of bestuurlijke indeling bevinden op lokale, subregionale of bovenregionale schaal. Groningen is daarmee vergelijkbaar met het Drentse ERE.

5.5 Publieke waarde creatie in de regio

Deelvraag 5 luidt: ***Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd?***

Publieke waarde gaat over de korte en lange termijneffecten van het handelen door (samenwerkende) overheidsorganisaties. Of die effecten van waarde zijn, bepaalt het publiek: individuele burgers die handelen vanuit hun eigen overtuiging over wat goed en rechtvaardig is. In maatschappelijke processen besluiten zij collectief (middels volksvertegenwoordiging, maar ook door zich te verenigen in maatschappelijke organisaties of burgerinitiatieven) welke publieke waarde de overheid moet nastreven, en of ze dat goed doet. Wij beschrijven publieke waarde aan de hand van brede welvaartsindicatoren[45] en de ambities die de regio zichzelf stelt.

Opgaveprofiel Drenthe

Het realiseren van publieke waarde beschrijven we aan de hand van 7 brede welvaartsindicatoren: Welzijn & gezondheid, Veiligheid, Wonen, Materiële welvaart, Arbeid, Milieu en Samenleving. Daarvoor gebruiken we de cijfers vanaf 2015 tot de meest recente cijfers. Hiermee kunnen we de ontwikkelingen in kaart brengen.

Voordat we de ontwikkelingen op COROP-niveau uitlichten, is het interessant om de scores van de regio te vergelijken met andere regio's.

Het Coöperatief Convenant van RaboResearch heeft onderzoek gedaan naar geografie van brede welvaart. Hierbij zijn de scores van alle regio's op de regionale brede welvaart index in een vergelijk over tijd (2013 en 2019) onderzocht, zie figuur 29. De drie COROP-regio's binnen Drenthe (Noord-Drenthe, Zuidoost-Drenthe en Zuidwest-Drenthe) zijn in blauw omcirkeld. De grafiek laat zien dat Noord- en Zuidwest Drenthe een bovengemiddeld brede welvaart hebben in zowel 2013 als in 2019. Zuidoost-Drenthe had in 2013 een bovengemiddeld brede welvaart, maar was in 2019 onder het gemiddelde terecht gekomen. Wat betreft de groei in de regio tussen 2013 en 2019 zien we dat de drie COROP-regio's minder dan gemiddeld zijn gegroeid. Ze bevinden zich namelijk onder de diagonaal. Een belangrijke kanttekening is dat de berekeningen met de cijfers uit 2019 zijn gemaakt. Anno 2021 zouden Drentse subregio's mogelijk een andere plek krijgen, dit kunnen we echter in deze rapportage niet met cijfers bekrachtigen.



Figuur 30. **(Hierboven) Scores van alle regio's op de regionale brede welvaart index in een vergelijk over tijd (2013 en 2019), Coöperatief Convenant van RaboResearch (17 mei 2021), gemeten op COROP-niveau.**

45 Vergelijkingsscores zijn gebaseerd op de Regionale Monitor Brede Welvaart van het CBS, waar Drenthe wordt vergeleken met de andere provincies (12 in totaal) en de 3 COROP-regio's die binnen Drenthe vallen, worden vergeleken met elkaar en de andere COROP-regio's (40 in totaal).

Welzijn & Gezondheid

Monitor brede welvaart

Welzijn

Op het schaalniveau van het BRE staat Drenthe zeer hoog op het thema welzijn (tevredenheid met het leven en tevredenheid met vrije tijd). Drenten zijn de meest tevreden Nederlanders als het gaat om vrije tijd en zijn meer tevreden met het leven dan de meeste andere provincies (plaats 3 uit 12). Desalniettemin zien we wel dat de tevredenheid met het leven relatief gezien gedaald is over de afgelopen 5 jaar.
Op COROP-niveau zien we dat Zuidwest-Drenthe minder scoort dan Noord-Drenthe en Zuidoost-Drenthe op welzijn. Inwoners van Zuidwest-Drenthe zijn met name minder tevreden met hun vrije tijd, dan de 'buren' in Noord en Zuidoost-Drenthe. De sterke stijging van Zuidoost-Drenthe is hier ook opvallend te noemen; daar waar deze regio in 2015 onderaan het lijstje stond, staat deze in 2019 in de top drie van COROP-regio's met de meest tevreden inwoners over hun vrije tijd.
Als het gaat om tevredenheid met het leven dan zien we over de alle drie de regio's een daling die correspondeert met de daling van het BRE als geheel. De tevredenheid met het leven is echter in alle drie de regio's nog steeds bovengemiddeld te noemen.

Gezondheid

Inwoners van het BRE Drenthe scoren hun ervaren gezondheid net bovengemiddeld vergeleken met inwoners van de overige provincies (plaats 5 uit 12). Op het schaalniveau van de COROP zien we tevens een stijgende lijn over alle drie de regio's, maar blijft Zuidoost-Drenthe achter bij de rest (laagste 25% ten opzichte van de beste 25% voor Noord en Zuidwest-Drenthe).
Wanneer we kijken naar indicatoren voor fysieke gezondheid dan zien we een wisselend beeld. Als het gaat om overgewicht scoort Drenthe het laagste van alle provincies. Op COROP-schaal zien we echter een tweesplitsing, waarbij Noord-Drenthe beduidend hoger scoort dan Zuidoost en Zuidwest-Drenthe. Dit zelfde beeld zien we terugkomen bij de indicator personen met één of meer langdurige ziekten of aandoeningen: op Drents niveau toont deze indicator een gemiddelde score, maar deze komt voort uit een boven gemiddelde score in Noord-Drenthe en onder gemiddelde score in Zuidoost- en Zuidwest-Drenthe.

Beelden

In de interviews komt vaak terug dat de Drent tevreden is met het leven en over het algemeen gelukkig is. Maar er zijn zwakke plekken in de gebieden die van oudsher al zwakker zijn. Dit geldt bijvoorbeeld in de veengebieden rondom Emmen. Hier is sprake van een lagere levensverwachting, die wordt gerelateerd aan 'overerfbare armoede'. De verschillen in de regio worden ook gezien op het vlak van gezondheid. De genoemde opgaven op het gebied van gezondheidszorg zitten hem enerzijds in de bereikbaarheid en instandhouding van voorzieningen in de zorg en anderzijds het verhelpen van gezondheidsachterstanden (bijvoorbeeld preventie drankproblematiek en verlagen van de relatief hoge kosten van de jeugdzorg). Ook hier geven gesprekspartners aan dat de verschillen in gezondheidsvraagstukken verschillen binnen regio of zelfs op lokaal niveau. Deze historisch gegroeide verschillen brengen ook gespiegelde opgaven met zich mee op het vlak van gezondheid en welzijn en sociaal-economische opgaven binnen het BRE Drenthe.

Ambities

GGD Drenthe heeft ambities geformuleerd om de gezondheid, welzijn en sociale veiligheid in Drenthe te beschermen, bewaken en bevorderen. Daarnaast wordt er in programma's zoals Drenthe Beweegt gewerkt aan het stimuleren en vergroten van de zelfredzaamheid van inwoners, het versterken van de gezondheidsvaardigheden van inwoners en een betere benutting en verduurzaming van de infrastructuur (voorzieningen, begeleiding, activatie en gezondheidspromotie).
Ook aan de Drentse Zorgtafel en het Drents Zorglandschap wordt gewerkt aan de organisatie van de zorg: een kwalitatief, bereikbare en betaalbare zorg voor de inwoners.

Milieu

Monitor brede welvaart

De provincie Drenthe scoort hoog op het thema milieu. De regio staat bekend om haar weidse ruimte en dat komt terug in deze indicatoren. Drenthe heeft relatief gezien het meeste natuurgebied per inwoner, een hoog percentage natuur- en bosgebieden ten opzichte van de totale oppervlakte en, een kleine afstand tot openbaar groen (respectievelijk plaatsen 1, 2 en 3 uit 12). Ook op de emissie-indicatoren (i.e. broeikasgasemissies per inwoner, emissies van fijnstof naar lucht en stikstofuitscheiding landbouw) scoort de provincie bovengemiddeld (plaats 2 uit 12).
Bij de COROP-regio's scoren Noord-Drenthe en Zuidwest-Drenthe over het algemeen hoger dan Zuidoost-Drenthe. Opvallend is hierbij de relatief lage score van Zuidoost-Drenthe op de indicator kwaliteit van zwemwater binnenwateren en de indicator natuur- en bosgebieden.

Beelden

Van het middenstuk, het Drents plateau, stroomt het water naar de randen. Door het veranderende klimaat is de waterhuishouding tot een belangrijke opgave verworden: vooral op de hogere zandgronden groeit het watertekort uit tot een probleem voor boer en natuur. Doordat Drenthe een '**omgekeerd soepbord**' is verschillen de vraagstukken op het gebied van water en klimaat sterk, hetgeen de Drentse samenwerking op dit vlak bemoeilijkt.
Veel gesprekspartners bestempelen vraagstukken rondom het thema milieu als belangrijk, waaronder stikstofdepositie, CO2-problematiek, duurzaamheid, de energietransitie en hittestress. Al deze opgaven leggen beslag op de ruimte wat zorgt voor spanning tussen landbouw, economie en natuur.

Ambities

De waterschappen zetten met hun beheerprogramma's stevig in op klimaatbestendigheid. In de RES 1.0 regio Drenthe - welke is vastgesteld door de provincie, 12 gemeenten en de 4 waterschappen die in Drenthe werkzaam zijn - staat beschreven dat het streven is om in 2030 een kwart van het energiegebruik in Drenthe op te wekken door grootschalige zonne- en windenergie. Het recreatieschap is een belangrijke actor op het vlak van natuur, toerisme en recreatie. In de Regio Zwolle ingezet op een 'klimaatbestendige groeiregio'.
Het ontbreekt nog aan een centrale regie op de milieu- en ruimtelijke opgaven.

Veiligheid

Monitor brede welvaart	Op het schaalniveau van de provincie scoort Drenthe relatief goed op alle indicatoren van veiligheid. Inwoners voelen zich minder vaak onveilig in hun buurt dan inwoners van veel andere provincies (score 3 uit 12). Ook zijn er minder geregistreerde misdrijven (plaats 2 uit 12) en ondervonden delicten dan in de meeste andere provincies (plaats 5 uit 12). De daling van de provincie Drenthe op de indicator aantal ondervonden delicten van plek één in 2015 naar plek vijf in 2019 is wel een opvallende. De CBS monitor heeft op de indicator veiligheid geen data beschikbaar gesteld op COROP-niveau.
Beelden	De centrale opgave op het vlak van veiligheid is de omgang van met beperkte middelen en capaciteit (verdunning van voorzieningen) in een groot en relatief 'ijl' gebied. In dit kader wordt ook gerefereerd het 'onzichtbare' maar desalniettemin urgente vraagstuk van ondermijning.
Ambities	De ambities van de Veiligheidsregio Drenthe zetten in op de professionalisering en toekomstbestendigheid van de uitvoering van de kerntaken, het voorbereiden en anticiperen op nieuwe regionale risico's en rampen en het verstevigen van het veiligheidsnetwerk. Een informatiegestuurde werkwijze heeft de focus. Een uitwerking hiervan is de VINN (Veiligheids Informatieknooppunt Noord-Nederland), waarmee de veiligheidsregio's van Drenthe, Groningen en Fryslân informatie verzamelen en delen.

Wonen

Monitor brede welvaart	Binnen het thema wonen zien we een wisselend beeld op de schaal van het BRE. Enerzijds zijn de afstanden tot voorzieningen - zoals basisscholen, horeca en sportterreinen - relatief groot in Drenthe. Anderzijds zijn inwoners van Drenthe vergeleken met de rest van Nederland het meest tevreden met hun woonomgeving. Opvallend binnen dit thema is de daling op de indicator tevredenheid met woning. Deze is zichtbaar op zowel op provinciaal niveau als binnen de 3 COROP-regio's. Op COROP-schaal zien we dat inwoners van Zuidoost-Drenthe tevredener zijn met hun woning vergeleken met inwoners van Noord-Drenthe en Zuidwest-Drenthe. Daar staat tegenover dat Zuidoost-Drenthe een negatieve uitschieter is op de indicator tevredenheid met woonomgeving.
Beelden	In de gesprekken komt naar voren dat de drie subregio's verschillen kennen in de woningbouwopgaven. Zo is er in de regio Groningen-Assen en fors tekort aan woningen en zijn er flinke prijsstijgingen. In Zuidwest-Drenthe fungeert Meppel als groeikern op woon-werkafstand van Zwolle, de verder landelijke regio vergrijst. Ook Zuidoost-Drenthe functioneert als zelfstandige woningmarkt rondom Emmen. In verschillende stadswijken en (met name veenkoloniale) dorpen ligt een verbouwopgave waar naast verduurzaming ook een kwaliteitsslag nodig is. Op het platteland leidt de terugtrekking van voorzieningen uit dorpen tot een kwetsbare, dunne structuur. Bereikbaarheid en mobiliteit - via het openbaar vervoer - is daarbij een vaak genoemde opgave. Ook energiearmoede is een belangrijke opgave op het thema wonen.
Ambities	De provincie Drenthe legt veel verantwoordelijkheid binnen de woonopgave bij de subregio's. De focus van het financieringsinstrument verschilt per regio. In Zuidoost Drenthe is er bijvoorbeeld meer aandacht voor huishoudenskrimp en gemengd bezit, in Zuidwest Drenthe ligt de focus juist op kwalitatieve groei. De Regio Assen-Groningen heeft de ambitie uitgesproken om ruim 21.000 tot 2030 te bouwen en tot 2040 nog eens 14.000 woningen. In de Woonagenda van de provincie Drenthe wordt gepoogd de verbinding te leggen tussen de woonopgaven in de drie subregio's waarbij een vijftal ambities is uitgesproken: woningmarkt in balans, betaalbaar wonen, wonen voor vitale ouderen en levensloopbestendig wonen, duurzaam wonen, prettige fysieke leefomgeving. In diverse verbanden wordt de link tussen (OV-)infrastructuur en goed wonen gelegd. Zo werkt het OV-Bureau aan een toekomstvast, fijnmazig, toegankelijk en betaalbaar mobiliteitssysteem dat het landelijke gebied ontsluiten en steden en instellingen bereikbaar houdt. In het Deltaplan staat bovendien beschreven hoe Noord-Nederland een kwart van de nationale woningbouwopgave op zich wil nemen. Hieraan worden ambities gekoppeld voor het verbeteren van de bereikbaarheid van het gebied, zoals de ontwikkeling van de Nedersaksenlijn.

Materiële welvaart

Monitor brede welvaart	Drenthe scoort op BRE-niveau en COROP-niveau relatief laag op de indicatoren bruto binnenlands product en mediaan besteedbaar inkomen. Het bruto binnenlands product van Drenthe is met €31.532,- per inwoner het laagst van alle Nederlandse provincies. Op COROP-niveau scoort Noord-Drenthe op het gebied van 'mediaan besteedbaar inkomen' het hoogste, met een score bij de beste 25% van alle regio's in Nederland. Deze lijn kunnen we ook doortrekken als het gaat om het 'mediaan vermogen van huishoudens' in Drenthe. Over de gehele linie scoort Zuidoost-Drenthe aanhoudend laag op het thema materiële welvaart (over tijd én over de verschillende indicatoren).
Beelden	In de gesprekken komt naar voren dat de sociaaleconomische opgaven binnen de regio verschillen. Meerdere keren is benoemd dat de verschillen tussen de zand- en veengebieden een zekere mate van 'kansenongelijkheid' met zich mee brengt. De voormalig veengebieden (veelal in de oostelijke gemeente in Drenthe) kennen relatief veel lage inkomens, armoede, achterstand en laaggeletterdheid. Kijken we naar de economie dan zien de gesprekspartners een stevige opgave in het in balans brengen van drie belangrijke sectoren voor de Drentse economie: landbouw, natuur en recreatie.
Ambities	In de Sociale Agenda van Drenthe 2020-2023 is expliciet de ambitie uitgesproken om de inkomenspositie van de lage inkomensgroepen te verbeteren en laaggeletterdheid te verminderen. In Zuid- en Oost Drenthe besteedt de regiodeal in de pijler Werken aandacht aan het stimuleren van de regionale economie. In de Regio Groningen-Assen en Regio Zwolle ligt de nadruk meer op het bestendigen en/of uitbouwen van de economische groei. Ook bovenregionaal wordt er onder andere via Samenwerkingsverband Noord-Nederland ingezet op economische groei en innovatie.

Arbeid

Monitor brede welvaart	Op het schaalniveau van het BRE scoort Drenthe wisselend op het thema 'arbeid en vrije tijd'. Er is sprake van een dalende trend als het gaat om werkeloosheid ten opzichte van de andere provincies en inwoners zijn relatief tevreden over de reistijd van en naar het werk (voor beide ranking 2 uit 12). Op de overige drie indicatoren zien we een ander beeld. Zowel op de indicator opleidingsniveau en indicatoren bruto en netto arbeidsparticipatie scoort Drenthe blijvend lager (respectievelijk plaatsen 9, 10 en 10 uit 12). Kijken we op COROP-niveau, dan zien we een zelfde beeld terugkomen als op provincieniveau. De drie Drentse COROP-regio's doen het ten opzichte van de andere COROP-regio's bovengemiddeld goed op de indicator tevredenheid met reistijd van en naar het werk. Wat betreft werkloosheid doen Noord- en Zuidwest-Drenthe het fors beter dan Zuidoost-Drenthe, al is er in alle drie de COROP-regio's sprake een dalende trend. Op het gebied van (bruto en netto) arbeidsparticipatie scoren de drie regio's alle drie beneden gemiddeld; Zuidwest-Drenthe doet het wel aanzienlijk beter dan de andere twee Drentse COROP-regio's. Wat betreft het opleidingsniveau scoort Noord-Drenthe hoger dan Zuidwest-Drenthe en met name Zuidoost-Drenthe.
Beelden	Veel bestuurders en economische actoren uitten in de gesprekken hun zorgen over de relatief lage netto arbeidsparticipatie. Deze zijn volgens hen het gevolg van vergrijzing, ontgroening en een 'braindrain' als gevolg van onvoldoende werk voor WO-opgeleiden. Het behoud en ontwikkelen van (jonge) goed opgeleide mensen en technische kennis wordt als een majeure opgave gezien. Daarnaast is er sprake van relatief veel seizoensgebonden MKB-bedrijvigheid. Dit uit zich in het bijstandsvolume in de wintermaanden.
Ambities	In diverse verbanden werken de overheid en het bedrijfsleven gezamenlijk aan de ambitie om voldoende en goed opgeleid personeel te behouden voor de regio en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Regio Deal Zuid- en Oost Drenthe, de Regio Groningen-Assen en de Dutch TechZone). De drie arbeidsmarktregio's die werkzaam zijn in Drenthe hebben zichzelf ten doel gesteld om de aansluiting tussen werkzoekenden en werkgevers te verbeteren.

Samenleving

Monitor brede welvaart	De CBS monitor laat voor het thema samenleving (contact met naasten, vertrouwen en vrijwilligerswerk) matige scores zien. Inwoners van de provincie Drenthe hebben volgens de statistieken relatief minder contact met familie, vrienden of buren dan inwoners van veel andere provincies (plaats 10 uit 12). Drenthe scoort daarnaast beneden gemiddeld als het gaat om vertrouwen in anderen en vertrouwen in landelijke instituties (respectievelijk plaats 7 en plaats 9 uit 12). Tot slot scoort Drenthe met een percentage van 49,2% van de bevolking van 15 jaar en ouder dat in het afgelopen jaar vrijwilligerswerk heeft verricht gemiddeld: ranking 6 uit 12. Binnen de regio - op COROP-niveau - is op dit vlak een duidelijke tweedeling te zien: Noord-Drenthe en Zuidwest-Drenthe scoren doorgaans gemiddeld of net boven gemiddeld, waar Zuidoost-Drenthe achterblijft op de indicatoren van het thema samenleving (met bijvoorbeeld score 39 uit 40 voor contact met familie, vrienden of buren en voor vertrouwen in instituties).
Beelden	In de beelden komt naar voren dat het naoberschap nog steeds sterk aanwezig is: er is sprake van veel samenwerking en sociale verbondenheid op het Drentse platteland, onder meer om weggevallen voorzieningen op te vangen. Voorbeelden die worden genoemd zijn een sterk netwerk van de vrijwillige brandweer en AED's om lange aanrijdtijden van ambulances op te vangen. Binnen het thema samenleving lijken de data uit de CBS monitor dus niet volledig te matchen met de beelden uit de interviews. Een mogelijke verklaring hier voor zijn de grote verschillen tussen de subregio's.
Ambities	Er zijn weinig regionale ambities naar voren gekomen die erop gericht zijn de samenleving (vertrouwen en sociale verbondenheid) als welvaartsindicator te versterken. Wel zijn er zoals reeds benoemd bij de thema's welzijn, gezondheid en wonen, stevige ambities op het vlak van leefbaarheid, bereikbaarheid en het voorzieningenniveau (bijv. afspraken rondom zwembaden in de kernen). Deze ambities raken (in) direct aan het thema samenleving uit de CBS monitor.

Opgavenprofiel Drenthe

Op basis van de beantwoording van de voorgaande deelvragen komen we samengevat tot het volgende opgavenprofiel gerelateerd aan de wijze waarop het BRE, MRE en ERE is georganiseerd als fundament om die opgaven aan te pakken. We schetsen de voornaamste opgaven op (boven)regionaal en subregionaal niveau. Het opgavenprofiel bevat dus de grootste opgave voor de regio.

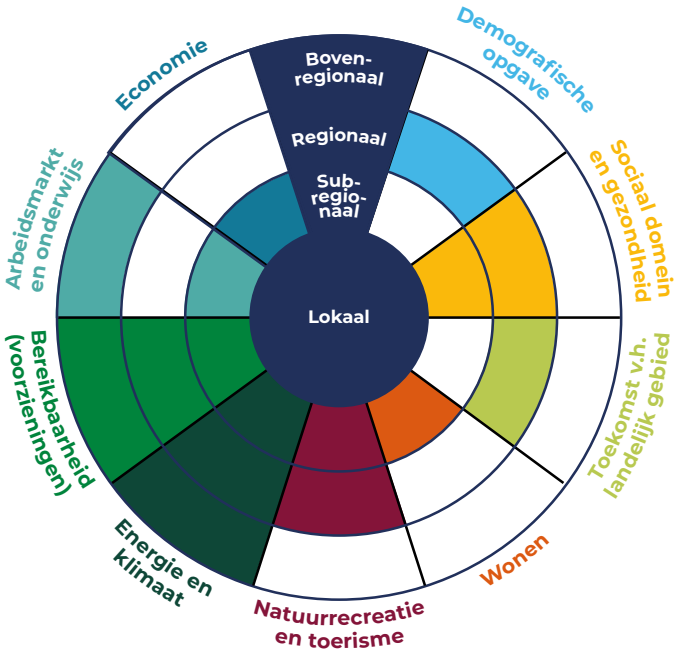
Sociaalmaatschappelijke opgaven	**Dominant schaalniveau**
Demografische opgave	*Regionaal*
Vergrijzing is een pregnante opgave voor de regio Drenthe. Afgezien van de gemeenten Assen en Meppel hebben alle gemeenten te maken met grijze druk die fors hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. De bevolkingsprognose (2021-20250) van het CBS laat een krimp van de bevolking in Drenthe van zo'n 6% zien. Deze verwachte bevolkingskrimp vormt een opgave voor de regio. Echter, enige voorzichtigheid in conclusies over deze cijfers is geboden. De effecten van de coronapandemie op het verhuizingssaldo (o.a. toename aan Randstedelingen die zich in Drenthe vestigen en vanuit daar (deels) thuiswerken) lijken nog beperkt te zijn gevat in deze prognose. Zo lijkt de eerder verwachte bevolkingskrimp voor 2022 zich niet voor te doen.	De demografische opgave en de aanpak daarvan heeft in algemene zin gevolgen voor de ruimtelijke, economische en andere sociaalmaatschappelijke opgaven die we hieronder schetsen.
Sociaal domein en gezondheid	*Regionaal <-> subregionaal*
In de regio ligt er een opgave op het gebied van sociaal domein en gezondheid. Deze opgaven zijn niet evenredig verdeeld over de regio. De opgaven rondom de sociaaleconomische problematiek (waaronder lage inkomens, armoede, achterstand en laaggeletterdheid) manifesteren zich relatief vaker en sterker in het oosten van Drenthe, in de voormalig veengebieden. Een aangrenzende opgave in Drenthe is die op het vlak van gezondheid. Drenthe is bijvoorbeeld de provincie met relatief gezien het meeste overgewicht. Echter zien we ook binnen de gezondheidsopgaven een tweedeling; deze manifesteren zich namelijk in een sterkere mate in Zuidoost- en Zuidwest-Drenthe.	Drenthe kent op subregionale schaal gespiegelde opgaven op het vlak van gezondheid, welzijn en sociaaleconomische opgaven. In de aanpak van de opgaven in het sociaal domein en gezondheid kan Drenthe bouwen op de sterke verbinding op subregionaal niveau tussen het BRE en het MRE. Op regionale schaal wordt de verbinding gelegd middels programma's als de Sociale Agenda en Drenthe beweegt en samenwerkingsverbanden als de Drentse Zorgtafel.
Ruimtelijke opgaven	**Dominant schaalniveau**
Toekomst van het landelijk gebied	*Regionaal*
Het BRE Drenthe kent een door landbouw gedomineerd landschap en heeft een hoog percentage bodemgebruik voor agrarisch terrein (69% ten opzichte van 54% landelijk gemiddeld). Daarnaast heeft Drenthe relatief veel bos en open natuurlijke terrein (17% ten opzichte van 12%). Dit gegeven brengt een aantal opgaven met zich mee: • Hoe ruimte te geven aan de natuurinclusieve landbouw? Bij natuurinclusieve landbouw wordt enerzijds ruimte gegeven aan landbouw en anderzijds aan de verbetering van de biodiversiteit, bodemkwaliteit, leefbaarheid en het landschap. De discussie rondom de bollen- en lelieteelt is hier een recent voorbeeld van. • Hoe ziet de toekomst van het landelijk gebied er uit? Oftewel, hoe kan de beschikbare ruimte optimaal - en met een goede balans - benut worden voor andere maatschappelijke opgaven op het gebied van wonen, energietransitie, mobiliteit, natuur en recreatie? • Hoe kan het aspect water goed gekoppeld worden aan de andere ruimtelijke opgaven? Hier ligt voor de waterschappen een stevige opgave op het gebied van waterbeheersing in het tegengaan van verdroging en vernatting van de bodem. Overigens zijn er ook verschillen binnen de regio, zo is de adressendichtheid voor de gemeente Assen - en in mindere mate Hoogeveen en Meppel - relatief hoog. In plaats van 'hoe de ruimte zo optimaal te benutten' geldt in deze gemeenten de opgave 'hoe om te gaan met de schaarse ruimte'.	In de aanpak van de opgaven - en het zorgen voor een balans - in het landelijk gebied wordt er veelal voor een regierol in het BRE Drenthe naar de provincie gekeken.

Wonen	*Subregionaal <-> Lokaal*
Over het algemeen is het goed wonen in Drenthe, met veel rust en ruimte. De woonopgaven in de verschillende subregio's hangen nauw samen met de ruimtelijke opgaven die we hiervoor geschetst hebben. In Noord-Drenthe vormt de Regio Groningen-Assen een woningmarkt met veel dynamiek, stevige tekorten en grote prijsstijgingen in de stad Groningen. Noordenveld, Tynaarlo en de noordelijke helft van Aa en Hunze vormen een groen alternatief. Zuidoost-Drenthe functioneert als zelfstandige woningmarkt rondom Emmen. Hier ligt een stevige verbouwopgave waarbij naast verduurzaming een kwaliteitsslag nodig is. Vanwege vergrijzing en ontgroening is de woningmarkt relatief ontspannen en ontstaat in sommige marktsegmenten een tekort, in anderen een overschot. In Zuidwest-Drenthe functioneert Meppel als groeikern op woon-werk afstand van Zwolle. De verder landelijke subregio vergrijst. Hoogeveen vormt een schakel tussen de woningmarkten rondom Meppel en Emmen46. In den brede kent Drenthe een grote vernieuwingsopgave. De woningen uit de jaren '50, '60 en '70 zijn toe aan renovatie en verduurzaming. Deze opgave wordt bemoeilijk door het relatief hoge aantal particuliere eigenaren van woningen in Drenthe (66% om 57% landelijk gemiddeld).	De aanpak van de woonopgave is in sterke mate georganiseerd op lokaal en subregionaal niveau. In het Uitvoeringsprogramma Wonen stelt de Provincie Drenthe: 'Lokaal doen wat lokaal kan, maar de samenwerking opzoeken als de opgave breder is dan alleen de eigen gemeente. Daarin zoeken we vaak het schaalniveau van de [sub]regio op'. De provincie geeft vanuit haar financieringsmechanismen veel vrijheid aan gemeenten en subregio's.
Energie en klimaat	*Bovenregionaal <-> Regionaal <-> Subregionaal*
Voor het hele BRE Drenthe geldt dat er een opgave in de energietransitie ligt, namelijk om de uitstoot van broeikasgassen (CO_2) in 2030 met 49% terug te dringen en in 2050 met 95% (t.o.v. 1990). Naast de energietransitie, ligt er ook een opgave in het inrichten van de omgeving, zodanig dat de gevolgen van klimaatverandering het hoofd kunnen worden geboden. Dit betreft het realiseren van voldoende ruimte voor wateropslag en open water in het landelijk gebied, het tegengaan van verziltingsproblematiek, tegengaan van verdroging en vernatting en, tenslotte, het tegengaan van hittestress.	De energietransitie wordt opgepakt en aangepakt op het niveau van Noord-Nederland (bijv. Omgevingsagenda Noord), op regionaal niveau in de RES, en op subregionaal niveau in samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en provincie (bijv. Regionale Adaptatie Strategie)
Natuurrecreatie en toerisme	*Regionaal <-> Subregionaal*
Drenthe beschikt over veel landschappelijke kwaliteiten. De toenemende vraag (vanuit binnen en buiten de provincie) naar vrijetijdsvoorzieningen en natuurrecreatie leidt tot een toenemende behoefte en druk op het landschap. Tegelijkertijd ligt er een grote opgave om de kwaliteit van de natuur te behouden. De (ruimtelijke) balans tussen recreatie, landbouw, economie en natuur verhoudt zicht in sterke mate tot de klimaatopgave en de toekomst van het landelijk gebied.	De aanpak van opgaven rondom natuurrecreatie en toerisme worden op regionaal niveau opgepakt, met een sterke verbinding met de subregio's.
Bereikbaarheid (voorzieningen)	*Bovenregionaal <-> Regionaal <-> subregionaal*
Drenthe is een provincie waar de gemiddelde afstanden tot voorzieningen relatief groot zijn. Deze afstanden zijn tussen 2015 en 2019 licht toegenomen. Waarbij er overigens een verschil zit tussen de plattelandsgemeenten en de meer verstedelijkte HEMA-gemeenten, waar de afstanden aanzienlijk korter zijn (gebleven). Voor de regio liggen er grote opgaven in de bereikbaarheid en ontsluiting van de dorpen en kernen op het platteland, in relatie tot eerder genoemde opgaven: • De toenemende vergrijzing in combinatie met een ijle voorzieningenstructuur op het platteland vereist goede verbindingen naar voorzieningen in de meer verstedelijkte gebieden. • Sociaaleconomisch achtergestelde gebieden hebben baat bij goede OV-verbindingen ten behoeve aan economische ontwikkeling en leefbaarheid. • Voor het verhogen van de economische aantrekkingskracht (o.a. aantrekken en behouden van bedrijvigheid, kennis en expertise) en het tegengaan van bevolkingskrimp in de regio is een goede bereikbaarheid ten behoeve van het verkorten van woon-werkverkeer noodzakelijk. • De woonopgave brengt opgaven mee ten aanzien van de bereikbaarheid.	Het bovenregionale BRE van Noord-Nederland is belangrijk in de lobby op het vlak van de bereikbaarheidsopgave. We zien dat afstemming ten aanzien van de bereikbaarheidsopgave van het subregionale BRE sterk is vormgegeven in bijvoorbeeld de Regio Groningen-Assen en de Regio Zwolle, maar dat de verbinding naar het regionaal niveau is nog niet krachtig vormgegeven.
Economische opgaven	**Dominant schaalniveau**
Arbeidsmarkt en onderwijs	*Bovenregionaal - subregionaal*
Op het vlak van arbeidsmarkt ligt er een grote opgave in Drenthe. Er is sprake van een krimpende beroepsbevolking en een structureel, relatief lage netto arbeidsparticipatie op zowel regionaal als subregionaal niveau. De regio staat daarnaast voor de opgave om voldoende gekwalificeerd personeel te behouden en aan te trekken, werklocaties te bieden en de aansluiting op het onderwijs te verbeteren. Daarin ligt, net als in veel andere regio's in Nederland, een specifieke opgave richting technische beroepen.	Het onderwijs (MRE) is in Noord-Nederland veelal op bovenregionale schaal georganiseerd. We zien dat het BRE ten aanzien van de arbeidsmarkt veelal subregionaal is georganiseerd, zie bijvoorbeeld de Arbeidsmarktregio's.

46 Bron: Drentse Woonagenda, Provincie Drenthe, juni 2020

Economie	*Subregionaal*
Voor Drenthe geldt dat er een brede opgave ligt op het gebied van economie. De economische opgave heeft betrekking op het regionale BBP, de arbeidsparticipatie en het besteedbaar inkomen, die structureel laag zijn. Dit heeft op zijn beurt een impact op de ontwikkeling van het gebied in de vorm van bijvoorbeeld het voorzieningenniveau (zie ook 'Voorzieningenniveau en bereikbaarheid'). Met andere woorden groei van de economie, bevolking en (daarmee) de arbeidsmarkt zijn noodzakelijk om voorzieningenniveau en ondersteuning in stand te houden en vice versa. De economische sectoren in Drenthe staan voor specifieke opgaven. Dit betreft onder meer de verduurzaming en innovatie in de agrarische sector, om traditionele landbouw om te zetten naar duurzamere voedselsystemen en een natuurinclusieve bedrijfsvoering. Daarnaast ligt er een belangrijke opgave in de toekomstbestendigheid van bedrijven in bijvoorbeeld de maakindustrie, deze de ruimte te bieden voor innovatie en toegang tot de juiste technische kennis en capaciteit.	Ten aanzien van de aanpak van de economische opgave zien we dat het BRE Drenthe sterk leunt op de drie subregio's en hun samenwerkingsverbanden (Regio Zwolle, RGA en Dutch TechZone)

Figuur 31. **Opgaveprofiel Drenthe in relatie tot schaalniveaus.**



5.6 Organisatorische capaciteit

Deelvraag 6 luidt: *Welke organisatorische capaciteit is er?*

In het Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem wordt gewerkt aan het realiseren van publieke waarde. Hiervoor is capaciteit nodig; dat wil zeggen input in de vorm van mensen en (financiële) middelen welke worden ingezet voor het versterken van regionale samenwerking. Het ontbreekt aan harde data over regionaal beschikbare capaciteit. Onderstaande informatie komt voort uit de gesprekken en focusgroepen.

Net als in de rest van Nederland kampen Drentse gemeenten met financiële opgaven, mede door meer uitgaven op het sociaal domein dan door het Rijk geraamd en uitgekeerd. Dat betekent dat gemeenten scherp moeten letten op hun inzet van middelen. Dit leidt, samen met de bescheiden omvang van de Drentse gemeenten en op sommige terreinen de krappe arbeidsmarkt voor bepaalde expertises, regelmatig tot een **capaciteitsgebrek** voor zowel de eigen opgaven als de regio-opgaven. Gesprekspartners geven aan dat ook (middelgrote) centrumgemeenten moeite hebben om hun rol te vervullen en vaak het gevoel hebben te moeten 'trekken' aan andere gemeenten. Deze andere gemeenten hebben dan financiële knelpunten en/of stellen andere prioriteiten. De provincie Drenthe springt regelmatig bij door capaciteit of financiële middelen te leveren, zeker in opgaven die in lijn liggen met de eigen agenda van de provincie. Deze ondersteuning wordt over het algemeen positief beoordeeld, maar wordt soms ook als bemoeienis ervaren. Het BRE kent tot slot een aantal verplichte uitvoeringsorganisaties zoals de Veiligheidsregio, GGD en Omgevingsdienst. Deze organisaties hebben hun eigen capaciteit voor uitvoering van de (wettelijke) taken van de deelnemers. Deze capaciteit wordt bekostigd door de deelnemers. Uit de gesprekken komt niet naar voren dat sprake is van ontevredenheid over het functioneren van deze organisaties of dat hier sprake is van onvoldoende capaciteit.

Uit de gesprekken blijkt dat in Drenthe (of de subregio's) nog onvoldoende **gezamenlijke inzet van ambtelijke capaciteit** plaatsvindt. Hiermee doelen we op medewerkers op (sub-)regionale schaal, die strategisch en integraal kunnen werken aan (de vormgeving van) het aangaan van de gemeentegrensoverschrijdende opgaven. Andere regio's organiseren dit bijvoorbeeld in regio-bureaus of in netwerkconstructies waarbij vanuit gemeenten (tijdelijke) capaciteit wordt ingebracht. In Drenthe ontbreekt het aan dergelijke gezamenlijke capaciteit op regionale schaal. Gemeenten versterken elkaar soms wel onderling door bijvoorbeeld interne sollicitatieprocedures af te stemmen. Ook was via de VDG sprake van afstemming tijdens en in het kader van de coronacrisis.

In het capaciteitsgebrek in de regio speelt een aantal zaken mee. Allereerst speelt de houding van gemeenten vaak een rol. Regionale samenwerking wordt vaak gezien als iets dat bovenop het eigen werk komt, in plaats van dat het ook iets oplevert. *'Werk voor de regio komt er altijd bij'*. De meerwaarde van samenwerken lijkt niet altijd doorleefd te worden; de hang naar lokale autonomie wint. Ten tweede maakt de huidige krapte op de arbeidsmarkt het lastig om nieuwe, goede mensen aan te trekken. Ook het behouden van mensen, bijvoorbeeld door deze langdurig aan te stellen, is lastig en sommige respondenten spreken zelfs van een 'braindrain' van goede mensen richting grotere gemeenten en/of de Randstad. Ten derde speelt de Drentse bestuurscultuur een rol. Het langzame groeien van vertrouwen maakt bijvoorbeeld dat lange tijdspannes nodig zijn, hetgeen druk legt op de samenwerking en veel vraagt van ambtenaren.

5.7 Draagvlak voor het BRE

Deelvraag 7 luidt: *In hoeverre is er draagvlak voor het BRE?*

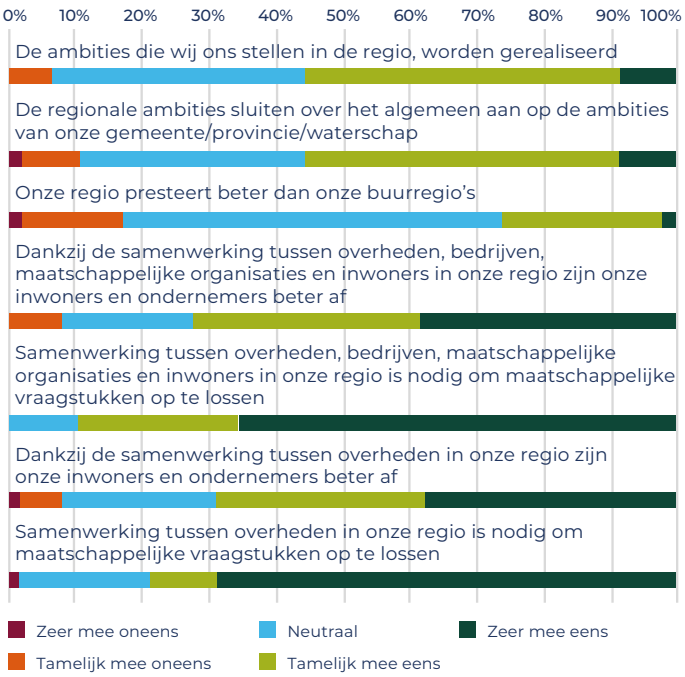
Bij draagvlak voor het BRE gaat het erom in hoeverre het BRE legitimiteit geniet in de ogen van stakeholders (politiek-bestuurlijk, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven). We kijken daarbij naar fundamentele legitimiteit voor het BRE (steun voor het BRE omdat de meerwaarde wordt erkend) en instrumentele legitimiteit (steun voor het handelen en de uitkomsten van het BRE).

Politiek-bestuurlijke legitimiteit

In figuur 32 zijn de resultaten uit de enquête onder volksvertegenwoordigers weergegeven. Zij laten zien dat volksvertegenwoordigers zich bewust zijn van het belang van samenwerking: 79% van de respondenten is het tamelijk tot zeer eens met de stelling dat regionale samenwerking tussen overheden in de regio nodig is om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Een nog grotere groep (85%) geeft aan samenwerking tussen overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners nodig te vinden om maatschappelijke problemen op te lossen. Verder zijn respondenten positief over de meerwaarde van de huidige samenwerkingen: 69% van hen geeft aan (tamelijk tot zeer eens) dat inwoners en ondernemers beter af zijn door de samenwerkende overheden. 71% is dezelfde mening toegedaan over samenwerking tussen overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners.

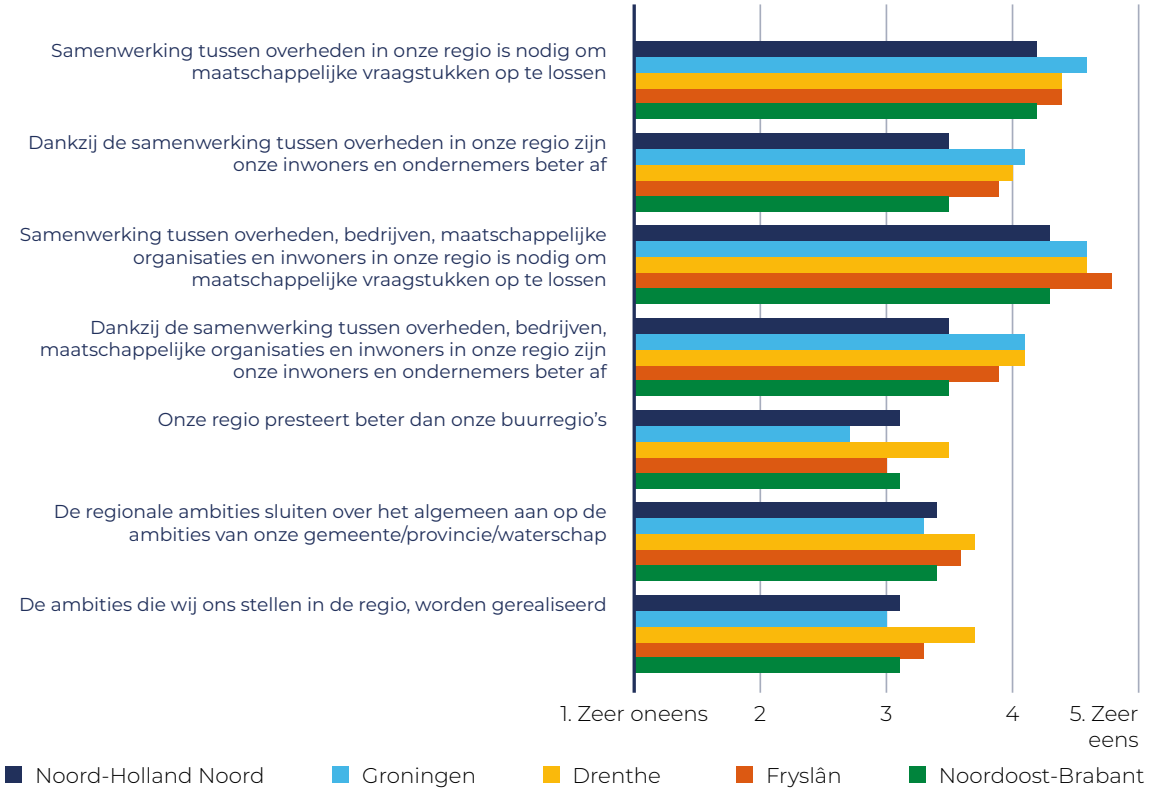
Minder positief zijn de volksvertegenwoordigers over de regionale ambities en de realisatie daarvan. Ongeveer de helft (52%) van de volksvertegenwoordigers is het er tamelijk tot zeer mee eens dat de ambities die de regio stelt worden gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor de stelling dat de regionale ambities aansluiten op de ambities van de eigen gemeente, provincie of waterschap. Slechts 23% van hen vindt (tamelijk of zeer eens) dat Drenthe beter presteert dan de buurregio's. Opvallend bij alle drie en zeker deze laatste stelling is overigens wel het hoge aantal respondenten dat 'neutraal' heeft ingevuld.

Figuur 32. **Resultaten enquête volksvertegenwoordigers.**



In vergelijking met andere regio's is het draagvlak voor het BRE Drenthe relatief hoog, zo laat onderstaande figuur 33 zien. Op veel stellingen scoort Drenthe hoger dan of gelijk aan de andere regio's, zo vinden Drentse volksvertegenwoordigers dat hun regio beter presteert dan buurregio's, dat de regionale ambities aansluiten op de ambities van de eigen gemeente, provincie of waterschap en dat de gestelde ambities gerealiseerd worden. Daarnaast zijn Drentse volksvertegenwoordigers er zeer van overtuigd dat samenwerking tussen overheden (BRE) én tussen overheden en bedrijven en maatschappelijke organisaties (ERE en MRE) in de regio nodig is om maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

Figuur 33. **Resultaten enquête volksvertegenwoordigers t.o.v. andere regio's.**



Veel gesprekspartners geven aan dat zij *vertrouwen* zien als belangrijk onderdeel van draagvlak. Zij stellen dat vertrouwen bij Drenten te voet komt en te paard gaat: het opbouwen van vertrouwen is een langzaam en zorgvuldig proces, waarbij het opbouwen van een relatie en het elkaar leren kennen belangrijk is. Vertrouwen kan echter ook gemakkelijk beschadigd raken en is daardoor kwetsbaar. Een van de gesprekspartners stelde: *'Vertrouwen is fragiel in Drenthe en te grote ambities werken niet: incrementele groei, in kleine stapjes vooruit'*.

In het draagvlak voor de ambities van de regio Drenthe zien we een discrepantie tussen het niveau waarop dit draagvlak wordt bepaald en het niveau waarop veel Drentse opgaven spelen. Draagvlak komt vooral lokaal tot stand, in gemeenteraden en bij burgers die wel of niet achter de aanpak van de bestuurders staan. Veel grote opgaven waarvoor de regio staat hebben echter een (sub-)regionale schaal. Deze discrepantie zien we ook terug in de gemeenteraden. Zoals in veel andere regio's voeren ook Drentse gemeenteraden discussies over de het draagvlak voor Gemeenschappelijke Regelingen (GR-en) en andere samenwerkingsverbanden. Vaak gaat het hierbij over de democratische legitimiteit van deze constructies en over hoeveel grip de gemeenteraad ervaart. *'Samenwerken vergt loslaten van autonomie. In elk samenwerkingsverband moet je borgen dat dat goed geregeld is en daarvoor heb je vertrouwen nodig'*.

Sommige Drentse gemeenten faciliteren deze discussies op subregionaal niveau door middel van een jaarlijkse gezamenlijke radenbijeenkomst over de GR-en of door het opstellen van een gezamenlijk document over de grensoverschrijdende samenwerking.

Tot slot komt uit de gesprekken naar voren dat het belang van samenwerking zeker wordt gezien, maar dat de schaal van Drenthe politiek-bestuurlijk niet altijd als logisch wordt ervaren. Zoals al meerdere malen aangegeven is lokale autonomie in Drenthe belangrijk; dit is een kracht die het vaak wint van het pakken van kansen door samenwerking. Bovendien is er voor sommige thema's meer draagvlak om deze op *sub*regionale schaal aan te pakken. De fundamentele legitimiteit op Drenthe-schaal is daarmee niet zonder meer aanwezig; deze is sterker op subregionale schaal. Er is overigens wel veel steun voor ambtelijke uitvoering op regionale schaal (Drenthe), maar minder voor regionale sturing. Deze regionale sturing roept dan namelijk de vragen op die hierboven zijn beschreven, over het verlies van grip, het behouden van lokale autonomie en het langzaam op te bouwen vertrouwen dat nodig is. Dit fragiele draagvlak voor het op regionaal niveau aanpakken van opgaven beperkt de realisatie van publieke waarde op dit niveau.

Bijlagen

Bijlage 1: **Over dit onderzoek**

Bijlage 2. **Stuurgroep en begeleidingsgroep**

Bijlage 3. **Overzicht gesprekspartners**

Bijlage 4. **Geraadpleegde documenten**

Bijlage 5. **Resultaten enquête volksvertegenwoordigers**

Bijlage 6. **‘Foto’ van het BRE Drenthe**

BIJLAGE 1

Over dit onderzoek

De ene regio is succesvoller in het realiseren van maatschappelijke opgaven dan de andere. Wat verklaart deze verschillen? Om meer grip te krijgen op 'de regio' en de factoren die bijdragen het realiseren van publieke waarde in die regio, doet de Rijksuniversiteit Groningen hier, in samenwerking met Berenschot, 2,5 jaar lang onderzoek naar. We voeren in tien regio's veldonderzoek uit - waaronder in Noordoost Brabant. Het samenspel tussen het Bestuurlijk Regionale Ecosysteem (BRE), het economische ecosysteem en het maatschappelijke ecosysteem staat hierbij centraal. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zich financieel en inhoudelijk gecommitteerd aan het onderzoek.

Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *Welke factoren maken dat het ene Bestuurlijk Regionale Ecosysteem succesvoller is dat het andere in het realiseren van maatschappelijke opgaven?*

Om deze vraag uiteindelijk te kunnen beantwoorden, beantwoorden we stapsgewijs de volgende deelvragen:

Beschrijvend

1. Wat verstaan we onder een Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem (BRE)?
2. Welke BRE's zijn er in Nederland te onderscheiden, zijn er verschillende categorieën BRE's, en hoe variëren deze in omvang en samenstelling?
   NB: deze twee vragen vormden de startpunt van het onderzoek. We hebben de bestuurlijk regionale ecosystemen in beeld gebracht door alle bestuurlijke samenwerkingsverbanden te plotten op de kaart van Nederland (zie figuur 1 in de inleiding van dit rapport)[47]. Hierbij is te zien dat er verschillende gebieden ontstaan met meer of minder onderlinge bestuurlijke samenhang. Een dergelijk gebied vormt het BRE.
3. Hoe groot is de mate van publieke waarde creatie in het BRE?
4. Hoe groot is de mate van publieke waarde creatie in de individuele gemeenten in het BRE?

Verklarend

5. Welke kenmerken van het BRE zelf zijn van invloed op het succesvol aanpakken van maatschappelijke opgaven?
6. Welke kenmerken van het geografisch gebied (biotoop) zijn van invloed op de opbouw en het functioneren van een BRE?
7. Welke patronen zien we in de (combinaties van) gebiedskenmerken en BRE-kenmerken die maken dat een BRE succesvol is?
8. In hoeverre is de aard en intensiteit van de interactie binnen het BRE van invloed op de mate van publieke waarde creatie?
9. Welke maatschappelijke en economische patronen zien we?
10. In hoeverre is de aard en intensiteit van de interactie tussen het BRE, het economische en het maatschappelijke ecosysteem van invloed op de mate van publieke waarde creatie?
11. Hoe verhouden draagvlak voor het BRE en publieke waarde creatie zich tot elkaar?

Handelingsperspectief

12. Welke interventies zijn effectief en opportuun voor specifieke BRE's om het succes van hun regio verder te verbeteren?
13. Welke interventies zijn effectief en opportuun voor individuele gemeenten om meer te profiteren van regionale samenwerking?

Dit onderzoek kent drie doelgroepen en daarmee drie typen resultaten:

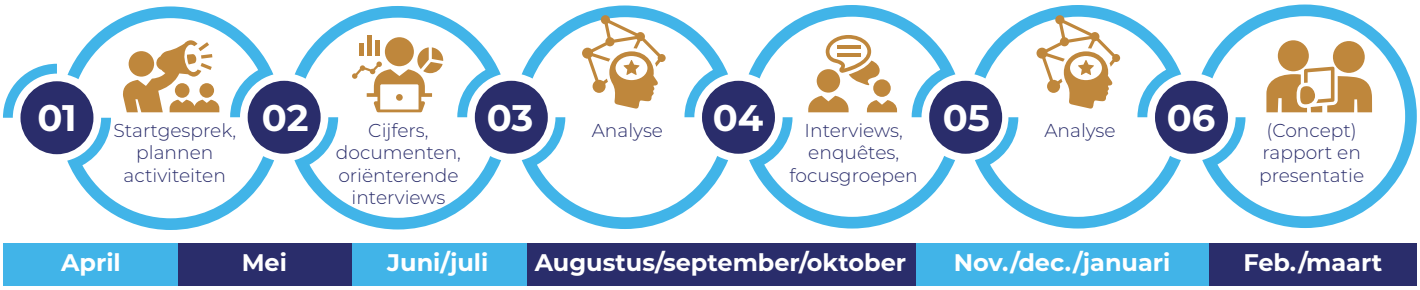
- Voor het ministerie van BZK is het resultaat van dit onderzoek; inzicht in welke BRE's er in Nederland bestaan, hoeveel publieke waarde zij creëren en welke verklarende factoren er zijn voor het (relatieve) succes van de BRE's. Dit inzicht helpt BZK bij het invullen van haar stelselverantwoordelijkheid voor een goed openbaar bestuur.
- Voor de samenwerkingsverbanden binnen het BRE is het resultaat van dit onderzoek; inzicht in hoe het BRE er precies uitziet, welke publieke waarde er wordt gecreëerd en aan welke 'knoppen' het samenwerkingsverband kan draaien om de samenwerking binnen het BRE en met de maatschappelijke en economische levensgemeenschap te verbeteren.
- Voor de individuele gemeenten in het BRE is het resultaat van dit onderzoek; inzicht in hoe het BRE (waar de gemeente zich in bevindt) er precies uitziet, welke publieke waarde er wordt gecreëerd, hoe zich dat verhoudt tot de publieke waarde creatie in de eigen gemeente en aan welke 'knoppen' de gemeente kan draaien om meer te profiteren van regionale samenwerking.

47 Dit is op basis van eigen bewerking RUG/Berenschot van dataset van samenwerkingsverbanden door PROOF Adviseurs/Kwink Groep, in opdracht van BZK. Per casusregio wordt de lijst samenwerkingsverbanden geverifieerd door de desbetreffende begeleidingsgroep en worden er nieuwe visualisaties gemaakt.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit zes fasen en werd begeleid door een ambtelijke begeleidingsgroep en een bestuurlijke stuurgroep. De samenstelling van deze groepen is te vinden in Bijlage 2.

Figuur 34. **Aanpak BRE-onderzoek in Drenthe.**



De eerste twee fasen van het onderzoek hadden als doel feitelijkheden over het BRE Drenthe - de kenmerken van het gebied, de spelers in en de verbindingen met het maatschappelijk en economisch ecosysteem en de gewenste en gerealiseerde publieke waarde - in beeld te brengen. Deze bevindingen zijn gebaseerd op data- en documentanalyse en zijn geland in de 'foto' van het BRE Drenthe. Dit document is in september 2021 geverifieerd door de begeleidingsgroep en de stuurgroep en opgenomen in Bijlage 6. De 'foto' diende als startpunt voor de gesprekken met betrokkenen en experts uit de regio die in de fase daarna plaatsvonden.

In de vierde fase van het onderzoek hebben wij met totaal 45 mensen gesproken die van belang zijn voor en/of betekenisvolle inzichten kunnen delen over het bestuurlijke, economische en/of maatschappelijke Drentse ecosysteem. Hiervan hebben wij er 27 individueel gesproken; de overige 18 waren verdeeld over de thematische focusgroepen rondom de thema's natuur, landschap & milieu, het sociaal domein en cultuur & sport. De gesprekspartners zijn geselecteerd op basis van de in de foto uitgevoerde netwerkanalyse[48], suggesties vanuit de begeleidingsgroep en de stuurgroep en door de sneeuwbalmethode toe te passen (waarbij aan gesprekspartners werd gevraagd om onmisbare actoren aan te wijzen).

Daarnaast is er via de Drentse griffiers een vragenlijst onder volksvertegenwoordigers uitgezet waarbij de focus lag op regionale identiteit en draagvlak voor regionale samenwerking.[49] De vragenlijst had een respons van 63, waarvan 48 resultaten meegenomen konden worden in de analyse (de overige 15 waren niet volledig ingevuld). Onder de 48 respondenten waren 33 gemeenteraadsleden (van de 296 totaal), 4 commissieleden in een gemeente, 9 leden van het Algemeen Bestuur van de waterschappen (van de 102 totaal)[50] en 5 Statenleden (van de 41 totaal). Uit De Wolden, Tynaarlo, Assen, Meppel en Hoogeveen hebben we geen (volledige) reacties op de vragenlijst ontvangen. Al met al is de respons hiermee relatief laag, waardoor we de uitkomsten met enige terughoudendheid moeten presenteren en vooral indicatief gebruiken. De resultaten per vraag zijn te vinden in Bijlage 5. Een door ons georganiseerde gelegenheid voor alle volksvertegenwoordigers om samen te reflecteren op de uitkomsten van de vragenlijst heeft bij gebrek aan animo geen doorgang gevonden.

Tegelijkertijd met dit casusonderzoek in Drenthe voerden wij eveneens casusonderzoeken uit in een viertal andere regio's, te weten Groningen, Noord-Holland Noord, Friesland en Noordoost-Brabant. In dit rapport vergelijken we het BRE Drenthe op een aantal punten met deze andere casusregio's.

48 In samenwerking met de Social Mapping Company is er middels een hyperlink analyse en een social media analyse in kaart gebracht welke partijen zich in het online netwerk van gemeenten bevinden. Deze netwerken zijn terug te vinden in de foto in bijlage 6.

49 Volksvertegenwoordigers zijn gemeenteraadsleden, commissieleden, AB-leden van de waterschappen en Statenleden.

50 NB: de Algemeen Bestuursleden van de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze & Aa's zijn ook gevraagd een soortgelijke enquête voor het onderzoek in de regio Groningen in te vullen. Om deze reden is de respons bij hen wellicht lager.

BIJLAGE 2.

Stuurgroep en begeleidingsgroep

Bestuurlijke stuurgroep	Ambtelijke begeleidingsgroep
Henk Jumelet, provincie Drenthe	Elise Hamelink, provincie Drenthe
Anno Wietse Hiemstra, gemeente Aa en Hunze	Janet Hidding, waterschap Hunze en Aa's
Geert-Jan ten Brink. Waterschap Hunze en Aa's	Jantine Langenhof, waterschap Vechtstromen
Martin Nanninga, VDG (ambtelijke ondersteuning	Irma Twickler, gemeente Aa en Hunze
Sanne Meijerink, VDG (ambtelijke ondersteuning)	Mariëlle van den Handel, gemeente Coevorden
	Martin Nanninga, VDG
	Sanne Meijerink, VDG

BIJLAGE 3.
Overzicht gesprekspartners

In totaal zijn er 59 sleutelfiguren (BRE/MRE/ERE) uit de regio uitgenodigd om deel te nemen aan (groeps)interviews en focusgroepen in het kader van deze rapportage. Uiteindelijk hebben we 53 personen gesproken, deze staan weergegeven in tabel 7.

Tabel 7. **Gesprekspartners casusregio Drenthe.**

Naam	Functie	Organisatie	BRE/ERE/ MRE	Interview/focusgroep
Karel Loohuis	Burgemeester	Gemeente Hoogeveen	BRE	Interview
Marco Out	Burgemeester	Gemeente Assen	BRE	Interview
Raymond Wanders	Wethouder	Gemeente Emmen	BRE	Interview
Mieke Damsma	Burgemeester	Midden-Drenthe	BRE	Interview
Jaap van der Haar	Wethouder	Gemeente Meppel	BRE	Interview
Bert Bouwmeester	Burgemeester	Gemeente Coevorden	BRE	Interview
Dhr. Brink	Gedeputeerde	Provincie Drenthe	BRE	Interview
Henk Jumelet	Gedeputeerde	Provincie Drenthe	BRE	Interview
Stefan Kuks	Watergraaf	Waterschap Vechtstromen	BRE	Interview
Bothilde Buma	Directeur-bestuurder	Stichting Woonservice Drenthe	MRE	Interview
Emmy Saimi-Roozeboom	Investment manager	MKB Fonds Drenthe	ERE	Interview
Dina Boonstra	Directeur	NOM	ERE	Interview
Peter Cool	Voorzitter	Dutch TechZone	ERE	Interview
Yvonne Turenhout	Directeur-bestuurder	Trendbureau Drenthe	ERE/MRE	Interview
Cécile van Reijmersdal	Regisseur Wonen	Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe	BRE/MRE	Interview
Toke Slaman	Regisseur Welzijn	Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe	BRE/MRE	Interview, Focusgroep Sociaal Domein
Henriëtte Herbschleb	Regisseur Werken	Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe	BRE/MRE	Interview
Erik Bos	Programmamanager	Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe	BRE/MRE	Interview
Martin Nanninga	Ambtelijk secretaris	Vereniging Drentse gemeenten	BRE	Interview
Fred Heerink	Directeur	Veiligheidsregio Drenthe	BRE	Interview
Suzanne Roijakkers	Bestuurlijk-adviseur	Veiligheidsregio Drenthe	BRE	Interview
Alice van Uineken	Directeur	Arbeidsmarktregio Drenthe	MRE	Interview
Linda Hoeksema	Coördinator	Lokale Actiegroep LEADER Zuidoost-Drenthe	MRE	Interview
Vronie Bootsma	Coördinator	Lokale Actiegroep LEADER Zuidwest-Drenthe	MRE	Interview
Richard Andringa	Secretaris-directeur	Waterschap Vechtstromen	BRE	Interview
Eveline de Kruijk	Directeur	Waterschap Drents Overijsselse Delta	BRE	Interview
Bertho Bulthuis	Beleidsadviseur	Waterschap Drents Overijsselse Delta	BRE	Interview
Jan Bos	Directeur	Publiek Vervoer Groningen Drenthe	BRE	Interview
Elise Hamelink	Regisseur Samen-werkingsverbanden en DVO's	Provincie Drenthe	BRE	Interview
Geert-Jan ten Brink	Dijkgraaf	Waterschap Hunze en Aa's	BRE	Interview
Joyce Walstra	Voorzitter	MKB Nederland Noord	ERE	Interview
Marjan Dol	Directeur	Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN)	BRE/ERE	Interview
Betty de Boer	Directeur	Regio Groningen-Assen	BRE	Interview

Naam	Functie	Organisatie	BRE/ERE/MRE	Interview/focusgroep
Evert Jorritsma	Directeur	Topsport Noord	MRE	Interview
Erica Schaper	Lid College van Bestuur	NHL Stenden	MRE	Interview
Robert-Jan Hageman	Directeur	VNO-NCW Noord	ERE	Interview
Willeke Hoiting	Voorzitter	Adviescommissie Sociale Agenda Drenthe	MRE	Focusgroep Sociaal Domein
Arjan Schonewille	Directeur	Werkplein Drentsche Aa	BRE/MRE	Focusgroep Sociaal Domein
Dorien van de Kant	Programmamanager	Drenthe Gezond	MRE	Focusgroep Sociaal Domein
Dick Dijkstra	Directeur	Recreatieschap Drenthe	MRE	Focusgroep Natuur, Landschap, Milieu
Paul de Bruin	Voorzitter	Markerein	MRE	Focusgroep Natuur, Landschap, Milieu
Henk Kosters	Wethouder	Gemeente Noordenveld	BRE	Focusgroep Natuur, Landschap, Milieu
Charles Hussels	Programmamanager	Regionale Energiestrategie	BRE/MRE	Focusgroep Natuur, Landschap, Milieu
Coert Fossen	Projectleider	Regionale Uitvoeringsdienst	BRE	Focusgroep Natuur, Landschap, Milieu
Jannetje Kolijn	Programmaregisseur	Drents Energieloket	MRE	Focusgroep Natuur, Landschap, Milieu
Peter Gelling	Programmamanager	Agenda voor de Veenkoloniën	ERE/MRE	Focusgroep Natuur, Landschap, Milieu
Henk Doeven	Wethouder	Gemeente Westerveld	BRE	Focusgroep Natuur, Landschap, Milieu
Marieke Vegt	Directeur	Stichting Kunst & Cultuur	MRE	Focusgroep Sport en Cultuur
Hans Derks	Programmamanager	Drenthe Beweegt	MRE	Focusgroep Sport en Cultuur
Joop Brink	Wethouder	Gemeente De Wolden	BRE	Focusgroep Sport en Cultuur
Mirjam Pauwels	Wethouder	Gemeente Assen	BRE	Focusgroep Sport en Cultuur
Mieke Zijl	Directeur-bestuurder	Sport Drenthe	MRE	Focusgroep Sport en Cultuur
Gerrit Stolte	Beleidsadviseur	Gemeente Assen	BRE	Focusgroep Sport en Cultuur

BIJLAGE 4.
Geraadpleegde documenten

- Agenda voor de Veenkoloniën. De agenda. Via https://veenkolonien.nl/avdv/de-agenda/
- Arbeidsmarktregio Drenthe (2019). Perspectief op werk Drenthe. Plan van aanpak.
- Arbeidsmarktregio Drenthe (2021). Factsheet banenafspraak arbeidsmarktregio Drenthe. Vierde kwartaal 2020.
- Arbeidsmarktregio Drenthe (2018). Regioplan 'Matchen op werk' Drenthe.
- Atlas voor Gemeenten. (2017). De positie van de regio Drechtsteden. Relatieve sterktes en zwaktes van de regio en knoppen om aan te draaien.
- Berenschot. (2020). Menukaart afstemming tussen raden.
- Berenschot (2021). Bouwstenen voor het Deltaplan. Noordelijk Nederland en het stedelijk netwerk Nederland beter verbonden.
- Berenschot. (2021). Naar meer realisatiekracht in de regio. Meer kracht in de regio's door interventies van het Rijk.
- Boekman Stichting (2018). Regionale Cultuurindex. Via www.boekman.nl/regionale-cultuurindex/
- Cloosterman, E., Marlet, G. & Woerkens, C. van (2014). De nieuwe gemeentekaart.
- Cloosterman, E., Stam, E. & Van der Starre (2018). De kwaliteit van ecosystemen voor ondernemerschap in Nederlandse regio's.
- Cloosterman, E. & Stam, E. (2020). Entrepreneurial Ecosystem Index 2020. Een kwantitatieve vergelijking van regionale ecosystemen voor ondernemerschap.
- De Voogd, J. (2017). Zicht op Verschil.
- Drentse Energietafel (2021). Regionale Energie Strategie (RES) 1.0 Regio Drenthe.
- Drents Zorglandschap. Werkagenda 2017-2021.
- Drents Zorglandschap. Evaluatie 2019-2020.
- Drentse Zorgtafel (2018). Position paper 'Drentse Zorgtafel werkt samen aan goede zorg'.
- Eems Dollard Regio (2019). Strategie No(o)rd 2020+.
- Eems Dollard Regio. Gemeenschappelijke Regeling.
- EUREGIO (2020). Strategie EUREGIO 2030.
- EUREGIO. Jaarverslag 2020.
- EUREGIO (2020). Brochure interregionaal kaderproject 1 'Kleine projecten met grote effecten. De Euregio's bouwen aan Europa'.
- GGD Drenthe (2016). Samen werken aan gezondheid! Visie 2017-2020.
- GGD Drenthe (2021). Jaarstukken 2020.
- Groenleer, M. & Verheul, W.J. (2017). Regiovorming. Tussen inhoud en institutionalisering.
- Hooghe, L. & Markt, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Govervance.
- Hospers, G.J. & Rutgers-Zoet, J. (2018). Regional cooperation in rural areas. The case of the Achterhoek.
- Kenis, P. & Provan, K. (2008). Modes of network governance. Structure, management, and effectiveness. In *Journal of Public Administration Research and Theory 18*(2), 229-252.
- Moore, M. H. (1995). Creating public value: strategic management in government. Harvard University Press.
- OV Bureau Groningen Drenthe. Jaarverslag en jaarrekening 2019.
- OV Bureau Groningen Drenthe. Ontwerp begroting 2021.s
- Paasi, A. (2009). The resurgence of the 'region' and 'regional identity'.
- Preventie in de Drentse Gemeenten. Plan van aanpak 'Aan de slag met preventie in Drentse gemeenten'.
- Provincie Drenthe (2018). Bedrijvenregeling Vierkant voor Werk.
- Provincie Drenthe (2020). Cultuurnota 2021-2024. Cultuur om te delen.
- Provincie Drenthe (2020). Economische koers Drenthe 2020-2023.
- Provincie Drenthe (2020). Sociale agenda 2020-2023.
- Provincie Drenthe (2020). Uitvoeringsprogramma wonen. Drentse woonagenda.
- Publiek Vervoer Groningen Drenthe (2020). Meerjarenbegroting 2021-2024.
- Publiek Vervoer Groningen Drenthe (2021). Jaarstukken 2020.
- Publiek Vervoer Groningen Drenthe. Missie en visie. Via https://www.publiekvervoer.nl/
- Publiek Vervoer Groningen Drenthe. Samenwerking & primaire taken. Via https://www.publiekvervoer.nl/
- Raad van Openbaar Bestuur. (2021). Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's.
- Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe. Uitvoeringsprogramma Juni 2021.
- Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe. Over ons. Wonen, werken, welzijn. Via https://www.regiodealzuidoostdrenthe.nl/
- Regio Groningen-Assen (2021). Uitleg bij de jaarstukken 2021.
- Regio Zwolle (2020). Regio Deal Regio Zwolle. Regio Zwolle bouwt aan een sociaal-sterke, circulaire, innovatieve en klimaatbestendige groeiregio.

- Regio Zwolle. De vijf regionale opgaves. Via https://regiozwolle.info/de-vijf-regionale-opgaven/
- Rutte, M., Kaag, S., Hoekstra, W. & Segers, G. J. (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord voor de periode 2021-2025.
- Samenwerkingsverband Noord-Nederland (2020). Research- en innovatiestrategie voor slimme specialisatie (RIS3) voor Noord-Nederland 2021-2027.
- SportDrenthe (2020). Voorstel Drenthe beweegt 2021-2024.
- Stam, E. (2017). Measuring entrepreneurial ecosystems.
- Stam, E. (2018). Ecosystemen voor ondernemerschap in Nederland.
- Studiegroep Openbaar Bestuur. (2016). Maak Verschil.
- Teisman, G., Van der Steen, M., Frankowski, A. & Van Vulpen, B. (2018). Effectief Sturen met Multi-Level Governance: Snel en slim schakelen tussen schalen. NSOB.
- Terlouw, K. (2012). From thick to thin regional identities?
- Tordoir, P. (2015). De veranderende geografie van Nederland. De opgaven op mesoniveau.
- Trendbureau Drenthe (2020). Maatschappelijke effecten van financiële tekorten bij Drentse gemeenten.
- Trendbureau Drenthe (2021). Feitenblad Leefbaarheid in Groningen, Fryslân en Drenthe.
- Trendbureau Drenthe (2021). Herstel en perspectief. De coronacrisis door de ogen van Drenten.
- Veiligheidsregio Drenthe. Jaarstukken 2019.
- Veiligheidsregio Drenthe (2020). Beleidsvisie VRD 2020-2023.
- Veiligheidsregio Drenthe. Begroting 2021.
- Veiligheidsregio Drenthe (2020). Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Drenthe.
- Veiligheidsregio Drenthe (2020). Regionaal risicoprofiel.
- Vereniging van Drentse Gemeenten. Doelstelling. Via https://www.vdgdrenthe.nl/
- Vereniging van Drentse Gemeenten (2018). Drentse gemeenten verleggen grenzen. Strategische agenda 2018-2022.
- Vereniging van Drentse Gemeenten (2021). Drentse gemeenten verleggen grenzen. Jaarplan 2021.
- Vierkant voor Werk (2016). Samenwerkingsovereenkomst Vierkant voor Werk.

BIJLAGE 5.

Resultaten enquête volksvertegenwoordigers

Als apart document bijgevoegd.

BIJLAGE 6.

‘Foto’ van het BRE Drenthe

Als apart document bijgevoegd.