

# BREDE WELVAART, GROTE OPGAVEN!

OVER DE BESTUURLIJKE EN FINANCIËLE  
VRAAGSTUKKEN ROND REGIONALE  
VERSCHILLEN IN BREDE WELVAART EN  
REGIONALE OPGAVEN

## **DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR**

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

## **WETTELIJKE VERANKERING**

De ROB is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

## **WERKWIJZE**

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, *state of the art* wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

## **SAMENSTELLING**

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

## **STAF**

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

## **ADRESGEGEVENS**

Bezoekadres: Korte Voorhout 7

Postadres: Postbus 20011

2500 EA Den Haag

T 070 426 7540

E [info@raadopenbaarbestuur.nl](mailto:info@raadopenbaarbestuur.nl)

[www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl)

@Raad\_ROB

## Voorwoord

De vijfde Dag van de Financiële Verhoudingen heeft als thema: Regionale verschillen in brede welvaart en regionale opgaven.

Nederland is een relatief klein maar dichtbevolkt land. Naast zijn grote hang naar gelijkheid kent Nederland een grote regionale verscheidenheid. Er bestaan daarbij relatief grote verschillen op het punt van de zogeheten smalle en brede welvaart tussen regio's al dan niet samenhangend met bevolkingskrimp. Het kabinet zet met de Regio Deals in op een beleid dat recht doet aan de brede-welvaart. Binnen de financiële verhoudingen geldt als uitgangspunt dat decentrale overheden bij een gelijke belastingdruk in staat moeten zijn een gelijkwaardig voorzieningencapaciteit te realiseren.

In het coalitieakkoord van Rutte IV zijn grote sommen geld gereserveerd voor de aanpak van grote maatschappelijke opgaven: het klimaatprobleem, de stikstofvervuiling en de woningnood. Steeds duidelijker blijkt dat het platteland een cruciale rol speelt in de beantwoording van de grote vraagstukken waarmee we ons als samenleving geconfronteerd zien. Het is duidelijk dat stad en platteland, Randstad en regio op elkaar zijn aangewezen. Het gaat om een rechtvaardige verdeling van de lusten en de lasten van het overheidsbeleid over de regio's.

Het thema van de Dag van de Financiële Verhoudingen van dit jaar hangt samen met het adviestraject 'Vergeten' Nederland dat de Raad voor het Openbaar Bestuur samen met de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) en de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (RVS) oppakt.

Tot de taakopdracht van de Raad hoort ook het bijdragen aan de wetenschappelijke kennis en discussies over de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Daartoe heeft de Raad in 2018 de eerste Dag van de Financiële Verhoudingen georganiseerd. Doel van die dag is het leggen van een verbinding tussen bestuurlijke, maatschappelijke vraagstukken en de financiële verhoudingen.

In deze bundel treft u een negental essays aan waarin vanuit verschillende invalshoeken de verschillende bestuurlijke en financiële vraagstukken worden belicht. De essays dienen in eerste aanleg ter inspiratie van de vijfde Dag van de Financiële Verhoudingen op 21 april 2022 in Zwolle. De Raad hoopt dat deze essays ook bijdragen aan de verdere gedachtenvorming over de bekostiging van de grote maatschappelijke opgaven.

De Raad bedankt alle auteurs die hebben bijgedragen aan de bundel. De inhoud van de essays komt geheel voor hun rekening. De opvattingen komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de organisatie waarvoor de auteurs werkzaam zijn of met die van de ROB.

Naast Gerber van Nijendaal als samensteller van deze bundel heeft vanuit de staf Bart Coster een bijdrage geleverd aan deze bundel.

Wij wensen u bij het lezen van de essays veel inspiratie toe voor de gedachtevorming over de vormgeving van de bekostiging van de grote maatschappelijke opgaven en de bestuurlijke én financiële verhoudingen in relatie tot het bevorderen van brede welvaart.



Han Polman  
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur



Rien Fraanje  
Secretaris-directeur

## Inhoud

Voorwoord	3
Enkele inleidende bespiegelingen op de essays <i>Mr. G.A. (Gerber) van Nijendaal</i>	7
Regionale planning als het koken van snert <i>Prof. dr. A.M. (Marijn) Molema</i>	14
Ontwikkeling van ons ommeland; samen voor brede welvaart in stad en land <i>Prof. dr. ir. B.B. (Bettina) Bock</i>	20
Ruimte voor brede welvaart <i>Prof. dr. H.L.F. (Henri) de Groot</i>	29
It's the economy politics, stupid: het Rijk en de spreiding van welvaart over het land <i>Dr. E. (Evert) Meijers</i>	35
Deal or no deal: samenwerken tussen Rijk en regio bij het bevorderen van brede welvaart <i>Dr. A.B.R. (Anet) Weterings, M.M.E.C.L. (Marieke) van der Staak, MSc en prof. dr. E. (Edwin) Buitelaar</i>	49
Van catenaccio naar combinatievoetbal De regio als vliegwiel voor vernieuwde financiële verhoudingen <i>Dr. N.A.C. (Ard) Schilder</i>	56
Recht doen aan verschil <i>J. (Josse) de Voogd</i>	63
Kiezen tussen doeltreffendheid, doelmatigheid en draagvlak <i>Dr. W.D. (Wimar) Bolhuis</i>	71
Wat is er aan de rand? Het kwetsbare ontwikkelingsperspectief van perifere regio's in Nederland <i>Prof. dr. ir. J. (Joks) Janssen en drs. J.F.L.M.M. (John) Dagevos</i>	84
<i>Bijlage I</i> Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	96



## Enkele inleidende bespiegelingen op de essays

Mr. G.A. (Gerber) van Nijendaal

Nederland is een relatief klein en dichtbevolkt land. Naast zijn grote hang naar gelijkheid kent Nederland echter ook een grote regionale verscheidenheid. Er bestaan daarbij relatief grote verschillen op het punt van de zogeheten smalle en brede welvaart tussen regio's al dan niet samenhangend met bevolkingskrimp. Het kabinet zet met de Regio Deals in op een beleid dat beoogt recht te doen aan de brede welvaart. Binnen de financiële verhoudingen geldt als uitgangspunt dat decentrale overheden bij een gelijke belastingdruk in staat moeten zijn een gelijkwaardig voorzieningencapaciteit te realiseren.

In het coalitieakkoord van Rutte IV zijn ook grote sommen geld gereserveerd voor de aanpak van grote maatschappelijke opgaven: het klimaatprobleem, de stikstofvervuiling en de woningnood. Steeds duidelijker blijkt dat het platteland een cruciale rol speelt in de beantwoording van de grote vraagstukken waarmee we ons als samenleving geconfronteerd zien. Het is duidelijk dat stad en platteland, Randstad en regio op elkaar zijn aangewezen. Het gaat om een rechtvaardige verdeling van de lusten en de lasten van het overheidsbeleid over de regio's.

Kort samengevat gaat het de komende kabinetsperiode over de bestuurlijke en financiële vraagstukken rond brede welvaart en grote maatschappelijke opgaven.

Deze inleiding probeert een aantal belangrijke inzichten samen te vatten, een aantal rode draden uit deze essays te halen en de essays met elkaar in verband te brengen. Daarbij worden bepaalde aspecten geaccentueerd en is het interpreteren van de essays onvermijdelijk. De weergave van de diverse bevindingen in deze inleiding kan de auteurs van de essays niet worden aangerekend. Daarvoor dienen de essays zelf te worden gelezen.

### **Brede welvaart en krimp**

Het streven naar brede welvaart lijkt onomstreden. Economische groei betekent niet automatisch maatschappelijke bloei, omdat het onder andere kan leiden tot negatieve effecten op het milieu (uitstoot van stikstof en broeikasgassen) en tot ongelijkheid (in gezondheid, arbeidsomstandigheden en sociaaleconomische positie). De benadering van brede welvaart probeert hier recht aan te doen door aandacht te schenken aan de kwaliteit van leven én van de leefomgeving. Omdat de bevolkingssamenstelling per regio verschilt, er culturele verschillen zijn en de leefomgeving in elke regio anders is, verschillen de brede welvaartopgaven regionaal. Al naar gelang bepaalde aspecten van de brede welvaart achterblijven en

als problematisch ervaren worden zal de focus en inzet van beleid anders (moeten) zijn, aldus Joks Janssen en John Dagevos. Zij wijzen er daarbij op dat hoewel (centrum)steden ook slecht scoren op de brede welvaart, met name de (krimp) regio's aan de randen van Nederland om extra beleidsmatige aandacht van het Rijk vragen. Door het ontbreken van endogene bronnen voor groei kunnen zij namelijk moeilijker op eigen kracht welvaart en welzijn voor iedereen creëren.

Dit strookt met de bevindingen van Evert Meijers. Het ontwikkelperspectief van steden met achterstanden is fundamenteel anders dan dat van perifere krimpregio's. Door de bevolkingsgroei in de steden door veelal hoogopgeleide kenniswerkers vlakt de achterstand daar enigszins af. Daar komt bij dat in deze steden de toegankelijkheid van het voorzieningenniveau geborgd is. Het tegenovergestelde doet zich voor in krimpregio's. Kansrijke jongeren trekken weg, kansarme groepen met een lage scholingsgraad blijven achter en de bevolking vergrijs, waardoor de toekomstkracht van de deze regio's onder druk komt te staan. Bettina Bock en Evert Meijers wijzen er ook op dat de trend van schaalvergroting in allerlei maatschappelijke sectoren de achterstand van perifere regio's ten opzichte van de Randstad versterkt. Deze achterstanden spelen al sinds de jaren '70, schrijven Joks Janssen en John Dagevos. Weinig bemoedigend is dat ondanks dat het regionaal beleid sindsdien radicaal is veranderd, de problemen niet alleen zijn gebleven maar zijn verdiept en verbreed. Met als gevolg dat het regionaal maatschappelijk onbehagen is gegroeid.

### **Brede welvaart en de verdeling van middelen**

De verdeling van middelen van het gemeentefonds lijkt op het eerste gezicht redelijk aan te sluiten bij de opgaven die gemeenten hebben op het terrein van brede welvaart. Nog afgezien van de vraag of de verdeling gemeenten voldoende compenseert, lost het de structurele stapeling van problemen in perifere regio's niet op. Het stelt hen hooguit in staat om de symptomen van deze problemen te bestrijden, maar neemt de oorzaken ervan niet weg. Een structurele verruiming van het gemeentefonds voor perifere gebieden kan desondanks een gedeelte van de oplossing zijn, stellen Janssen en Dagevos. Ard Schilder lijkt dat te zien als gerommel in de marge. Hij pleit voor een meer radicale breuk door een globaler verdeling op regionale schaal.

### **De Regio Deals**

Verschillende essayisten zien in het beleid van de Regio Deal een erkenning van de noodzaak voor het versterken van zwakke(re) regio's. Het heeft de intentie om de brede welvaart in afstemming met de betreffende regio's te bevorderen. Marijn Molema wijst op de verschuiving van het economisch georiënteerde regionale rijksbeleid naar een beleid dat zich richt op het welzijn. Anet Weterings c.s. constateren in hun meer beschouwende essay wel een drietal spanningen bij de Regio Deals. Zo stellen zij dat de opgave vooral bepaald wordt door de partijen die al een soepel lopend samenwerkingsverband vormen. De aanwezigheid van één



of meerdere actoren is een noodzakelijke voorwaarde om de opgave te kunnen identificeren en daarmee mede bepalend voor de inhoud – al worden soms ook nieuwe actoren betrokken wanneer dat wenselijk is voor de aanpak van de geïdentificeerde opgave. Marijn Molema stelt dat de betrokkenheid van maatschappelijke partijen, bedrijfsleven, regionale kennisinstellingen en dergelijke in de regio niet goed uit de verf komt. Evert Meijers lijkt daarbij nog een stapje verder te gaan door te stellen dat hun geringe bestuurlijk vermogen sommige regio's op achterstand stelt bij het meedingen naar de beschikbare gelden. Ook Joks Janssen en John Dagevos vragen zich af of de Regio Deals voor kwetsbare gebieden een voldoende robuust instrument zijn om de brede welvaart te verbeteren.

Ook geven Weterings c.s. aan dat het Rijk zich bij de Regio Deals tegelijkertijd als systeemverantwoordelijke en als resultaatverantwoordelijke opstelt: enerzijds lijkt het slechts procedurele voorwaarden te willen stellen bij de Regio Deals, anderzijds stelt het nationale doelen of legt het zelfs taken op via de Regio Deals. Te veel overhellen naar pure systeemverantwoordelijkheid kan leiden tot een beleidsinhoudelijke vrijbrief en externe effecten van Regio Deals op andere regio's; te veel nadruk leggen op resultaatverantwoordelijkheid kan ertoe leiden dat regionale partijen te weinig ruimte krijgen om beleid te voeren dat aansluit bij wat hun inwoners nodig hebben. Andere essayisten zijn kritischer en stellen dat het Rijk de Regio Deals te veel top-down benadert en als instrument ziet voor het verwezenlijken van rijksbeleid.

De derde spanning die Weterings c.s. signaleren is die tussen een hiërarchische en gelijkwaardige verhouding tussen het Rijk en regio's. Enerzijds streeft het Rijk naar gelijkwaardig partnerschap, anderzijds is in de bestaande bestuurlijke en financiële verhoudingen in Nederland een hiërarchie ingebouwd die deze gelijkwaardigheid belemmert. In dat verband wijzen verschillende auteurs, waaronder Wimar Bolhuis en Henri de Groot, op het wenkende perspectief van de aanpak van de Regionale Energiestrategieën (RES), waarbij een redelijke balans lijkt te zijn gevonden doordat het Rijk duidelijke kaders stelt om te borgen dat landelijke doelstellingen worden gehaald, maar regio's voldoende mogelijkheden hebben om te komen tot een regionale uitwerking. Deze aanpak kan op redelijk veel bestuurlijk draagvlak rekenen, maar *'the proof of the pudding is in the eating'*. De uitvoering zal een beroep doen op het doorzettingsvermogen.

Meerdere essayisten, waaronder Evert Meijers, Bettina Bock en Marijn Molema, stellen dat de Regio Deals qua omvang te beperkt zijn om een substantiële bijdrage te kunnen leveren aan het bevorderen van brede welvaart maar ook onvoldoende structureel zijn nog te veel top-down ingestoken en te weinig gericht op samenwerking tussen regio's.

## **De regio**

In nagenoeg alle essays neemt de regio een centrale plaats in. Dat is opmerkelijk omdat de regio binnen Nederlandse bestuurlijke verhoudingen geen eenduidige afgebakende bestuurlijke eenheid is. Voor elk probleem lijken we een andere regionale eenheid, schaal en structuur te kiezen. De roep om een meer eenduidige regionale bestuurlijke regionale structuur klinkt ook in verschillende essays door. Het meest ver daarin gaat Ard Schilder die onomwonden stelt dat de grote opgaven vragen om een wenkend toekomstperspectief. Hij ziet de regionale bekostiging als het vliegwiel voor het doorbreken van de verstarde bestuurlijke en financiële verhoudingen. Het gebrek aan uitvoeringskracht van de regio's is de achilleshiel van het decentralisatiebeleid. Het Huis van Thorbecke verdient een forse herinrichting in een land waar gemeenten te klein en provincies te groot zijn, zo stelt Henri de Groot.

Ook Bolhuis stelt dat het Huis van Thorbecke op gespannen voet staat met het maken en uitvoeren van doeltreffend, doelmatig en democratisch gedragen beleid op het terrein van klimaat, stikstof en volkshuisvesting. Een afruil tussen de drie waarden is onvermijdelijk. Hij waardeert de ingezette wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, die de positie van de lokale democratie ten opzichte van het regionale bestuur versterkt, in ieder geval positief. Maar in zijn bijdrage ziet hij de oplossing meer in differentiatie in bevoegdheden door per taak en per gebied te kijken naar de juiste schaal. Dat kan in het ene geval de provincie zijn en in het andere een grote gemeente, en in een volgend gebied een gemeenschappelijke regeling van gemeenten. Het Rijk zou volgens Bolhuis als de resultaatverantwoordelijke voor het volbrengen van de nationale opgaven wel bepaalde eisen en kaders moeten vaststellen.

## **Bekostiging van regionale opgaven**

En in verschillende essays terugkerend vraagstuk is de meeste geëigende bekostiging van regionale opgaven. Het gaat dan om de uitkeringsvorm, de draagkracht van de regio, de prikkels voor bovengemeentelijke samenwerking en de ontvanger van deze gelden: gemeente of regio? De decentralisatie-uitkering kreeg niet de goedkeuring van de Algemene Rekenkamer als uitkeringsvorm voor de gelden van de Regio Deals, hoewel deze wel leek aan te sluiten bij de logica van de regionale partners. De specifieke uitkering als alternatief opende onbedoeld de deuren voor vergaande sturing door het Rijk. Anet Weterings c.s. wijzen op het belang dat een nieuwe uitkeringsvorm de juiste balans biedt tussen regionale vrijheid en het afleggen van verantwoording. Bolhuis legt de nadruk op een doelmatige en integrale afweging en besteding, en op voldoende doorzettingskracht. De uitkerings-systematiek die daar het beste bij aansluit is een langjarige specifieke uitkering die wordt uitgekeerd aan een gemeenschappelijke regeling.

Voor het bekostigen van de regionale opgaven wijzen verschillende auteurs op de noodzaak van het instellen van regiofondsen. De belangrijkste overweging is het borgen van een integrale gebiedsgerichte afweging. Regiofondsen kunnen een breekijzer vormen voor de vastgelopen financiële verhoudingen en daarmee als opmaat dienen voor het doorbreken van de verstarde verhoudingen, zo stelt Ard Schilder. Het stimuleren van regionale samenwerking door de juiste prikkels in te zetten bepleiten zowel Wimar Bolhuis als Henri de Groot. Het Rijk moet de draagkracht van regio echter niet overschatten. De cofinancieringseis van 50 procent bij de Regio Deals geeft financieel sterke regio's een voorsprong bij het meedingen daarnaar.

Daarnaast is versterking van het decentrale belastinggebied op het juiste schaalniveau nodig, bepleiten meerdere auteurs. Henri de Groot is daarbij het meest concreet door te pleiten voor een invoering van een belasting op waardevermeerdering van gronden. Dit biedt een goede prikkel voor een adequate afwegingen bij investeringen. Bolhuis wijst op de mogelijkheid dat gemeenten, provincies of gemeenschappelijke regelingen nieuwe, eigen belasting- of heffingsinstrumenten krijgen, specifiek gericht op de drie opgaven klimaat, stikstof en wonen. Vanuit de economische theorie kan het doeltreffend en doelmatig zijn als lokale openbare lichamen activiteiten met negatieve externe effecten beprijzen. Ook zou het Rijk regionale samenwerkingsverbanden financieel moeten belonen voor een klimaat-, stikstof- of woningbouwprestatie. Om woningbouw te stimuleren zouden extra OZB-inkomsten van eigenaren van nieuwgebouwde woningen uitzonderd moeten worden van de inkomstenmaatstaf belastingcapaciteit.

### **Stad versus platteland; Randstad versus de rand**

Bettina Bock en Evert Meijers wijzen op de gevolgen van het prioritaire investeringsbeleid van het Rijk gericht op concentratie van voorzieningen in de steden in de Randstad. Het gebrek aan aandacht voor de gevolgen van de geografische verdeling van de Rijksuitgaven als geheel is met name voor de minder dichtbevolkte regio's nadelig. De oorzaak daarvan zou liggen in de Randstedelijke oriëntatie en achtergrond van kabinet en parlement, stelt Meijers. Josse de Voogd lijkt dit te bevestigen. Het stemgedrag buiten de Randstad weerspiegelt het regionale temperament en regionaal onbehagen. Gebieden waar veel mensen niet stemmen of stemmen op partijen die minder deel uitmaken van het bestuur worden vaak gekenmerkt door een relatief laag opleidings- en inkomensniveau en een relatief slecht ervaren gezondheid. De geïnstitutionaliseerde partijen vertegenwoordigen juist de kiezers die de ontwikkelingen in Nederland en hun eigen leven positiever beoordelen. Indirect wekt dit de suggestie dat een districtenstelsel waarbij volksvertegenwoordigers uit de regio komen zou leiden tot een evenwichtiger afweging van regionale belangen. Josse de Voogd plaatst daar vraagtekens bij. Het is vooral belangrijk om meer kennis en inzicht te hebben voor de verschillen binnen regio's. Hij waarschuwt zelfs voor het benadrukken van een scherpe tegenstelling tussen stad en platteland. Er is eerder sprake van een hele reeks aan

typologieën van gebieden, waarin sprake is van meer of juist minder onbehagen. Maar ook hij hekelt het beleid dat gevormd wordt vanuit het Randstedelijk perspectief. Het investeren in en benutten van de aanwezige kennis uit de regio is essentieel voor een succesvol regionaal beleid, zo stelt Henri de Groot.

Terwijl de meeste essayisten wijzen op de noodzaak van gericht beleid op de problemen in de onderscheiden regio's vraagt Bettina Bock juist aandacht voor een beleid waarin de relatie tussen stad en platteland centraal staat in plaats van alleen naar 'het' platteland of 'de' regio te kijken. Dat doet meer recht aan de Nederlandse situatie waarin stad en platteland hecht verbonden zijn en de grenzen in het dagelijks leven zelfs moeilijk aanwijsbaar zijn. Zij wijst op de wederzijdse afhankelijkheid en de verstrengeling van de problemen van regio en Randstad. Dit vergt een gezamenlijke, integrale aanpak.

Het investeren in de solidariteit tussen de regio's is noodzakelijk om desintegratie te voorkomen. Henri de Groot stelt dat veronachtzamen daarvan in het Verenigd Koninkrijk een voedingsbodem heeft gelegd voor de Brexit. Desintegratie voorkomen kan door de welvaartswinst, die voor een groot deel in de stedelijke gebieden wordt bereikt, te herverdelen. Meijers waarschuwt hierbij voor de logica van het rendementsdenken: als het Rijk slechts kijkt waar geïnvesteerd geld economisch gezien het meeste oplevert in termen van bbp, komt het nooit toe aan het herverdelen van dit rendement.

### **Investeren in de regio**

Meijers wijst in zijn bijdrage ook op de dominante politieke opvatting waarbij de rechtvaardigheid van investeringsbeslissingen wordt afgemeten aan het algemeen nut. Het gevolg daarvan is dat de overheid vooral daar investeert waar de meeste mensen wonen of bedrijven zitten die er gebruik van zullen maken, omdat dit tot een groter maatschappelijk nut zal leiden. Meer aandacht is echter geboden voor het in stand houden van een minimumniveau en de bereikbaarheid van basisvoorzieningen, zodat mensen in staat zijn hun levensdoelen te bereiken.

Nederland kent echter al decennia een ruimtelijk concentratiebeleid. Het is de optelsom van ogenschijnlijk redelijk los van elkaar staande sectorale beslissingen die reeds bevoorrechte gebieden versterkt en zwakkere regio's achterstelt. Meer politieke aandacht voor ruimtelijke rechtvaardigheid is geboden: gelijke kansen voor mensen, huishoudens en bedrijven, ongeacht in welke regio men gevestigd is.

Waar Meijers betoogt de achterstand van regio's met name komt door politieke beslissingen, stelt Josse de Voogd juist dat de overheidsinvloed op het ontstaan van economische verschillen tussen regio's niet overschat moet worden. Daarom is het ook de vraag, schrijft De Voogd, of grootschalige financiële investeringen in de infrastructuur de oplossing zijn voor het onbehagen in de regio. Ook is het de

vraag of deze investeringen wel de meest kwetsbare groepen in de regio vooruit helpen. Vooral van belang voor het terugdringen van het onbehagen in de regio vindt hij extra aandacht voor de regio en het serieus nemen van het perspectief van perifere regio's bij besluitvorming, maar ook bij culturele kwesties.

### **Tot slot**

Zoals gezegd: deze inleiding kan onmogelijk recht doen aan de inhoud van de essays. Daarvoor verschillen de essays te zeer qua inhoud, invalshoek en strekking. Wel is duidelijk dat het nastreven van brede welvaart in de verschillende regio's maatwerk vereist. Niet alleen kenmerkt brede welvaart zich door een veelheid van aspecten, het is ook een illusie te denken dat brede welvaart overal in elke regio hetzelfde zal kunnen of moeten zijn. Maar vanuit de gedachte van verdelende rechtvaardigheid past het de Rijksoverheid ernaar te streven dat geen enkele regio zakt onder een politiek maatschappelijk aanvaardbaar minimumniveau van voorzieningen. De ontplooiingskansen zouden niet afhankelijk moeten zijn van de gemeente, regio of provincie waar je geboren bent. Tegelijkertijd moet er ruimte zijn voor lokale en regionale voorkeuren. In de regionale verscheidenheid ligt ook een kracht. Ook bij de uitvoering van de grote maatschappelijke opgaven zoals op het terrein van het klimaat, de woningbouw en stikstof zal het Rijk de regio actief moet betrekken en meenemen, waarbij een balans gevonden moet worden tussen decentrale beleidsvrijheid en regie op de noodzakelijke bijdrage van elke regio aan nationale doelstellingen. Daarvoor is naast overreding, geld en bevoegdheden vooral ook aandacht en respect voor de regionale verscheidenheid nodig. Het afwentelen of het afkopen van lasten is een voedingsbodem voor regionaal onbehagen.

## Regionale planning als het koken van snert

Prof. dr. A.M. (Marijn) Molema<sup>†</sup>

In een ver en vreemd land was er eens een kabinet Biesheuvel, dat in 1971 aantrad. Het was een onfortuinlijk kabinet. Toch verrichtte het grootse zaken in de regionale politiek. Zuid-Limburg kreeg een omvangrijk programma waarmee de sluiting van de mijnen gecompenseerd moest worden. En aan Noord-Nederland werd een Integraal Structuurplan beloofd, als antwoord op de onrust die er was ontstaan. Groningers, en hun kielzog de Drenten en Friezen, zagen de verschillen tussen hun landsdeel en de Randstad weer toenemen. Om de onrust te beteugelen moest er een integraal plan komen. Weg met de oplossingen van deelproblemen! Naar een volledige analyse van probleem én oplossing!

De slimste ambtenaren van het land zetten, samen met de knapste geleerden, hun hersens aan het werk op het vraagstuk. De stapels rapporten groeiden en groeiden. Ondertussen teisterden oliecrises en andere economische plagen het land. Ondanks deze tegenspoed werd het Integrale Structuurplan Noorden des Lands in 1979 afgekondigd. Maar van de integrale begeestering was weinig meer over. Lukraak werden er miljoenen verdeeld over ogenschijnlijk onsamenhangende projecten. Ontnuchtering daalde neer over de arme onderdanen. Was dit nu het alles verlossende plan? De mensen in het Noorden zelf spraken teleurgesteld over het 'Integrale Snertplan'.

### De allegorische werking van snert

Veel sprookjes hebben een verborgen boodschap. De boodschap van het bovenstaande, waargebeurde verhaal begint bij het woord 'snert'. De herkomst van het woord is onzeker, maar de dubbele betekenis staat vast. In de eerste betekenis is 'snert' een enigszins beleefde notie van afkeuring. 'Snert' verwijst naar iets dat waardeloos is, naar een situatie van likmevestje. In de tweede betekenis is 'snert' liefkozend jargon voor erwtensoep. Erwtensoen roept het positieve gevoel van traditie en saamhorigheid op. Deze tweede betekenis kan ons helpen in de zoektocht naar de goede bestuurlijke en financiële verhoudingen ten aanzien van regionale opgaven. Snert is dan een nationaal goed met ruimte voor lokale smaakverschillen – een bruikbare metafoor voor regionale welvaartsplanning in Nederland. Daarnaast staat snert symbool voor een beleidshorizon die zich richt op de lange termijn. Zoals erwten langzaam veranderen in soep, zo zouden ook beleidsinterventies gestaag tot de gewenste veranderingen moeten aanzetten.

† Prof. dr. A.M. (Marijn) Molema is als bijzonder hoogleraar Regionale Vitaliteit & Dynamiek verbonden aan Rijksuniversiteit Groningen en tevens programmeur bij het Fries Sociaal Planbureau.

### **Stelling 1: De dubbele verbreding van regionaal beleid**

Regionale planning dient van onderop te beginnen en moet afgestemd zijn op het brede welvaartsbegrip. Deze eerste stelling pleit voor een dubbele verbreding van ons regionale ontwikkelingsstreven. Allereerst moet het *proces* dat leidt tot ontwikkeling breder. Niet alleen de Rijksministeries maar ook de bestuurders, beleidsmakers, burgers, bedrijven en belangenorganisaties uit de regio bepalen de regionale planvorming. Daarnaast moet ook de *inhoud* breder. Regionale ontwikkeling moet uit de koker van economische groei en werkgelegenheid gehaald worden. Ontwikkeling gaat ook over het welzijn, het wonen, en de gezondheid van mensen, om maar eens iets te noemen. Een dubbele verbreding dus, maar een verbreding ten opzichte van wat? Laten we voor deze vraag teruggrijpen op het waargebeurde sprookje van het Integraal Structuurplan (ISP).

Het ISP-debacle is exemplarisch voor een overgang in ons denken over regionale ontwikkeling. Voor de jaren 1970 dachten we alle regio's in Nederland te moderniseren met behulp van infrastructuur en industriesubsidies. De overheid zou een handje moeten helpen in de gebieden waar fabrieken niet vanzelf ontstonden. Zo kwam in de jaren 1950 en 1960 een regionale industriepolitiek tot wasdom. Emmen is een aansprekend voorbeeld; in enkele decennia transformeerde dit dorp tot industrieel centrum. Regionale politiek moest het conflict opheffen tussen het ideaalbeeld van een homogeen en modern ontwikkeld land enerzijds en de praktijk van 'achtergebleven' gebieden anderzijds.

De regionale industriepolitiek hief de spanning op, maar voedde ook een nieuw conflict. Het homogene ontwikkelingsstreven hield namelijk geen rekening met de uniciteit van regio's. Elk gebied is weer anders, heeft een andere cultuur en een andere sociaaleconomische structuur. Deze uniciteit was irrelevant voor de *top-down* modellen van regionale industrialisatie, omdat ontwikkeling altijd *industriële* ontwikkeling betekende. De spanning kwam pas aan de oppervlakte toen in de jaren 1970 de economische structuur veranderde. Veel arbeidsintensieve industriële arbeidsplaatsen verplaatsten zich naar lagelonenlanden. De industriële sector boette aan relatieve betekenis – in 1980 waren meer mensen werkzaam in de dienstsector dan in de industrie. Door deze structuurverandering verloor de regionale industriepolitiek haar werking. Fabrieken lieten zich haast niet meer met subsidies naar de regio lokken. En een betere infrastructuur was mooi meegenomen, maar leek de vermeende 'achterstanden' in werkgelegenheid niet te kunnen wegwerken.

Zo groeide de spanning tussen de ideeën over regionale ontwikkelingspolitiek en de reële economie, tussen theorie en praktijk. In de jaren 1970 wilden wetenschappers en beleidsmakers aan de spanning werken. We zien dat aan paardenmiddelen zoals de spreiding van rijksdiensten. Deze maatregel werd eveneens door het kabinet Biesheuvel geforceerd en heeft daadwerkelijk de regionale economie bevorderd (ten koste van de 'gedwongen' verhuizing van Randstedelingen

naar de ‘periferie’). Ook het ISP moet geplaatst worden in de zoektocht naar een nieuwe regionale politiek, een politiek met een bredere werking dan regionale industrialisatie. Tegelijkertijd stond het nog in een traditie van modelmatige *top-down* planning. De verwachting was dat integrale planning tot een nieuw en beter model zou leiden. Nieuwe, pragmatische ministers en provinciale gedeputeerden maakten in 1979 een einde aan die illusie. De term ISP bleef wel behouden en werd naamgever van vijf afzonderlijke meerjarenprogramma’s die tot 2000 duurden. Het Rijk werd de grootste financier. Zo werd vanuit de verschillende departementen voor de eerste (1979-1981) en tweede (1982-1985) bedragen van 507,5 gulden respectievelijk 840 miljoen gulden gefourneerd.

Ook zou het ISP een kader scheppen voor incrementele beleidsvernieuwing. Zo begon in blokjes van eerst enkele jaren, later vijf jaren, de dubbele verbreding. Allereerst werd de inhoud breder. Industriepolitiek maakt plaats voor innovatiepolitiek, waarbij ook sectoren zoals toerisme en de energiesector gestimuleerd werden. In navolging van de inhoudelijke verbreding namen ook meer actoren deel aan het proces van beleidsvorming. Met name het georganiseerde bedrijfsleven en toonaangevende ondernemers kregen een belangrijke stem.

Toch was de verbreding beperkt. Beperkt omdat het economische denken over ontwikkeling dominant bleef in het regionale beleid voor Noord-Nederland – het landsdeel staat overigens model voor de regio’s in andere landsdelen. Beperkt ook omdat de planvorming, ondanks de deelname van het bedrijfsleven, nog steeds rustte op een beperkte groep. In weerwil van retoriek over de *triple helix* – de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en wetenschap – bleef beleidsvorming vooral een zaak van ambtenaren en bestuurders. Het duurde tot het derde kabinet van Rutte voordat inhoud en proces aanzienlijk werden verbreed. In de Regio Deal-aanpak zien we dat vooral terug. Regio Deals moeten de ‘brede welvaart’ van een gebied verbeteren. Brede welvaart staat voor alles wat het leven de moeite waarde maakt. Een palet aan thema’s maakt dit begrip concreter; van wonen tot werken en van gezondheid tot sociale samenhang. In veel regio’s is een plan gemaakt door samenwerkende gemeenten. In veel regio’s werkten de gemeenten al samen met kennisinstellingen en bedrijven, en met de provinciale en (in alle gevallen) ook de Rijksoverheid. Die samenwerking is door de Regio Deals aanzienlijk verbreed.

De vraag is of deze dubbele verbreding genoeg is om de spanning op te heffen tussen het homogene denken over ontwikkeling enerzijds en de uniciteit van regio’s anderzijds. Is er nu sprake van een open en niet door economisch denken gedomineerde houding ten opzichte van regionale ontwikkeling? Kan er onbevangen gekeken worden naar welke ontwikkeling regionale actoren willen nastreven? Heeft het modelmatige, *top-down* karakter van weleer plaatsgemaakt voor een open proces waarin zoveel mogelijk betrokkenen een stem hebben in het formuleren van de gewenste ontwikkeling? Het antwoord is zowel ja als nee. Ja, er



is veel veranderd en de Regio Deals hebben daaraan bijgedragen. Maar nee, veel Regio Deals laten zich nog steeds lezen als een voortzetting van regionaal-economische beleidsagenda's en zijn in veel gevallen nog een technocratisch geval. De dubbele verbreding is op z'n best een werk in uitvoering.

Wat kan snert ons leren tijdens die uitvoering? Snert verbindt mensen en plekken in Nederland. Zodra de winter invalt, weergalmt het woord 'erwtensoepe' in stad en land. In de bereiding van snert zijn er tegelijkertijd veel verschillen en variaties. Variaties in kookduur, in het toevoegen van ingrediënten (wel of geen aardappels?) en de vleesvulling (plaatselijke worst). Variaties ook in de wijze waarop snert gegeten wordt: met roggenbrood, pannenkoek na? We koesteren deze verschillen en zien het als onderdeel van het snert eten als een nationale gewoonte. De parallellen met brede welvaartsplannen in de regio dienen zich aan. Brede welvaartsplanning kan mensen en plekken in Nederland ook verbinden. Het nastreven van brede welvaart biedt een samenhangend kader dat ruimte biedt aan verschillen tussen regio's. Brede welvaartsplannen hebben de potentie om zowel de trots en traditie in de regio te verenigen, als onderdeel te blijven van een nationaal beleidskader.

### **Stelling 2: Planning voor de lange termijn**

De tweede stelling luidt dat brede welvaart in regio's gebaat is bij een lange termijnvisie waarbij de bestuurlijke en financiële structuren moeten aansluiten. Dat laatste is de afgelopen decennia onvoldoende het geval. Regionaal beleid kenmerkt zich sinds het ontstaan, begin jaren 1950, door een cyclisch karakter. Het beleid krijgt vorm in gebiedsgerichte programma's die meestal vier of vijf jaar duren. Soms volgen de programma's elkaar op, denk aan het ISP dat in totaal vijf afzonderlijke programma's omvatte. Soms zijn er ook programma's die ad hoc zijn, soms hebben die het karakter van een nationale aflat ten opzichte van een regio. Ze moeten dan verkeerde beleidskeuzes herstellen of compenseren, zoals de negatieve gevolgen van bodemexploitatie (Gronings gas) of het niet nakomen van beloften (de marinebasis die niet naar Zeeland kwam).

De programmatische aanpak is voordelig. Nieuwste inzichten over regionale ontwikkeling kunnen verwerkt worden en er kan efficiënt gewerkt worden aan een aantal doelstellingen die op dat moment urgent zijn. Maar er kleven ook nadelen aan. De grootste daarvan is dat een democratisch gedragen, langetermijnvisie in veel gevallen ontbreekt. Programma's samenstellen is een technocratisch proces met een eigen dynamiek. In die dynamiek is macht een cruciale en constante factor. Wie heeft de mogelijkheid en de middelen om de analyse van het probleem en de richting van oplossing te bepalen? Dit zijn vaak de mensen die betaald worden door sterke steden en/of grote bedrijven. Met hun kennis en contacten kunnen zij regionale planvorming efficiënt beïnvloeden. Zo weten zij optimaal te profiteren van de investeringsgelden, die onder het mom van regionale ontwikkeling op de nationale en Europese begrotingen worden vrijgemaakt. Maar waar in deze

aanpak blijven de ingezetenen van een regio, de burgers met hun eigen behoeften en beperkingen?

Een belangrijke instantie die de democratische legitimiteit kan bewaken is de Rijksoverheid. Deze instantie heeft zich slecht gekwet van deze taak. Sterker nog, door regionaal beleid te vereenzelvigen met het economische beleid voor topsectoren (later: ‘missie gedreven innovatiebeleid’) heeft het Rijk macht gedreven beleidsvorming juist in de hand gewerkt. Kwetsbare gebieden, waarvan sommigen al sinds het begin van de twintigste eeuw een negatief migratiesaldo kenden, verloren vanaf de jaren 1980 veel aandacht van de Rijksoverheid. Deze gebieden kregen opnieuw belangstelling via het Nationaal Programma Bevolkingsdaling, opgestart in 2009 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het programma wilde krimp begeleiden, maar werd bekritiseerd omdat het een weinig offensieve werking had. De ‘toekomstkracht’ van deze gebieden werd over het hoofd gezien. Daarmee werd bedoeld dat de negatieve gevolgen van krimp niet alleen maar gedempt moeten worden. Maar dat voor de krimpgebieden ook aandacht moet zijn voor de economische vitaliteit en de sociale levensvatbaarheid. Het Nationale Programma Bevolkingsdaling loopt door tot in Rutte IV. Maar daar overheen is dus het Regio Deal-programma gelegd. Alle regio’s kunnen hun plannen indienen bij dit programma, zodat geen gebied meer kan zeggen dat de Rijksoverheid geen ruimte biedt aan offensieve toekomstplannen.

Toch blijft de schoen wringen. Kennis en kunde blijft een voorwaarde voor regio’s die willen profiteren. We zien dat in de verdeling tussen regio’s. Een flink deel van het Regio Deal-budget slaat neer in regio’s die verre van kwetsbaar zijn, en met de investeringsgelden hun voorsprong ten opzichte van andere regio’s nog verder kunnen uitbouwen. Ook in de regio’s met een concentratie van demografische, sociaal-economische en ruimtelijke opgaven zien we de gesignaleerde dynamiek terug. De spelregels rond de Regio Deals werken dit ook in de hand. Er is een vaststaand budget dat in een aantal tranches verdeeld wordt op basis van de kwaliteit van de plannen. Dus hebben veel regio’s in allerijl een ambtelijk circuit in werking gezet om de plannen zo mooi mogelijk te maken. Wat in veel regio’s nog ontbreekt, is een proces waarin plannen gevormd worden in een brede, maatschappelijke dialoog. Zo’n planproces is breder dan de cirkel van beleidsmakers, bestuurders en belangenbehartigers. Het ideaal is een regionaal plan dat voortkomt uit discussie onder een brede laag van de bevolking. Een plan dat antwoord geeft op kernvragen als: wat voor regio zijn wij? Welke ontwikkeling streven we na? Voor wie is die ontwikkeling bedoeld? In gedegen voorbereiding kan ook gevolg gegeven worden aan het recente advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) *Rol nemen, ruimte geven*. De Raad vraagt aandacht voor de juiste verhoudingen tussen overheden, met goede verwachtingspatronen voorbij het klassieke *top-down* of radicale *bottom-up* denken.

Het werken aan zo'n regionale ontwikkelingsvisie is moeilijk te herleiden tot de initiatiefase van een enkel programma. Het opstellen, uitvoeren en bijstellen van een gedragen visie is een leerproces dat zijn eigen tijd en geld kost. Onze bestuurlijke realiteit van programma's en projecten sluit daar niet op aan. De snert-metafoor kan ons inspireren om dit te veranderen. Het koken van snert is hier een metafoor voor het zorgvuldig bereiden van een regionale visie die langdurige ontwikkeling in gang kan zetten. Een regionale planning die bestaat uit ideeën en voornemens die langzaam gegaard en doortrokken zijn van alle onmisbare ingrediënten.

### **Voor welke betekenis van snert gaan we?**

Tegen de achtergrond van regionale kwetsbaarheid en ontevredenheid in regio's groeien de vragen: wat is regionale ontwikkeling, voor wie is die ontwikkeling bedoeld, en hoe streven we het na? Ondanks innovatieve programma's zoals de Regio Deals ligt er in Nederland nog veel ruimte voor vernieuwing. We kunnen beter worden in het democratiseren van de regionale planning, het inhoudelijk verbreden ervan en het afstemmen van de bestuurlijke en financiële structuren op de lange termijn.

Wat gebeurt er als we die vernieuwingsslag missen? Dan ontstaat het risico dat goedbedoelde plannen, evenals het toenmalige Integrale Structuurplan, worden gedesavoueerd als iets dat geen waarde heeft, als snert in de negatieve betekenis van het woord. Maar we kunnen de betekenis ook positief aanwenden, in de betekenis van erwtensoop. Het koken van snert kan ons inspireren om samen te verkennen welke plannen bij welke regio passen. Deze metafoor staat ook voor het langzaam, maar zeker doortrekken van regionale beleidsinterventies zodat in onze brede welvaartsbehoeften wordt voorzien.

#### LITERATUUR

- Bock, Bettina (2019). Van leefbaarheid naar toekomstkracht; inspiratie voor een nieuw krimpbeleid. In: idem et al. (red.), *Land in samenhang. Krimp en regionale kansengelijkheid* (pp. 10-29). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Platform31.
- CBS (2020). *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2020*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Molema, Marijn (2022). *Dialectiek van ons regionale ontwikkelingsstreven* (Inaugurele rede 29 januari 2022). Leeuwarden: Rijksuniversiteit Groningen en Fries Sociaal Planbureau.
- ROB (2021). *Rol nemen, ruimte geven. Advies over de rol van het rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Smidt, Marc de (1995). An integrated structure plan for the Northern Netherlands: A test of integrated regional planning. In: A.K. Putt en F.J. Costa ed., *Public planning in the Netherlands. Perspectives and change since the second world war* (pp. 122-140). Oxford: Oxford University Press.

# Ontwikkeling van ons ommeland; samen voor brede welvaart in stad en land

Prof. dr. ir. B.B. (Bettina) Bock<sup>2</sup>

## 1 Inleiding

Nederland is een sterk verstedelijkt land met weinig regio's die zich volgens Europese definities als platteland kwalificeren. De afstanden zijn klein en de dichtheid van de bevolking groot. Nederland presenteert zich dan ook graag als één grote netwerkstad en onderdeel van de groene deltametropool in de driehoek Amsterdam, Brussel, Keulen. Desondanks gaat het maatschappelijk debat de laatste jaren vaak over de groeiende kloof tussen stad en platteland, Randstad en regio (De Voogd & Cuperus, 2021; Van der Berg & Kok, 2021). Boeren en burgers uit hun ongenoegen over het gebrek aan aandacht voor hun behoeften. Dit ongenoegen komt onder andere voort uit een stringenter milieuwetgeving en veranderend landbouwbeleid, de tekorten op de gemeentelijke begrotingen en het (dreigend) verlies van essentiële voorzieningen.

De laatste jaren neemt de belangstelling voor het landelijk gebied ook om een andere reden toe. Steeds duidelijker blijkt namelijk dat het platteland een cruciale rol speelt in de beantwoording van de grote vraagstukken waarmee we ons als samenleving geconfronteerd zien; denk aan de stikstofproblematiek, de energie- en klimaatopgave, en de tekorten op de woningmarkt (ABDTOP consult, 2021). Dat betekent dat de (Rand)stad, zeker in de toekomst, minstens zo afhankelijk van de landelijke regio's zal zijn als andersom. Die wederzijdse afhankelijkheid wordt in de politiek nog nauwelijks erkend; in het regiobeleid legt men liever de nadruk op waar Den Haag de regio te hulp schiet.

In dit essay pleit ik voor een beleid waarin de relatie tussen stad en platteland centraal staat in plaats van alleen naar 'het' platteland of 'de' regio te kijken. Dat doet meer recht aan de Nederlandse situatie waarin stad en platteland hecht verbonden zijn en de grenzen in het dagelijks leven zelfs moeilijk aanwijsbaar zijn. Ook de problemen van regio en Randstad zijn met elkaar verstrengeld en vergen een gezamenlijke, integrale aanpak. Naar mijn overtuiging is het belangrijk om te vertrekken vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid van zowel stad en platteland als Rijk en regio om de grote problemen van deze tijd op te lossen. Daarbij is het zaak de kansen van een integrale aanpak te gebruiken en zorg te dragen voor een faire verdeling van lusten en lasten.

<sup>2</sup> Prof. dr. ir. B.B. (Bettina) Bock is hoogleraar Rurale Sociologie aan de Wageningen University en bijzonder hoogleraar Bevolkingsdaling en Leefbaarheid voor Noord-Nederland aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Om te beginnen zal ik kort ingaan op de geografische en demografische verbondenheid van stad en land. Vervolgens zal ik een aantal hulpbronnen en producten van het platteland benoemen waarvan de stad de beschikbaarheid nu vanzelfsprekend acht. Zo wijzen boeren herhaaldelijk op hun bijdrage aan voedselzekerheid en -veiligheid. ‘*No farmers, no food, no future*’ was een populaire slogan tijdens de recente boerenprotesten. Daarnaast vragen boeren aandacht voor hun rol in het onderhoud van natuur en landschap. Maar zoals de discussie over stikstof, de klimaatsverandering en biodiversiteit heeft laten zien, zal het platteland op nog meer terreinen een essentiële bijdrage leveren aan de leefbaarheid van heel Nederland (PIO, 2021).

Van daaruit wil ik kijken naar wat het betekent voor de aanpak van plattelandsontwikkeling als we de relatie tussen stad en land, Rijk en regio als uitgangspunt nemen. Samenwerking lijkt een logische stap maar samenwerken kan op allerlei manieren plaatsvinden en gebeurt lang niet altijd op basis van gelijkwaardig partnerschap. Wat kunnen we hier leren van de samenwerking in het actieplan bevolkingsdaling en de Regio Deals? En hoe passen de verschillende fondsen die het nieuwe kabinet heeft ingesteld om de oplossing van de verschillende problemen te financieren, in een integrale aanpak gebaseerd op wederkerigheid?

## **2 De geografische en demografische verbondenheid tussen stad en platteland**

De Europese Commissie neemt naast bevolkingsomvang en -dichtheid de afstand tot stedelijke gebieden als maatstaf voor het bepalen van landelijkheid. Daarbij onderscheidt zij drie soorten gebieden: dunbevolkte rurale gebieden, dicht bevolkte stedelijke gebieden, en de tussenliggende gebieden. Volgens deze definities kennen we in Nederland nauwelijks platteland. Het Nederlandse Centraal Bureau voor Statistiek hanteert de dichtheid van adressen als maatstaf om de stedelijkheid van een gebied te bepalen. De minst stedelijke gebieden hebben minder dan 500 adressen per km<sup>2</sup>. Als we kijken naar wat beleidsmakers en anderen verstaan onder platteland blijkt grondgebruik een belangrijke rol te spelen; gebieden met veel landbouw of natuur ervaren we als landelijk. Beide vinden we, gelukkig, nog overal in Nederland, zelfs in de Randstad.

Stad en platteland zijn in Nederland dus in allerlei opzichten met elkaar verbonden; ze liggen ruimtelijk dicht bij elkaar en zijn in sociaaleconomisch opzicht geen gescheiden werelden. Zelfs de zogenaamde perifere gebieden liggen in Nederland relatief dichtbij bij het centrum, en ook vanuit de meeste dorpen is het niet ver naar de stad. In Groningen spreken we over Stad en Ommeland, maar eenzelfde hechte verbinding tussen stad en land vinden we elders in Nederland. De manier waarop de OECD (2018) plattlandsgebieden in een functioneel stedelijk gebied aanduidt komt hier goed van pas. Vrijwel al ons platteland maakt deel uit van een functional urban area; veel bewoners van het landelijk gebied reizen dagelijks naar de stad voor werk of school of komen er regelmatig om allerlei voorzieningen op te zoeken. Het omgekeerde is eveneens waar; stedelin-

gen recreëren in de omliggende landelijke gebieden en steeds meer stedelingen verhuizen naar het ommeland en de periferie op zoek naar een betaalbaar huis, rust en ruimte.

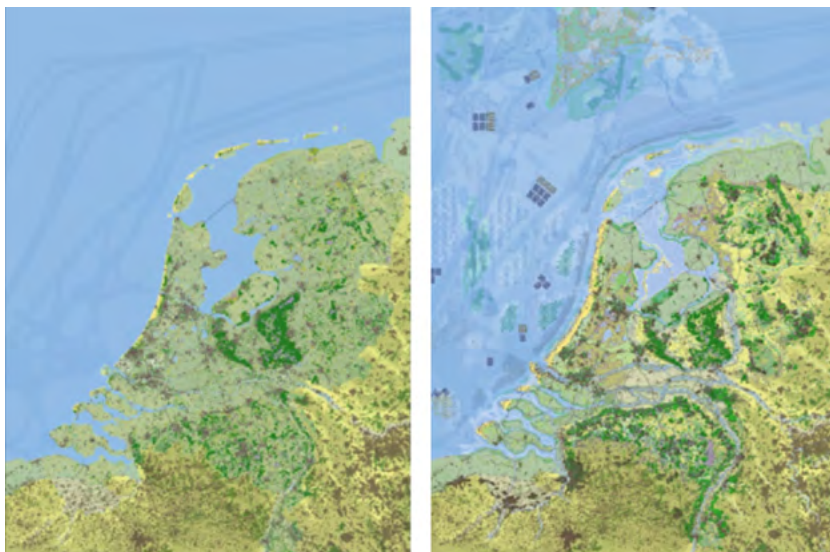
Er bestaan wel duidelijke demografische verschillen tussen stad en land. Zo is de bevolking in de meer afgelegen plattelandsgebieden gemiddeld ouder dan in de stad en liggen het gemiddelde opleidingsniveau en inkomen lager. Veel van deze verschillen zijn ontstaan door het vertrek van hoog opgeleide jongeren. Wat normen en waarden betreft zijn er in Nederland weinig verschillen tussen stad en land. Hier zijn vooral geloof en opleiding bepalend en niet de woonplaats. Ook in de stad zijn het vooral de hoger opgeleide inwoners die als kosmopoliet bekend staan, niet de inwoners van de armere wijken.

### **3 Producten van het platteland**

In onze beleving van het landelijk gebied speelt de landbouw een belangrijke rol. Denkend aan het platteland zien we weilanden met koeien, akkers, boomgaarden en boerderijen. Velen ervaren dit landschap als natuur, die uitnodigt tot wandelen en andere vormen van recreatie en toerisme. Vanuit de stad hecht men veel waarde aan deze groene omgeving die door de bereikbaarheid wezenlijk bijdraagt aan de eigen leefbaarheid. Voedselproductie speelt eveneens een belangrijke rol: er zijn talloze initiatieven rondom steden waar men lokaal voedsel kan kopen, direct bij de boerderij of een streekwinkel, op boerenmarkten of via allerlei besteldiensten. En zelfs voedselproductie in de stad heeft enorm aan populariteit gewonnen.

In het afgelopen jaar was er veel aandacht voor de minder gezellige ‘producten’ van het platteland. We weten natuurlijk al langer dat er sprake is van een mestoverschot en te hoge emissies van ammoniak (Buelens, 2022). Maar met het overschrijden van de stikstofnormen is de wederzijdse afhankelijkheid tussen stad en platteland concreet voelbaar geworden. Er mag in en rondom de stad pas weer gebouwd worden als we collectief minder stikstof uitstoten. De ruimte die het platteland te bieden heeft, is verder nodig voor meer duurzame energieproductie, woningbouw, behoud van natuur en biodiversiteit, omschakeling naar natuur-inclusieve landbouw, wateropvang en klimaatadaptatie. In aanloop naar de kabinetsformatie zijn er verschillende rapporten verschenen met adviezen voor beleid dat bij de inrichting van het land rekening houdt met de vele ruimtelijke opgaven in Nederland. Hoe essentieel de bijdrage van de landelijke gebieden buiten de Randstad zal zijn is daarnaast mooi geïllustreerd in de kaart van Nederland in 2120 (Baptist et al., 2019). Alle adviezen wijzen erop dat de Randstad geen toekomst heeft zonder de regio, de stad niet verder kan zonder het landelijk gebied, en dat ook dat het landelijk gebied zich zal moeten heroriënteren op zijn rol.

**Figuur 1 De kaart van Nederland in 2020 en het toekomstbeeld van Nederland in 2120**



Bron: Baptist et al. (2019)

Beleid ten aanzien van de eerder genoemde opgaven kan het ongenoegen in de regio verminderen als men samenwerkt vanuit wederkerigheid. Dat kan op verschillende manieren. Zo belooft het Groen Ontwikkelfonds Brabant boeren die nieuwe natuur realiseren en de bestemming van productieland omzetten naar natuur. Interessant is ook het pact dat de Friese gemeenten onlangs hebben gesloten met bouwbedrijven over het gebruik van natuurlijke materialen in nieuwbouw. De (biologische) productie van natuurlijk bouw materiaal draagt bij aan het behalen van klimaatdoelstellingen en kan onderdeel zijn van een nieuw agrarisch verdienmodel.

Deze voorbeelden kunnen als inspiratie dienen voor het ontwikkelen van beleid dat de oplossing van problemen verbindt met het versterken van de vitaliteit van het platteland. Het zijn tevens voorbeelden voor praktijken die bijdragen aan een gelijkwaardig partnerschap tussen stad en land. Nu hebben veel burgers en bestuurders in het landelijk gebied de indruk dat de noden van de stad op de voorgrond staan en van het platteland als vanzelfsprekend verwacht wordt deze te verhelpen. En veel agrariërs voelen zich aangewezen als schuldige en onder druk gezet wijzigingen in de bedrijfsvoering door te voeren die het voortbestaan van hun bedrijf mogelijk op het spel zetten.

#### 4 Wat als we vertrekken vanuit gezamenlijkheid en wederkerigheid?

Bij de inrichting van het platteland is het principe van gebiedsgericht beleid al decennia richtinggevend. Dat betekent dat de provinciale en lokale overheden aan de slag gaan met het Nationaal Strategisch Plan wat Rijk en provincies in samenwerking met waterschappen en het maatschappelijk middenveld op basis van het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid vaststellen. Dat lijkt een effectieve en democratische aanpak: de problemen daar aanpakken waar ze ontstaan met lokale partijen, op basis van lokale kennis van kansen en problemen, en volgens lokale voorkeuren. En toch – wat betekent een dergelijke aanpak als de oorzaken van het probleem elders liggen? En wat, als de lokale aanpak elders effect sorteert?

Het is hier niet de plaats om het regionale ontwikkelingsbeleid van Nederland in detail te bespreken. Maar dat het principe van gebiedsgericht beleid valkuilen kent, blijkt ook uit de evaluatie van de actieplannen bevolkingsdaling (Van Iersel, 2021). Deze actieplannen waren erop gericht de zogenaamde krimpgebieden te ondersteunen zodat elk van de betrokken provincies de eigen problemen rondom bevolkingsdaling en leefbaarheid kon oplossen. Het beleid heeft zeker effect gehad. Een belangrijk vraagstuk is het Rijk echter steeds uit de weg gegaan alhoewel herhaaldelijk aangekaart door de betrokken provinciale overheden (provincie Groningen et al., 2016; provincie Zeeland et al., 2020). Het gaat hier om de gevolgen van prioritaire investering in de grote steden op basis van bijvoorbeeld de Agenda Stad, de concentratie van werkgelegenheid voor hoger opgeleiden in de Randstad die daar het gevolg van was, en het gebrek aan aandacht voor de regionale gevolgen van generiek beleid. Het tekort aan politieagenten in plattelandsgemeenten ten gevolge van het gehanteerde verdelingsmodel is een voorbeeld voor de nadelige effecten van algemeen beleid. Een ander voorbeeld betreft het gewijzigde financieringsmodel voor scholen die het voortbestaan van scholen in krimpgebieden bedreigde. De sluiting van ziekenhuizen of essentiële afdelingen, zoals neonatologie en *intensive care* ten gevolge van nieuwe kwaliteitseisen zorgt eveneens voor onrust in de regio. In meer algemene termen gaat het om de erkenning van de causale samenhang tussen ontwikkeling in Randstad en regio, en de acceptatie van verantwoordelijkheid voor het behoud van brede welvaart in de (landelijke) regio's die daaruit voortvloeit.

De Regio Deals leken een andere koers te varen door afspraken te maken tussen Rijk en regio over gezamenlijke investeringen in relevante vraagstukken. Mede daarom zijn de Regio Deals doorgaans goed ontvangen – eindelijk was er weer herkenning voor het belang van regionale ontwikkeling (Ministerie LNV, 2021). De provinciale overheden waardeerden de toegenomen uitwisseling tussen Rijk en regio en hoewel de mate van samenwerking tussen de ministeries tegen viel, ervoer men de Regio Deals als een kans om samen een meer integrale blik op de complexe regionale opgaven te ontwikkelen. Tegelijk bleef de confrontatie met het gebrek aan kennis en intrinsieke belangstelling van de Rijksoverheid voor de



zorgen van de regio's een belangrijk pijnpunt (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021). Al met al geven de evaluaties aan dat ook in de Regio Deals de problematiek van afzonderlijke regio's centraal staat en niet de relatie tussen Randstad en regio of de bijdrage van Rijksbeleid aan regionale problemen. De evaluaties van zowel de Rijksoverheid als de Raad voor het Openbaar Bestuur hebben vooral gekeken in hoeverre het nieuwe instrument de regio's heeft geholpen meer oplossingsvermogen te mobiliseren. Hoewel ik veel waardering heb voor de Regio Deals, is dat volgens mij een gemiste kans. Juist de Regio-Deals hadden het begin kunnen zijn van samenwerken vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid voor het ontstaan en de oplossing van regionale problemen.

De ambities op het gebied van waterstof, natuur-inclusieve landbouw, de opvang van wateroverlast en onze voorraad aan drinkwater onderstrepen de betekenis van het landelijk gebied voor de stad en Nederland als geheel. Veel van wat de stad consumeert, levert het ommeland. Het is mooi en hoopgevend dat het nieuwe kabinet veel aandacht heeft voor de bovengenoemde problemen. En toch. Wat betekent het dat veel van de gereserveerde middelen in aparte fondsen zijn ondergebracht? In hoeverre belemmert dit een integrale aanpak van de sterk met elkaar samenhangende problemen? En hoe wordt 'het ruimtelijke vraagstuk' straks opgelost? Gaan we de landelijke ruimte gebruiken ten behoeve van de stad? Om woningen te bouwen, het stikstofoverschot af te bouwen, en gebieden voor wateropvang te creëren?

Een aparte financiering van de leefbaarheid van het platteland kan alleen iets toevoegen als de maatregelen op andere beleidsterreinen de leefbaarheid niet ondermijnen. Een regietoets kan dat voorkomen door net als een milieueffectrapportage de wenselijke en onwenselijke effecten van een beleidsplan vroegtijdig aan te wijzen. Een leefbaar platteland is bovendien de voorwaarde voor het slagen van de andere beleidsopgaven. We komen niet verder als we de opgaven afzonderlijk blijven aanpakken, en we schieten er niets mee op als plattelandsbeleid het verlies aan leefbaarheid ten gevolge van ander beleid repareert of compenseert.

## **5 Een nieuwe relationele aanpak**

Rijk, provincies en gemeenten hebben veel mogelijkheden om beleid te voeren waar zowel stedelijke als landelijke gebieden van profiteren. Zo stelt Michael Sijboom, directeur van het Landschap Overijssel in februari 2022 voor dat de overheid boeren betaalt voor het vasthouden van water en het planten van houtwallen. Beide zorgen voor een aantrekkelijk landschap dat recreatie en toerisme stimuleert. Dat biedt wederom kansen aan ondernemers omdat veel bezoekers naast natuur behoefte hebben aan terrassen, ijskramen en hotels. Mits de overheid de nodige vergunningen vooral aan lokale bedrijven verleent, versterkt zij tegelijk de leefbaarheid van een regio. De lokale bedrijven bieden immers werkgelegenheid aan wie in de regio willen blijven wonen; ze steunen lokale verenigingen en steeds vaker het behoud van voorzieningen, bijvoorbeeld door

samenwerking met het beroepsonderwijs. Heleen Lansink en Els Uijterlinde (2021) hebben geïnventariseerd wat het niet-agrarische ondernemers waard is om boeren te belonen voor de diensten die zij aan deze sectoren leveren, bijvoorbeeld in de vorm van de reductie van de stikstofuitstoot of de instandhouding van het Twentse coulisselandschap. Uit hun verkenning blijkt dat de ondernemers bereid zijn financieel bij te dragen aan een nieuw verdienmodel voor agrariërs, omdat zij erkennen dat een duurzame landbouw één van de pijlers is onder het succes van hun eigen sector en de lokale economie als geheel. Een prachtig voorbeeld voor samenwerking op basis van gelijkwaardig partnerschap en wederkerigheid.

**Figuur 2 De visualisatie van een gezamenlijk fonds ter bekostiging van duurzame landbouw in Twente**



Bron: Lansink-Marissen & Uijterlinde (2021)

De overheid kan ook als afnemer van lokale en duurzame producten veel verschil maken (O’Connell, 2021; Foodlinks, 2013). Waar het gaat om voedsel passen dergelijke afspraken prima in de City Deals ‘Voedsel op de stedelijke Agenda’, die een aantal Nederlandse steden hebben gesloten. Op een vergelijkbare manier zou men het gebruik van lokaal geproduceerde bouwmaterialen bij publieke bouwopdrachten kunnen voorschrijven of in ieder geval stimuleren zoals onlangs in het eerder genoemde pact in Fryslân. In Duitsland gaat men nog verder. Als onderdeel van het nationale beleid voor gelijkwaardige levenscondities in alle regio’s heeft de Bondsregeling besloten tot regionale spreiding van overheidsdiensten en kennis- en onderzoeksinstituten (Bock, 2019; Bundesregierung, 2021). Dit in tegenstelling tot de Nederlandse overheid die blijft inzetten op verdere centralisering, zoals blijkt uit de besluiten rondom de kazernes in Vlissingen en Assen en de kinderkhartchirurgie in Groningen. Zo onttrekt de Rijksoverheid werkgelegenheid aan de regio wat de regionale economie ondermijnt. Een Regio Deal kan deze schade niet repareren.

Nederlandse burgers lijken intussen steeds beter te beseffen hoeveel belang zij hebben bij wat er in de regio en met het platteland gebeurt. Als lid van bewegingen zoals Land Van Ons, Aardpeer, Herenboeren en Wij.land nemen ze actief deel aan de inrichting van het landelijk gebied. De logica is simpel en toch revolutionair – als grondeigenaar kunnen ze eigen keuzes maken. Ze kunnen de grond verpachten aan boeren die voedsel op een natuur-inclusieve manier produceren, de bouw van een datacenter tegenhouden of de bebouwing van het landelijk gebied dichtbij de stad.

Deze burgers zijn zich al bewust van de gezamenlijke verantwoordelijkheid waarmee ik mijn verhaal begon. Plattelandsontwikkeling is meer dan ontwikkeling van of voor het platteland. Het gaat erom de vitaliteit van het landelijk gebied te waarborgen zodat het kan blijven bijdragen aan de leefbaarheid van het hele land, Rijk en regio, huidige en toekomstige generaties. Dat vergt het besef en de bereidheid de stedelijke ontwikkeling ter discussie te stellen. We hebben beleid nodig dat de ontwikkeling van stad en land in samenhang beschouwt, beide bij de oplossing van problemen betreft, en de kansen ziet van sector- en regio-overstijgend beleid. We moeten gaan handelen vanuit het besef van lotsverbondenheid, want overal in Nederland zijn stad en land elkaars ommeland.

## LITERATUUR

- ABDTOP-consult (2021). *Kiezen én delen; advies van de studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied*. Den Haag: BZK, algemene bestuursdienst.
- Baptist, M. et al. (2019). *Een natuurlijkere toekomst voor Nederland in 2120*. Wageningen: WUR. Geraadpleegd via <https://www.wur.nl/nl/show/Een-natuurlijkere-toekomst-voor-Nederland-in-2120.htm>.
- Berg, van der C. en A. Kok (2021). *Regionaal maatschappelijk onbehagen; naar een rechtstatelijk antwoord op perifere ressentiment*. Leeuwarden: RUG/Campus Fryslan.
- Bock, B.B. (2019). Van leefbaarheid naar toekomstkracht; inspiratie voor een nieuwe krimpbeleid. In: V. Beuzenberg, I. Bronsvort en M. Wouters (red.), *Land in samenhang; krimp en regionale kansengelijkheid* (pp. 10-29). Den Haag: Ministerie voor Binnenlandse Zaken & Platform 3.1. Geraadpleegd via <https://www.platform3.1.nl/publicaties/land-in-samenhang>.
- Buelens, G. (2022). *Wat we toen al wisten; de vergeten groene geschiedenis van 1972*. Amsterdam: Querido.
- Bundesregierung (2021). *Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse* (Zwischenbilanz der 19. Legislaturperiode). Berlin: BMI, BMEL, BMFSFJ.
- FOODLINKS (2013). *Revaluating Public Sector Food Procurement in Europe: An action plan for sustainability*. Wageningen: Rurale Sociologie.
- Iersel, J. van (2021). *Evaluatie Tweede Actieplan Bevolkingsdaling*. Amsterdam: In.Fact. Research.
- Lansink-Marissen, H. en E. Uijterlinde (2021). *Twente doe je mee?* (presentatie op de werkconferentie van het Ministerie van LNV 'Sturend op doelen in de landbouw: wensbeeld of werkelijkheid?', online 29 november 2021). Geraadpleegd via <https://www.werkconferentie-lnv.nl/programmaonderdelen/sessie/f9fc2e1e/>.
- Ministerie van LNV (2021). *Een rijke oogst van 30 regiodeals; brief aan de Tweede Kamer van minister Schouten, met bijlage 'Regio Deal Lab Governance' en 'Werken aan welvarende regio's'*, (kamerstuk 20-01-2021).
- OECD (2018). *Rural 3.0. A framework for rural development (Policy Note)*. Parijs: OECD. Geraadpleegd via <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Rural-3.0-Policy-Note.pdf>.
- O'Connell, V. (2021). *Synthesised policy recommendations relevant to rural-urban interactions and interdependencies, ROBUST Deliverable 6.3*. Wageningen: WUR. Geraadpleegd via <https://rural-urban.eu/sites/default/files/D6.3%20Rural-Urban%20Policy%20Recommendations.pdf>.
- P10 (2021). *Agenda van het platteland*. Opsterland: Pro.
- Provincie Groningen, Fryslân, Zeeland, Limburg en Zeeland (2016). *Nederland in balans; een nieuwe koers voor krimpregio's*. Groningen: provincie Groningen.
- Provincie Zeeland, Limburg, Groningen, Gelderland, Fryslân en Drenthe (2020). *Helemaal Nederland; te klein voor grote verschillen*. Middelburg: provincie Zeeland.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag: ROB.
- Voogd J. de en R. Cuperus (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## Ruimte voor brede welvaart

Prof. dr. H.L.F. (Henri) de Groot<sup>3</sup>

Ons land staat voor grote uitdagingen. Toegankelijkheid van de woningmarkt voor iedereen is niet gegarandeerd. De kwaliteit van ons onderwijs en steeds zichtbaarder wordende tweedelingen tussen groepen in onze samenleving zijn een bron van zorg. Om te komen tot een duurzame energievoorziening en in 2050 volledig klimaatneutraal en circulair te zijn is een enorme verbouwing van ons land vereist. En geopolitieke spanningen tonen onze kwetsbaarheid als kleine open economie die cruciaal afhankelijk is van ontwikkelingen om ons heen. Hoewel het streven naar brede welvaart door zo ongeveer iedereen wordt omarmd is de weg daar naar toe een weg met vele hobbels die ons openbaar bestuur voor grote uitdagingen stelt. Met het nieuwe coalitieakkoord breken in de relatie tussen Rijk en regio spannende tijden aan. Meer dan ooit hebben zij elkaar nodig om uitdagingen het hoofd te bieden, maar meer dan ooit zijn de verhoudingen ook ingewikkeld.

### En ingewikkeld tijdsgewricht voor decentralisaties

Het Nederlandse beleid van de afgelopen jaren kenmerkt zich door ver doorgevoerde decentralisatie van beleid. Of het nu gaat om decentralisaties in het sociale domein, het invullen van de woningbouwopgave, of de uitvoering van ons klimaatbeleid: overal spelen gemeenten en regio's een steeds belangrijkere rol. Daarmee wordt gepoogd handen en voeten gegeven aan de theoretisch ijzersterke logica die voortkomt uit het gedachtengoed van Charles Tiebout en verder is uitgewerkt door onder andere Oates en Fischel (cf. Tiebout, 1956; Oates, 1999; Fischel, 2001). In hun visie zijn decentrale overheden bij uitstek de partij die kunnen en willen inspelen op de soms sterk uiteenlopende lokale voorkeuren van de bevolking (Fischel, 2001). Het biedt de gelegenheid om te komen tot een ruimtelijk divers landschap waarin verschillen in voorzieningen een logisch gevolg zijn van uiteenlopende voorkeuren en prikkels voor bestuurders die inspelen op behoeften van mensen die kunnen stemmen met hun voeten.

Toch is het enthousiasme voor decentralisaties op dit moment ver te zoeken. Deels is de oorzaak hiervan te vinden in het gegeven dat de decentralisatielogica in bijvoorbeeld het sociale domein lijkt te ontbreken. De consensus over het voorzieningenniveau dat we voor iedereen in min of meer gelijke mate beschikbaar willen hebben is groot. Het voordeel van in kunnen spelen op lokale behoeften

3 Prof. dr. H.L.F. (Henri) de Groot is hoogleraar Regionaal Economische Dynamiek aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

is daarmee beperkt. En als we daar de bezuinigingen bij optellen die met de decentralisaties in het sociale domein gepaard gingen, dan is de huidige onvrede bij gemeenten die worstelen met beperkte financiële ruimte goed te begrijpen. Deze zorgen worden versterkt door de indruk dat het Rijk met het decentraliseren vanuit een handelingsverlegenheid complexe taken ook van zich af heeft georganiseerd (zie Rli, 2019) en er de facto onvoldoende in is geslaagd om heldere kaders en financiële ruimte te bieden waarbinnen de regio's kunnen opereren. Het Rijk is teleurgesteld in de snelheid waarmee gemeenten erin slagen tot concrete uitvoering van beleid te komen rondom bijvoorbeeld nieuwbouw. Gemeenten worstelen hier met een veelheid aan restricties die voortkomen uit ons ruimtelijk ordeningsbeleid en de mogelijkheden van burgers om tegen zo ongeveer elk plan bezwaar te maken. Toch kan juist op het decentrale niveau, als heldere kaders aanwezig zijn, het verschil gemaakt worden. Een wenkend voorbeeld waarin kaders aanwezig waren en de recente evaluatie bemoedigend is zijn de gemaakte afspraken in het kader van de Regionale Energie-Strategieën (zie evaluatie PBL, 2021). De lakmoesproef is hier weliswaar de daadwerkelijke implementatie en uitvoering, maar de eerste stappen zijn wel degelijk veelbelovend.

Tegen deze achtergrond van de worsteling met de recente decentralisaties is de grote vraag die op tafel ligt of Rijk en regio er de komende jaren in slagen om op een vruchtbare, wederzijds respectvolle en gelijkwaardige manier de grote maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden en zowel letterlijk als figuurlijk ruimte te bieden voor brede welvaart. In het vervolg van deze bijdrage zal ik een aantal elementen uitwerken die hiervoor voorwaardelijk zijn.

### **Ken de regio**

Een eerste cruciale voorwaarde voor een *evidence based* regionaal ontwikkelingsbeleid is een diepe kennis over het DNA van de Regio. De afgelopen tien jaar hebben regio's met veel succes geïnvesteerd in het monitoren van regionale ontwikkelingen. Zie bijvoorbeeld de regionale monitoren die zijn ontwikkeld in Rotterdam, de Metropoolregio Amsterdam, Holland boven Amsterdam, de Regio Zwolle en de Achterhoek. De regio's bouwen daarmee aan hun eigen 'Regionale Centrale Planbureau's'. Deze verkenningen leveren waardevolle inzichten in het functioneren van de regio, hun positie in Nederland en Europa, de dominante trends uit het (recente) verleden, en prognoses voor de te verwachten ontwikkeling op korte en middellange termijn. Ze vormen in toenemende mate de basis voor het formuleren van regionale ontwikkelingsstrategieën en ook een versterking van de identiteit van de regio die meer kan en behoort te zijn dan een vrijblijvende samenwerking tussen naburige gemeenten. Inzicht in het schaalniveau dat de regio past is een belangrijke stap richting verdiepende samenwerking waarbij gemeenten de meerwaarde van samenwerking gaan begrijpen en daadwerkelijk hun handen durven te binden.

### **Investeer in uitvoeringskracht van de regio**

Een tweede cruciale voorwaarde is het versterken van zowel de uitvoeringskracht als de prikkels voor de regio. Alleen dan kan de regio daadwerkelijk het verschil maken (cf. BZK, 2017) en vraagstukken rondom de arbeidsmarkt, digitalisering, verduurzaming, en ruimtelijke ordening met daadkracht en elan oppakken. Substantieel meer aandacht is nodig voor een regionaal kennisontwikkelings- en opleidingsbeleid dat nodig is om in te kunnen spelen op regio-specifieke kansen. Het recente antwoord op zorgen over uitvoeringscapaciteit is het optuigen van bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden. Maar daarvan is de democratische legitimatie vaak beperkt. Ook de representatie van sociale partners op decentraal niveau die met mandaat regionaal-economische ontwikkelingsvraagstukken kunnen adresseren en die doorzettingsmacht hebben is een punt van aandacht. Ook missen de gemeenten vaak de financiële armslag die nodig is om invulling te geven aan in toenemende mate nationale beleidsambities. Het Huis van Thorbecke verdient met andere woorden een forse herinrichting in een land waar gemeenten te klein en provincies te groot zijn (cf. De Groot e.a., 2010).

### **Investeer in decentrale prikkels**

De decentralisatiegolf die over Nederland heen is gekomen heeft weliswaar een inhoudelijke logica, maar is slechts voor de helft voltooid. Decentrale overheden hebben weliswaar de taken overgedragen gekregen vanuit het Rijk, maar de ruimte om decentraal middelen te genereren zijn zeer beperkt gebleven. De financiële problemen waarmee veel gemeenten kampen zijn daarvan een onvermijdelijk gevolg (in combinatie met een overmatig optimistische inschatting van de efficiëntiewinst die door decentraliseren behaald zou kunnen worden).

Een structurele herbezinning op de governance structuur van ons land is dan ook een eerste vereiste om volledig handen en voeten te geven aan ruimte voor de regio. Die dient te leiden tot een serieuze heroverweging van zowel de optimale schaal als financiering van gemeenten. Versterking van het decentrale belastinggebied op het juiste schaalniveau is daarbij de gewenste uitkomst, bijvoorbeeld via versterking of invoering van erfpachtstelsels. Hierbij vormt grond als meest immobiele productiefactor die maar denkbaar is de grondslag van lokale belastingen. Daarmee hebben de decentrale overheden zowel de prikkels als de mogelijkheid tot het genereren van de middelen die nodig zijn om in te kunnen spelen op de lokale behoeften van haar burgers. Om meerdere redenen is de grondmarkt essentieel. Dit inzicht gaat terug naar het werk van Henry George (1879) die het belang van publiek eigendom van grond reeds onder de aandacht bracht (zie De Groot e.a., 2010).

Het resultaat is een meer evenwichtige en gezonde verhouding tussen Rijk en regio waarbij het Rijk kaders stelt en de regio de ruimte en het vertrouwen geeft om invulling te geven aan de grote maatschappelijke uitdagingen waarvoor ons land zich gesteld weet (zie ook Barber (2014) in zijn boek met de prikkelende

titel *If Mayors Ruled the World*). In een dergelijke wereld zijn de prikkels geborgd voor decentrale overheden om precies zoveel te investeren in lokale publieke voorzieningen en te investeren totdat de maatschappelijke baten (dat wil zeggen: de som van de baten van alle individuele gebruikers) gelijk zijn aan de marginale kosten ervan (de Regel van Paul Samuelson, 1954). Of anders gezegd: een lokale stadspanner die het grondwaardesurplus tracht te maximaliseren zal het maatschappelijk meest wenselijke pakket aan publieke voorzieningen maximaliseren (niet minder omdat er dan een potentiële baat onbenut blijft en niet meer omdat de opbrengsten dan niet volstaan om de kosten te kunnen financieren).

### **Investeer in solidariteit tussen regio's**

Een onvermijdelijke en tot op zekere hoogte wenselijke uitkomst van decentralisaties die daadwerkelijk het verschil maken is een landschap met grotere verschillen. Agglomeratiekrachten versterken de dynamiek van zowel groei als krimp (zie Vermeulen e.a., 2016). Dit leidt tot grotere verschillen in omvang van economische activiteit, betaalbaarheid van publieke voorzieningen, veranderende samenstelling van de bevolking naar leeftijd en opleidingsniveau, en verschillen in grondwaarden en belastingbasis voor gemeenten. Per saldo stijgt de welvaart. Maar de verdelingsvraagstukken zijn complex. Dit vergt een ragfijn samenspel tussen regio en rijk waarbij beantwoording van het subsidiariteitsvraagstuk essentieel is. Toepassing van het subsidiariteitsprincipe leidt al snel tot het inzicht dat het sociale domein niet het meest logische domein is om te decentraliseren. Hier willen we voorkomen dat essentiële voorzieningen onder een sociaal als acceptabel geachte ondergrens kunnen zakken. Ook rondom duurzaamheidsopgaven zoals klimaatbeleid, stikstofbeleid en de transitie naar een circulaire economie blijft het een grote vraag in hoeverre de regionale initiatieven straks daadwerkelijk op zullen tellen tot de nationale doelstellingen. De theorie is glashelder in het adviseren dat waar sprake is van substantiële grensoverschrijdende (externe) effecten een regierol voor een centrale (of in het geval van klimaat een Europese of globale) overheid essentieel is. Het is daarbij aan de rijksoverheid om kaders en regionale doelstellingen op te leggen waarbinnen regio's zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de regionaal optimale invulling van die doelstellingen.

De mogelijk verstrekkende gevolgen van het niet serieus nemen van de verdelingsvraagstukken zijn krachtig geïllustreerd door Paul Collier in zijn boek *The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties*. Hij analyseert hoe de tweedeling die reeds lang zo kenmerkend is voor Groot-Brittannië pas echt een onderwerp van nationaal belang werd resulterend in de Brexit op het moment dat verdelingsissues tussen stad en land werden veronachtzaamd (Collier, 2019, p. 141):



'In a metropolis, most of the gains of agglomeration accrue to those people with high skills and little need for housing. Suddenly, many opportunities for rent-seeking open up. People elbow their way into jobs by lobbying well-connected relatives; they pay tutors for the extra study that gets them more credentials; they go to hundreds of interviews. ... The rent-seeking does not increase the overall size of the pie, it just inflicts a collective loss of well-being upon mid-career people scrambling against each other.'

Vergelijkbare patronen als die Collier voor Groot-Brittannië beschrijft zijn zichtbaar in Nederland waar we ook een samenhang zien tussen bevolkingsdynamiek, grondprijzen, en de opkomst van kiezers die de traditionele middenpartijen de rug toekeren en hun heil zoeken bij partijen ter linker en rechterzijde van het centrum (zie De Groot, 2019). Het onderstreept het belang van het serieus nemen van het *verdelen* van het surplus dat wordt gecreëerd door verstedelijking en het investeren in solidariteit gericht op behoud van draagvlak voor decentralisaties en stabiele politieke verhoudingen. De huidige problemen in Groningen zijn hiervan een pijnlijke illustratie.

### **Tot slot**

Ons land staat voor grote opgaven. Het coalitieakkoord erkent dit. Maar een effectieve aanpak van deze opgaven zal een ragfijn samenspel vergen tussen Rijk en regio. De grotere rol die is voorzien voor regio's is op vele terreinen te legitimeren. Daar kan daadwerkelijk het verschil worden gemaakt. Maar het vergt substantiële investeringen in uitvoeringscapaciteit, evenwichtige verhoudingen tussen rijk en regio, meer ruimte voor een vergroting van het lokale belastinggebied (bijvoorbeeld via uitbreiding van het erfpachtstelsel), en behoud van solidariteit tussen regio's. De opmerking in de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord (p. 10) formuleert de opdracht krachtig: 'Om een stabielere financiering voor de medeoverheden te realiseren en hun autonomie te vergroten, wordt in de komende jaren een nieuwe financieringssystematiek voor de periode na 2025 uitgewerkt, waarbij de mogelijkheid voor een grote eigen belastinggebied wordt betrokken.'. Het is een logische en noodzakelijke stap om de beweging richting een grotere rol voor regio's van de broodnodige middelen en prikkels te voorzien en daadwerkelijk regionale ruimte voor het versterken van brede welvaart te creëren.

## LITERATUUR

- Barber, B. (2014). *If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven: Yale University Press.
- Groot, H.L.F. de, G.A. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen (2010). *Stad en Land*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Groot, H.L.F. de (2019). *Groei & Krimp: Uitdagingen voor Governance en Solidariteit*. Den Haag: Kennis voor Krimp.
- Fischel, W.A. (2001). *The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- George, H. (1879). *Progress and Poverty*. New York: Appleton and Company.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Rekening houden met verschil: ruimte bieden in de financiële verhoudingen*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Oates, W.E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. In: *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2019). *Monitor RES 1.0: Een analyse van de regionale energiestrategieën 1.0*. Den Haag: PBL.
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2019). *De Som der Delen: Verkenning Samenvallende Opgaven in de Regio*. Den Haag: Rli.
- Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. In: *Review of Economics and Statistics*, 36, 387-389.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. In: *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- Vermeulen, W., C.N. Teulings, G. Marlet en H.L.F. de Groot (2016). *Groei & Krimp*. Nijmegen: VOC Uitgevers.

# It's the economy politics, stupid: het Rijk en de spreiding van welvaart over het land

Dr. E. (Evert) Meijers<sup>4</sup>

## 1 Inleiding: een ruimtelijk verdelingsvraagstuk met winnaars en verliezers

### *Waar investeren?*

Harold Lasswell, mede-grondlegger van de moderne politieke wetenschappen, vatte politiek eens samen als 'who gets what, when, how' (Lasswell, 1936). Aan dit verdelingsvraagstuk kunnen we gerust ook een ruimtelijke dimensie toevoegen: de 'waar' vraag. De overheid maakt voortdurend keuzen waar ze wel en niet investeert. Vaak hebben deze keuzen een direct zichtbare ruimtelijke dimensie, neem bijvoorbeeld de Regio Deals, of investeringen in infrastructuur of het verdelven van cultuursubsidies. Veel vaker nog is de ruimtelijke dimensie impliciet en niet direct zichtbaar, maar werkt een onevenredige verdeling over het land van dat waar het beleid zich op richt (bijv. bepaalde economische sectoren, of bevolkingsgroepen) door in de ruimtelijke verdeling van middelen. In Nederland is er evenwel bar weinig aandacht voor de ruimtelijke optelsom van al die sectorale beslissingen die door de jaren heen op al die ministeries genomen worden.

### *Patronen*

Dat heeft ook te maken met een gebrek aan cijfers hierover, waardoor we het duiden van patronen in de ruimtelijke spreiding van investeringen van het Rijk met enigszins anekdotisch bewijs moeten doen, en ons moeten beperken tot die beleidsterreinen met een duidelijke ruimtelijke component. De Vereniging Deltametropool heeft bijvoorbeeld gekeken naar investeringen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport en deze letterlijk op kaart gezet, zie Figuur 1 en merk op dat deze middelen met name in de Randstad neerslaan. Daarbovenop, van de Groeifondsmiljarden voor infrastructuur gaat 2,5 miljard naar Amsterdam en Rotterdam-Den Haag. Een schamele 30 miljoen is uitgetrokken voor Eindhoven. Investeren in de rest van het land draagt blijkbaar weinig bij aan het doel 'economische groei op lange termijn'. Bij de verdeling van cultuursubsidies voor podiumkunsten ging 80% ging naar de Randstad. 'Regionale spreiding' was geschrappt als criterium. Aardgasbaten komen voor het overgrote deel ten goede aan het westen. Veel rijksbanen zijn vertrokken uit regio's, want schaalvergroting en concentratie waren de afgelopen tijd het devies in heel wat sectoren – van rechtspraak, leger en Belastingdienst tot cultuur en onderwijs. Het rendementsdenken van het Rijk gecombineerd met de toepassing van dezelfde normen over een land met heel verschillende regio's leidt tot een historische

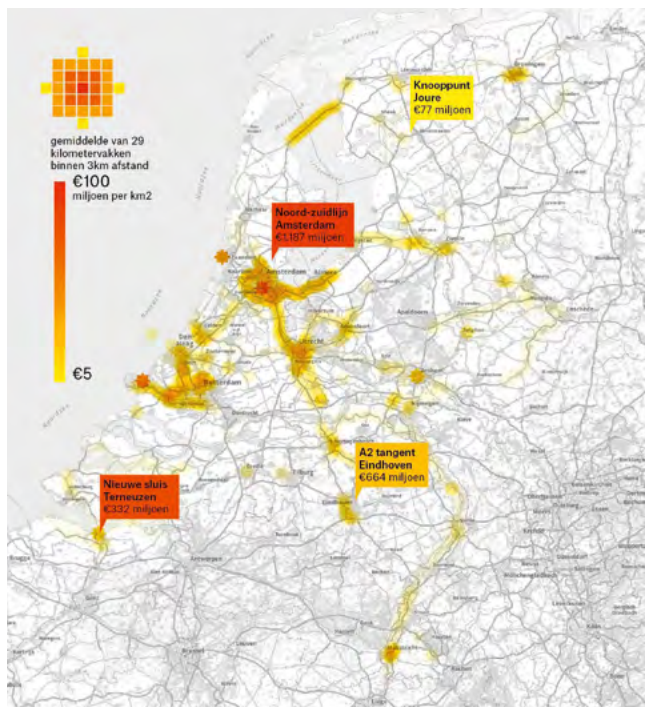
4 Dr. E. (Evert) Meijers is universitair hoofddocent Geowetenschappen Sociale Geografie en Planologie aan de Universiteit Utrecht.

kaalslag in regio's die wat dunner bevolkt zijn of die een stad van enig formaat ontberen. De titel van een recent artikel in de Groene Amsterdammer van Coen van de Ven spreekt boekdelen: 'Hoe Den Haag uit Nederland verdween'.

### *Concentratiebeleid*

Het wordt nooit zo expliciet benoemd, maar Nederland kent al drie decennia een ruimtelijk concentratiebeleid: alle ballen op het versterken van de economie van de metropoolregio's rond Amsterdam en Rotterdam-Den Haag, en daarnaast Utrecht en, vooruit, Eindhoven. Deze plaatsen worden gezien als de grote motoren van de Nederlandse economie, onze belangrijkste troefkaarten in de internationale competitie tussen steden en regio's. Wat goed is voor hen, zou via zogenaamde 'trickle down'-effecten en 'spillovers' goed zijn voor het hele land. Het Rijk draagt dan ook graag bij aan hun ontwikkeling.

**Figuur 1** Hittekaart van investeringsprojecten MIRT, data 2010-2019, met enkele voorbeeldprojecten



Bron: Vereniging Deltametropool (2021)

*Trickle-down?*

Het probleem is evenwel dat dergelijke beloofde *trickle-down* effecten uitblijven in de minder centraal gelegen delen van ons land. Of althans, ze zijn moeilijk zichtbaar voor mensen op plekken waar de basis- en/of middelbare school sluit, de bibliotheek snel volgt, baankansen in de regio afnemen, en je steeds verder moet reizen om allerlei publieke voorzieningen als gespecialiseerde zorg, een rechtbank, een CBR, of een gespecialiseerde MBO of hogere opleiding te bereiken. Ondertussen verschaalt het OV-aanbod. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2022) concludeerde recent dat mensen buiten de grote steden steeds meer afhankelijk zijn van de auto, omdat de afstanden tot werk, sociaal netwerk en voorzieningen toenemen en het ov steeds minder vaak een goed alternatief biedt. Hogere benzineprijzen raken vooral het platteland. En als men daar al eens iets van infrastructuur verlangt dan mag men het grotendeels als regio zelf betalen want het zou geen nationaal belang dienen. Dit laatste is een hardnekkige perceptie bij het Rijk waar veel regio's in de periferie tegenaan lopen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021). Inwoners en bedrijven van regio's die zich niet bepaald in de aandacht van de Rijksoverheid mogen wentelen (prof. Andrés Rodríguez-Pose van de *London School of Economics* noemt ze '*places that don't matter*') voelen zich ongehoord. Een schrikbarend groot deel stemt niet, of op een anti-systeempartij (zie Figuur 2). Zelfs in het kleine Nederland begint het voor je ontpleoingsmogelijkheden behoorlijk uit te maken waar je wieg staat. Regionale verschillen in ontwikkeling en ontpleoingsmogelijkheden nemen toe.

*Endoegen?*

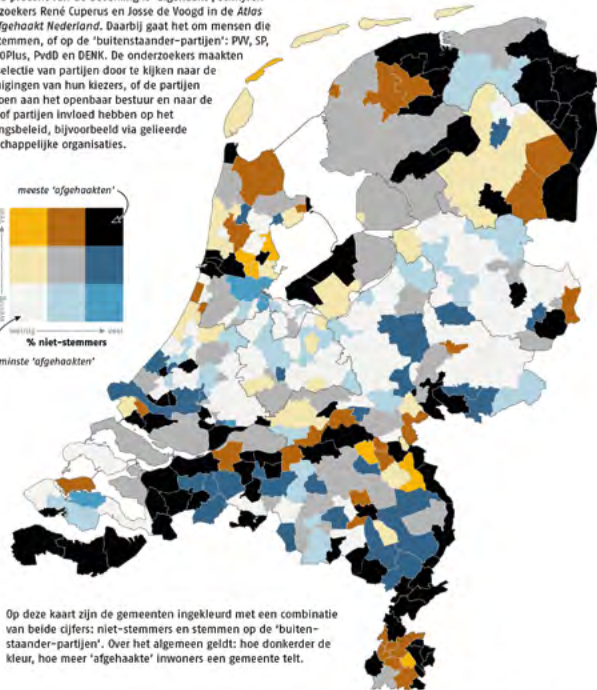
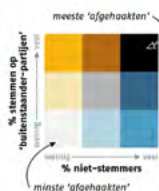
Economen zijn geneigd om dergelijke verschillen in ontwikkeling te verklaren aan de hand van zogenaamde endogene factoren (dus: eigen aan de regio), zoals het in de plaats of regio aanwezige fysieke en menselijke kapitaal, of het innovatiepotentieel. Succesvolle steden en regio's claimen *hun* succes maar al te graag. Dat terwijl de anderen, de '*losers*' verweten wordt dat ze onvoldoende innovatief, ondernemend, aantrekkelijk, '*smart*' of veerkrachtig zijn, of hun bestuurskracht niet op orde hebben. We gaan er nogal snel vanuit dat groei en neergang van regio's een onontkoombare economische wetmatigheid is: *it's the economy, stupid!*

Dit is echter een grove onderschatting van de rol die het Rijk speelt in de ruimtelijke verdeling van welvaart en stedelijke en regionale groei en achteruitgang. Vandaar mijn stelling: *it's the politics, stupid!* Om deze stelling te onderzoeken bespreek ik achtereenvolgens de rol van dominante ruimtelijk-economische narratieven (paragraaf 2), de rol van politieke vertegenwoordiging van, stemgedrag binnen, en lobby's van regio's (paragraaf 3) en politieke/filosofische opvattingen over rechtvaardigheid (paragraaf 4). Zeeuws-Vlaanderen wordt gebruikt ter illustratie (paragraaf 5).

**Figuur 2** Kaart van politiek afgehaakt Nederland

**HIER WONEN DE MEESTE 'AFGEHAAKTE' MENSEN**

Zo'n 40 procent van de bevolking is 'afgehaakt', schrijven onderzoekers René Couperus en Josse de Voogd in de *Atlas van Afgehaakt Nederland*. Daarbij gaat het om mensen die niet stemmen, of op de 'buitenstaander-partijen': PVV, SP, FVD, 50Plus, PvdD en DENK. De onderzoekers maakten deze selectie van partijen door te kijken naar de overtuigingen van hun kiezers, of de partijen meededen aan het openbaar bestuur en naar de vraag of partijen invloed hebben op het regeringsbeleid, bijvoorbeeld via gelieerde maatschappelijke organisaties.



Op deze kaart zijn de gemeenten ingekleurd met een combinatie van beide cijfers: niet-stemmers en stemmen op de 'buitenstaander-partijen'. Over het algemeen geldt: hoe donkerder de kleur, hoe meer 'afgehaakte' inwoners een gemeente telt.

© 2020/19 Sjoerd Mouissie, Nederlands Dagblad. Bron data: verkiezingsite.nl. Methode: Atlas van Afgehaakt Nederland.

Bron: Sjoerd Mouissie, Nederlands Dagblad, n.a.v. De Voogd en Couperus (2021)

## 2 Dominante ruimtelijk-economische narratieven

### *Spreidingsbeleid*

In de jaren van wederopbouw was alle hoop gevestigd op de haven- en industrietak om Nederland er weer bovenop te helpen. Een actieve industriepolitiek ontstond, en na als alarmerend ervaren bevolkingsprognoses (20 miljoen mensen in het jaar 2000!) kwam een actief spreidingsbeleid op gang waarbij met allerlei prikkels bedrijven naar bepaalde regio's en steden werden gelokt. Het Rijk zelf gaf het goede voorbeeld door allerlei rijksdiensten te verspreiden over het land, wat we kennen als het spreidingsbeleid. Er wordt tegenwoordig wat lacherig gedaan over het achterliggende maakbaarheidsdenken, en er zijn dan ook zeker een serie mislukkingen te noemen, maar aan de andere kant functioneren in het bijzonder uitvoeringsorganisaties prima op de plekken waar ze beland zijn, neem bijvoorbeeld DUO in Groningen of het CBS in Heerlen.

*Focus op winnaars*

De crisis van begin jaren tachtig, en niet in de laatste plaats het RSV-debacle, zorgde voor een ommekeer. *‘Don’t back the losers, pick the winners’* was het advies van Shell-topman Gerrit Wagner dat gretig werd overgenomen door de kabinetten Lubbers. Alles ging draaien om het verbeteren van de concurrentiepositie van Nederlandse steden en regio’s. Zoals Floor Milikowski (2020:71) schrijft: ‘De sleutel zou liggen bij het versterken van de steden, het verknopen van steden en regio’s binnen Nederland en een goede aansluiting op economische topregio’s elders in Europa. In deze nieuwe internationale economische ratrace achten beleidsmakers en deskundigen het onverstandig om veel geld, energie en middelen te besteden aan het spreiden van kansen binnen Nederland.’

*Concentratiebeleid niet zaligmakend?*

Het idee kwam op dat agglomeratievoordelen die voortvloeien uit de ruimtelijke samenklontering van bedrijven en mensen essentieel zijn voor ontwikkeling; dit is nog steeds het dominante denken. En het komt natuurlijk niet uit de lucht vallen, er zijn tal van wetenschappelijke studies die dit onderbouwen, overigens vooral afkomstig uit Angelsaksische landen. Toch moet niet de simplificatie gemaakt worden dat dit betekent dat de grote steden per se nog groter moeten worden. In de eerste plaats omdat in landen zoals Nederland, waar vele steden en stadjes dicht bij elkaar gelegen zijn en sterk met elkaar geïntegreerd zijn in stedelijke systemen, de drijvende kracht achter groei eerder ‘netwerkkraft’ dan ‘agglomeratiekracht’ lijkt te zijn (Van Oort e.a., 2015). Zelfs ‘Mr. Urban Triumph’ Ed Glaeser onderschrijft dit (Glaeser e.a., 2016). In de tweede plaats omdat ‘groter’ niet automatisch ‘beter’ betekent, omdat agglomeratienadelen (congestie, hoge huizenprijzen, criminaliteit, ongelijkheid, onbestuurbaarheid, etc.) bij een bepaalde grootte de overhand nemen over de agglomeratievoordelen. We mogen ons best afvragen of we daar in sommige steden al niet zijn aangeland, zeker vanuit het oogpunt van de betaalbaarheid van woningen. En laten we wel wezen, veel investeringen uit het MIRT dienen vooral om de congestie die juist door het ruimtelijk concentratiebeleid ontstaat weer op te lossen – voor zolang dat steeds weer duurt. ‘Zonder voldoende files geen geld’, zo typeerde Thalia Verkade het MIRT-beleid in de *Correspondent*.

*Beleidsmal*

Dat brengt ons bij de constatering dat als je als regio geld wilt, je in de beleidsmal zult moeten passen, welke opgetuigd is op basis van de dominante economische narratieven. Dat betekent, in ieder geval tot voor kort, eenzijdige indicatoren waartegen plannen worden gebenchmarkt (economische groei, bbp, banen) en gemankeerde kosten-baten analyses, simpelweg omdat veel zaken van waarde niet in geld zijn uit te drukken – juist de zaken die onder ‘brede welvaart’ vallen. Hoewel ze maatschappelijke kosten- en batenanalyses heten, gaan ze maar weinig over de opbrengsten voor de maatschappij; meestal zijn het tamelijk artificiële rekensommetjes aangaande de baten en kosten voor het Rijk, en dat is niet

hetzelfde. Zo wordt een extra accijnsopbrengst op benzine door extra verkeer als baat geregistreerd van een infrastructuurproject. Tamelijk discutabel.

#### *Het ‘verschil’*

Waar we sowieso te weinig aandacht voor hebben bij al die instrumenten die de politiek moeten helpen om een keuze te maken, is of een plan een verschil maakt in een regio. We kunnen de recent met belastinggeld aangekochte Rembrandt wel weer in het Rijksmuseum hangen, maar of je 22 of 23 Rembrandts kan tonen maakt echt geen verschil. We kunnen hem ook het topstuk maken van bijvoorbeeld het Fries museum, zoals sommige politici bepleiten, en het museum wint enorm aan aantrekkingskracht. Idem dito, een marinierskazerne maakt voor Vlis-singen en Zeeland een groot verschil. Hij komt nu in Nieuw-Milligen waar men het grotendeels schouderophalend heeft aangehoord.

#### *Bevolkingsprognoses*

De vraag is ook hoe we met bevolkingsprognoses moeten omgaan. Er is nog nooit een lange termijn bevolkingsprognose uitgekomen. En, waar ze vroeger juist tot actie leidden, zoals we eerder zagen, krijg ik nu vaak de indruk dat het Rijk ze als onomstotelijk en onomkeerbaar feit ziet. Daarmee worden ze feitelijk een *self-fulfilling prophecy*. Je hebt echt een probleem als je als krimpregio te boek staat, want dan loont het in de huidige beleidsdoctrine niet om nog in je groeikansen te investeren. Best een contrast met de jaren 80 toen het hele land mocht bijspringen om de snel leeglopende grote steden te revitaliseren. Maar er zijn altijd veranderingen die prognoses in de war schoppen. Neem de coronacrisis, de oorlog in Oekraïne of het thuiswerken dat sinds de pandemie een enorme vlucht heeft genomen. Dat laatste leidt tot nieuwe vrijheden in waar men zich kan vestigen (vooral voor hogeropgeleiden overigens), wat zo zijn demografische gevolgen zal hebben. Kortom, *‘picking the winners’*, voorzover je het al moet willen (zie sectie 4 over rechtvaardigheid), is per definitie een erg tricky proces slechts gebaseerd op het huidige dominante denken en vermoedens (en sterke lobby’s, neem het topsectorenbeleid, maar daarover meer hieronder).

### **3 Politieke vertegenwoordiging van, stemgedrag binnen, en lobby’s van regio’s**

#### *Onbekend maakt onbemind?*

Er is de laatste tijd veel aandacht voor de groeiende kloof tussen ‘Den Haag’ en ‘de regio’. Een recent advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) concludeerde dat ‘Den Haag’ te weinig aandacht heeft voor de zorgen en noden van de regio’s en dat o.a. rijksambtenaren weinig inhoudelijke gebiedskennis hebben van de regio’s waarmee en waarover gesproken wordt. Hoe verder van ons bestuurscentrum verwijderd, hoe erger dit probleem lijkt. We moeten ons zorgen maken of dat gebrek aan inhoudelijke gebiedskennis over de regio ook op gaat

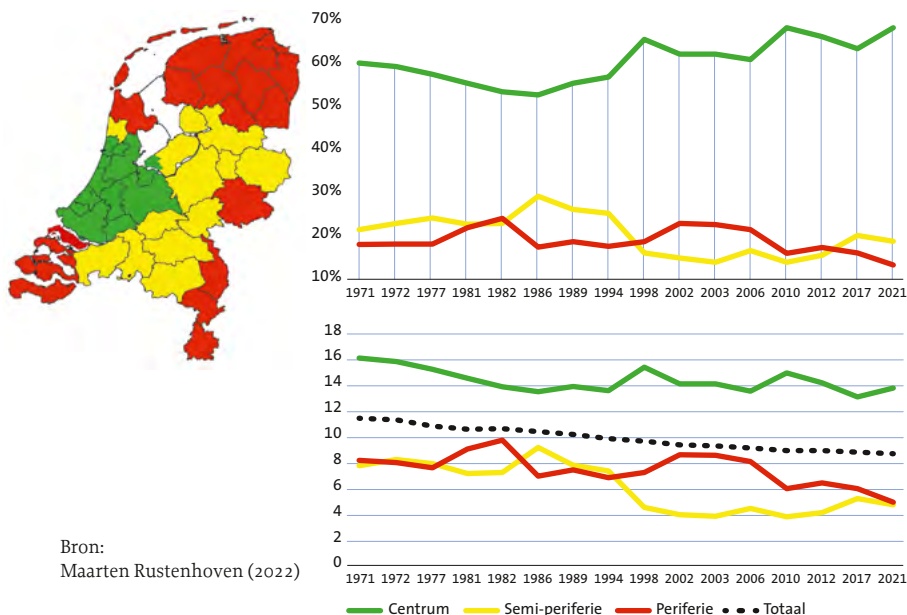


voor onze politici. De regio is namelijk structureel ondervertegenwoordigd in het parlement, en de discrepantie neemt eerder toe dan af. Figuur 3, op basis van een thesis van Maarten Rustenhoven die ik begeleidde, geeft de politieke overdanwel ondervertegenwoordiging weer van het centrum (het groene gebied), de periferie (oranje gebied) en het gebied dat tussen beide inzit, de semi-periferie (geel) sinds 1971. De herkomst van politici is hierbij afgeleid van de woonplaats zoals vermeld op het stembiljet (dat is geen perfecte maatstaf, maar het beste wat we hebben).

*Een Randstadparlement*

Het moge duidelijk zijn dat de Randstad (de definitie van centrum hier) zwaar oververtegenwoordigd is in onze Tweede Kamer en dat dit steeds meer het geval is. Het centrum van het land levert zo'n 14 parlementariërs per miljoen inwoners, de periferie en de semi-periferie moeten het doen met zo'n 5 parlementariërs per miljoen inwoners. Het centrum is bijna drie keer zo goed vertegenwoordigd, in 1971 was dit nog twee keer zo goed. De term Randstadkabinet wordt weleens gebezigd, maar laten we vooral ook niet vergeten dat we een Randstadparlement hebben. Volgens de omvangrijke literatuur over *'distributive politics'*, en ondanks het feit dat veel parlementariërs oprecht proberen het hele land te vertegenwoordigen, kan het niet anders dan dat de belangen van het centrum makkelijker behartigd worden, en de noden van de regio moeilijker op de politieke agenda komen.

**Figuur 3 Aandeel Tweede Kamerleden naar herkomst, 1971-2021 in percentages (boven) en in aantal Kamerleden per 1 miljoen inwoners (onder)**



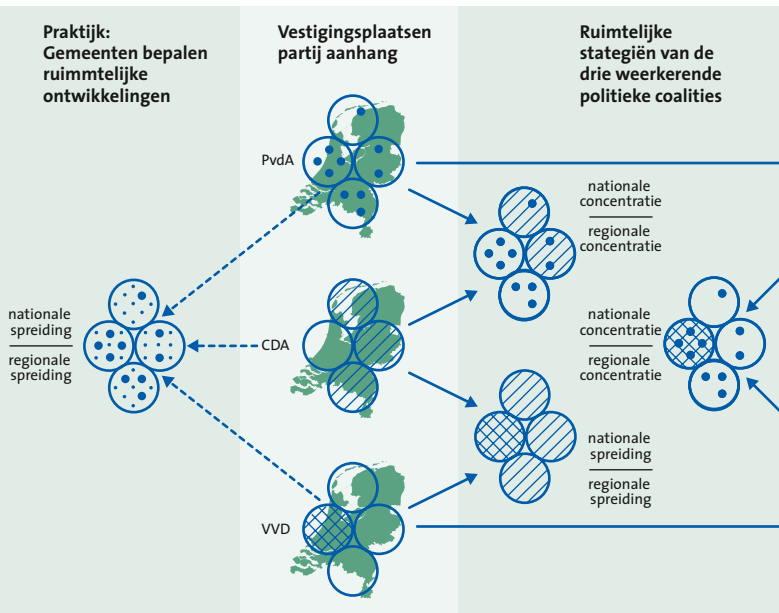
Bron:  
Maarten Rustenhoven (2022)

Sinds 1917 kent Nederland geen districtenstelsel meer, en ons land is daarmee een grote uitzondering – al onze buurlanden hebben een systeem om regio's in het nationale parlement goed te vertegenwoordigen. Wat dan niet helpt is dat regionale herkomst voor veel politieke partijen weliswaar een rol speelt bij het samenstellen van de kieslijsten, maar dat deze rol steeds kleiner lijkt te worden, zo bleek uit een serie interviews met nagenoeg alle politieke partijen door een andere thesisstudent, Tim Rolandus (2022).

### Focus partijen

Politieke partijen zijn geneigd om de belangen van regio's waar veel van hun stemmers wonen te prioriteren. Het helpt de regio dan ook niet bepaald wanneer de inwoners politiek afhaken door niet meer te stemmen. Dirk Frieling vat het ruimtelijke perspectief van politieke partijen ooit samen in onderstaande Figuur 4, al stamt deze nog uit een tijd dat de scheidlijnen wat duidelijker waren en de fragmentatie van ons politieke bestel minder groot. Waar het op neer komt is dat een coalitie van PvdA/CDA inzette op nationale spreiding en binnen regio's op concentratie van bevolking, een coalitie van CDA/VVD op nationale concentratie en regionale spreiding, en een coalitie van VVD/PvdA op nationale en regionale concentratie. Coalities wisselden elkaar af, dus deze patronen werden nooit echt consequent doorgevoerd. Vier kabinetten met de VVD als grootste in de afgelopen 12 jaar maakt evenwel nationale concentratie tot constante factor.

Figuur 4 Ruimtelijke oriëntatie politieke partijen



Bron: Frieling (2003)

Het eerdergenoemde advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) geeft ook duidelijk weer dat de lobbykracht van regio's verschilt; een wethouder van de G4 regelt makkelijker een afspraak met een minister dan een gedeputeerde uit de provincie. Een van de redenen voor het nationale concentratiebeleid is ook de succesvolle lobby vanuit de grote steden die geïnvesteerd hebben in de opbouw van metropoolregio's of veel geïnvesteerd hebben in een succesvolle branding ('Brainport Eindhoven'). Vaak gaat men ook een succesvolle alliantie aan met allerlei marktpartijen. Ze kunnen hierbij bogen op de schaalgrootte die ze nu eenmaal hebben, en kunnen eenvoudig de dominante economische narratieven exploiteren; *don't back the losers, support the winners* – want daar 'wordt het geld immers verdiend'.

Deze lobbykracht verklaart mede waarom de ooit beloofde *trickle-down* effecten waarmee het nationale concentratiebeleid politiek verkocht werd zo onzichtbaar zijn. Waarom de winst investeren in de regio terwijl je ook de winst nog groter kunt maken? Maar zo komt er nooit iets van herverdelen. Gezien de grote verschillen in lobbykracht zal de trend om investeringen op basis van een soort competitie tussen lagere overheden te verdelen (neem het groeifonds) alleen maar leiden tot een versterkte ruimtelijke concentratie van investeringen in de regio's die reeds ruim bedeed worden. Er is kort gezegd geen gelijk speelveld.

#### **4 Politieke/filosofische opvattingen over een rechtvaardige verdeling van middelen**

Hoe investeringen en uitgaven over het land verdeeld worden is uiteindelijk een fundamenteel politiek-filosofische vraag die niet los gezien kan worden van opvattingen over wat een rechtvaardige verdeling is.

##### *Saldo winst/verlies*

Het nationale concentratiebeleid komt voort uit een utilitaristisch perspectief. Het *utilitarisme* is een ethische stroming die rechtvaardigheid afmeet aan de bijdrage die een handeling levert aan het algemeen nut, waarbij onder algemeen nut het welzijn en geluk van alle mensen gezamenlijk wordt verstaan. Dat wil niet zeggen dat iedereen erop vooruit moet gaan, als er per saldo maar sprake is van meer 'winst' dan 'verlies'. Uitwerking hiervan is dat een overheid vooral daar investeert waar de meeste mensen wonen of bedrijven zitten die er gebruik van zullen maken, omdat dit tot een groter maatschappelijk nut zal leiden. MKBA's houden geen rekening met de ruimtelijke verdeling van de winst- en verliesrekening. Regio's met een relatief geringe massa trekken dan vaak aan het kortste eind.

Er is veel kritiek op het utilitarisme en deze benadering van het rechtvaardigheidsbegrip is eigenlijk al lange tijd achterhaald. De kritiek spitst zich toe op het gebrek aan aandacht voor hoe de voordelen van het handelen van de overheid tussen individuen en regio's verdeeld is. Vanuit het utilitarisme is het acceptabel

dat rechten van minderheden in de periferie met de voeten worden getreden als dat een groter belang van een grotere groep in het centrum bedient. Het fundamentele nadeel ervan is dus dat een regio kan worden opgeofferd aan het belang van de meerderheid; een casus waar dit speelt is de gaswinning in Groningen. Dit is bovendien extra kwalijk als de minderheid bestaat uit regio's die al minder goed af zijn (Sen, 2009).

### *Gelijke kansen voor iedereen*

Tegenover het utilitarisme staat het *egalitarisme* van Rawls (1971). Rawls' theorie van rechtvaardigheid bestaat uit twee principes. Grofweg gaat het eerste principe om het garanderen van basisrechten en vrijheden voor iedereen en het niet schaden van rechten en vrijheden van anderen. Het tweede principe laat zich samenvatten met dat rechtvaardigheid 'gelijke kansen voor iedereen' betekent. Dit tweede principe betekent niet dat ongelijkheden per se onrechtvaardig zijn; zolang ze voortkomen uit keuzes van mensen of te maken hebben met hun eigen inspanningen is het acceptabel. Echter, ongelijkheden die voortkomen uit moreel arbitraire omstandigheden zoals bijvoorbeeld in een arm gezin geboren worden of tot een minderheid behoren zijn niet rechtvaardig. Het is niet zo gek te denken dat geboren worden in de periferie van een land ook onder een 'moreel arbitraire omstandigheid' valt, waarvan het onrechtvaardig is wanneer dit tot minder ontplooiingsmogelijkheden leidt. Dit principe van gelijke kansen voor iedereen heeft immers ook betrekking op de verdeling van wat Rawls 'primaire goederen' noemt – de condities en middelen die mensen in staat stellen om hun levensdoelen te bereiken. Hiertoe moeten ook persoonlijke goederen en diensten die door de staat worden georganiseerd gerekend worden, bijvoorbeeld gezondheidsvoorzieningen of scholen. Volgens Rawls betekent rechtvaardigheid dus dat de staat een minimumniveau van dit soort voorzieningen en de bereikbaarheid ervan moet garanderen.

Tot slot is er de '*capability approach*' van Sen (1999) en Nussbaum (2011), met als voornaamste bijdrage dat het tweede principe van Rawls (eerder samengevat als 'gelijke kansen voor iedereen') niet zozeer betrekking zou moeten hebben op de verdeling van primaire goederen, maar op 'menselijke capaciteiten', aangezien primaire goederen (hulpbronnen als goederen, diensten, inkomen, voorzieningen) geen doel op zich zijn, maar een middel om dat te bereiken wat we willen (en wat dat is verschilt per persoon). De verdeling van hulpbronnen zoals voorzieningen en infrastructuur over het land is dus wel belangrijk, maar deze benadering legt meer nadruk op de capaciteiten van mensen om dergelijke hulpbronnen om te zetten in dat wat hen in staat stelt een voor hen goed en fijn leven te leiden. Ze moeten met andere woorden ook gebruik kunnen maken van die voorzieningen, en transportsystemen moeten betaalbaar en toegankelijk zijn.

*Spanning tussen woord en daad*

Het intrigerende is dat menig beginselprogramma van Nederlandse politieke partijen op deze rechtvaardigheidsprincipes van Rawls en Sen is gebaseerd. Toch heeft de verdeling van rijksmiddelen over het land meer weg van het utilitarisme dan van het egalitarisme. Steden die alles al mee hebben (een diverse economie, een historisch centrum, een jonge, dynamische bevolking, een universiteit, vele publieke en commerciële voorzieningen, goede positie in netwerken, ...) – het is verleidelijk om ze ‘zevenvinkjessteden’ te noemen – krijgen steeds weer opnieuw nog een extra duwtje in de rug van de rijksoverheid. Minder bevoorrechte gebieden, niet zelden grensgebieden, worden ontdaan van primaire goederen zoals publieke voorzieningen terwijl er nauwelijks geïnvesteerd wordt in bereikbaarheid. Ontplooiingsmogelijkheden staan er onder druk.

**5 Bevordert het Rijk krimp in Zeeuws-Vlaanderen?**

Mocht u denken dat de rol van het Rijk in de spreiding van welvaart en de ontwikkeling van gebieden wel meevalt, dan verdient het aanbeveling u eens in Zeeuws-Vlaanderen te verdiepen, een regio die volledig zwart kleurt op de kaart van ‘afgehaakt Nederland’ (Figuur 2). U kent het wellicht als een krimpregio, maar men kan zich om meerdere redenen afvragen of het niet het Rijk is die onbewust doch actief krimp bevordert.

Allereerst, processen van opschaling en concentratie voortkomend uit het rendementsdenken hebben ervoor gezorgd dat nagenoeg alle rijksdiensten de afgelopen 15 jaar uit Zeeuws-Vlaanderen zijn verdwenen: UWV, douane, belastingdienst, waterpolitie, marechaussee, CBR, de geestelijke gezondheidszorg, de kamer van Koophandel en het kantongerecht. We spreken over honderden banen in de publieke sector en nog veel meer inclusief indirecte werkgelegenheid. Dat is veel in een kleine regio als Zeeuws-Vlaanderen. Bedenk dat de private werkgelegenheid niet onder druk stond.

Ten tweede, na vele decennia soebatten over een vaste ‘Westerschelde Oever Verbinding’ ter vervanging van de veerdiensten bleek het Rijk bereid welgeteld nul euro bij te dragen aan de Westerscheldetunnel, want ‘geen prioriteit’ en ‘alleen regionaal belang’ (letterlijke quotes van de minister destijds). Het Rijk was wel bereid de Westerscheldetunnel voor te financieren (700 miljoen). Er wordt nu al bijna 20 jaar tol geheven voor het gebruik van de tunnel. De hele opzet van de financieringsconstructie is er niet op gericht om de aanlegkosten zo snel mogelijk terug te verdienen, die waren anders al afbetaald. De opzet was om de aandelen over te doen aan een marktpartij en om dus een interessante *business case* te creëren. Die partij werd niet gevonden, maar in 2008 nam de provincie Zeeland de 95% aandelen van het Rijk over en werd volledig eigenaar. Motivatie hiervoor is waarschijnlijk dat zij met lede ogen zagen dat de hoger dan verwachte tolopbrengsten wegvloeiden uit de provincie, terwijl ze in Den Haag op een muur liepen als het ging om hun infrastructuurwensen. Uit de tolopbrengsten zijn dan

ook allerlei additionele infrastructuurprojecten betaald waarvan je je moet afvragen of het Rijk deze kosten niet deels had moeten betalen. Bij de verkoop aan de provincie verdiende het Rijk niet alleen alle voorgefinancierde aanlegkosten terug, maar realiseerde men ook nog een rendement van 543 miljoen euro. En daar steekt het. Zeeuws-Vlamingen zien met lede ogen aan hoe uit de algemene belastingpot, waar zij net zo goed aan bijbetalen, het ene na het andere infrastructuurproject wordt gefinancierd, niet zelden in de Randstad en doorgaans nog een extra schakel in een al tamelijk volgroeid netwerk, terwijl zij volledig zelf opdraaien voor hun infrastructuur, zelfs de enige verbinding met de rest van het land. Pleidooien om dit recht te zetten op basis van rechtvaardigheid vinden echter geen gehoor bij het Rijk. Dat pas immers niet in de beleidsmal.

Ten derde, de tolheffing bevordert demografische krimp. Mensen die voor hun werk door de tunnel moeten betalen op jaarbasis bijna een netto maandloon aan tolgeld. Willen ze dit vergoed krijgen staan ze bij iedere sollicitatie al op achterstand. De psychologische en financiële barrière die de tol vormt zorgt ervoor dat er bijna niemand bereid is om vanuit Nederland naar Zeeuws-Vlaanderen te verhuizen. Wie wil er nu achter een betaalmuur wonen? Geen wonder dat het sociaal isolement er zo hoog is. Een bezoekje aan familie/vrienden, je kinderen op een sport aan de overkant doen, een uitwedstrijd, een opleiding doen, toegang houden tot de voorzieningen of je baan die het Rijk zojuist bij je heeft weggehaald: voor alles moeten mensen betalen. Ontplooiingsmogelijkheden worden dus actief door het Rijk beperkt.

Ten vierde, deze door het Rijk opgeworpen tolbarrière zorgt er voor dat Zeeuws-Vlaanderen in rap tempo ‘vervlaamt’. Doordat er nauwelijks competitie is op de huizenmarkt vanuit de rest van Nederland worden veel vrijkomende huizen opgekocht door Vlamingen, die georiënteerd blijven op Vlaanderen voor voorzieningen. Voor Vlamingen uit steden als Gent, Brugge en Antwerpen fungeert Zeeuws-Vlaanderen als overloopgebied. Deze snelle Vervlaamsing holt het draagvlak voor bestaande voorzieningen uit. Neem het onderwijs, ruim 10% van de leerplichtigen in Zeeuws-Vlaanderen gaat in België naar school. De drie middelbare scholen in Zeeuws-Vlaanderen staan mede hierdoor onder druk.

De optelsom van allerlei sectorale beslissingen van het Rijk pakt desastreus uit voor de ontwikkeling van deze regio. Het is geen wonder dat veel Zeeuws-Vlamingen een enorme kloof met Den Haag ervaren, en veel mensen politiek zijn afgehaakt.

## **6 Slotsom: een beetje meer ruimtelijke rechtvaardigheid graag**

In dit essay onderzocht ik de stelling dat het Rijk een veel actievere rol speelt in de ontwikkeling van de welvaart van steden en regio's dan we doorgaans denken, wat ik positioneerde tegenover de conventionele gedachtegang dat de ontwikkeling van steden en regio's een soort onontkoombare economische wetmatigheid

is. Steden en regio's die veel, zo niet alles meehebben om zich verder te ontwikkelen krijgen steeds weer nog een extra duwtje in de rug van het Rijk.

Tegenover deze 'zevenvinkjessteden' – vergeef me de analogie – staan de minder bevoorrechte steden en regio's, waarvan het de perceptie is dat wat daar gebeurt welhaast per definitie weinig bijdraagt aan de ontwikkeling van het land als geheel en die daardoor grotendeels op zichzelf aangewezen zijn. We hebben zodoende te maken met een Rijksoverheid die actief patronen van regionale ongelijkheid vergroot, en daarmee verschillen in regionale welvaart bevordert.

Nederland kent al decennia een ruimtelijk concentratiebeleid, al noemen we het niet zo, en het is de vraag of het Rijk het altijd doorheeft doordat het een optelsom is van ogenschijnlijk redelijk los van elkaar staande sectorale beslissingen. De ruimtelijke optelsom daarvan is echter flink uit het lood. Een concentratiebeleid kun je best een tijdje volhouden, zeker als je vanuit een situatie komt waarin kansen en mogelijkheden redelijk evenwichtig over het land verdeeld waren zoals in Nederland. Verdelende rechtvaardigheid was hier lang de norm. En laten we wel wezen, vergeleken met het alle-ballen-op-Londen-beleid in het Verenigd Koninkrijk valt het hier best mee.

De vraag is echter of we na het jarenlang achterstellen van perifere regio's door een ondergrens beginnen te zakken qua ontplooiingsmogelijkheden. De kaart van politiek afgehaakten zou alarmerend moeten zijn. Het betreft stevast de plaatsen en regio's die weinig prioriteit kennen bij het Rijk. Nieuwe vormen van regionaal beleid hebben de laatste jaren hun intrede gedaan, met de Regio Deals als meest duidelijke instrument gericht op het bevorderen van brede welvaart. Het is echt een mooi beleidsinstrument, waarbij in goede afstemming met de regio maatwerkafspraken worden gemaakt over investeringen waar de regio behoefte aan heeft en die de brede welvaart bevorderen. Maar, de bedragen waar we het over hebben zijn weinig substantieel. Ze vallen bijvoorbeeld in het niet bij het groeifonds of het MIRT. Gezien het nog immer voortdurende concentratiebeleid kan ik het vooralsnog niet anders zien dan een doekje voor het bloeden. Of beter, een doekje dat het bloeden niet eens stopt.

We zijn in een proces waarbij typisch economische en op groei gerichte beleidsdoelen in het ruimtelijk-economische beleidsdomein langzaam vervangen worden door een inzet op brede welvaart en duurzaamheid. Ik wil daar de noodzaak voor nog een doel aan toevoegen, namelijk *ruimtelijke rechtvaardigheid*, dat zijn weg zal moeten vinden naar de afwegingskaders. Ruimtelijke rechtvaardigheid betekent weinig meer dan gelijke kansen voor mensen, huishoudens en bedrijven, ongeacht in welke regio men gevestigd is. Het is volgens rechtvaardigheidstheorieën niet de taak van het Rijk om zelf de winnaars (en daarmee impliciet ook de verliezers) te kiezen, maar te zorgen dat kansen en ontplooiingsmogelijkheden

gelijk verdeeld zijn. Pas dan kunnen we verschillen in regionale ontwikkeling weer duiden met *‘it’s the economy, stupid!’*

#### LITERATUUR

- Frieling, D. (2003). *Delta darlings: Metropoolvorming* (Afscheidsrede). Delft: TU Delft.
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. New York: The Penguin Press.
- Glaeser, E., G. Ponzetto & Y. Zou. (2016). Urban networks: Connecting markets, people, and ideas. In: *Papers in Regional Science*, 95(1), 17-59.
- Laswell, H. (1936). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill.
- Milikowski, F. (2020). *Een klein land met verre uithoeken*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Mouissie, Sjoerd (2022). Kaart van afgehaakt Nederland. In: *Nederlands Dagblad*, 15 januari 2022.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University.
- Oort, F. van, E. Meijers, M. Thissen, M. Hoogerbrugge & M. Burger (2015). *De concurrentiepositie van Nederlandse steden. Van agglomeratiekracht naar netwerkkracht*. Den Haag: Platform31.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag: ROB.
- Rawls, J. (1971/1999). *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press (herziene versie 1999).
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). In: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209.
- Rolandus, T. (2022). *Kandidaten in perspectief. Een politiek-economisch onderzoek naar de invloed van regionale kandidaatskenmerken bij het opstellen van kandidatenlijsten* (Bachelor thesis). Universiteit Utrecht: departement Sociale Geografie en Planologie.
- Rustenhoven, M. (2022). *Naar een robuust Nederlands kiesstelsel. De regio vertegenwoordigd in de Tweede Kamer* (Bachelor thesis). Universiteit Utrecht: departement Sociale Geografie en Planologie.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York, NY: Anchor books.
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Vereniging Deltametropool/Merten Nefs (2021). *Infra-euro's. Leren van MIRT-investeringen op de kaart*. Geraadpleegd via <https://deltametropool.nl/projecten/leren-van-mirt-investeringen-op-de-kaart>.
- Verkade, T. (2020). Provincies die mobiliteit willen bevorderen moeten eerst voor files zorgen. Anders geeft het Rijk geen geld (Interview). In: *De Correspondent*, 22 oktober 2020.
- Voogd, J. de & R. Cuperus (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Wagendorp, B. (2022). 'De Vaandeldrager' moet naar het Fries Museum, vindt Ferd Crone – komt zo'n toerist nog eens buiten de ring A10. In: *de Volkskrant*, 23 januari 2022.

Dit essay is geschreven op verzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), in het kader van de Dag van de Financiële Verhoudingen. Het is losjes geïnspireerd op een eerder artikel van mij met Ton van Rietbergen in *de Volkskrant* dat in uitgebreidere vorm in het vakblad *Geografie* en op [Geografie.nl](https://geografie.nl/artikel/niet-w%C3%A9%C3%A9gr-een-randstadkabinet) verscheen: <https://geografie.nl/artikel/niet-w%C3%A9%C3%A9gr-een-randstadkabinet>.



## **Deal or no deal: samenwerken tussen Rijk en regio bij het bevorderen van brede welvaart**

Dr. A.B.R. (Anet) Weterings, M.M.E.C.L. (Marieke) van der Staak, MSc en prof. dr. E. (Edwin) Buitelaar<sup>5</sup>

Het bevorderen van brede welvaart in de regio vraagt om op die regio toegesneden beleid; een groot deel van het dagelijks leven speelt zich immers af op dat schaalniveau en wordt daarom beïnvloed door regiospecifieke omstandigheden (Raspe et al., 2019). In lijn daarmee heeft het kabinet-Rutte III ervoor gekozen om samen met regionale partijen regionale opgaven ter bevordering van de brede welvaart ter hand te nemen. Tussen 2017 en 2020 zijn dertig zogenoemde Regio Deals tussen het Rijk en regionale partijen gesloten, waarvoor het Rijk en decentrale overheden beide financiële middelen inbrachten. Op het moment van schrijven, is besloten het werken via Regio Deals ook de komende kabinetsperiode (Rutte IV) voort te zetten. Dit is een goed moment om lessen te trekken die kunnen worden meegenomen in die nieuwe fase.

In dit essay staan we stil bij hoe de samenwerking tussen partijen die de brede welvaart in de regio willen bevorderen wordt vormgegeven, met specifieke aandacht voor de rol van het Rijk. We identificeren een drietal spanningen:

1. Opgavegericht werken versus werken met preferente samenwerkingspartners;
2. Rijk als partner in Deals: laveren tussen sturen en in staat stellen;
3. Rijk en regio: hiërarchische versus gelijkwaardige verhouding.

Voor elk van deze spanningen geldt dat te veel naar één kant van het spanningsveld overhellen risicovol is. Partijen moeten dus op zoek naar een middenweg. Duidelijkheid over de precieze invulling daarvan is van belang, want het niet expliciteren van keuzes kan leiden tot inconsequent beleid en dat is geen kenmerk van goed bestuur (zie o.a. Hendriks & Drosterij, 2012; Kaufman et al., 2007). We beschrijven waar het de afgelopen jaren schuurde in het Regio Deal-beleid en wat daarvan geleerd kan worden. Hierbij baseren we ons op de inzichten uit het onderzoeksprogramma ‘Regio Deals voor Brede welvaart’ dat het PBL tussen 2019 en 2022 heeft uitgevoerd.

5 Dr. A.B.R. (Anet) Weterings is wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Planbureau voor Leefomgeving (PBL). M.M.E.C.L. (Marieke) van der Staak, MSc, is als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Planbureau voor Leefomgeving (PBL). Prof. dr. E. (Edwin) Buitelaar is hoogleraar Geowetenschappen aan de Universiteit Utrecht en tevens als senior wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Planbureau voor Leefomgeving (PBL).

### **Spanning 1: ‘Opgavegericht werken versus werken met preferente samenwerkingspartners’**

Uitgezonderd de zes regio's die al in het Regeerakkoord 2017 waren benoemd, lag het initiatief voor het aangaan van een Regio Deal bij de regio. Regionale partijen werd gevraagd een voorstel voor een Regio Deal bij het Rijk in te dienen, en het Rijk selecteerde vervolgens welke voorstellen konden worden uitgewerkt tot een Regio Deal.

Voor de selectie hanteerde het Rijk een afwegingskader met verschillende criteria. Eén van de criteria was dat er opgavegericht wordt gewerkt (Ministerie van LNV, 2018). Bij een dergelijke aanpak wordt ‘de maatschappelijke vraag als uitgangspunt genomen’ en ‘de eigen organisatie en capaciteit rondom het maatschappelijk vraagstuk geplooid’ (Van der Steen et al., 2020, p. 5). De opgave bepaalt dus welke partijen (decentrale overheden, niet-overheidspartijen en/of het Rijk) betrokken zijn om deze aan te pakken en, bij regiospecifiek beleid, op welk ruimtelijk schaalniveau dat gebeurt.

Naast opgavegericht werken, hanteerde het Rijk óók het samenwerken in specifieke samenwerkingsverbanden als selectie criterium voor de Regio Deals. Zo werd aan regionale partijen gevraagd om in voorstellen voor de tweede tranche van Regio Deals uiteen te zetten waaruit blijkt dat er sprake is van een publiek-private of *triple helix* samenwerking en bij voorstellen voor de derde tranche of er sprake is van een ‘bestaande regionale agenda’ en ‘governance-structuur’. In lijn daarmee wordt in veel Regio Deals voortgebouwd op reeds bestaande regionale samenwerkingsverbanden.

Het is echter de vraag of deze verbanden wel aansluiten bij wat nodig is om opgavegericht de regionale brede welvaart te bevorderen, want mogelijk hadden regionale partijen oorspronkelijk een andere reden om te gaan samenwerken. Het voortbouwen op bestaande samenwerkingsverbanden verhoudt zich dus moeilijk met het idee van opgavegericht werken.

Tegelijkertijd kan *volledig* opgavegericht werken niet. De opgave is namelijk geen objectief gegeven, maar wordt bepaald door wie aan tafel zit. Of er een opgave is voor beleid, hangt af van hoe de huidige situatie verschilt van de gewenste situatie. En wat gewenst is, is niet objectief vast te stellen maar een politieke keuze (zie Weterings et al., 2021). Het beeld van de gewenste situatie is daardoor afhankelijk van welke partijen betrokken zijn bij het maken van die keuze.

Bij regiospecifiek beleid hangt de opgave daardoor af van op welk ruimtelijk schaalniveau deze wordt vastgesteld. De bestuurders van bijvoorbeeld één gemeente kunnen een ander beeld hebben van wat gewenst is dan de bestuurders in een regionaal samenwerkingsverband van meerdere gemeenten. De belangen van de individuele gemeenten hoeven immers niet overeen te komen met die van

alle betrokken gemeenten samen. Dus hoewel de opgave van invloed is op het ruimtelijk schaalniveau waar beleid zich op richt – een probleem zoals geluids-overlast vraagt immers om beleid op een ander schaalniveau dan het tegengaan van klimaatverandering – hangt de opgave allereerst af van op welk ruimtelijk schaalniveau wordt vastgesteld wat de gewenste situatie is.

Kortom, volledig opgavegericht werken kan niet, omdat de aanwezigheid van één of meerdere actoren een noodzakelijke voorwaarde is om een opgave te kunnen identificeren.

Vanuit bestuurlijk oogpunt is het begrijpelijk dat de vormgeving van (nieuw) beleid wordt gedaan door partijen die reeds een soepel lopend samenwerkingsverband vormen, want het kost geregeld veel tijd en moeite om tot overeenstemming tussen bestuurders te komen. Wel is er een risico verbonden aan het voortbouwen op bestaande samenwerkingsverbanden. Altijd met dezelfde partners optrekken kan leiden tot een tunnelvisie, bijvoorbeeld omdat er alleen oog is voor opgaven die alle samenwerkingspartners aangaan, of omdat de gezamenlijk vastgestelde opgave nooit wordt heroverwogen, terwijl de regionale situatie in de loop der jaren kan veranderen.

Omgaan met de spanning tussen opgavegericht werken en vertrekken vanuit een bestaand samenwerkingsverband kan door flexibel te zijn, zowel ten aanzien van wat daarbinnen als opgave wordt geformuleerd als van welke partij waaraan meewerkt. Allereerst is het belangrijk om bij het identificeren van de opgave oog te houden voor wat buiten het samenwerkingsverband gebeurt en te beoordelen of de inzet van nieuwe partijen nodig is om de opgave aan te kunnen pakken. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij het uitwerken van de Regio Deal Foodvalley, waar ten behoeve van de inhoudelijke kennisopbouw onder andere Wageningen University & Research en de Universiteit Utrecht zijn aangesloten bij het bestaande samenwerkingsverband. Daarnaast is het, om de aanpak beheersbaar te houden, wenselijk om opgaven alleen aan te pakken met partijen binnen het samenwerkingsverband van wie inzet nodig is bij de desbetreffende opgave. Een voorbeeld daarvan is de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe, waar een deel van de betrokken gemeenten samenwerkt om de werkgelegenheid te bevorderen en andere gemeenten samenwerken om de vraag naar en het aanbod van woningen beter op elkaar aan te laten sluiten.

### **Spanning 2: ‘Rijk als partner in Deals: laveren tussen sturen en in staat stellen’**

In de (ruimtelijke) beleidspraktijk wordt vaak onderscheid gemaakt tussen systeem- en resultaatverantwoordelijkheid. Als het Rijk systeemverantwoordelijk is, stelt het decentrale overheden (al dan niet in samenwerking met andere regionale partijen) in staat om door henzelf vastgestelde doelen te realiseren. Dat kan op drie manieren: het beschikbaar stellen van financiële middelen (de ‘peen’),

voorzien in informatie (de ‘tamboerijn’ of ‘preek’) en het beschikbaar stellen van juridische bevoegdheden (de ‘zweep’).

Wanneer het Rijk zich resultaatverantwoordelijk acht dan faciliteert het regionale partijen niet enkel, maar stelt het eigen beleidsdoelen. In het meest extreme geval betekent dit bij bredewelvaartsbeleid dat het Rijk vaststelt hoe de brede welvaart voor alle inwoners in Nederland zou moeten zijn en regionale partijen zich daaraan moeten conformeren. Het Rijk spant zich vervolgens zelf in om dit streefbeeld te realiseren, of belegt dit bij regionale partijen die zich vervolgens over de uitvoering moeten verantwoorden.

Volledig systeemverantwoordelijk en volledig resultaatverantwoordelijk kennen ieder eigen risico's. Het sec op basis van procedurele criteria bepalen waar een Regio Deal wordt gesloten, kan wellicht tot een beleidsinhoudelijke vrijbrief leiden. Zeker bij brede welvaart is dat risicovol, zolang het begrip ‘... wordt ervaren als een “containerbegrip”, dat verschillend wordt uitgelegd en waar alles ondergebracht kan worden’. (Lysius Advies 2020, p. 11). Omgekeerd kan het stellen van nationale doelen of zelfs het opleggen van taken ertoe leiden dat regionale partijen te weinig ruimte krijgen om beleid te voeren dat aansluit bij wat hun inwoners nodig hebben. Aansluiten bij de regionale situatie is niet voor niets óók een uitgangspunt van het Rijk bij het komen tot Regio Deals (het subsidiariteitsbeginsel).

Het is dan ook niet vreemd dat er in de praktijk vaak sprake is van een hybride invulling van de Rijksverantwoordelijkheid, zo ook bij de Regio Deals. Het Rijk kende rijksmiddelen toe aan regionale partijen voor het aanpakken van de regionale opgaven, die de regionale partijen *samen* met (of naast) het Rijk hadden geïdentificeerd. Dat het Rijk ook resultaatverantwoordelijke is, blijkt in verschillende fases van het komen tot een Regio Deal.

Allereerst zijn de criteria in het afwegingskader dat het Rijk hanteerde voor de selectie van de voorstellen van de regionale partijen niet puur procedureel van aard, zoals het geval zou zijn als het Rijk alleen systeemverantwoordelijk was. Het bevat ook inhoudelijke richtlijnen zoals dat de Regio Deal een positief effect moet hebben op de brede welvaart en moet aansluiten op de inhoudelijke doelen van het Rijksbeleid. En na de selectie van de voorstellen, werkten het Rijk en regionale partijen gezamenlijk nader uit wat zij willen bereiken met de Regio Deal en legden dat vast in de Dealktekst. De door het Rijk gewenste grip op resultaat leidde in sommige Regio Deals tot aanpassingen in de oorspronkelijk door de regionale partijen geformuleerde opgave (Van Broekhoven et al., 2022). Zo is in de Regio Deals Achterhoek en Den Haag Zuidwest op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid het tegengaan van ondermijning toegevoegd aan de regionale opgave. Het Rijk streeft dus ook eigen doelen na met de Regio Deals en de toekenning van de rijksmiddelen aan de regio is daarvan afhankelijk.

Omgaan met de beperkingen van volledige systeem- of resultaatverantwoordelijkheid kan dus door op zoek te gaan naar de balans tussen het stellen van kaders voor regionaal beleid enerzijds en het bieden van voldoende ruimte aan regionale partijen om hun eigen kennis en inzichten in te brengen in de vormgeving en uitvoering van beleid anderzijds. Wel is het van belang dat helder is welke resultaten zowel het Rijk als decentrale overheden nastreven als zij beide resultaatverantwoordelijk zijn, want regionale en nationale belangen hoeven niet altijd overeen te komen.

Bij het bevorderen van de regionale brede welvaart kan dit bijvoorbeeld betekenen dat bestuurders van decentrale overheden de ruimte krijgen om de gewenste brede welvaart in hun regio vast te stellen, maar dat het Rijk wél zorgt voor bovenregionale afstemming tussen regio's om te voorkomen dat beleid in de ene regio negatieve gevolgen heeft voor andere regio's. Dat laatste is in lijn met het door Stiglitz et al. (2009) gestelde principe dat het bevorderen van de regionale brede welvaart 'hier' niet ten koste mag gaan van de brede welvaart 'elders'. Die aandacht voor het bovenregionale ontbreekt tot nu toe in de Regio Deal-praktijk (Weterings et al., 2021).

### **Spanning 3: 'Rijk en regio: hiërarchische versus gelijkwaardige verhouding'**

Als zowel het Rijk als decentrale overheden resultaatverantwoordelijk zijn, roept dat de vraag op wie aan wie verantwoording aflegt over of ingezette beleidsacties wel bijdragen aan de beoogde resultaten. Het Rijk streeft in de Regio Deals naar 'gelijkwaardig partnerschap' met de regio (Ministerie van LNV, 2021, p. 2). In de bestaande bestuurlijke en financiële verhoudingen in Nederland is echter van oudsher een hiërarchie ingebouwd die het in de Regio Deals beoogde gelijkwaardig samenwerken van verschillende bestuurslagen belemmert (ROB, 2021).

Die spanning was vooral zichtbaar bij de uitkeringsvorm voor de rijksmiddelen. De twee bestaande uitkeringsvormen leggen bij een van de betrokken bestuurslagen het primaat: bij een decentralisatie-uitkering hebben decentrale overheden bestedingsvrijheid, terwijl bij een specifieke uitkering decentrale overheden verantwoording aan het Rijk moeten afleggen over hoe zij de rijksmiddelen besteden.

Het Rijk had bij de eerste tranche van Regio Deals gekozen voor een decentralisatie-uitkering en wilde deze ook inzetten bij de tweede tranche. Echter, de Algemene Rekenkamer (2019) constateerde in het Verantwoordingsonderzoek 2018 dat het Rijk bij de eerste tranche voorwaarden had verbonden aan de toekenning van de rijksmiddelen die onterecht de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden beperkten. In reactie daarop heeft het ministerie van LNV wijzigingen doorgevoerd in de eerste tranche Regio Deals en bij de tweede tranche Regio Deals diverse artikelen in de Dealktekst aangepast om beter aan te sluiten bij de kaders van een decentralisatie-uitkering (Ministerie van LNV, 2019, p. 3). In de derde tranche is gebruikgemaakt van een specifieke uitkering.

De keuze voor een specifieke uitkering bij de derde tranche Regio Deals suggereert dat het Rijk toch meer grip wil houden op de besteding van de rijksmiddelen door regionale partijen in een Regio Deal dan een decentralisatie-uitkering biedt. Tegelijkertijd vond het Rijk de specifieke uitkering alleen geschikt als een tijdelijke oplossing, en zoekt het nog naar een structurele oplossing. In dat kader werken de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën momenteel aan een nieuwe uitkeringsvorm ‘waarmee het beter mogelijk is om als Rijk in partnerschap afspraken te maken met gemeenten en/of provincies bij regionaal, gebiedsgericht werken en hieraan ook een financiële bijdrage te verstrekken’ (Ministerie van LNV, 2019, p. 3).

Het is wel belangrijk dat in de ontwikkeling van de nieuwe uitkeringsvorm de juiste balans tussen vrijheid en verantwoording afleggen wordt gezocht. Bij een gelijkwaardige samenwerking past het niet als één van de betrokken bestuurslagen de andere bestuurslagen beoordeelt, maar ook niet als alle bestuurslagen volledige vrijheid hebben. Gelijkwaardig samenwerken betekent dat bestuurslagen elkaars inzet en prestaties beoordelen. Als dat niet haalbaar of wenselijk is, is het niet behulpzaam om te suggereren dat je een gelijkwaardige partner bent. Bovendien is hiërarchie ook functioneel omdat deze duidelijk maakt wie de landsbrede afweging maakt (zie ook ROB, 2021). Bij regiospecifiek bredewelvaartsbeleid is zo’n afweging nodig als het Rijk wil voorkomen dat beleid in de ene regio negatieve gevolgen heeft voor de brede welvaart in andere regio’s.

#### LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)* (Rapport bij het jaarverslag). Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Broekhoven, S. van, A. Weterings, E. Evenhuis, F. Daalhuizen & M. van der Staak (2022). *De Regio Deals in de praktijk: Casusonderzoek naar de uitwerking van de ambities voor een ander regionaal beleid in de beleidspraktijk*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hendriks, F. & G. Drosterij (2012). *De zucht naar goed bestuur in de stad*. Den Haag: Boom Lemma.
- Kaufmann, D., A. Kraay & M. Mastruzzi (2007). *The worldwide governance indicators: Answering the critics*. (Policy research working paper no. 4149). Washington DC: World Bank.
- Lysias Advies (2020). *Werken aan welvarende regio’s: Tussentijdse evaluatie systematiek Regio Envelop*. Amersfoort: Lysias Advies (in opdracht van het Ministerie van LNV).
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2018). Uitnodiging aanmelding voorstellen voor Regio Deals. In: *Staatscourant* 2018, 32735. Geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-32735.html>.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2019). *Gebiedsgerichte economische perspectieven en Regionaal Economisch Beleid* (Kamerdossier 29697, nr. 72). Geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29697-72.html>.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2021). *Gebiedsgerichte economische perspectieven en Regionaal Economisch Beleid* (Kamerdossier 29697, nr. 90). Geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29697-90.html>.

- Raspe, O., J. Content & M. Thissen (2019). *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- ROB (2021). *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, M. van Delden & E. van Schaik (2020). *De opgave aan tafel*. Den Haag: NSOB.
- Stiglitz, J.E., A. Sen & J.-P. Fitoussi (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Parijs: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, in opdracht van de President van de Franse Republiek*.
- Weterings, A., E. Evenhuis, M. van der Staak & M. Thissen (2021). *Brede welvaart bevorderen: breed beschouwen en keuzes maken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

## **Van catenaccio naar combinatievoetbal**

### **De regio als vliegwiel voor vernieuwde financiële verhoudingen**

Dr. N.A.C. (Ard) Schilder<sup>6</sup>

#### **Toekomstperspectief en publieke investeringen**

We leven in een tijd dat onze hoop op een goede toekomst op verschillende manieren op de proef wordt gesteld: onze omgang met onze natuurlijke leefomgeving loopt letterlijk tegen grenzen aan en in plaats van een goede omgang met elkaar is er sprake van tegenstellingen, polarisatie en oorlog op het Europese continent.

Deze context is niet direct uitnodigend om te denken aan een wenkend toekomstperspectief. Toch hebben we juist dat nodig om hoop te houden en in beweging te kunnen komen. ‘Wenkend toekomstperspectief’ is geen begrip dat snel wordt geassocieerd met de schijnbaar rationele wereld van economen en financials. Wie echter kijkt naar grote maatschappelijke en economische transitie in het verleden, ziet hoe belangrijk een wenkend toekomstperspectief is om transitie succesvol te laten verlopen. Vergezeld door bijbehorende investeringen kan een toekomstperspectief realiteit worden.

In de afgelopen decennia lijken veel Westerse overheden handelingsverlegen te zijn geworden, zowel als het gaat om het ontwikkelen van een wenkend toekomstperspectief als het doen van publieke investeringen. Mariana Mazzucato (Mazzucato, 2021) laat in haar werk over de rol van de overheid bij innovatie zien dat deze bescheidenheid onterecht is en roept overheden op weer in grootste missies te durven denken en doen.

#### **Investeringen gericht op brede welvaart**

Op Europees en landelijk niveau is de oproep van Mazzucato niet aan doveman-soren gericht: Europa heeft zijn ‘Green deal’, kabinet Rutte IV stelt via het klimaat- en stikstoffonds miljarden beschikbaar voor investeringen. Beide kennen een duidelijk toekomstperspectief, in dit geval gericht op het meer duurzaam inrichten van onze economie (*‘planet’*). Om dit perspectief wenkend te laten zijn, worden ook de kansen die het biedt voor de maatschappij en economie benadrukt (nieuwe werkgelegenheid, ‘klimaatkampioen’). De slag die nu moeten worden gemaakt is dit te vertalen naar concrete investeringen op basis van goed onderbouwde criteria en plannen.

6 Dr. N.A.C. (Ard) Schilder is directeur-secretaris Zuidelijke Rekenkamer.



Investerings vaststellen die het algemeen belang objectief het beste dienen is niet eenvoudig. Zoals de econoom Arrow al in 1950 (Arrow, 1950) aantoonde hoeft je maar drie personen met drie verschillende voorkeuren over drie onderwerpen naast elkaar te zetten en het bepalen van wat hun ‘algemeen belang’ is wordt al snel onmogelijk. Met de introductie van het begrip ‘brede welvaart’ wordt dat er niet makkelijker op: naast harde economische indicatoren komen andere waarden in beeld die het maken van gezamenlijke prioriteiten nog uitdagender maakt.

Maar ook zonder wiskundig te bepalen optimum is het best mogelijk aan te geven welke investeringen en effecten belangrijk zijn voor brede welvaart op lange termijn. Het in acht nemen van ecologische grenzen hoort daarbij, maar ook het verminderen van kansenongelijkheid. Het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau werken inmiddels op verzoek van de Tweede Kamer aan de concretisering van het begrip brede welvaart voor Nederland, met de bedoeling deze een plek te geven in de reguliere begrotingscyclus (CPB, PBL, SCP, 2021). Ze willen daarvoor reeds bestaande indicatoren en analyses benutten en deze geleidelijk aanvullen met nog te ontwikkelen nieuwe indicatoren en analyses.

### **Relevantie van de regio voor investeringen in brede welvaart**

Voor de maatschappelijk opgaven behorend bij brede welvaart is binnen Nederland de regio een belangrijke grootheid. Dat geldt voor zowel het fysieke, economische als sociale domein. Voor een effectieve aanpak van de stikstofcrisis wordt veel verwacht van een gebiedsgerichte aanpak. Voor de energietransitie zijn en worden afspraken gemaakt op regionaal niveau. Voor onderwijs, arbeidsmarkt en woningmarkt geldt dat de regio het gebied vormt waarbinnen de meeste mensen zich bewegen (‘leefwereld’) en beleid wordt gemaakt. Veel landelijk beleid ziet voor de toekomst ook een belangrijke rol weggelegd voor de regio, van het waarborgen van specialistische vormen van zorg tot omgevingsvisies (Nationale Omgevingsvisie (NOVI)-gebieden).

Het belangrijkste voordeel van regio’s is dat ze voldoende schaal kunnen combineren met nog iets van menselijke maat. Schaal is nodig om voldoende mensen en middelen te kunnen inzetten voor de transities die brede welvaart moeten brengen. Individuele gemeenten, zelfs de iets grotere onder hen, hebben steeds meer moeite de juiste mensen te vinden en behouden om concrete plannen voor de transities te kunnen maken en uitvoeren. Met de blik alleen op de eigen gemeente bestaat ook de kans dat op regionaal niveau een overschot of juist tekort aan bepaalde voorzieningen tot stand komt. Door op regionaal niveau samen te werken en af te stemmen, is het beter mogelijk een breed palet aan voorzieningen aan inwoners te kunnen (blijven) aanbieden tegen een acceptabele prijs. Tegelijkertijd is de regio nog ‘dichtbij’ en overzichtelijk genoeg voor veel inwoners om hun betrokkenheid te kunnen organiseren. Voor veel mensen betekent de regio ook iets als het gaat om identiteit en herkenbaarheid.

Binnen het openbaar bestuur in Nederland wordt de relevantie van de regio al lang en breed erkend, maar het organiseren van regionale ‘government’ en ‘governance’ lukt ons nog niet erg goed (zie ook ROB, 2021). Sommigen benadrukken het ‘niemandland’ dat de regio in bestuurlijke zin is en pleiten daarom voor versterking van provinciaal en gemeentelijke bestuur en sturingsmogelijkheden (Elzinga, 2021). Maar dit is het paard achter de wagen spannen en de maatschappelijke realiteit dwingen in een bestaand bestuurlijk keurslijf. Gelet op het regionale karakter van de leefwereld van veel inwoners en het belang van de regio voor de realisatie van toekomstige opgaven, zouden we meer ons best moeten doen de regio bestuurlijk en financieel in positie te brengen. Daarvoor is het nodig het ‘catenaccio’ – het verdedigende voetbal bij uitstek – in de huidige financiële verhoudingen te doorbreken.

### **Catenaccio in de huidige financiële verhoudingen**

De financiële verhoudingen in Nederland hebben een respectabele leeftijd en een hoge graad van technische verfijning. Daarbij gaan de betrokken overheden in het algemeen fatsoenlijk met elkaar om, al is de sfeer in de polder de laatste tijd wat ruwer. Met regelmaat wordt geprobeerd de technische kant nog verder te verfijnen, met de plechtige belofte om dezelfde voorzieningen bij eenzelfde belastingdruk mogelijk te maken. Maar ook dat schiet niet erg op, met steeds opnieuw uitstel van de hervorming van verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Over het provinciefonds hoor je minder, maar ook daar spelen fundamentele vragen rondom de inkomsten voor provincies (motorrijtuigenbelasting bij elektrificatie van het wagenpark).

Rijk, provincies en gemeenten spelen catenaccio, terwijl het realiseren van brede welvaart en de transities die daarvoor nodig zijn, vragen om een nieuwe vorm van combinatievoetbal. De verdediging van de eigen positie krijgt nu voorrang, het klem zetten van de tegenstander is de tactiek. Er wordt niet gewerkt aan een goede ‘verhouding’, maar een tactisch spel gepeeld. Daarmee kan enig resultaat worden behaald, door een bij uitzondering goedgeplaatste counter. Maar het publiek is de klos en eigenlijk het voetbal zelf ook. Zeker voor de liefhebber van de Hollandse school.

Als we eerlijk zijn, liggen de financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden er bij aanvang van 2022 verlept bij (zie ook ROB, 2021c). We schermen en knutselen met bekende technische principes (aspiratieniveaus, kostenoriëntatie, voorkeursvolgorde, verdeelmaatstaven, trap-op-trap-af), maar het geheel leidt aan ‘institutionele sclerose’<sup>7</sup> en een verweesd gevoel. Dat lossen we niet op met

7 Het begrip ‘institutionele sclerose’ is door de Amerikaanse econoom Mancur Olson gebruikt om te beschrijven dat in een context van langdurige stabiliteit een toenemende invloed van belangengroepen een ‘sclerotisch’ effect kan hebben op economische groei, zie: Olson, M. (1982). *The rise and decline of nations; economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven, CT: Yale University Press.

aanpassingen aan de randen van de bestaande instituties, maar vraagt om een nieuwe spelopvatting en nieuwe tactiek: een nieuwe vorm van combinatievoetbal. Rijk, provincies en gemeenten die elkaar soepel weten te vinden, snel kunnen schakelen in wisselende posities, oogstrelende gezamenlijke en individuele acties kunnen laten zien. Daarmee soms verliezen, maar vaker met ruime cijfers winnen. Met een publiek dat glimt van trots op de eigen club en zich deel voelt van het verhaal (zie ook Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020).

### **Nieuw geld, nieuwe kansen**

Geld volgt taak zeggen we plechtig als het gaat om de financiële verhoudingen. Wat breder opgevat zou je kunnen zeggen dat de financiële verhoudingen goed moeten aansluiten bij de bestuurlijke verhoudingen. Dat geldt zeker als het gaat om houding: zonder bestuurlijk gedrag dat het belang van gelijkwaardigheid en gezamenlijkheid erkent, kan geld niet alles goed maken (zie ook ROB, 2021b). Zo is de huidige strijd om geld tussen Rijk en gemeenten in de kern eigenlijk vooral een strijd om bestuurlijke erkenning: gezien worden, gewaardeerd worden, gelijkwaardig bevonden worden, in positie gebracht worden.

Omgekeerd geldt dat taak ook geld volgt en bestuurlijke verhoudingen sterk worden beïnvloed door de financiële verhoudingen. Geld maakt duidelijk of bestuurlijke ambities serieus te nemen zijn, van een wenkend toekomstperspectief een plan kan worden gemaakt dat tot uitvoering kan komen. Wat dat betreft zijn de huidige condities best gunstig: het nieuwe kabinet is budgettair ruimhartig te noemen, volgens sommigen zelfs Zuid-Europees. Vergezeld van bestuurlijke ambities, gericht op het duurzamer maken van onze economie.

Hoe de ruim voorhanden financiële middelen door het nieuwe kabinet worden ingezet is nog niet helemaal duidelijk en niet iedereen is er gerust op. Hoe gaat de besteding vanuit nieuwe landelijke fondsen precies plaatsvinden? Op grond van welke criteria? Wie beslist daarover? Wat is de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging? Hoe is de relatie met de reguliere begroting en verantwoording? Welke rol krijgen provincies en gemeenten? Zijn er wel de mensen en middelen om het geld nuttig te besteden? Terechte vragen en zorgen, maar ook een kans om nieuwe vormen van interbestuurlijk samenspel en financiering uit te proberen.

### **Regionaliseren in de financiële verhoudingen**

In het bestuurlijk denken en handelen van de laatste jaren heeft de regio een steeds prominentere plaats gekregen. Aan de financiële kant is echter nog geen duidelijke pendant te zien van deze tendens tot regionalisering. Gemeentefonds, provinciefonds, specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies domineren nog steeds de klassieke financiële verhoudingen, gebaseerd op de bestuurlijke inrichting van Rijk, provincies en gemeenten. Daarnaast zijn er nog landelijke fondsen en provinciale fondsen gericht op zaken als innovatie, natuur en duur-

zaamheid. Voorbeelden daarvan zijn het al eerdergenoemde klimaatfonds en stikstoffonds van het recent aangetreden kabinet en zogenaamde revolverende fondsen op provinciaal niveau (zie Algemene Rekenkamer, 2019).

Wat ontbreekt in het huidige palet is een duidelijke bundeling van financiële middelen op regionaal niveau. Bundeling van beschikbare middelen aan de voorkant, bundeling van de integrale afweging over de inzet van deze middelen en bundeling van de verantwoording. Omdat dit ontbreekt is het lastig om bijvoorbeeld een gebiedsgerichte aanpak soepel te kunnen uitvoeren. Het is nu tijd om in de financiële verhoudingen een regionaliseringsslag te maken. De vorming van regionale fondsen voor regionale opgaven staat daarin centraal, waarbij de bijbehorende middelen kunnen worden ingebracht en beheerd door Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk. Verschillende modaliteiten zijn daarbij denkbaar, met meer directe of indirecte financiering (zie ROB, 2021c). Kern is dat het vaststellen van doelen, het uitwerken van plannen, het inzetten van financiële middelen en de verantwoording over deze drie grootheden op regionaal niveau plaatsvindt.

### **Regiofondsen als breekijzer**

Regiofondsen kunnen een breekijzer vormen voor de vastgelopen financiële verhoudingen. Ze vereisen uit hun aard een goed combinatiespel tussen Rijk, provincies en gemeenten. Daarbij kan ervoor worden gekozen de rol en financiële inbreng aan te laten sluiten bij bestaande mogelijkheden: het Rijk als belangrijkste financier, de provincies als kenner en regisseur van ruimtelijke opgaven, de gemeenten als verbinder naar de burger. Waar de collegeleden van gemeenten en provincies al gewend zijn een wijk of regio te ‘adopter’, kan deze stap worden doorgezet naar raads- en Statenleden. Zij kunnen zorgen voor de democratische legitimatie aan de voorkant (afstemming van doelen, plannen en financiële middelen voor regionale opgaven) en achterkant (verantwoording) van het beleidsproces.

Bestaande financiële verhoudingen hoeven niet geheel op de schop: regiofondsen kunnen gaan dienen als een plus bovenop het gemeente- en provinciefonds voor opgaven die een sterk regionaal karakter hebben. Begonnen kan worden met de opgaven waar nu al op regionaal niveau beleid en afspraken over zijn gemaakt. Dit kan worden aangevuld met de thema’s klimaat en stikstof, waarvoor het Rijk nieuwe fondsen heeft ingesteld. Regiofondsen bieden gemeenten en provincies de kans om regionale opgaven waar te maken, waar nu de middelen nog voor ontbreken, zeker bij gemeenten.

Als de middelen van de nieuwe landelijke fondsen worden doorgezet naar regiofondsen, kan dit zorgen voor meer betrokkenheid van provincies en gemeenten. Zij staan nu nog vaak op een afstand bij de besteding van landelijke fondsen. Voor het Rijk biedt dit mogelijkheden tot zinnige besteding te komen van gere-

serveerde middelen, rekening houdend met regionale verschillen. In regionale investeringsagenda's kunnen de verschillen in opgaven en voorkeuren tussen regio's tot uitdrukking komen. Die zullen in Noordoost-Groningen anders zijn dan in Zuid-Limburg en in Zeeland anders dan in de Achterhoek. Veel regio's zijn al vertrouwd met het opstellen van dergelijke agenda's, op eigen initiatief of op instigatie van het Rijk.

### **Financiële verhoudingen nieuwe stijl**

'Tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren'. Willem Elsschot schreef in 1910 deze bekende strofe, die onderdeel uitmaakte van een gedicht over het huwelijk. Een man vraagt zich af of hij zijn ouder wordende vrouw, voor wie hij geen liefde meer voelt, niet moet doodslaan en inruilen voor een nieuwe liefde. Maar wetten en praktische bezwaren, aangevuld door weemoedigheid, beletten hem zijn plan tot uitvoering te brengen.

Voor het instellen van regiofondsen zijn zonder veel moeite wetten en praktische bezwaren te bedenken die ons ervan kunnen weerhouden de stap te zetten. En misschien ook weemoedigheid om het verlies van de vertrouwde financiële verhoudingen zoals we die nu kennen. Maar de liefde tussen Rijk en decentrale overheden staat op het spel. Dit vraagt om het loslaten van de Jan Saliegeest die nu heerst in het financieel positioneren van de regio.

Een financiële impuls voor de regio kan het sluitstuk en de katalysator zijn voor een volwaardige plek van de regio in het openbaar bestuur. Het kan de verbeelding prikkelen en concrete plannen voor de uitvoering van transitie mogelijk maken. En als het de liefde tussen de bestuurslagen kan terugbrengen en burgers het gevoel kan geven deelgenoot te zijn van hun eigen toekomst, is een wereld van brede welvaart binnen handbereik.

#### LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2019). *Aanbevelingen provinciale rekenkamers na onderzoek revolverende fondsen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Geraadpleegd via <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/revolverende-fondsen-in-zicht/werkconferentie-revolverende-fondsen-in-zicht/aanbevelingen-provinciale-rekenkamers>.
- Arrow, Kenneth J.A. (1950). Difficulty in the Concept of Social Welfare. In: *The Journal of Political Economy*, 58/4 (Aug., 1950), 328-346.
- CPB, PBL, SCP (2021). *Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, betreffende hun 'Plan van aanpak CPB-PBL-SCP Verankering Brede Welvaarts-denken in begrotingssystematiek van Kabinet en Kamer'*, 8 februari 2021. Den Haag: Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Elzinga, D.J. (2021). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur* (Onderzoeksrapport in opdracht van het ministerie van BZK), 28 december 2021. Den Haag: Wolters Kluwer Nederland.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy; A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. New York: Harper Business.

- ROB (2021a). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2021b). *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2021c). *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* 10 september 2020.

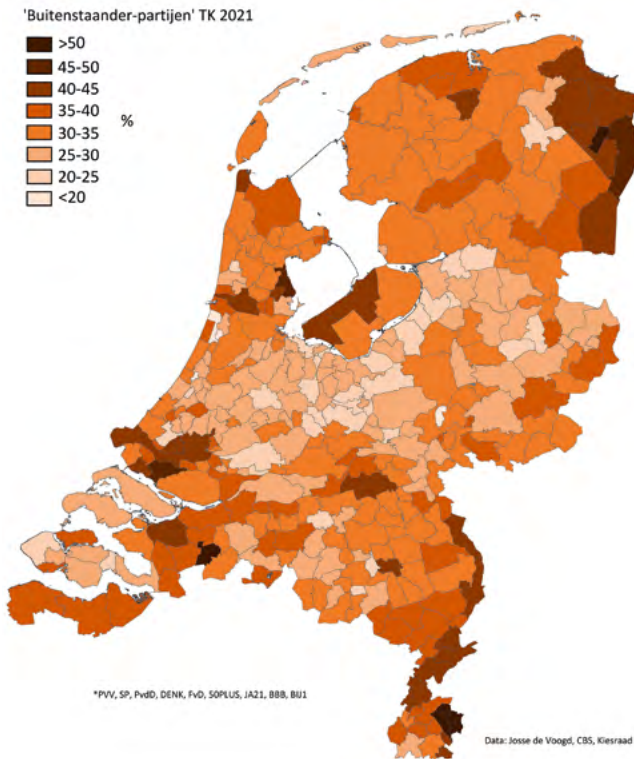
## Recht doen aan verschil

J. (Josse) de Voogd<sup>8</sup>

*‘Een klein land met verre uithoeken’; zo omschreef Floor Milikowski (2020) Nederland in haar recente boek. Ondanks geringe afstanden zijn er grote verschillen tussen en binnen gebieden in Nederland. Het zijn tegenstellingen die zich ook electoraal manifesteren. De verkiezingskaart vormt een bont mozaïek van kleuren die de voorkeuren van kiezers in de gemeenten en wijken van het land weerspiegelen (De Voogd, 2017b). Daarbij valt op dat in bepaalde delen van Nederland de opkomst lager dan gemiddeld ligt en er vaker op protestpartijen wordt gestemd. De uitslagen geven stof tot nadenken: hoe kunnen we recht doen aan deze ruimtelijke verschillen?*

Het stemgedrag kan worden afgelezen als een soort barometer van de lokale situatie. Natuurlijk is het stemmen een persoonlijke ideologische keuze. Maar we weten ook dat kiezers van partijen gemiddeld genomen van elkaar verschillen als het gaat om hun positie, hun vooruitzichten en hun optimisme. Zo bracht het Sociaal en Cultureel Planbureau (Dekker, Den Ridder, Van Echtelt en Van Houwelingen, 2018), treffend in beeld in hoeverre kiezers van verschillende partijen tevreden zijn over hun eigen leven en vinden dat het met Nederland de verkeerde kant op gaat. D66- en VVD-kiezers blijken het meest optimistisch, die van de PVV het minst. Als gevolg van deze grote verschillen tussen kiezers, is de uitslagenkaart als vanzelf een weerspiegeling van het regionale temperament. In de *Atlas van afgehaakt Nederland* (De Voogd en Cuperus, 2021) schetsen René Cuperus en ik, mede aan de hand van dit SCP-onderzoek, een Nederland van buitenstaanders en gevestigden. Buitenstaander-partijen zijn partijen die kiezers vertegenwoordigen die minder optimistisch zijn over hun eigen leven en over waar het met het land naar toe gaat. Daarnaast zijn deze buitenstaander-partijen minder sterk geïnstitutionaliseerd. De gevestigde partijen maken juist wel deel uit van de instituties, of hebben daarop een grote invloed, en hun kiezers kijken vaak optimistischer naar ontwikkelingen in Nederland en in hun eigen leven.

8 J. (Josse) de Voogd is zelfstandig onderzoeker en publicist op het raakvlak van ruimte, politiek en samenleving.



### Geografie van het onbehagen

Kijkend naar Nederland dan blijkt, op basis van het buitenstaander-stemgedrag, het onbehagen vooral groot in industriële regio's, krimpregio's en in de zogenoemde voormalige 'groeikernen'. Opvallend is de strook van veenkoloniale woonkernen in het oosten van Groningen en Drenthe en delen van Overijssel. Zij contrasteren sterk met de omliggende zandgronden waar meer op gevestigde partijen wordt gestemd. Verder vallen de IJmond, Rijnmond en Mijnstreek op, evenals West-Brabant en nog een aantal industrieplaatsen. De-industrialisatie, automatisering en flexibilisering hebben daar hun tol geëist. Andrés Rodríguez-Pose, professor aan de *London School of Economics*, spreekt over 'plekken die er niet meer toe doen' (Rodríguez-Pose, 2018). Hiertegenover staan gebieden met kennisintensieve sectoren, die over het algemeen meer geprofiteerd hebben van de globalisering. Daar wordt vaker op progressieve partijen gestemd die het optimisme weerspiegelen. Dan gaat het vooral om de Noordvleugel van de Randstad en daarnaast nog enkele stedelijke regio's als Groningen, Zwolle en Nijmegen.

De gebieden waar veel op buitenstaander-partijen wordt gestemd zijn vaak gebieden met een relatief laag opleidings- en inkomensniveau. Opvallend is daarnaast hoe gebieden met veel stemmers op buitenstaander partijen overlappen met ge-



bieden waar relatief weinig mensen hun gezondheid als goed ervaren. Het thema gezondheid lijkt verschillende factoren samen te pakken en daardoor nog sterker samen te hangen met onbehagen dan inkomen en opleiding al doen.

Allereerst hebben gezondheidsproblemen (zoals ook die van mijzelf) vaak tot gevolg dat er bovenop zorgen om inkomen ook sprake is van afhankelijkheid, onbegrip en uitsluiting en van strubbelingen op het gebied van werk en sociale voorzieningen. Dit kan reden zijn voor extra onbehagen. Maar vooral lijken de cijfers over ervaren gezondheid aan te tonen dat er een positieve invloed uitgaat van sociale samenhang. In sommige regio's is de gemeten ervaren gezondheid namelijk beter dan op grond van inkomen en opleiding verwacht zou worden en in andere regio's juist minder goed (CBS, 2018). Deze gebieden met een relatief goede gezondheid overlappen met regio's die ook een relatief hoge opkomst en weinig buitenstaander-stemgedrag laten zien, wederom in relatie tot het opleidings- en inkomensniveau. En dat zijn ook de regio's waar bijvoorbeeld relatief veel vrijwilligerswerk wordt gedaan (De Voogd, 2013). Dit fenomeen valt op in een strook die vanuit het zuidwesten van het land, zich verbreedend naar het noordoosten, door Nederland loopt; met de zogenoemde *bible belt* als kern, maar dan wat meer uitgewaaierd. In het katholieke zuidoosten van Nederland, ten zuiden van een eeuwenoude scheidslijn die teruggaat tot de Tachtigjarige Oorlog, lijkt de maatschappelijke 'aangehaaktheid' juist wat minder te zijn. In relatie tot het inkomens- en opleidingsniveau zijn de opkomsten er bijvoorbeeld laag. De snelle ontkerkelijking van een samenleving waarin de kerk juist ooit zo centraal stond heeft een grote impact gehad (De Voogd, 2016). Onderliggende sociale structuren in een regio doen ertoe, zeker omdat de meeste mensen honkvast zijn. Deze structuren lijken, naast opleiding, inkomen, de fysieke omgeving en de economische dynamiek, bij te dragen aan het welzijn van mensen, en daarmee aan wat men in het hedendaagse discours zou kunnen noemen: 'brede welvaart'.

### **Mozaïek van typologieën**

Belangrijk in het debat over regionale verschillen en ongelijkheden is om met grote precisie te analyseren hoe Nederland in elkaar zit. Hierbij moet voorkomen worden dat er een dichotomie ontstaat tussen uitersten; tussen de Randstad en de rest, of tussen de stad en het platteland. De werkelijkheid is veel complexer. Zo ontstaat in debatten wel eens het beeld van grote steden met economische dynamiek, maar ook drukte en vervuiling, versus een haast arcadisch platteland, dat stagneert, maar wel rust en ruimte biedt. In werkelijkheid zijn er tal van plaatsen die profiteren van beide voordelen, of juist op beide aspecten minder goed scoren. Zo blijkt de gemeten brede welvaart vooral hoog in plaatsen die profiteren van én een grote stad met voorzieningen en dynamiek in de nabijheid én van rust en ruimte in de directe omgeving (Thissen & Content, 2022).

De scheidslijnen lopen dus niet primair tussen stad en platteland of tussen Randstad en regio. Eerder is er sprake van een hele reeks aan typologieën van gebieden, waarin sprake is van meer of juist minder onbehagen. Zogenaemde centrum-periferie tegenstellingen, waarbij het centrum zich optimistischer toont dan de periferie, doen zich daarbij op verschillende schaalniveaus voor: landelijk, regionaal en lokaal. Zo is er in het westen een verschil tussen het welvarende Groene Hart en de periferie van de Randstad zoals Spijkenisse, en is er binnen Groningen een verschil tussen enerzijds de gelijknamige stad en welvarende randdorpen als Haren en anderzijds het oosten van de provincie, zoals het Oldambt en de Veenkoloniën.

Als het gaat om typologieën, is het belangrijk in te zien hoeveel ‘midden’ Nederland kent (De Voogd, 2017a). Een midden dat soms het onderspit delft als het gaat om aandacht. De verleiding is soms groot om te kijken naar uitersten die opvallen. Dichtbevolkte stadswijken met concentraties van problematieken enerzijds en uitgestrekte en dunbevolkte plattelandsgebieden anderzijds vallen het meest op in de statistieken en zijn interessant voor politici, onderzoekers en journalisten (De Voogd, 2021). Maar het risico hiervan is dat het midden over het hoofd wordt gezien. Nederland kent een hele reeks van middelgrote plaatsen waarin de achterstanden niet zo uitgesproken zijn als in de eerstgenoemde twee situaties, maar waarin die achterstanden wel bestaan (zie ook Lekkerkerker, Buijtsels, Wage-mans en Janssen, 2015). Het opgetelde gewicht daarvan is groot, simpelweg om dat er zo ontzettend veel middelgrote plaatsen bestaan. Een aantal arme straten, met grote problemen, zijn dikwijls echter niet genoeg om eruit te springen in de statistieken van de wijken als geheel. Een dergelijke situatie speelde in een wijk in Roosendaal waar vuurwerkrellen uitbraken. Naar aanleiding van deze rellen waarschuwde de burgemeester van Roosendaal voor het veronachtzamen van de problematieken van middelgrote gemeenten wanneer aandacht vooral uitgaat naar de grootste steden (De Ree en Verhulst, 2020).

### **Oog voor verschil**

Het voorbeeld van het tussen wal en schip vallen van middelgroot Nederland laat zien hoe urgent een nauwkeurige blik op de Nederlandse geografie van achterstand en onbehagen is. Zo is het van groot belang, mede gezien de decentralisaties, dat gemeenten de middelen krijgen die passen bij hun situatie. Waar je woont zou niet moeten uitmaken voor bijvoorbeeld de toegang tot bepaalde zorg.

Bij decentralisaties en andere economische, bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen hebben bepaalde regio's soms wel een extra duwtje in de rug nodig, want niet elke ontwikkeling pakt overal hetzelfde uit. De verschillen in sociale structuur, in (on)tevredenheid en in sociaaleconomische uitkomsten laten zien dat de veerkracht in sommige regio's sterker is dan in andere. Gebieden met veel vertrouwen, een sterke mate van zelfredzaamheid en een hoge mate van sociale samenhang kunnen ontwikkelingen als de terugtrekkende overheid en de

participatiemaatschappij en de transitie naar duurzame energie waarschijnlijk gemakkelijker absorberen. En projecten in een experimentele fase zullen in de ene wijk waarschijnlijk beter landen dan in een andere.

De regionale verschillen die bestaan als het gaat om vertrouwen en sociale samenhang hebben nogal eens eeuwenoude historische wortels. Sociale samenhang is daarmee slechts in beperkte mate ‘maakbaar’. Gezien de positieve effecten van sociale samenhang zou het echter wel geprobeerd moeten worden om deze ook op andere plekken te verbeteren. Dit vraagt om investeringen in de sociale structuur en bijvoorbeeld om behoedzaamheid bij sloop en nieuwbouw. Met het wegvagen van hele straten, zoals in de Rotterdamse Tweebosbuurt, verdwijnen ook de sociale netwerken.

Als het gaat om economische verschillen tussen regio's is het de vraag hoe groot de invloed van de overheid hierop is. Achterstanden zullen vooral het gevolg zijn van een samenspel van economische krachten die in bepaalde regio's harder aankomen dan in andere. Globalisering, de-industrialisatie en migratie zijn grote mondiale krachten die overheden slechts ten dele kunnen beïnvloeden en die bepaalde groepen en bepaalde regio's en bevoordelen boven andere. Primair is het van belang om oog te hebben voor de ontstane verschillen. Zodat er geen onzichtbaar, afgehaakt en vergeten Nederland ontstaat. Wat eraan te doen en hoeveel dat mag kosten, al dan niet ten nadele van de plekken die nu ‘winnen’, is een tweede.

### **Meer dan geld alleen**

Een rechtvaardige verdeling tussen regio's is deels een financiële kwestie, waarbij het draait om het gelijkmatig spreiden van investeringen. Maar recht doen gaat niet alleen om geld, het is ook een kwestie van aandacht en respect. Er wordt weliswaar gemord over dat er zoveel geld naar de Randstad gaat, met de procedure Amsterdamse Noord-/Zuidlijn als voorbeeld, maar op veel grootstedelijke plekken is de infrastructuur overbelast, terwijl infrastructuur in de meer perifere delen van het land soms maar weinig wordt gebruikt. Wat wel heel scheef verdeeld is, is de aandacht voor gebieden en hun problematieken in de media, de wetenschap en soms ook in de politiek. Een tekenend voorbeeld is het debat over onderwijsongelijkheid (Van den Berg en De Voogd, 2021). Dit wordt vaak grootstedelijk aangevlogen, met aandacht voor achterstandswijken met veel bi-culturele Nederlanders. Dit terwijl buiten grote steden bijvoorbeeld veel vaker sprake is van kinderen die aan het eind van de basisschool een te laag schooladvies krijgen. Maar de camera's staan op de grote stad gericht, en niet op Stadskanaal.

Het risico is dat er een gevoel ontstaat dat plannen in de stad worden gemaakt, maar worden afgewenteld op de rest. Agrariërs voelen zich weggeschreven uit het toekomstbeeld voor het land. Windmolens verschijnen niet snel in de steden of in welvarende randgemeenten, maar elders, op de plek met de minste, of de minst goed georganiseerde, weerstand. Het is van belang om mensen mee te

nemen, waarbij overwogen kan worden bewoners zelf deel uit te laten maken van zulke projecten. En om bijvoorbeeld asielzoekerscentra te spreiden en tegelijk te investeren in de leefbaarheid rondom de plekken waar ze komen. Afdedwongen veranderingen zouden hand in hand moeten gaan met interesse voor de gebieden waar transities uitgerold gaan worden.

Want regionaal verschil lijkt een scheidslijn op zichzelf te worden. Opvallend is in dit verband de verschuiving van proteststemmen van steden naar de zogenoemde overloopgemeenten, zoals Purmerend en Spijkenisse, en naar de periferie van het land. De proteststem lijkt, zowel in Nederland als in een aantal andere landen, steeds meer te staan voor een bredere afwijzing van gedachtegoed dat uit de stad komt (De Voogd, 2014). Denk aan migratie, globalisering en diversiteit, en aan klimaat als nieuwste splijtzwam. Wellicht dat meer aandacht en respect het regionale onbehagen kan dempen. Een gevoel van achterstelling en vernedering koop je immers niet af met een nieuwe snelweg alleen.

### **Recht doen aan verschil**

Het is een afweging of grootschalige investeringen, in bijvoorbeeld wegen of spoorlijnen, opwegen tegen de kosten en daarnaast of dergelijke investeringen wel de meest kwetsbare groepen in een regio vooruithelpen. Het is de vraag in hoeverre er één regionaal belang bestaat. Een nieuwe spoorlijn, denk aan de voorgestelde Zuiderzeelijn, kan een impuls zijn voor een hele regio, inclusief de achterstandsgebieden, maar draagt ook het risico met zich mee vooral de plekken te versterken die al sterk zijn, waarbij vooral specifieke groepen profiteren. Mogelijk wordt economische dynamiek op de ene plek aangezogen, maar gaat dat ten koste van een andere. Of wordt zo'n lijn vooral een pendellijn voor kansrijke hoger opgeleiden die mooier gaan wonen, en zorgt deze daarmee wel voor meer inwoners, maar niet voor extra werk.

De vraag wíe je precies helpt speelt ook bij het beter vertegenwoordigen van 'de regio' in de politiek en media. Zo wordt er wel eens voorgesteld om de verkiezingen te organiseren op basis van een districtenstelsel. Dit kan ervoor zorgen dat regio's beter worden gerepresenteerd en problemen die er spelen sneller landelijk worden opgepikt. De vraag is echter of de afspiegeling van de Nederlandse samenleving beter wordt als het aandeel van Drenthe keurig wordt gerepresenteerd, maar de representant vervolgens uit een op Groningen gericht villadorp komt, en deze persoon in de plaats komt van iemand die in de Randstad in een armere wijk woont. Dit dilemma laat zien hoe belangrijk het is om oog te houden voor de verschillen binnen regio's, en vanzelfsprekend ook die tussen mensen binnen regio's. Want komt geld of aandacht wel op de plek terecht waar dat het hardste nodig is? En kun je wel stellen dat er één regionaal sentiment is, en dat we daar rekening mee moeten houden, of doet dat tekort aan interne verschillen? Kun je bijvoorbeeld stellen dat Zwarte Piet in Dokkum zwart kan blijven als een meerderheid dit, in tegenstelling tot Amsterdam, wil? Of doet dit tekort aan de mensen van

kleur die hierdoor ook in Dokkum gekwetst kunnen worden en dient er gestreefd te worden naar landelijke consensus? En mogen er lokale verschillen bestaan in bijvoorbeeld het culturele aanbod, als de interesse hierin sterk verschilt per gemeente? Of moeten we uitgaan van een minimaal niveau door heel Nederland, zodat eenieder die van een voorziening gebruik wil maken toegang heeft?

Welke mate van regionale en andere vormen van ongelijkheid acceptabel is en welke oplossingen daarvoor het beste zijn, is uiteindelijk aan de politiek. Inzicht in de complexiteit van regionale verschillen vormt echter een belangrijke basis bij het maken van deze keuzes. Om zicht te hebben op en recht te doen aan verschil.

#### LITERATUUR

- Berg, Caspar van den en Josse de Voogd (2021). Regionale ongelijkheid. Het schooladvies als casus. In: Fleur de Beaufort, Patrick van Schie en Marcel Wissenburg (red.), *Vershil moet er zijn. Liberale perspectieven op ongelijkheid*. Den Haag: Teldersstichting.
- CBS (2018). *Gezondheidsverschillen per gemeente deels verklaarbaar*. 4-9-2018. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd via <https://www.raadrvs.nl/document/publicaties/2020/10/3/gezondheidsverschillen-voorbij>.
- Dekker, Paul, Josje den Ridder, Patricia van Echtelt en Pepijn van Houwelingen (2018). *Burgerperspectieven 2018/4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd via <https://www.scp.nl/publicaties/monitors/2018/12/28/burgerperspectieven-2018-4>.
- Lekkerkerker, Judith, Heidi Buijtel, Andrea Wagemans en Joks Janssen (2015). *Midsize Brabant. Verkenning van de toekomst voor Brabantse middelgrote steden*. Tilburg en Utrecht: BrabantKennis en Ruimtevolk. Geraadpleegd via <https://www.brabantkennis.nl/publicatie/magazine-midsize-brabant>.
- Milikowski, F. (2020). *Een klein land met verre uithoeken. Ongelijke kansen in veranderend Nederland*. Zoetermeer: Atlas Contact.
- Ree, Hessel de en Freek Verhulst (2020). 'Onrust Roosendaal legt diepere problemen bloot, zegt burgemeester: Den Haag laat het écht afweten'. In: *BN De Stem*. 27-11-2020. Geraadpleegd via <https://www.bndestem.nl/roosendaal/onrust-roosendaal-legt-diepere-problemen-bloot-zegt-burgemeester-den-haag-laat-het-echt-afweten-aa68fe88>.
- Rodríguez-Pose, Andrés (2018). The revenge of the places that don't matter. *VOX EU CEPR*. 6-2-2018. Geraadpleegd via <https://voxeu.org/article/revenge-places-dont-matter>.
- Thissen, Mark & Jeroen Content (2022). *Brede welvaart in Nederlandse gemeenten: Het belang van regionale samenhang*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd via <https://www.pbl.nl/publicaties/brede-welvaart-in-nederlandse-gemeenten-het-belang-van-regionale-samenhang>.
- Voogd, Josse de (2013). *Nieuwe scheidslijnen op de kaart*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/nieuwe-scheidslijnen-op-de-kaart>.
- Voogd, Josse de (2014). 'Redrawing Europe's Map'. In: *World Policy Journal*. 31 (4), 21-30. Geraadpleegd via <https://read.dukeupress.edu/world-policy-journal/article-abstract/31/4/21/52899/Redrawing-Europe-s-Map?redirectedFrom=fulltext>.
- Voogd, Josse de (2016). *Brabants Mozaïek, politieke scheidslijnen op de kaart*. Tilburg: BrabantKennis. Geraadpleegd via <https://www.brabantkennis.nl/publicatie/mind-the-gap-1-es-say-politieke-scheidslijnen>.

- Voogd, Josse de (2017a). In Heemskerk en Etten-Leur winnen politici de verkiezingen. Alleen komen ze er te weinig. In: *De Correspondent*. 3-2-2017. Geraadpleegd via <https://decorrespondent.nl/6141/in-heemskerk-en-etten-leur-winnen-politici-de-verkiezingen-alleen-komen-ze-er-te-weinig/1027592837304-1e7e5a5d>.
- Voogd, Josse de (2017b). *Zicht op verschil*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Telos. Geraadpleegd via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapport-wrten-publicaties/zicht-op-verschil-ee-verkenning-naar-stemgedrag-en-ruimte-in-nederland>.
- Voogd, Josse de (2021). De media worden geplaagd door institutioneel Randstadisme. *Villamedia*. 25-3-2021. Geraadpleegd via <https://www.villamedia.nl/artikel/josse-de-voogd-de-media-woorden-geplaagd-door-institutioneel-randstadisme>.
- Voogd, Josse de en René Cuperus (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/atlas-van-afgehaakt-nederland>.

## Kiezen tussen doeltreffendheid, doelmatigheid en draagvlak

Dr. W.D. (Wimar) Bolhuis<sup>9</sup>

### 1 Aanleiding

Het coalitieakkoord van Rutte IV beoogt drie grote maatschappelijke opgaven aan te pakken: het klimaatprobleem, de stikstofvervuiling en de woningnood. Daartoe zijn vele tientallen miljarden euro's gereserveerd om in de komende 15 jaar te spenderen aan beleid voor de klimaattransitie, de stikstofaanpak en de woningbouw. Een deel hiervan moet worden uitgegeven via speciale fondsen, zoals het nieuwe Klimaat- en transitiefonds gevuld met € 35 miljard, het Stikstoffonds met € 25 miljard, het Mobiliteitsfonds met € 8,4 miljard, het voortgezette Volkshuisvestingsfonds met € 0,6 miljard en de Regio Deals-pot met € 0,9 miljard (Bureau Kabinetsformatie, 2021a; b). Met de aankondiging van dit radicaal expansieve begrotingsbeleid en de specifieke fondsen geeft de nieuwe regering het signaal af dat het menens is.

Voor de vormgeving en uitvoering van praktisch beleid is de centrale overheid vanzelfsprekend zeer afhankelijk van de 12 provincies, 345 gemeenten en 21 waterschappen. Rutte IV kondigt aan om in overleg te treden met de decentrale overheden over de precieze verdeling en besteding van de gelden. Mijns inziens staat het huis van Thorbecke op gespannen voet met het maken en uitvoeren van doeltreffend, doelmatig en gedragen beleid op de drie opgaven. De startvraag voor een beleidsmaker zou zijn *wat een juiste taak is en wat het juiste niveau van uitvoering voor de taak is*. Bepaalde taken vragen om een groter schaalniveau dan de huidige gemeenten en andere taken om een kleiner schaalniveau. Pas na deze analyse volgt de discussie over de bestuurlijke en financiële vormgeving. Duidelijk is wel dat de klassieke verdiepingen in het huis van Thorbecke niet stroken met de ideale schaalgrootte van de aanpak van veel beleidsvraagstukken, dat deze niet sporen met de optimale regionale aanpakken. In 2019 wijdde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) de essaybundel *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?* aan dit thema.

In deze bijdrage ga ik in op de vraag hoe de drie nationale opgaven van Rutte IV op regionaal niveau bekostigd moeten worden. Hierbij hanteer ik een macro-economisch perspectief en benut ik mijn opleiding als econoom en bestuurskundige. Enerzijds zet ik een bril op met focus op de doeltreffendheid en doelmatigheid van overheidsbeleid. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de speciale fondsen hun gelden zullen moeten uitkeren aan een *optimaal schaal- en maat-*

9 Dr. W.D. (Wimar) Bolhuis is universitair docent Universiteit Leiden, econoom, wetenschapper en publicist.

*werkniveau*, welke in ieder geval groter zijn dan dat van één individuele gemeente. Anderzijds een bril geconcentreerd op openbare financiën en financiële verhoudingen. Waardevol uitgangspunt hierbij is dat de fondsen zullen moeten uitkeren naar een *publiekrechtelijk bestuursorgaan met wettelijke taken, bevoegdheden en ver-eisten*. Deze uitgangspunten zal ik hanteren bij beantwoording van de vraag hoe tientallen miljarden euro's aan geleend belastinggeld goed worden gependeed tot en met 2035. Uiteindelijk hoop ik zo waardevolle aanbevelingen te geven over de wijze van besturen – de governance.

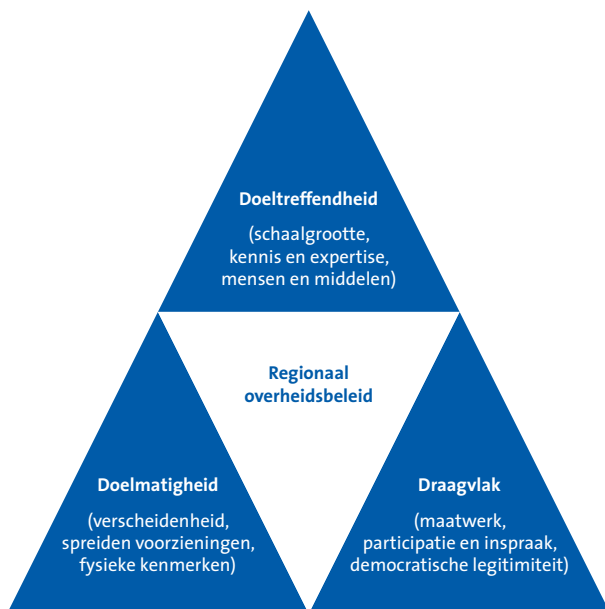
## 2 Het juiste regionale niveau?

Het is al lang bekend dat de provincie, de gemeente of het waterschap niet altijd het optimale niveau zijn om overheidsbeleid te formuleren en uit te voeren. In de eerste plaats omdat veel maatschappelijke problemen en uitdagingen groter zijn dan de territoriale lokale grenzen, waardoor een gezamenlijke beleidscoördinatie voor decentrale overheden noodzakelijk is om meerwaarde op te leveren. In de tweede plaats omdat overheidsbeleid positieve en negatieve ‘externe’ effecten voor burgers en bedrijven in omliggende gebieden kan opleveren, waardoor onderlinge afstemming het algehele welvaartsniveau kan verhogen. In de derde plaats omdat door het opschalen van organisaties schaalvoordelen en meer uitvoeringskracht kunnen ontstaan, waardoor samenwerkingsverbanden aantrekkelijker worden. In de vierde plaats omdat het spreiden van voorzieningen over een groter territorium, meer mogelijkheden geeft om in te spelen op de ruimtelijke en fysieke kenmerken en reisafstanden en zo voordelen te halen uit combinaties en maatwerk. Deze vier overwegingen sporen met de waarden **doeltreffendheid** en **doelmatigheid**.

Aan deze economische waarden doeltreffendheid en doelmatigheid worden vaak overwegingen van **draagvlak** toegevoegd, zeker omdat nieuwe beleid op het gebied van klimaat, stikstof en woningbouw geregeld op lokale weerstand van burgers en bedrijven stuit. Door op regionaal niveau het overheidsbeleid te maken, kan in eerste aanleg beter geanticipeerd worden op *Not in my backyard (NIMBY)*-argumenten en verscheidenheid, en in tweede aanleg beter gereageerd op lokale zorgen door tussentijds aanpassingen door te voeren. De procedurele rechtvaardigheid van het besluitvormingsproces neemt toe, belangen worden meer doorleefd en gewogen, en dit versterkt de democratische legitimiteit. Via participatie en inspraak kan in decentraal beleid op voorhand en achteraf meer maatwerk aangebracht dan in centraal beleid. Hoe hoger het niveau van regionaal overheidsbeleid, hoe lastiger.



**Figuur 1 Regionaal overheidsbeleid tussen de waarden doeltreffendheid, doelmatigheid en draagvlak**



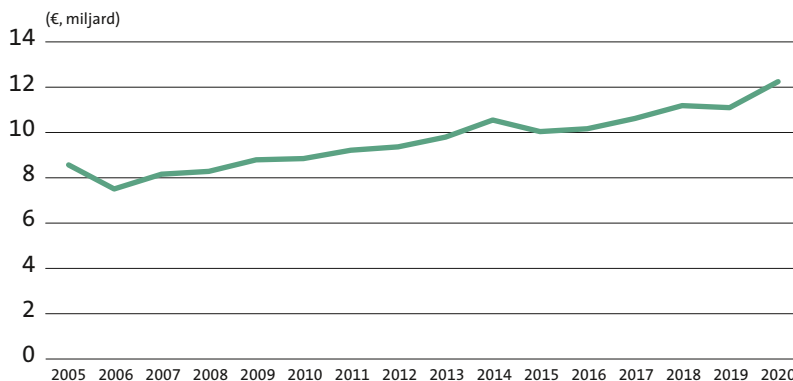
Figuur 1 laat deze spanning tussen drie waarden van regionaal overheidsbeleid zien. De driehoek illustreert een **trilemma** met afruilen (*trade offs*). De beleidsmaker in de weer met regionaal overheidsbeleid kan helaas niet alle drie de waarden behalen. Een keuze is noodzakelijk. Dit geldt ook voor het kabinet-Rutte IV de komende jaren.

### 3 Toename van gemeenschappelijke regelingen

Gericht op twee voordelen van regionaal overheidsbeleid, kent Nederland sinds 1985 de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr maakt publiekrechtelijke constructies voor gedeelde bestuursorganen van provincies, gemeenten en waterschappen mogelijk. De wet biedt de ruimte om lokale bestuursbevoegdheden, zoals omgevingsdiensten en veiligheidsregio's, over te dragen naar een interbestuurlijk samenwerkingsverband. Door zulke opschalingen kan doeltreffender en doelmatiger beleid worden geformuleerd voor uitdagingen die op regionaal niveau spelen, over gemeente-, provincie- en waterschapgrenzen heen. Vanuit het oogpunt van de openbare financiën en financiële verhoudingen zijn gemeenschappelijke regelingen (gr'en) daarbij een juridische entiteit waar het Rijk rechtstreeks een geldstroom – al dan niet vrij besteedbaar naar het doel of aan beleidskeuzes – naar kan overmaken. De kritiek richt zich op een nadeel: een daling van het draagvlak.

In ons land bestaan nu ruim 400 gemeenschappelijke regelingen, waaronder de 25 veiligheidsregio's en 21 omgevingsdiensten (Overheid.nl, 2020). Hun aantal heeft deze eeuw een grote vlucht genomen, zeker in reactie op de drie decentralisaties onder het kabinet-Rutte II – de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Veel gemeenten zochten intensievere samenwerkingen en coördinaties om deze hervormingen, die gepaard gingen met aanzienlijke ombuigingstaakstellingen, doeltreffender en doelmatiger uit te voeren. Figuur 2 illustreert dat in 2005 in de gemeenschappelijke regelingen € 8,6 miljard omgng, maar in 2020 al € 12,3 miljard: een stijging van 43%! (CBS, 2022a). Wetende dat op macroniveau de gemeentelijke begrotingen in 2020 € 62,7 miljard bedroegen, kwam gemiddeld 20% hiervan dus via gr'en tot besteding (CBS, 2022b).

**Figuur 2 Het budget in de gemeenschappelijke regelingen, 2005-2020**



Bron: CBS (2021)

Tijdens de coronacrisis kregen de veiligheidsregio's extra instrumenten op basis van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 en stelden hun eigen beleidskaders op. De Rijksoverheid vindt dat deze gr'en op de dimensies uitvoeringskracht en doeltreffendheid blijkbaar naar tevredenheid werk(t)en: het kabinet vraagt de veiligheidsregio's nu met spoed elk tweeduizend opvangplekken voor Oekraïense vluchtelingen te organiseren – in totaal 50 duizend. Over de democratische verantwoording en het draagvlak zijn veel sneren uitgedeeld. De ROB (2022) signaleert in zijn recente advies *Van crisis naar opgave* dat het bestempelen van een bepaalde periode tot crisis het prioriteren van daadkracht (doeltreffendheid en doelmatigheid) legitimeert) boven democratische legitimiteit en rechtsstatelijkheid (draagvlak). Bij de coronawet probeerde de regering dit te herstellen door taken en bevoegdheden weer bij individuele burgemeesters te herstellen, dichter op de lokale gemeentelijke democratie. In hoeverre Rutte IV het klimaatprobleem, de stikstofvervuiling en de woningnood als crises kan bestempelen, zal invloed hebben op het regionaal overheidsbeleid voor deze opgaven.

#### 4 Sterke wildgroei van regionale samenwerkingen

De toename aan gemeenschappelijke regelingen wordt daarnaast aangevuld met een zelfs nog sterkere wildgroei van andere regioverbanden van decentrale overheden. RegioAtlas, die de informatie over regionale samenwerkingen op één website bundelt, stelt dat er nu 1.200 samenwerkingsverbanden zijn en er, naast de bestuurlijke indeling van provincies, gemeenten en waterschappen, 23 regio-indelingen van Nederland bestaan die door het Rijk zijn gemaakt, meestal op een specifiek thema of beleidsterrein. Figuur 3 geeft een illustratie van deze 26 landsdekkende regio-indelingen.

Figuur 3 De 26 regio-indelingen van Nederland

<b>Bestuurlijk</b>	1	Gemeenten
	2	Provincies
	3	Waterschappen
	4	Centrumgemeenten maatschappelijke opvang & beschermd wonen
	5	Centrumgemeenten vrouwenopvang / geweld in huiselijke kring
	6	Concessiehouders Wlz
	7	GGD'en
	8	Jeugdzorg
	9	ROAZ-regio's
	10	Veilig thuis
	11	Zorgkantorregio's
<b>Onderwijs</b>	12	Passend Onderwijs – Primair Onderwijs
	13	Passend Onderwijs – Voortgezet Onderwijs
	14	RMC regio's (Regionaal Meld- en Coördinatiepunt)
<b>Economie</b>	15	Arbeidsmarktregio's
	16	Kamer van Koophandel
<b>Fysiek</b>	17	MIRT
	18	Omgevingsdiensten
	19	Regionale Energiestrategieën
	20	Woningmarktregio's
<b>Veiligheid</b>	21	Arrondissementen
	22	Politie regionale eenheden
	23	Regionale Informatie en Expertise Centra
	24	Ressorten
	25	Veiligheidsregio's
	26	Zorg- en Veiligheidshuizen

RegioAtlas (2021) <https://www.regioatlas.nl/regioindelingen>

Ad Geelhoed schijnt eens te hebben verzucht dat het Huis van Thorbecke tot ‘een haveloos barakkenkamp’ is geworden. In de voor- en achtertuin zijn allerlei tentjes opgezet en veel nieuwe gebouwen bijgeplaatst. Een gevolg is dat het overzicht is afgenomen en van een centrale regie bijna geen sprake kan zijn. Voor het overzicht heeft Rutte IV de RegioAtlas. Toch snijdt de verzuchting hout: hoe kan een regering de gewenste centrale regie voeren op de drie grote opgaven? De 26 regio-indelingen illustreren de Nederlandse oplossing. Vanuit het Rijk per beleidsthema’s een nieuwe regio-indeling verzinnen. Dit belooft wat.

De wens om grensoverschrijdende maatschappelijke opgaven aan te pakken via fondsgelden en regionale uitvoeringsstructuren – al dan niet verplicht door het Rijk – doet denken aan de Kaderwet bestuur in verandering uit 1994. De Kaderwet dwong gemeenten in zeven stedelijke gebieden – Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Twente, Arnhem-Nijmegen en Eindhoven – tot grotere bestuurlijke samenwerkingsverbanden, omdat deze schaalgroottes doeltreffender en doelmatiger zouden zijn. De stadsregio’s of ‘stadsprovincies’ werden in 2006 omgedoopt naar de plusregio’s. Een plusregio was een openbaar lichaam van meerdere gemeenten welke wettelijke taken uitvoerde op het gebied van volkshuisvesting, bedrijfsvestiging, verkeer en vervoer, recreatie of stedelijk groen, op basis van de Wgr. Een meerderheid van de betrokken gemeenten kon gezamenlijk een verzoek indienen bij de provincie om een plusregio te vormen. Het ministerie van BZK kon andere gemeenten verplichten om deel te nemen aan een dergelijke regeling.

Een plusregio had de wettelijke verplichting om periodiek regionaal-economische en ruimtelijke ontwikkelingsstrategieën op te stellen. Een regio kreeg een doeluitkering vanuit het ministerie van BZK, die het gemeenschappelijke benoemde bestuur vervolgens over de deelnemende gemeenten verdeelde. De gemeenten moesten instemmen met de begroting, de jaarrekening en moesten de besluiten van het bestuur van de plusregio uitvoeren. Begrijpelijkerwijs ontstond discussie over de democratische legitimiteit van en inspraakmogelijkheden bij deze plusregio’s, welke in 2015 werden afgeschaft. De waarde draagvlak kwam in de verdrukking. Vergelijkbare debatten over de democratische zwaktes zag en ziet men terug bij de publiekrechtelijke vervolgsamenwerkingen op basis van de Wgr, zoals de Metropoolregio Amsterdam, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de Metropoolregio Eindhoven. Hier ziet men de onvrede over de regio als ‘niemandslaan’ terug (ROB, 2021).

Begrijpelijkerwijs stemde de Eerste Kamer eind 2021 in met een wijziging van de Wgr, die de politieke verantwoording over de gemeentelijke samenwerking versterkt. Vanaf 1 juli 2022 heeft een bestuur van een interbestuurlijk samenwerkingsverband een actieve informatieplicht. De volksvertegenwoordigers van provincies, gemeenten en waterschappen krijgen daarbij meer invloed op de besluiten van de interbestuurlijke organen door het opstellen van zienswij-

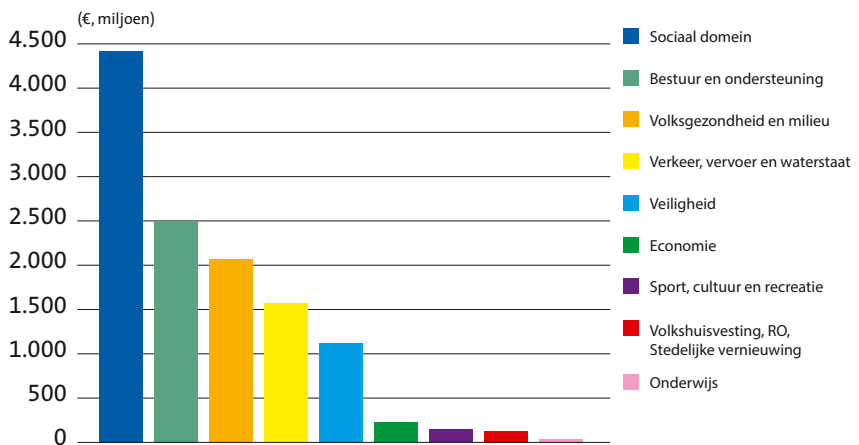
zen en gemeenschappelijke onderzoeks- en adviescommissies. Tevens kunnen verplichte afspraken gemaakt worden over de evaluatie van de gemeenschappelijke regeling en over de (financiële) gevolgen van uittreding van deelnemers. Als ultiem controle-instrument kan een enquête over het functioneren van de gemeenschappelijke regeling afgenomen. De wens is om de positie van de lokale democratie ten opzichte van het regionale bestuur te versterken. Dit is in ieder geval juridisch formeel instrumenteel het geval; de vraag is natuurlijk in hoeverre dit praktisch en gevoelsmatig gaat leiden tot meer democratische legitimiteit en draagvlak.

## **5 Noodzaak van nieuwe samenwerkingen op grote opgaves**

Essentieel is dat met deze Wgr-wijziging gepoogd wordt om de waarde draagvlak te versterken. De eis van burgerparticipatie wordt wettelijk verankerd, waardoor inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid in interbestuurlijke samenwerkingsverbanden betrokken worden. Het is opvallend dat de wetgever tegemoet wil komen aan zorgen over de democratische legitimiteit en het draagvlak, die ook vaak leven bij de drie grote dossiers die Rutte IV beoogt aan te pakken: klimaatverandering, stikstofuitstoot en de woningnood. Zeker als we weten dat het Huis van Thorbecke (nog) niet de optimale verdiepingen kent, staan we aan een vooravond van nieuwe regio-indelingen.

Een logisch bruggetje is zo snel gemaakt. Dit bruggetje wordt nog niet overgelopen; er zijn weinig regionale samenwerkingsverbanden tussen lokale overheden op deze dossiers. Dit suggereert in ieder geval het budgettaire belang van de negen taakvelden in de gemeenschappelijke regelingen die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onderscheidt en rapporteert. Figuur 4 laat zien dat gemeenten, provincies en waterschappen de gr'en met name benutten voor meer doeltreffende en doelmatige uitvoering van het beleid in het sociaal domein. Vervolgens volgen op grote afstand bestuur en ondersteuning, volksgezondheid en milieu, verkeer, vervoer en waterstaat, en veiligheid. Op het gebied van economie, sport, cultuur en recreatie, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing en onderwijs komen de gemeenschappelijke regelingen nog niet van de grond.

Figuur 4 Budget per taakveld in de gemeenschappelijke regelingen



Bron: CBS (2022b)

Dit is enigszins begrijpelijk gelet op de huidige financiering en takenpakketten van gemeenten en provincies – de hoogste lasten zijn het sociaal domein en bestuur en ondersteuning (CBS, 2022b). Maar het is ook opmerkelijk, omdat publiekrechtelijke constructies voor gedeelde bestuursorganen met overgedragen bevoegdheden mij zeer gewenst lijken voor een doeltreffende en doelmatige besteding van gelden van Rutte IV. Zo kunnen lokale overheden op een juist schaal- en maatwerkniveau besluiten over een doelmatige afweging en besteding van middelen in de regio.

Dit vraagt van de ministeries van EZK, LNV en BZK wel een doorwrochte analyse welk schaalniveau en maatwerkniveau van lokale overheden de juiste zijn voor hun specifieke nationale opgave en hun fonds: *wat is de juiste taak en wat is het juiste niveau van uitvoering?*

De uitkomst kan zomaar anders zijn per vraagstuk en per gebied. Een conclusie kan zelfs zijn dat taken, instrumenten en bevoegdheden in een bepaald gebied aan een provincie worden toegekend, in een volgend gebied aan een grote gemeente, en in een volgend gebied aan een gemeenschappelijke regeling van gemeenten. Oftewel: **differentiatie in bevoegdheden**. Het belangrijkste is immers de gewenste uitvoeringskracht en responsiviteit.

Om formeel een integrale afweging *binnen* elke opgave in te bouwen, aangezien het Rijk de systeemverantwoordelijkheid draagt voor het volbrengen van de nationale opgaven, zou het Rijk wel bepaalde eisen en kaders kunnen vaststellen. Ik denk dan aan een te behalen minimale CO<sub>2</sub>-reductie of nieuwbouwproductie

per uitgekeerd budget naar een samenwerkingsverband – het liefst als prestatie-prikkel. Het juridisch kader kan de overgedragen fondsgelden zo *labelen* voor een bepaalde *outcome* en waarborgt direct een minimale verantwoording en begrotingsdiscipline. Beide lijken mij wenselijk bij het uitkeren van tientallen miljarden euro's tot het jaar 2035. De regionale samenwerkingsverbanden worden zo ook gedwongen om integrale afwegingen te maken *tussen* opgaven.

Een sterke combinatie van schaal, maatwerk, kaders en eisen geven het Rijk de meeste zekerheid op een doelmatige en integrale afweging en besteding en op de gewenste doorzettingskracht om vooruitgang te boeken. De meest geëigende uitkeringssystematiek is een **langjarige** specifieke uitkering op het niveau van een gemeenschappelijke regeling. Dit vermindert de ruimte voor politieke wispelturigheid. Daarbij moeten deelnemers op basis van de Wgr medewerking verlenen aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan neemt in verband met de uitoefening van de aan dat bestuur of orgaan overgedragen bevoegdheden. Zo wordt een stap gezet **voorbij vrijblijvende samenwerking**. Uiteindelijk kan het bestuur namens en ten laste van de betrokken deelnemer een besluit uitvoeren of doen uitvoeren, als de deelnemer niet of in voldoende medewerking verleent. Op de dossiers klimaat, stikstof en woningbouw zijn dit handzame stokken achter deur.

## 6 De regionale voorlopers

Recent zijn in politiek-bestuurlijk Nederland al nieuwe vormen van regionale samenwerking zijn ontstaan op de klimaattransitie, de stikstofaanpak en de woningbouw. Voor Rutte IV hebben deze echter risico's: veelal missen ze een duidelijke en instrumentele juridische fundering. Het zijn meer informele verbanden van decentrale overheden in aanbouw, waarbinnen geen van de deelnemers de coördinatie- of doorzettingsmacht bezit. Gelet op de grote ambities van het kabinet, is dit onwenselijk. De twee belangrijkste die ik wil bespreken zijn de RES-regio's en de Regio Deals.

### *RES-regio's*

Een onderdeel van het Klimaatakkoord uit 2019 is de energietransitie, waarin de decentrale overheden een belangrijke aanjaagrol spelen. Om de energietransitie te versnellen, werken in Nederland nu enkele jaren provincies, gemeenten en waterschappen samen in 30 Regionale Energie Strategie-regio's (RES-regio's). Deze vrijwillige – maar in het Klimaatakkoord aangekondigde – samenwerkingen worden ondersteund en waar mogelijk gecoördineerd door het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP-RES) en zijn nooit groter dan de provincies. De decentrale overheden stemmen in een RES-regio het regionale energiebeleid alleen technisch af. De gemeenteraden nemen uiteindelijk alle besluiten, om het politieke primaat te behouden en om uitvoeringsbudget binnen de gemeente beschikbaar te maken.

Deze besluitvormingsprocedure is wettelijk verplicht, aangezien de RES-regio's geen staatsrechtelijk-juridische of wettelijke grondslag hebben. Het zijn geen gemeenschappelijke regelingen onder de vlag van de Wgr. De RES-regio's hebben daarmee het voordeel van vrijwilligheid, consensus en draagvlak. Tegelijkertijd zijn ze ook kwetsbaar in hun doeltreffendheid en doelmatigheid op de langere termijn. Hun (uit)werking hangt zeer af van het politiek-bestuurlijke draagvlak en netwerk en initiatief van de lokale bestuurders en volksvertegenwoordiging. Tegelijkertijd heeft het Rijk uiteindelijk wel doorzettingsmacht. Als de RES-regio's er gezamenlijk niet uitkomen over een doel aan duurzaam opgewerkt energie op land, kan het kabinet dit opleggen. Deze indirecte stok achter de deur stimuleert de samenwerking.

### *Regio Deals*

Er worden 30 Regio Deals uitgevoerd sinds juli 2020, nadat Rutte III met de Regio Envelop 950 miljoen euro beschikbaar stelde. Samenwerkende partijen konden voorstellen indienen om de brede welvaart in de regio te versterken. Dit heeft geleid tot 30 Rijk-regio samenwerkingen. Het bijzondere aan de Regio Deals is ook dat de begunstigde partijen die activiteiten ontplooiën om de regio te versterken en de brede welvaart te vergroten geen officiële gemeenschappelijke regeling hebben. Het is een samenwerking tussen decentrale overheden, waarvan één partner de rol van regiokassier vervult. Het ministerie van LNV, die de deals coördineert, maakt de specifieke uitkeringsgelden voor de Regio Deal over naar deze partij op de juridische basis van een ministeriële regeling. De regiokassier verdeelt dit vervolgens over de samenwerkende partijen, draagt zorg dat het geld uitsluitend aan uitvoeringsactiviteiten wordt besteed, en doet dit in de beschikking tot verlening opgenomen periode. Daarbij doet de kassier verslag van de voortgang en zendt alle benodigde informatie naar de minister en legt verantwoording af over de besteding van de specifieke uitkering zoals bedoeld in de Financiële verhoudingswet.

Het is een lastige financiële constructie, wegens de 50% cofinancieringseis voor de regiopartners bij het verkrijgen van Regio Deal-gelden. Hiermee stelt LNV eigenlijk eisen aan hoe gemeenten, provincies en waterschap hun algemene, vrij besteedbare uitkering inzetten. Net zoals op de verdeling van de gelden, waarvan de methodiek niet gebaseerd is op een zo objectief mogelijk verdeling over Nederland maar op de beschikbare voorstellen. Beide sporen niet volledig met de traditionele uitgangspunten van de Financiële verhoudingswet. De Algemene Rekenkamer stelde daarbij dat het lastig zicht houden is op een doelmatige en doeltreffende besteding van deze uitgekeerde Regio Deal-gelden gericht op hun duidelijke beleidsdoel. Want dit Hoge College van Staat mag geen controle uitvoeren bij decentrale overheden en een decentralisatie-uitkering is over het algemeen vrij besteedbaar.



De vormgeving van de RES-regio's en de Regio Deals kent relatief veel bestuurlijk draagvlak, maar dragen inherent risico's in zich voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid op langere termijn. De gr'en hebben daar een voordeel: gr-deelnemers zijn wettelijk verplicht om medewerking te verlenen aan de uitvoering van besluiten die het bestuur neemt en kunnen uiteindelijk overstemd worden. Daarbij kan een regionale samenwerking op basis van de Wgr financiering ontvangen vanuit het Rijk en vanuit het collectief besteden.

## 7 Fiscale draagkracht en belastinggebied

Bij de uitkering van de fondsgelden wordt het voor het Rijk erg lastig om vergaand rekening te houden met de eigen fiscale draagkracht van een regio. De vrije belastinginstrumenten zijn in aantal en budgettaire opbrengst immers beperkt – de belangrijkste zijn de OZB, parkeerbelasting, toeristenbelasting, opcenten MRB – en de juridische heffingsbevoegdheid ligt bij een gemeente of provincie, niet bij de regio. Daarbij is het onverstandig: een correctie voor belastingcapaciteit betekent feitelijk dat het Rijk de lokale overheden dwingt om hun algemene lastenpeil te verhogen met het oog op de opgaven op klimaat, stikstof en woningbouw. Dat is een heilloze weg.

De uitbreiding van het lokale belastinggebied staat echter wel als mogelijkheid in het coalitieakkoord van Rutte IV (Bureau Kabinetsformatie, 2021a). Een uitkomst kan zijn dat gemeenten, provincies of gemeenschappelijke regelingen nieuwe, eigen belasting- of heffingsinstrumenten krijgen specifiek gericht op de drie opgaven klimaat, stikstof en wonen. Beredeneerd uit de economische theorie kan het doeltreffend en doelmatig zijn als lokale openbare lichamen activiteiten met negatieve externe effecten kunnen beprijzen, zoals CO<sub>2</sub>-emissie, stikstofuitstoot of leegstand of slecht onderhoud van panden. Deze **lokale transitieheffingen** zijn een interessante weg om te verkennen. Van het uiterste belang is dat gemeenten niet 'bestraft' worden met een verlaagde uitkering uit het gemeentefonds door de negatieve maatstaf belastingcapaciteit, omdat er meer OZB-inkomsten binnenkomen na woningbouw of meer inkomsten uit transitieheffingen (Rijks-overheid, 2022).

Het begrotingsbeleid van Rutte IV is nu asymmetrisch: vooral extra subsidiëren van positief gedrag maar niet zozeer extra belasten van negatief gedrag (Bouhuis, 2022). Deze insteek vertaalt zich via de fondsgelden naar de bekostiging van nationale opgaven op regionaal niveau. Maar de economische ratio is dat beide instrumenten – subsidies en belastingen (naast regulering) – in de lokale gereedschapskist van beleidsmakers beschikbaar zouden moeten zijn en op het juiste schaal- en maatwerkniveau ingezet moeten worden om tot doeltreffender en doelmatiger beleid te komen. Vanzelfsprekend kunnen die transitieheffingen niet ingezet worden zonder de steun van de lokale volksvertegenwoordiging: *no taxation without representation!*

Tot slot wil ik een lans breken dat Rutte IV centrale regie gaat voeren via **prestatiebeloningen** vanuit de rijksbegroting of een fondsbegroting. Ga een regionaal samenwerkingsverband financieel belonen voor het behalen van een klimaatprestatie, een stikstofprestatie of een woningbouwprestatie. Mede hierom zouden extra OZB-inkomsten van eigenaren van nieuwgebouwde woningen uitgezonderd moeten worden van de inkomstenmaatstaf belastingcapaciteit. Dit beloont gemeenten en zal de prikkels om meer te gaan bouwen vergroten.

## 8 Conclusie

Voor een antwoord op de vraag hoe nationale opgaven op regionaal niveau bekostigd moeten worden, hanteerde ik twee uitgangspunten: een optimaal schaalniveau en maatwerkniveau, en een uitkering naar een publiekrechtelijk bestuursorgaan met wettelijke taken, bevoegdheden en vereisten. Uiteindelijk zal Rutte IV altijd moeten kiezen tussen de waarden doeltreffendheid, doelmatigheid en draagvlak. Deze politieke keuze bepaalt de vormgeving van het regionaal overheidsbeleid en daarmee de bekostiging. Dit geeft aanknopingspunten voor de *governance*.

De eerste vraag aan de ministeries van EZK, LNV en BZK is een doorwrochte analyse welk schaalniveau en maatwerkniveau van lokale overheden de juiste zijn voor hun specifieke nationale opgave en hun fonds: *wat is de juiste taak en wat is het juiste niveau van uitvoering?* Daarna komt de politieke keuze. De Wgr biedt de – nu al steeds meer benutte – ruimte voor publiekrechtelijke constructies voor gedeelde bestuursorganen met overgedragen bevoegdheden, met grotere doorzettingsmacht. Op basis van de Wgr moeten deelnemers medewerking verlenen aan de uitvoering van besluiten die het bestuur neemt in verband met de uitoefening van de aan dat bestuur of orgaan overgedragen bevoegdheden. Zo wordt een stap gezet voorbij vrijblijvende samenwerking. Uiteindelijk kan het bestuur namens en ten laste van de betrokken deelnemer een besluit uitvoeren of doen uitvoeren, als de deelnemer niet of in voldoende medewerking verleent. Als de politieke prioriteit voortgang op klimaat, stikstof en woningbouw is, is dit nodig. De directe doorzettingsmacht is groter dan bij meer informele verbanden van de RES-regio's of Regio Deals, hoewel het Rijk daar indirect wel een stok achter de deur heeft.

Om formeel een integrale afweging *binnen* elke opgave in te bouwen, aangezien het Rijk de systeemverantwoordelijkheid draagt voor het volbrengen van de nationale opgaven, kan het Rijk bepaalde eisen en kaders vaststellen. Ik denk dan aan een te behalen minimale CO<sub>2</sub>-reductie of nieuwbouwproductie per uitgekeerd budget naar een samenwerkingsverband – het liefst met prestatiebeloningen. Het juridisch kader kan de overgedragen fondsgelden zo *labelen* voor een bepaalde *outcome* en waarborgt direct een minimale verantwoording en begrotingsdiscipline. De regionale samenwerkingsverbanden worden vanzelf ook gedwongen om integrale afwegingen te maken *tussen* de opgaven.

De meest geëigende uitkeringssystematiek is een langjarige specifieke uitkering op het niveau van een gemeenschappelijke regeling. Dit vermindert de ruimte voor politieke wispelturigheid. Het lokale belastinggebied kan uitgebreid worden met specifieke belastinginstrumenten gericht op het beprijzen van negatieve externe effecten die samenhangen met de drie grote opgaven klimaat, stikstof en woningbouw, ook voor gemeenschappelijke regelingen. Deze lokale transitieheffingen zijn een interessante weg om te verkennen. Tot slot wil ik een lans breken dat Rutte IV centrale regie gaat voeren via prestatiebeloningen vanuit de rijksbegroting of een fondsbegroting. Beloon een regionaal samenwerkingsverband financieel voor een klimaatprestatie, een stikstofprestatie of een woningbouwprestatie. Mede hierom zouden extra OZB-inkomsten van eigenaren van nieuwgebouwde woningen uitgezonderd moeten worden van de inkomstenmaatstaf belastingcapaciteit.

#### LITERATUUR

- Bolhuis, W.D. (2022). Rutte IV: het kabinet dat bij elkaar geleend werd. In: Heringa, A.W. & J. Schinkelshoek, *'Lang, heel lang'; kabinetsformatie 2021* (Deel 19 van de Montesquieu-reeks, pp. 41-58). Den Haag: Montesquieu Instituut.
- Bureau Kabinetsformatie (2021a). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. 15 december 2021.
- Bureau Kabinetsformatie (2021b). *Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021-2025*. 15 december 2021.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2022a). *Gemeenschappelijke regelingen; baten en lasten per taakveld*; CBS Statline, gewijzigd op 22 december 2022. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2022b). *Gemeentebegrotingen; baten en lasten naar regio en grootteklasse*. CBS Statline, gewijzigd op 23 maart 2022. Den Haag: CBS.
- Overheid.nl (2020). *Dataset gemeenschappelijke regelingen*. Open data van de Overheid, bijgewerkt op 31 augustus 2020.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?* (Essaybundel). Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). *Van crisis naar opgave. Over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland*. Den Haag: ROB.
- RegioAtlas (2021). *Bestuurlijke en landsdekkende regio-indelingen*. ([www.regioatlas.nl](http://www.regioatlas.nl))
- Rijksoverheid (2022). *Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds*. 28 januari 2022.
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* 10 september 2020.

## Wat is er aan de rand?

### Het kwetsbare ontwikkelingsperspectief van perifere regio's in Nederland

Prof. dr. ir. J. (Joks) Janssen en drs. J.F.L.M.M. (John) Dagevos<sup>10</sup>

#### Voorbij het bruto binnenlands product

Sinds enkele jaren heeft het begrip 'brede welvaart' zijn intrede gedaan in de wereld van beleid en bestuur en wint het aan invloed. Het is geïntroduceerd in reactie op ons klassieke welvaartsdenken: als het bruto binnenlands product (bbp) stijgt, hebben we het goed. Maar het wordt steeds duidelijker dat bbp-groei ook schaduwzijden kent, in sociale en ecologische zin. Stikstofuitstoot, klimaat, arbeidsomstandigheden, energiearmoede: het zijn de negatieve effecten van deze groeiestrategie. Dat economische groei niet automatisch maatschappelijke bloei betekent, erkent ook Den Haag. Met behulp van het zogenaamde Regio Deal-beleid, zet het Rijk eerste stappen om de brede welvaart in Nederland te vergroten.

In de nationale uitwerking van het streven naar brede welvaart speelt 'de' regio een cruciale rol. Niet zo vreemd als je bedenkt dat de maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid zich in toenemende mate op het regionale schaalniveau manifesteert. Maatschappelijk, in de zin dat de regio voor veel mensen de maat van het dagelijkse bestaan vormt. En aangezien brede welvaart gaat over wat mensen van waarde vinden (Sen, 2009), zijn regionale (f)actoren van groot belang (Raspe & Stam, 2019; PBL, 2020). Ons welzijn en welbevinden worden immers sterk bepaald door waar (en hoe) we wonen, en door de mogelijkheden die onze directe omgeving biedt voor werk, school, ontspanning en sociale interactie. Het gaat, kortweg, om de kwaliteit van leven én van de leefomgeving.

Ook in bestuurlijke zin is de regio in toenemende mate aan zet. De regionale opdracht en opgave is de afgelopen decennia door de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden sterk verbreed. Vanwege de complexiteit van diverse dossiers op het terrein van onder meer de zorg zien steeds meer gemeenten zich genoodzaakt in regionaal verband samen te werken. Decentralisatie en regionalisering gaan zo hand in hand. Daarbij wordt de regio door Den Haag ook steeds meer aangesproken op haar eigen verantwoordelijkheden. En krijgt een steeds belangrijkere rol in het zoeken naar oplossingen voor een groot aantal maatschappelijke transities, zoals de flexibiliserende arbeidsmarkt en de vastgelopen woningmarkt, maar ook de energietransitie, de omslag naar een duurzame landbouw en het bevorderen van een circulaire economie (ROB, 2021).

<sup>10</sup> Prof. dr. ir. J. (Joks) Janssen is als praktijkhoogleraar verbonden aan de Tilburg University; drs. J.F.L.M.M. (John) Dagevos is adviseur.

Met dank aan Anila Bytyci en Fenna Bijster (Het PON & Telos) voor hun bijdrage aan de correlatieanalyses tussen de MDI, de bevolkingsontwikkeling en het gemeentefonds (bijlagen I en II).

Het schaalniveau van de regio lijkt dus essentieel voor een beleid gericht op het verbeteren van de brede welvaart. Dit vereist maatwerk. Omdat niet overal hetzelfde type mensen wonen en de leefomgeving in elke regio anders is, verschillen de brede welvaartopgaven regionaal. Al naar gelang bepaalde aspecten van de brede welvaart achterblijven en als problematisch ervaren worden zal de focus en inzet van beleid anders (moeten) zijn. Daarvan lijkt het Regio Deal-beleid zich bewust. De regio stelt prioriteiten en een plan van aanpak op, het Rijk ondersteunt financieel, met kennis en ruimte in regelgeving. De vraag is echter of de diverse regio's in Nederland onder de huidige bestuurlijke en financiële verhoudingen in staat zijn om op deze manier de brede welvaart te verbeteren. Hebben ze voldoende armslag om de (uiteenlopende) brede welvaartsopgaven van een overtuigend antwoord te voorzien? Of zijn er regio's die dusdanige kwetsbaarheden kennen, dat een andere aanpak nodig is?

Om deze vragen te beantwoorden, richten we in onze bijdrage het vizier op de ongelijke verdeling van brede welvaart tussen gemeenten en regio's. Op basis van een geografische analyse van meervoudige achterstanden, brengen we de gemeenten en regio's in Nederland in kaart die de minste brede welvaart kennen. We gaan na wat het ontwikkelingspotentieel is voor deze plekken om de brede welvaart met gericht beleid van onderop te verbeteren. Hoewel de gebieden met de minste brede welvaart (en de meeste achterstand) zich veelal in de grote (centrum)steden bevinden, zijn het de krimpregio's aan de randen van Nederland, die wat ons betreft om extra aandacht van het Rijk vragen. Zij lijken vanwege ontbrekende bronnen van endogene groei namelijk niet of lastiger in staat om op eigen kracht welvaart en welzijn voor iedereen te genereren.

### **Ongelijke verdeling van brede welvaart**

Brede welvaart zet burgers en wat zij van waarde vinden centraal. Daarbij gaat het – naast arbeid en inkomen – om thema's als onderwijs, gezondheid, wonen, veiligheid en leefomgeving. Om een beeld te krijgen hoe het staat met de brede welvaart op regionaal niveau, zijn er inmiddels verschillende monitors beschikbaar die deze dimensies in kaart brengen.<sup>11</sup> Daarmee kunnen regionale kansen én kwetsbaarheden in termen van brede welvaart in beeld worden gebracht. Wat gaat goed, en op welke dimensies scoor je als regio minder? Bij het (be)sturen op brede welvaart bieden zowel de positieve als negatieve aspecten aangrijpingspunten voor beleid. De kunst is te bestendigen waar je goed in bent en gericht beleid te ontwikkelen op die dimensies waar je een achterstand hebt ten opzichte van het Nederlands gemiddelde of andere regio's.

11 Zie onder meer de (helaas) van de PBL-website gehaalde monitor Kwaliteit van Leven van het PBL en Het PON & Telos, die zich baseert op 'How is life in your region?' van de OECD. Maar ook de Brede Welvaartsindicator (BWI) die Rabobank en Universiteit Utrecht hebben opgesteld, biedt inzicht in regionale verschillen in brede welvaart. En, ten slotte, bevat de door het CBS opgestelde regionale Monitor Brede Welvaart (sinds 2020) de nodige informatie over de brede welvaart op regionaal niveau.

Om een beter beeld te krijgen van de (ruimtelijk) ongelijke verdeling van de brede welvaart in Nederland, richten we ons expliciet op de kwetsbaarheden: de plekken die het minst goed scoren in termen van brede welvaart. Daartoe maken we daarbij gebruik van een door Het PON & Telos aan de Nederlandse situatie aangepaste *Multiple Deprivation Index* (MDI). De MDI is door de Engelse overheid in samenwerking met Oxford University ontwikkeld en sinds 2000 gebruikt om de stapeling van sociaaleconomische achterstanden op lokaal niveau in kaart te brengen. Het is een instrument dat op gebiedsniveau kijkt naar sociaaleconomische achterstand, waarbij het om meer draait dan alleen armoede. Waar armoede verwijst naar het niet hebben van voldoende financiële middelen, gaat achterstand over een breder gebrek aan middelen én kansen van mensen (Townsend, 1987).

Net zo goed als achterstand meer is dan armoede, is welvaart meer dan inkomen. In die zin zijn 'brede welvaart' en 'meervoudige achterstand' conceptueel complementair aan elkaar.<sup>12</sup> Het zijn in zekere zin twee zijden van dezelfde medaille. De toegevoegde waarde van de MDI als index en indicator zit hem vooral in het feit dat ze expliciet aandacht vraagt voor de ongelijke verdeling van de brede welvaart op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (wijk, gemeente en regio). Daarmee zorgt hij niet alleen voor een scherper beeld van welke dimensies van brede welvaart achterblijven, maar ook waar deze dusdanig optellen dat ze problematische trekken vertonen. Het is deze accumulatie die een signaalwaarde bezit voor beleid en bestuur. Als voor specifieke groepen in de samenleving een of meerdere dimensies van achterstand – denk aan gezondheid – achterblijven of onder een bepaald (minimum-)niveau scoren, is het zaak daar de (gebiedsgerichte) aandacht op te concentreren.

### **Meervoudige achterstand: een ruimtelijk gelaagd fenomeen**

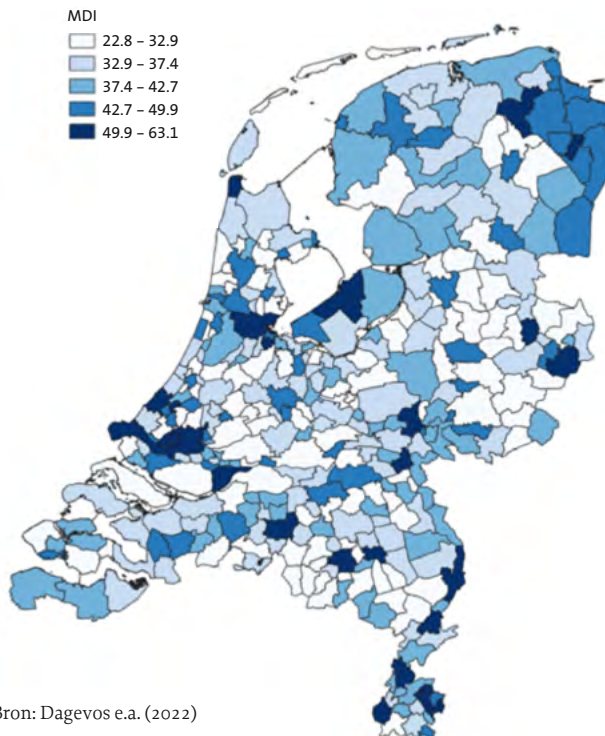
Wie eendimensionaal kijkt en alleen maar let op verschillen in regionaal bbp, ziet slechts economisch krachtige en minder krachtige regio's. Maar wie op basis van de MDI de kaart van Nederland inkleurt, ziet een rijker geschakeerd en meer gedifferentieerd beeld. Een blik op de totaalkaart van de met behulp van de MDI in beeld gebrachte achterstanden in Nederland (figuur 1) toont dat deze problematiek een ruimtelijk gelaagd fenomeen is. De toename in ruimtelijke ongelijkheid creëert winnaars en verliezers op verschillende plekken en schaalniveaus. Anders gezegd: het gaat om uiteenlopende werelden van verschil. Die verschillen zijn sterk verbonden met de huidige stedelijk-economische dynamiek die van invloed

12 In de MDI worden de volgende domeinen van achterstand onderscheiden: inkomen, werk, opleiding, gezondheid, veiligheid, huisvesting en woonomgeving (Noble et al., 2004; Dagevos et al., 2022). Wanneer deze domeinen in de MDI naast de dimensies worden gelegd die worden meegenomen in de (regionale) monitor Brede Welvaart van het CBS ziet men meteen de grote mate van overlap. Anders dan in de monitor Brede Welvaart worden de domeinen in de MDI ten opzichte van elkaar gewogen.

is op de geografie van Nederland (Tordoir et al., 2015), maar ook de weerspiegeling vormt van oude, padafhankelijke economische structuren en patronen.

De meeste achterstandsgebieden bevinden zich in de grote(re) steden in de Randstad: Rotterdam, Amsterdam en Den Haag. Ook de ‘new towns’ Lelystad en Almere kennen hoge scores op de MDI-index (Tabel 1). Voor deze ‘overloopgebieden’ van Amsterdam geldt dat het veelal om geïmporteerde achterstand gaat, waarbij de in de tijd latere verhuisbewegingen van de meer vermogende inwoners vanuit Lelystad naar Almere de achterstandssituatie hebben versterkt. Utrecht vormt in de Randstad de positieve uitzondering. Dat wil niet zeggen dat Utrecht geen achterstanden kent, maar deze worden enigszins uitgemiddeld. Mede door de ontwikkeling van Leidsche Rijn is de stad in staat gebleken een grote groep relatief welgestelde inwoners aan zich te binden, waardoor de achterstanden in wijken als Kanaleneiland, Ondiep en Overvecht in het totaalbeeld van de MDI wat naar achteren is verdrongen. In termen van brede welvaart doet Utrecht het dan ook goed (Rabobank, 2021; CBS, 2021).

**Figuur 1 Achterstanden op gemeentelijk niveau in Nederland (MDI-index)**



Bron: Dagevos e.a. (2022)

Tabel 1 Gemeenten met de meeste en de minste achterstanden (MDI-index)

Meeste achterstanden		Minste achterstanden	
Heerlen	63,1	Rozendaal	22,8
Rotterdam	62,4	Dinkelland	25,8
's-Gravenhage (gemeente)	60,5	Staphorst	26
Amsterdam	58,7	Hilvarenbeek	26,8
Kerkrade	57,2	Midden-Delfland	27,2
Schiedam	56,2	Haaren	27,3
Arnhem	55,4	Heeze-Leende	27,3
Maastricht	53,9	Tubbergen	27,4
Almelo	53,3	Dalfsen	27,7
Enschede	53,3	Alphen-Chaam	27,7
Brunssum	53,2	Veere	27,9
Roermond	52,9	Woudenberg	28,1
Eindhoven	52,7	Sint Anthonis	28,2
Lelystad	52,3	Molenlanden	28,2
Dordrecht	52,2	Nieuwkoop	28,3
Nijmegen	51,7	Scherpenzeel	28,3
Vlaardingen	51,4	Renswoude	28,5
Helmond	51,3	De Wolden	28,8
Sittard-Geleen	50,8	Bunnik	29
Den Helder	50,6	Terschelling	29,2
Venlo	50,6	Waalre	29,2
Groningen (gemeente)	50,4	Bergeijk	29,4
Tilburg	50,4	Uitgeest	29,4
Pekela	50,3	Oudewater	29,5
Leeuwarden	49,9	Hardinxveld-Giessendam	29,5

Bron: Dagevos e.a. (2022)

Buiten de Randstad kampen enkele middelgrote steden met achterstandssituaties en dus een lage brede welvaart. Op de zandgronden in het oosten van het land gaat het om steden als Enschede, Arnhem Almelo, terwijl in het zuiden Eindhoven, Tilburg, Roosendaal, Bergen op Zoom en Helmond veel achterstanden kennen. Het zijn veelal oude industriesteden en -regio's op het zand, die nog altijd kampen met de ingrijpende effecten van de economische herstructurering die in de jaren 1970 en 1980 plaatsvond. De omslag van een industriële naar een postindustriële economie ging gepaard met de sluiting van fabrieken en massale werkloosheid. Hoewel een aantal van deze steden en/of stedelijke regio's – zoals Eindhoven en in mindere mate Enschede – mede als gevolg van de aanwezige



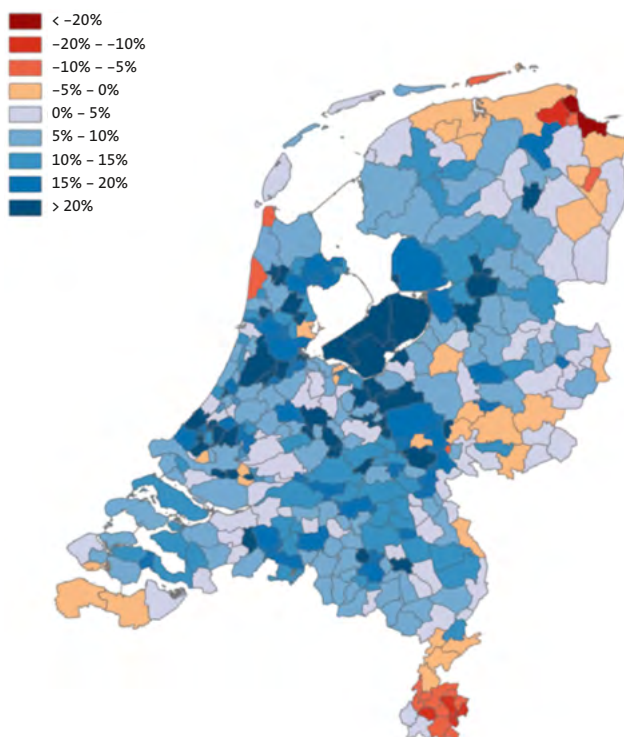
kennisinstellingen, in staat zijn gebleken om opnieuw economische voorspoed te genereren, worstelen ze vaak nog wel met achterstanden die samenhangen met het specifieke industrie- en arbeidersverleden (zoals een relatief laaggeschoolde bevolking en een geringe koopkrachtige elite).

Meervoudige achterstand en – in het verlengde hiervan – lage brede welvaart lijkt dus een voornamelijk stedelijk fenomeen. Dat is opvallend, want de grote steden in Nederland zijn de onbetwiste motoren van banengroei. De veelgeroemde ‘triumf van de stad’ is vanuit een breed welvaartsperspectief dus minder positief dan vaak geponeerd (Glaeser, 2011). Dat heeft alles te maken met het feit dat de triomf ongelijk is verdeeld (Buitelaar e.a., 2016). Zowel binnen als tussen steden groeien in sociaaleconomisch zin de verschillen. Niet iedere stad is aangehaakt bij de internationale (kennis)economische dynamiek en automatisch een ‘winnaar’. En veel zogenaamd ‘triumferende’ steden worden geconfronteerd met een sterke polarisatie tussen kansarme en kansrijke inwoners. Het lange tijd gekoesterde ideaal van *‘trickle down economics’* (als je aan de bovenkant van de arbeidsmarkt maar voldoende verandert, dan profiteert de ‘onderkant’ er vanzelf van mee), blijkt niet op te gaan.

### **Aan de rand**

Maar stedelijkheid is zeker niet de enige factor achter een relatief lage brede welvaart. Ook in een aantal regio’s aan de randen van het land, vooral Noordoost-Groningen, Zuid-Limburg en – in mindere mate – Zeeuws-Vlaanderen, scoren hoog als het gaat om sociaaleconomische achterstanden. In de ranglijst op basis van de MDI-index is voormalige industriestad Heerlen niet voor niets koploper, maar ook steden als Kerkrade, Brunssum, Sittard-Geleen behoren tot de gemeenten waar er sprake is van een stapeling van sociaaleconomische achterstanden. Dat geldt ook voor de stad Groningen en kleinere industriegemeenten als Delfzijl en Terneuzen. Hier lijkt toch echt iets anders aan de ‘rand’. Dat blijkt wel wanneer we de MDI-kaart op die van de demografische ontwikkelingen in de periode 1995-2020 leggen. Dan wordt duidelijk dat de randen van Nederland in het Noorden, Zuidoosten en Zuidwesten worden geconfronteerd met een forse en doorgaande afname van de bevolking (Figuur 2).

**Figuur 2 Bevolkingsontwikkeling in Nederland, 1995-2020**



Bron: CBS (2021)

Er is sprake van een negatieve samenhang tussen bevolkingskrimp en achterstand. Op basis van door ons uitgevoerde correlatieanalyses blijkt dat als de bevolking toeneemt de MDI daalt (waardoor de achterstanden enigszins afnemen) en, omgekeerd, als de bevolking daalt de MDI stijgt (en de achterstanden toenemen). Dat verband geldt in het bijzonder voor de samenhang met de bevolkingsontwikkeling in de periode 2015-2020. Hoewel het verband niet sterk is ( $-0,190$ ), is het wel sterk significant (bijlage I). Demografische omstandigheden blijken dus van invloed op de mate van achterstand. Steden met een groeiende bevolking (en economie) kennen wat dat betreft een fundamenteel ander ontwikkelperspectief dan perifere krimpregio's. Waar in de grote steden vanwege de hoge druk op de woningmarkt en polarisatie van de arbeidsmarkt een uitsorting van kansarmen plaatsvindt ten gunste van meer kansrijke groepen (met een tweedeling tot gevolg), zien de regio's in de periferie van het land zich juist geconfronteerd met het omgekeerde proces. Hier trekken talentvolle jongvolwassen weg voor studie en werk en keren zelden nog terug naar hun geboortestreek om er een gezin te starten.

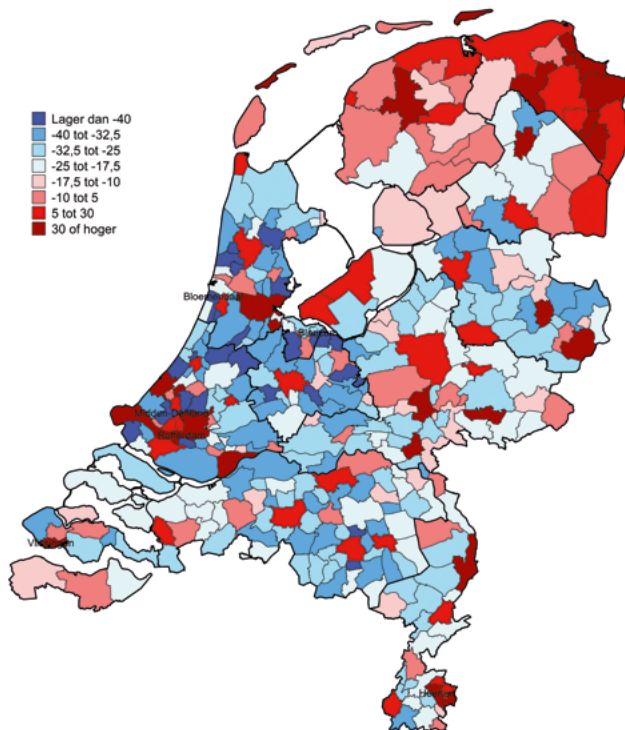
Niet alleen de aantrekkingskracht van de grote (centrum)steden met hun hoger onderwijsinstellingen, culturele voorzieningen en opbloeiende arbeidsmarkt draagt bij aan het selectieve migratieproces van jongeren uit de grensstreken, ook een minder uitnodigend vestigingsklimaat in deze van oudsher sterk (agri-)geïndustrialiseerde gebieden is daarop van invloed. De woon- en leefomgeving kent geen bovengemiddelde kwaliteit die de lage brede welvaart enigszins compenseert. Het 'blijfklimaat' is onvoldoende krachtig en uitnodigend. En waar jongeren wegtrekken, blijven kansarmere groepen met een lagere scholingsgraad achter. Het versterkt bovendien het proces van vergrijzing. Zo neemt het aandeel ouderen in de bevolking er al decennia fors toe. Een flink deel van hen is nog lange tijd gezond en actief, maar dat is onvoldoende om de regionale economie een gezonde impuls te geven. Het potentieel aan beschikbare mantelzorgers neemt bovendien snel af in een eveneens krimpende arbeidsmarkt. Hierdoor staat de 'toekomstkracht' van deze gebieden onder druk.

Daar komt bij dat door het proces van schaalvergroting in sectoren als zorg en onderwijs de beschikbaarheid en toegankelijkheid van publieke voorzieningen in deze regio's is afgenomen. Datzelfde geldt voor forse en structurele bezuinigingen op publieke diensten na de financieel-economische crisis van 2008 en de decentralisaties in het sociaal domein in de periode vanaf 2015. De decentralisatie heeft een krater in de gemeentelijke begroting geslagen, die veel gemeenten in juist deze regio's extra treft (Allers, 2021). Vanwege de sociaaleconomische samenstelling van de bevolking, structurele achterstanden en zwakke economische positie, zijn immers relatief veel inwoners afhankelijk van de sociale steun van de gemeente. Dat drukt behoorlijk op de gemeentelijke begroting en dus ook op de lokale samenleving. En hoewel de verdeling van middelen vanuit het Rijk naar gemeenten daarvoor enigszins compenseert, lost het de structurele stapeling van problemen niet op (Figuur 3).<sup>13</sup> Het is hooguit curatief, niet preventief. De ophanden zijnde aanpassing van het verdelingsmodel voor de gemeentefinanciën zal daarin geen verandering brengen.<sup>14</sup>

13 Door ons uitgevoerde correlatieanalyses naar de wijze waarop gemeenten gefinancierd worden laat zien dat er een sterke positieve en significante samenhang is tussen de MDI en de totale uitkeringen uit het gemeentefonds.

14 Het nieuwe verdeelmodel sluit volgens de Verenigingen van Friese en Groninger gemeenten (VFG en VGG) niet aan bij de lokale werkelijkheid van achterstanden én krimp. Voor een aantal gemeenten geldt dat ze geen mogelijkheid hebben om de gevolgen van de herziening van het verdelingsmodel zelf op te vangen. Deze noodkreet wordt in meer algemene zin ondersteund door onze analyses naar de relatie tussen de gemeentefinanciën en de MDI (bijlage II). Gemeenten met een hogere MDI hebben een hogere (netto) schuldquote en geringere solvabiliteit. Dat betekent dat hun financiële positie kwetsbaarder is.

**Figuur 3** Totaalbedrag aan uitkeringen per inwoner, uitgedrukt als procentuele afwijking van het landelijk gemiddelde in 2019



Bron: Toolsema & Allers (2021)

### **Veel kwetsbaarheden, weinig kansen**

In termen van brede welvaart lijkt voor de perifere regio's aan de randen van ons land inmiddels sprake van het zogenaamde Mattheus-effect: 'Want wie heeft zal nog meer krijgen, en wel in overvloed, maar wie niets heeft, hem zal zelfs wat hij heeft nog ontnomen worden'. Meer dan kansen gaat het in deze gebieden over structurele kwetsbaarheden. Het is de stapeling van problemen, achterstanden én afnemende bevolking, die de positie van de randen van Nederland op dit moment precair maakt. Een stapeling bovendien die niet van vandaag of gisteren is. Wie de kaart met zogenaamde 'Probleem- en ontwikkelingsgebieden' uit de jaren 1970 bekijkt, ziet dat de ongelijke verdeling van (brede) welvaart persistente trekken vertoont (Figuur 4). Ook toen waren het de gebieden aan de randen van Nederland die worstelden met achterstanden en door regionaal economisch beleid en een bijbehorend stelsel van investeringspremie's en -regelingen vooruitgeholpen moesten worden.

**Figuur 4 Stimulerings- en herstructureringsgebieden omstreeks 1970, met primaire en secundaire ontwikkelingskernen**



Bron: Atzema & Wever (1994)

Hoewel het regionaal beleid sindsdien radicaal van karakter is veranderd, zijn de problemen in deze gebieden gebleven. Sterker nog, ze zijn verdiept en verbreed doordat Den Haag zich lang afzijdig hield en beleidsmatig nauwelijks nog betrokken was bij deze regio's. Met als gevolg dat het regionaal maatschappelijk onbehagen is gegroeid (Van den Berg & Kok, 2021). Groningers bij wie de gasproblemen bovenop sociaaleconomische achterstanden zijn gekomen, voelen zich bijvoorbeeld steeds minder serieus genomen. Dat geldt ook voor inwoners in veel grensstreken. Dat ongenoegen uit zich in stemgedrag. De groei van het aantal proteststemmers in het Noorden en het Zuidoosten van Nederland tijdens de af-

gelopen Tweede Kamerverkiezingen is opvallend. Electoraal geografen spreken in dit verband treffend over de ‘periferisering van de proteststem’ (De Voogd & Cuperus, 2021). De regionale segregatie zet het vertrouwen in politiek Den Haag onder druk.

Met de recente omslag in het Rijksbeleid ten gunste van brede welvaart gaat de aandacht – gelukkig – weer uit naar de kansen van alle regio’s in Nederland, en dus ook die van perifere krimpregio’s. Dat is belangrijk. Het regionale gevoel erbij te horen en ertoe te doen, is relevant in tijden van toenemende polarisatie. Door het Regio Deal beleid wordt het gevoel van regionale solidariteit en toekomstkracht van een, zij het vooralsnog bescheiden, bestuurlijke impuls voorzien. Maar het is de vraag of de Regio Deals voor deze kwetsbare gebieden een voldoende robuust instrument zijn om de brede welvaart te verbeteren. De mogelijkheden voor endogene groei, waar beleidsmatig op gehoopt wordt, zijn juist voor deze regio’s zeer beperkt, en de opstapelende achterstanden kunnen niet zomaar op eigen kracht worden gekeerd. Daarvoor kennen de grensstreken te veel belemmerende factoren zoals een ongunstige ligging, lagere scholingsgraad en gezondheid van de bevolking, stapeling van sociale achterstanden en een dunere spoeling aan (grote) bedrijven.

Het incidentele karakter van de Deals, de bijbehorende onderhandelingsdynamiek en het gehanteerde bottom-up principe, waarbij samen met partners in de regio vooral op (brede) welvaartskansen wordt gestuurd, is wat ons betreft te vrijblijvend. Want hoewel het in de afgelopen jaren in perifere regio’s is gelukt om op lokaal en regionaal niveau tot vernieuwende oplossingen te komen in de zorg, het onderwijs en de woningmarkt, blijkt ondanks deze inzet nog altijd sprake van verdere erosie van leefbaarheid en economische vitaliteit. Verschillende (inter)nationale studies naar het wegwerken van sociale en territoriale ongelijkheid maken duidelijk dat er meer nodig is (Martin e.a., 2021; Bock, 2019). Op dezelfde voet doorgaan en vertrouwen dat deze regio’s op eigen kracht de brede welvaart versterken, zal uiteindelijk tot grotere achterstanden leiden. Dat is economisch, sociaal en politiek niet wenselijk. Nederland is te klein voor echt grote verschillen (Milikowski, 2020).

### **Tot besluit**

De ongelijke verdeling van achterstanden roept vragen op over de mate waarin de regio’s aan de rand van ons land in staat zijn om zelf te investeren in hun brede welvaart en bij te dragen aan de grote transitie. Hoewel zij in termen van achterstand weliswaar iets minder negatief scoren dan de grote (centrum)steden in de Rand- en Zandstad, zijn ze minder gemakkelijk in staat om de achterstanden op eigen kracht weg te werken. Vanwege het langdurige en gestapelde karakter van achterstanden en het ontbreken van de noodzakelijke demografische ‘motor’ is een stevige en meer structurele investeringsimpuls gewenst. Boven op de uitkering uit het gemeentefonds is langjarig extra investeringsgeld en inzet nodig

om de brede welvaart in deze gebieden gericht en in samenhang te verbeteren. Vernieuwing op dat vlak is niet alleen goed deze gebieden zelf, maar voor de brede welvaart van heel Nederland. En daarbij: maatschappelijke vernieuwing is bij uitstek een ‘randverschijnsel’.

#### LITERATUUR

- Allers, M. (2021). De gemeentefinanciën zijn onhoudbaar. In: *Economisch Statistische Berichten*.
- Berg, C. van den & A. Kok (2021). *Regionaal maatschappelijk onbehagen. Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifere ressentiment*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Bock, B. (2019). Van leefbaarheid naar toekomstkracht. Inspiratie voor een nieuw krimpbeleid. In: V. Beuzenberg & I. Bronsvort (red.), *Land in Samenhang. Krimp en regionale kansengelijkheid*. Den Haag: Ministerie BZK/Platform31.
- Buitelaar, E., A. Weterings, O. Raspe, O., Jonkeren, O. & W. Boterman (2016). *De verdeelde triomf - Verkenning van stedelijk economische ongelijkheid en opties voor beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- CBS (2021). *Regionale Monitor Brede Welvaart*. Den Haag: CBS.
- Dagevos, J., Bijster, F., Janssen, J., Kroeze, J. & S. Paenen. (2022). *Werelden van verschil. Achterstandsproblematiek in Nederland in kaart gebracht*. Tilburg: Het PON & Telos.
- Engbersen, G., E. Snel & M. 't Hart (2015). *Mattheüs in de buurt: over burgerparticipatie en ongelijkheid in steden*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam / Erasmus Centre for Citizenship, Migration and the City.
- Glaeser, E.L. (2011). *The triumph of the city. How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*. New York: Penguin.
- Martin, R., B. Gardiner, A. Pike, P. Sunley & P. Tyler (2021). *Levelling Up Left Behind Places. The Scale and Nature of the Economic and Policy Challenge*. London: Routledge.
- Milikowski, F. (2020). *Een klein land met verre uithoeken. Ongelijke kansen in een veranderend Nederland*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2020). *Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor de regio*. Den Haag: PBL.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Den Haag: ROB.
- Rabobank (2021). *De geografie van brede welvaart*. Geraadpleegd via <https://www.rabobank.nl/kennis/so11143840-de-geografie-van-brede-welvaart>.
- Raspe, O. & E. Stam (2019). Brede welvaart in de regio verdient meer aandacht. In: *Economisch Statistische Berichten*, 104 (4772S).
- Sen, A. (2009). Capabilities and well-being. In: M. Nussbaum & A. Sen (red.), *The quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- Toirdoir, P., A. Poorthuis & P. Renooij (2015). *De veranderende geografie van Nederland. De opgaven op mesoniveau*. Amsterdam: Regioplan.
- Toolsema, L.A. & M.A. Allers (2021). *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2019*. Groningen: Coelo.
- Townsend, Peter (1987). Deprivation. In: *Journal of social policy*, 16.2 (1987), pp. 125-146.
- Voogd, J. de & R. Cuperus (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BIJLAGE I

## **Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur**

Drs. J.M.M. (Han) Polman, voorzitter

Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland

Prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer, vice-voorzitter

Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit

Dr. E.M. (Martiene) Branderhorst

Algemeen directeur, Gemeente Den Haag

Prof. mr. dr. F.J. (Frank) van Ommeren

Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit te Amsterdam

Drs. D.M.G. (Daan) Roovers

Docent en filosoof, Universiteit van Amsterdam en Erasmus Universiteit

H. (Huri) Sahin

Directeur, Stichting LOKAAL, centrum voor democratie in Rotterdam

Drs. P.J. (Peter) Verheij

Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

Drs. C.J.G.M. (Kees Jan) de Vet

Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta

Drs. P.J.M. (Peter) Wilms, tijdelijk raadslid

Economisch consultant publieke sector



