

Welvaart voor elke regio begint bij omslag beleid

## Hoe doorbreken we de spiraal van verschraling?

Nederland is klein. De verschillen die er in dit kleine landje bestaan tussen regio's zijn dat niet. Het gaat dan niet alleen om landschap, cultuur of taal, maar ook om de kansen die mensen hebben om vooruit te komen in het leven. Drie adviesraden bogen zich over dit vraagstuk.

DOOR Robert Vonk, Bart Swanenvleugel en Douwe Wielenga



### DEEL DIT VERHAAL



Ondanks de economisch onrustige tijden gaat het Nederland voor de wind. Het CPB verwacht dat de Nederlandse economie in 2023 voor het eerste de 'magische' grens van 1000 miljard euro zal doorbreken (CPB 2023). Goed nieuws, zou je denken. Maar toch zijn er gebieden in Nederland die hier bijna niet van profiteren. Dat is geen nieuw fenomeen, maar de ongelijkheid neemt de laatste jaren wel verder toe.

Bovendien is niet alleen de economische welvaart ongelijk verdeeld. Ook de 'brede welvaart' staat in veel regio's onder druk. Brede welvaart omvat behalve onze koopkracht ook ons welzijn, welbevinden en de dingen die we persoonlijk waardevol vinden. Naast materiële welvaart gaat het dus ook om zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale verbondenheid, persoonlijke ontplooiing en veiligheid (Evenhuis et al, 2020).

### Stapelings van achterstanden

Als we door de bril van brede welvaart naar regionale verschillen kijken, zien we hardnekkige stapelingen van elkaar versterkende achterstanden. Denk hierbij aan de stapeling van achterstanden in de hoogte van het gemiddelde inkomen, de kwaliteit van de leefomgeving, de bereikbaarheid van publieke voorzieningen zoals

leefomgeving, de bereikbaarheid van publieke voorzieningen zoals onderwijs, zorg en culturele instellingen, de beschikbaarheid van openbaar vervoer en de werkgelegenheid.

De verschraling van het voorzieningenaanbod en regionale ongelijkheid hierin is de realiteit voor steeds meer inwoners van gebieden buiten de economische kerngebieden van Nederland. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) bogen zich voor het rapport *Elke Regio Telt!* over de vraag: wat moet daaraan worden gedaan en door wie (Rli, ROB en RVS, 2023)?

## Vijf regio's

Voor onze analyse hebben we vijf regio's nader bekeken: Zeeuws-Vlaanderen, de Veenkoloniën, de Kop van Noord-Holland, Twente en Parkstad Limburg. Het zijn voorbeelden van regio's waar de brede welvaart op belangrijke onderdelen sterk achterblijft. Maar het zijn ook vijf regio's die ver uit elkaar liggen en verschillend zijn, niet alleen wat betreft bevolkingssamenstelling maar ook qua tradities en gesproken dialect.

Inwoners, ondernemers en bestuurders van de door ons onder- en bezochte regio's zien hun regio steeds verder verschralen door het sluiten van voorzieningen. Belangrijke verbindingen in of naar de regio blijven achterwege omdat er geen budget voor is. Afstanden naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis, huisarts of school worden steeds groter, of de manier om er te komen wordt steeds moeilijker door het verdwijnen van openbaar vervoer.

## Spiraal van verschraling

Hierdoor worden de gebieden steeds minder aantrekkelijk voor jonge gezinnen, waardoor scholen moeten sluiten, sportverenigingen niet genoeg leden kunnen werven en de lokale middenstand sluit. De regio's komen als het ware in een spiraal van verschraling terecht (Figuur 1). Deze neerwaartse spiraal van verschraling heeft verstrekkende gevolgen voor het gemeenschapsleven in een regio. De leefbaarheid van dorpen, buurten en gemeenschappen komt onder druk te staan. En het is vaak juist die sociale binding die zo belangrijk is voor het leven in die gebieden.

De gesprekken leerden overigens ook dat er weliswaar sprake is van bepaalde overeenkomsten, maar dat de onderzochte regio's op punten flink van elkaar verschillen en dat zij elk kampen met hun eigen problematiek, waarvoor zij op zoek zijn naar passende oplossingen. Die oplossingen zullen niet overal hetzelfde kunnen of moeten zijn.





Figuur 1. Spiraal van verschraling. Bron: Rli, ROB en RVS 2023

## Oorzaken

Onwenselijke verschillen tussen de regio's bestaan in ons land al decennialang. En ook de genoemde verschraling is een proces dat zich over jaren en soms decennia afspeelt. Het is dus geen acute crisis. Het is daarom wrang om te zien dat dit soort onwenselijke achterstanden onvoldoende worden opgelost door het overheidsbeleid en meer dan eens zelfs daardoor worden versterkt. In onze analyse wijzen we hiervoor een aantal oorzaken aan. We lichten die hieronder kort toe.

In de eerste plaats speelt binnen het sectorale beleid van de rijksoverheid het gemeenschaps perspectief en de meervoudige maatschappelijke functie van voorzieningen geen enkele rol. Publieke en semipublieke voorzieningen als onderwijs, zorg en culturele voorzieningen zijn essentieel voor het gemeenschapsleven. De waarde die dit soort voorzieningen vertegenwoordigen is groter dan alleen hun primaire functie. Een basisschool is bijvoorbeeld méér dan de plek waar onderwijs wordt gegeven, het is ook een plek voor kleine ontmoetingen en sociale verbondenheid.

In elke sector worden afwegingen gemaakt over kwaliteit, kosten en baten vanuit een macroperspectief op doelmatigheid, zonder oog te hebben voor de regionale context. Dit leidt bijvoorbeeld tot een concentratie van scholen op grotere afstand van de mensen, terwijl gelijktijdig de beschikbaarheid van het openbaar vervoer steeds verder afneemt. Met dramatische gevolgen voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de voorzieningen (Bastiaanssen & Breedijk, 2022).

## Kortlopende programma's

Ten tweede valt op dat de beleidsaandacht voor regio's met achterstanden in brede welvaart zich vooral beperkt tot het compenseren van achterstanden. Gerichte investeringen in structurele oplossingen en kansen voor die regio's ontbreken.

Overheidsinvesteringen richten zich al vele jaren op het creëren van maximale welvaart voor Nederland als geheel. De euro wordt dáár geïnvesteerd waar hij het meest oplevert: in sterke economische kerngebieden. De modellen en criteria waar investeringsbeslissingen op worden gebaseerd ondersteunen deze logica en doen onvoldoende recht aan de specifieke kenmerken van regio's die te

maken hebben met achterstanden.

Als er wel rijksaandacht is voor de brede welvaart buiten de economische kerngebieden, zoals bijvoorbeeld met de Regio Deals, dan gaat het altijd om kortlopende programma's of projecten van beperkte omvang. Terwijl juist in deze gebieden de investering in de ontwikkeling van brede welvaart om een lange adem vraagt en substantiële ingrepen vergt.

### **Aan de grenzen**

In de derde plaats zien we dat veel regio's waar sprake is van achterstanden in brede welvaart aan de landsgrenzen liggen. Dat betekent dat 'de regio' waarin mensen leven zich in veel gevallen uitstrekt tot over die grens. Het volledig benutten van de mogelijkheden die dat biedt wordt in de praktijk vaak belemmerd door verschillen in wetten, regels en besluitvormingsprocessen en het generieke karakter van het Haagse beleid waardoor de specifieke problematiek van grensregio's vaak weinig aandacht krijgt.

Een treffend voorbeeld hiervan zijn de scholen in Zeeuws-Vlaanderen. In België gaan kinderen als ze 2,5 jaar oud zijn naar school, in Nederland is dit (meestal) rond vierjarige leeftijd. Daarnaast kunnen Belgische scholen zelf leerlingenvervoer verzorgen in een bepaalde straal rondom hun locatie. Voor veel ouders in Zeeuws-Vlaanderen is het dus heel aantrekkelijk om hun kinderen in België naar school te laten gaan. Dat scheelt aanzienlijk in de kosten voor kinderopvang, én het vervoer is geregeld.

---

### **Vestigingen van rijksdiensten, zoals Rijkswaterstaat en de Belastingdienst, werden gesloten, net als kazernes en rechtbanken.**

---

Kinderen blijven daarna vaak in het Belgische schoolsysteem 'hangen', ook als zij naar de middelbare school gaan. Een gevolg is dat scholen in Zeeuws-Vlaanderen worden genoodzaakt om locaties te sluiten óf te fuseren, waardoor scholen op een nog grotere afstand komen te liggen, waardoor Belgisch onderwijs nog aantrekkelijker wordt.

### **Voelsprietten kwijt**

Tot slot zien we dat het Rijk, regionale partijen en regionale overheden elkaar de afgelopen twee decennia uit het oog zijn verloren. Het decentraliseren van bevoegdheden naar gemeenten en provincies is gepaard gegaan met een terugtrekkende beweging van de rijksoverheid. Vestigingen van rijksdiensten, zoals Rijkswaterstaat en de Belastingdienst, werden gesloten, net als kazernes en rechtbanken.

Rijksdiensten met een regionale oriëntatie, zoals de Inspectie volkshuisvesting en de Dienst Landelijk Gebied, werden zelfs opgeheven. Tegelijkertijd kwam ook de gemeentelijke overheid door opschaling op een steeds grotere afstand van de burger te staan (Allers et al., 2021) Als gevolg van deze ontwikkelingen heeft de



overheid aan herkenbaarheid ingeboet en is de rijksoverheid zijn voelspriet in de regio kwijtgeraakt (De Voogd & Cuperus, 2021).

## **Regio's verzwakken**

Kortom, regionale achterstanden zijn in belangrijke mate een product van nationaal beleid, deels onbedoeld, deels bedoeld. Dat beleid maakt met name de sterke regio's sterker. Dat is een bewuste keuze, maar een onbedoeld gevolg is dat andere regio's verzwakken. De achterliggende aanname in het beleid is dat het vergroten van welvaartsgroei in economisch sterke regio's, uiteindelijk ook profijt oplevert voor zwakkere regio's.

Dat blijkt een illusie. Sterke regio's trekken regio's met achterstanden niet mee omhoog. Integendeel: deze worden juist zwakker, onder andere door het vertrek van jonge mensen en theoretisch opgeleiden. Een belangrijke aanname waarop het beleid van de rijksoverheid stoelt, klopt dus niet.

## **Niet te rechtvaardigen**

En zeker, een ongelijke verdeling van brede welvaart hoeft in zichzelf geen probleem te zijn, maar regionale achterstanden zijn niet meer te rechtvaardigen als die de kansen van mensen op een gezond leven en op deelname aan de samenleving beperken. De effecten van gestapelde ongelijkheden kunnen immers groot zijn. We zien het bijvoorbeeld terug in een lagere gemiddelde levensverwachting.

Hoe gezond we zijn of kunnen zijn, hangt immers niet alleen af van hoe gezond we leven. Het hangt ook sterk samen met de sociale, economische en fysieke omgeving waarin we opgroeien, wonen, werken, leven en oud worden (RVS, 2020b). Daarmee is gezondheid voor een belangrijk deel een uitkomst van maatschappelijke (on)gelijkheid. Maar het uit zich ook in het vertrouwen dat mensen hebben in de overheid en overheidsinstellingen.

## **Niet veroorloven**

Tekenen daarvan zijn op dit moment al zichtbaar. Veel mensen in de door ons onderzochte regio's herkennen zich nauwelijks meer in de rijksoverheid. Ze hebben het gevoel dat het Rijk geen recht doet aan wat zij belangrijk vinden en wat hun regio nodig heeft. Zij voelen zich niet gezien, laat staan begrepen. Op den duur kan een gebrek aan vertrouwen en betrokkenheid van grote groepen burgers de democratische gemeenschap en het gezag van de Nederlandse overheid ondermijnen.

Daarnaast vormen regionale achterstanden ook voor Nederland als geheel een probleem, omdat de realisatie van allerlei nationale doelstellingen – denk aan de noodzakelijke transitie in onder meer het energiesysteem, de landbouw en de economie – overal in Nederland opgepakt moet worden. Nederland kan zich deze regionale ongelijkheid simpelweg niet veroorloven.

## **Drie pijlers**

Alles overziend schiet het rijksbeleid tekort om overal in het land een basis van brede welvaart te waarborgen. Om tot ontwikkeling van brede welvaart in alle regio's te komen achten wij in het rijksbeleid een sterkere oriëntatie op de regio onmisbaar. Brede welvaart in elke

regio steunt volgens ons advies op drie pijlers (Figuur 2).



Figuur 2. Aanbevelingen Elke regio telt! in beeld. Bron: Rli, ROB en RVS  
2023

De eerste pijler is een herijking van de reguliere logica in het rijksbeleid en bij rijksinvesteringen. Dat vraagt om een gedragsverandering van beleidsmakers. Het is van groot belang dat zij bij elke afweging, meewegen wat de consequenties zijn voor verschillende regio's. Dit vraagt om verandering in diepgewortelde patronen, routines en systemen. Die verandering zal niet in één dag gerealiseerd zijn, maar er kan wel morgen mee worden begonnen.

De tweede pijler bestaat uit langjarige en substantiële programma's voor de ontwikkeling van de brede welvaart in de regio's die nu op achterstand staan. Dat betekent niet dat elke regio hetzelfde moet worden en aansluiting moet zoeken bij de wereldeconomie, maar juist dat regionale partijen met elkaar vaststellen wat de kansen en specifieke opgaven van hun regio zijn en wat een passend ontwikkelingspad is.

### Revitaliseren relatie

Gemeenten spelen hierbij een belangrijke rol. Juist gemeenten kennen de specifieke regionale structuur, het regionale karakter en de behoeften van bewoners en kunnen de betrokkenheid van inwoners bij het samenstellen van de 'kansenagenda' ook het beste borgen. Het rijk moet langjarig geld vrijmaken om de realisatie van de kansenagenda's te ondersteunen.

De derde pijler betreft het revitaliseren van de relatie tussen rijk en regio. Dit kan bijvoorbeeld door bij de keuzes die gemaakt worden rond de sluiting of vestiging van kennis- en onderwijsinstellingen, rijksdiensten en zbo's, nadrukkelijker spreiding over het land na te streven. Maar bijvoorbeeld ook door regio's meer stem te geven in de nationale besluitvorming. Een vitale relatie is onmisbaar om

uitwerking te geven aan de eerste twee pijlers, want alleen dan klinken signalen uit de regio door bij de landelijke beleidsmakers en kan de rijksoverheid aan herkenbaarheid winnen in elke regio.

## Hele kabinet

Het adviesrapport *Elke regio telt!* is op 27 maart 2023 aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Hanke Bruins Slot. Het gaat ons inziens echter om een brede opgave die alle ministeries raakt. We zien ons advies dan ook als een advies aan het hele kabinet. Het kabinet heeft toegezegd om nog voor de zomer een officiële reactie te geven. Ook gaan we op korte termijn in gesprek met de Tweede Kamer over onze bevindingen en aanbevelingen. Het spreekt voor zich dat ook wij erg benieuwd zijn naar de reacties van kabinet en parlement.

## Wijze les

De aanpak van problematische regionale verschillen vergt vooral een mentaliteitsverandering én een gedragsverandering van beleidsmakers. Dat ligt niet alleen bij 'de regio'. De rijksoverheid is hierbij ook nadrukkelijk aan zet.

**Robert Vonk** is senior adviseur bij de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, **Bart Swanenvleugel** is plaatsvervangend secretaris bij de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, **Douwe Wielenga** is senior adviseur bij de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

### Literatuur

Allers, M., J. de Natris, H. Rienks & T. de Greef (2021). Gemeentelijke herindeling schaadt lokale en nationale democratie.

Bastiaanssen, J. & M. Breedijk (2022). Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland. PBL-publicatienummer 4932. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

CPB (2023) Centraal Economisch Plan 2023. Den Haag: Centraal Planbureau.

Evenhuis, E., A. Weterings & M. Thissen (2020). *Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Rli, ROB en RVS (2023) Elke regio telt! een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's. Den Haag.

RVS (2020). *Gezondheidsverschillen voorbij. Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Publicatie 2020-08. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

Voogd, J. de & R. Cuperus (2021). Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden.

Meer lezen in de rubriek onderzoek?

[Lees het hier](#)



Lessons learned – hoe we toekomstige  
beleidsexperimenten beter kunnen  
maken

← Vorige artikel

Clënten, professionals, managers: we  
zijn allemaal mensen

Volgende artikel →

# sociaalbestek

tijdschrift voor participatie, inkomen en zorg



Sociaal Bestek is een uitgave van Virtùmedia.

[Sociaalbestek.nl](https://sociaalbestek.nl)

## Redactie

Yvet Bommeljé, voorzitter  
redactie

János Betkó, lid

Nora Kasmi, lid

Codrik van de Wetering, lid

Tea Keijl, eindredacteur

Maike Gusing, webredacteur

[Email](#)

## Klantenservice

Virtùmedia

Postbus 595

3700 AN Zeist

+31 (0) 85 040 74 00

[Email](#)

[Disclaimer](#) [Privacy Statement](#)