



Q

Zo kan het wél

Regioprovincies slimmer bestuurd:
de casus Fryslân en Zeeland

Zo kan het wél

Zo kan het wél

Regioprovincies slimmer bestuurd: de casus Fryslân en Zeeland

Auteurs: prof. dr. C.F. (Caspar) van den Berg (Rijksuniversiteit Groningen/Campus Fryslân, Leeuwarden) & dr. H. (Herman) Lelieveldt (Universiteit Utrecht/University College Roosevelt, Middelburg)

Met nawoord van drs. A.A.M. (Arno) Brok (commissaris van de Koning in de provincie Fryslân) & drs. J.M.M. (Han) Polman (commissaris van de Koning in de provincie Zeeland)

Deel 17 van de Montesquieu-reeks

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- de Campus Den Haag en de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden
- de Capaciteitsgroep Publiekrecht van de Universiteit Maastricht
- het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen
- het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

Het Montesquieu Instituut publiceert een maandelijks elektronische nieuwsbrief, De Hofvijver, waar u zich via de site op kunt abonneren; ook publiceert het Montesquieu Instituut naast de Hofvijver en de Montesquieu Reeks, policy papers en tal van blogs. Policy papers en blogs worden via de site gepubliceerd.

Voor zijn werk hoopt het Montesquieu Instituut op uw steun te kunnen rekenen: we zien dan ook graag donaties tegemoet op IBAN NL27 INGB 0004921799 ten name van het Montesquieu Instituut onder vermelding van ‘donatie’. Al het materiaal uit deze bundel mag zonder toestemming vooraf en zonder vergoeding gebruikt en gereproduceerd worden voor zover dat gebeurt voor niet-commerciële doeleinden. Bij dit gebruik dient de auteur, de titel van de bundel en het Montesquieu Instituut als bron vermeld te worden. Het is niet toegestaan de inhoud van deze bundel voor commerciële doeleinden te vermenigvuldigen, te verspreiden of tegen vergoeding beschikbaar te stellen aan derden.

Montesquieu Instituut

Lange Voorhout 86, 2514 EJ Den Haag

070-363 01 05

www.montesquieu-instituut.nl

ISBN/EAN: 978-94-91616-09-9 NUR-code: 823

Illustratie omslag: Arend van Dam (www.arendvandam.com)

© 2021 Montesquieu Instituut, Den Haag

Inhoudsopgave

Inleiding

Gelijksoortige provincies met gelijksoortige uitdagingen	7
--	---

Hoofdstuk 1

Hoe centrum en periferie steeds verder uiteenlopen	11
--	----

Hoofdstuk 2

Perifere regio's: uit en weer in het vizier	21
---	----

Hoofdstuk 3

Wenkend perspectief	25
---------------------	----

Hoofdstuk 4

Van <i>one-size-fits-all</i> naar bestuurlijk maatwerk	29
--	----

Conclusie

Wat nu nodig is	35
-----------------	----

Nawoord

Fryslân en Zeeland staan open voor het experiment	39
---	----

Inleiding

Gelijksoortige provincies met gelijksoortige uitdagingen

De provincies Fryslân en Zeeland hebben veel met elkaar gemeen. Beide gebieden zijn gevormd door de strijd tegen het water en hun waterrijke karakter maakt ze tot een aantrekkelijke plek om te wonen, werken en te recreëren. Beide gebieden kennen een sterke eigen identiteit. Friezen en Zeeuwen zijn trots op hun provincie en op de steden, dorpen en eilanden waar ze vandaan komen, zelfs als deze niet meer op de landkaart als zodanig te onderscheiden zijn.

De provincies lijken ook bestuurlijk op elkaar. Veel van de taken die we in Nederland regionaal hebben georganiseerd krijgen op de schaal van de provincie uitvoering. Denk daarbij aan de veiligheidsregio, de GGD, het waterschap, de Regionale Energiestrategie (RES), de omgevingsdienst, de woningmarkt- en arbeidsmarktregio. Daarmee zijn Fryslân en Zeeland twee van de sterkste en meest congruente *Bestuurlijke Regionale Ecosystemen* (BRE's) van Nederland.¹

Fryslân en Zeeland zijn geografisch gezien uithoeken van ons land en liggen daarmee ver verwijderd van het politieke centrum in Den Haag en van de belangrijkste economische hotspots in de Randstad. Die afstand zorgt ervoor dat beide provincies, gerekend vanuit het centrum van Nederland, een perifere positie innemen, zowel geografisch als economisch.

De afgelopen jaren zien we dat deze afstand tussen centrum en periferie tot steeds grotere politieke en maatschappelijke discussies leidt. Binnen

¹ Berg C.F. van den, S. Dreef en S. Clemens (2021) “Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking”, in: *Staat van het bestuur 2020*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 121-141.

de perifere provincies leven toenemende zorgen over de vraag of ‘Den Haag’ voldoende oog heeft voor de specifieke uitdagingen waarmee provincies als Fryslân en Zeeland te maken hebben. Tegelijkertijd klinkt ook in Den Haag steeds luider de roep om de ‘regio’ niet uit het oog te verliezen en hun kracht juist de te benutten. “Daar waar de Randstad stuit op de grenzen van de groei, bieden de regio’s juist kansen om te groeien aan de grens”, aldus Staatssecretaris Knops in een recente opiniebijdrage.² Deze oproep volgt op een reeks publicaties waarin adviseurs en onderzoekers nadrukkelijk vragen om door een ‘ruimtelijke bril’ naar het beleid te kijken en oproepen tot een emancipatie van de periferie.^{3 4}

Zelfbewust regionaal perspectief

In dit essay kijken we door een bestuurskundige bril naar uitdagingen en de kansen waarvoor Fryslân en Zeeland zich gesteld zien in het licht van de discussie over de relatie tussen centrum en periferie. We doen dat aan de hand van twee complementaire vragen die zich richten op de manier waarop we de relatie tussen centrum en periferie vormgeven:

- 1) Hoe hebben de verhoudingen tussen centrum en periferie zich de afgelopen decennia ontwikkeld en hoe zorgen we ervoor dat we de recente herwaardering van de periferie zoals die bijvoorbeeld blijkt uit de invoering van de *Regio Deals* bestendigen en versterken?
- 2) Welke kansen liggen er voor sterke bestuurlijke regionale ecosystemen als Fryslân en Zeeland om hun openbaar bestuur slimmer, meer afgestemd en democratischer in te richten en welke bestuurlijke koerswijziging is ervoor nodig om dit voor elkaar te krijgen?

² Knops, R. (2020). “Den Haag heeft geen idee wat er speelt in de regio”. *BD*, 28 November 2020, 9.

³ College van Rijksadviseurs. (2020). *De Noodzaak van Tuinieren. Hoe met ruimtelijke condities economische excellentie en kansengelijkheid te bevorderen*. Den Haag.

⁴ Alkemade F. (2016). *De emancipatie van de periferie*. Den Haag.

Wij benaderen deze twee vragen vanuit een zelfbewust regionaal perspectief.

Te lang is de discussie over het besturen van en in perifere gebieden met een negatieve of pessimistische bijklank gepaard gegaan. Die kan enerzijds bestaan uit *regionaal défaitisme*, waarbij de regio last heeft van een calimerocomplex (“Zij zijn groot en ik ben klein”). Anderzijds nemen we ook *grootstedelijke arrogantie*, waarbij het idee is dat perifere gebieden de boot hebben gemist en investeringen en voorzieningen aldaar niet de moeite waard zijn omdat er simpelweg te weinig mensen wonen om ze levensvatbaar te laten zijn.⁵

Deze percepties zijn weinig behulpzaam want ze zijn ongegrond, onterecht en contraproductief. Ongegrond omdat perifere regio's op veel aspecten van kwaliteit van leven beduidend beter presenteren dan grootstedelijke regio's, zoals we hieronder zullen laten zien.⁶ Onterecht omdat het economisch succes van grootstedelijke gebieden niet mogelijk is zonder de kwaliteiten, ruimte en hulpbronnen van rurale gebieden.⁷ Contraproductief omdat een aanmatigende houding vanuit de centrumgebieden alleen maar tot meer psychologische afstand en verwijdering van de periferie leidt.⁸

Kracht van regio's

In het vervolg van dit essay leggen we eerst kort uit wat we eigenlijk bedoelen als we het over ‘centrum’ en ‘periferie’ hebben en laten we zien

⁵ Hemel, Z. (2020). “In de toekomst heeft de stad ons het meest te bieden? Voor.”, In: *Idee, Tijdschrift voor het Sociaal-Liberalisme*, nr. 210, 103-105.

⁶ Berg, C.F. van den en A. Kok. (2020). “In de toekomst heeft de stad ons het meest te bieden? Tegen.”, In: *Idee, Tijdschrift voor het Sociaal-Liberalisme*, nr. 210, 103-105.

⁷ Kelly-Reif, K., S. Wing. (2016). Urban-rural exploitation: An underappreciated dimension of environmental injustice, *Journal of Rural Studies*, Volume 47, Part A, 2016, 350-358.

⁸ Rodríguez-Pose, A. (2018). “The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge journal of regions, economy and society*, 11(1), 189-209.

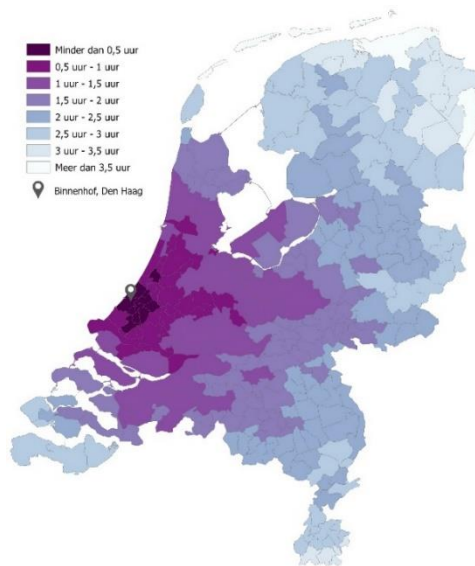
hoe ze van elkaar verschillen. Daarna betogen we dat na een lange periode van veronachtzaming er in de kabinetsperiode Rutte III sprake is van een hernieuwde aandacht voor de periferie, die het meest zichtbaar is in de totstandkoming van de *Regio Deals*. We stellen vast dat deze deals enerzijds een erkenning vormen voor de specifieke problemen waarmee regio's kampen, maar ook kansen onbenut laten om dit bestuurlijke effectief aan te pakken.

In het slot van dit essay geven we een wenkend perspectief waarbij we betogen dat het brede welvaartsbegrip uit de *Regio Deals* verrassend goed aansluit bij hetgeen internationaal onderzoek naar de kracht van regio's laat zien. Economische ontwikkeling is daarbij niet de voorwaarde, maar juist het resultaat van een sterk bestuur dat zijn basis vindt in een sterke civiele cultuur. We stellen daarom voor dat de provincies Fryslân en Zeeland de perfecte proeftuinen zouden zijn voor een vorm van regionaal bestuur waarbij provinciale en regionale taken bestuurlijk en politiek zoveel mogelijk worden geconsolideerd.

Hoofdstuk 1

Hoe centrum en periferie steeds verder uiteenlopen

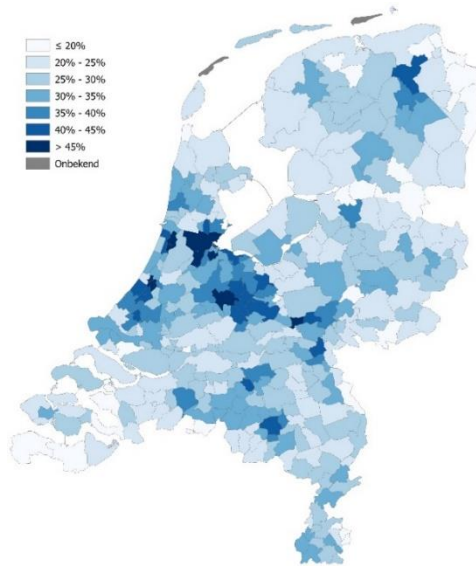
Wie een plek als perifeer wil definiëren moet eerst bepalen waar het centrum ligt. Een gebied is ‘centraler’ naarmate het zich dichterbij het politieke en economische centrum van de macht bevindt en ‘perifeerder’ naarmate die afstand groeit. Ondanks het feit dat we vandaag de dag in een meerlagige, geglobaliseerde en polycentrische wereld leven, vormt Den Haag bestuurlijk gezien nog steeds het kloppend hart van ons land.



Figuur 1. Centrum en periferie in Nederland in de zin van afstand tot het politieke machtscentrum. Per gemeente wordt de reisafstand in minuten (gemiddelde van reis per auto en openbaar vervoer) weergegeven. Databron: Google Maps. Visualisatie: Geodienst (CIT, Rijksuniversiteit Groningen).

Afstand tussen centrum en periferie

De kaarten laten zien waar het centrum en de periferie in Nederland liggen, nogmaals met daarbij de uitdrukkelijke kanttekening dat we ons hierbij focussen op het bestuurlijke centrum.



Figuur 2. Centrum en periferie in Nederland in sociaal-economische zin. Per gemeente wordt het percentage hoogopgeleiden binnen de beroepsbevolking weergegeven. Databron: Centraal Bureau voor de Statistiek. Visualisatie: Geodienst (CIT, Rijksuniversiteit Groningen).

De afstand tussen centrum en periferie is niet alleen een kwestie van kilometers, maar ook van tijd. Betere verbindingen kunnen ervoor zorgen dat geografisch perifere gebieden dichterbij komen te liggen en het zo ook makkelijker maken om verschillen te overbruggen. In de tweede plaats is te zien dat sommige plekken, zoals de gemeenten Groningen, Eindhoven en Nijmegen, hun fysiek perifere locatie combineren met een sociaal-economisch meer centrale positie. Ook blijkt dat fysiek centrale plekken een toch enigszins perifeer karakter kunnen hebben als ze gemiddeld wat lager opgeleide inwoners kennen, zoals de gemeenten Westland, Kaag en Brasem.

Ten derde komen gebieden als Fryslân en Zeeland op deze kaarten als perifeer uit de bus, gerekend vanuit het Nederlandse nationale centrum. Dit nationale perspectief laat grensoverschrijdende kwaliteiten ten onrechte buiten beeld. Zo kent Zeeland, met op een steenworp afstand de grote Vlaamse steden Antwerpen, Gent en Brugge, veel grensoverschrijdende mogelijkheden (zie het transnationaal havenbedrijf *North Sea Port*¹) en heeft Fryslân door zijn ligging de potentie van een corridorfunctie naar Noord-Duitsland, Scandinavië en het Oostzeegebied (zie de *Lelylijn*²).

Verschillen tussen regio's

Maar eerst is het zaak om te kijken of en hoe centrum en periferie nu van elkaar verschillen. Een eerste ontwikkeling is de steeds zichtbaarder geworden verschillen tussen gebieden in Nederland. Of het nu gaat om sociale cohesie, luchtkwaliteit, economische groei, demografische ontwikkeling, afstand tot voorzieningen of huizenprijzen, elk rapport dat uitkomt wijst uit dat er divergentie optreedt tussen verschillende typen gebieden in Nederland.^{3 4 5}

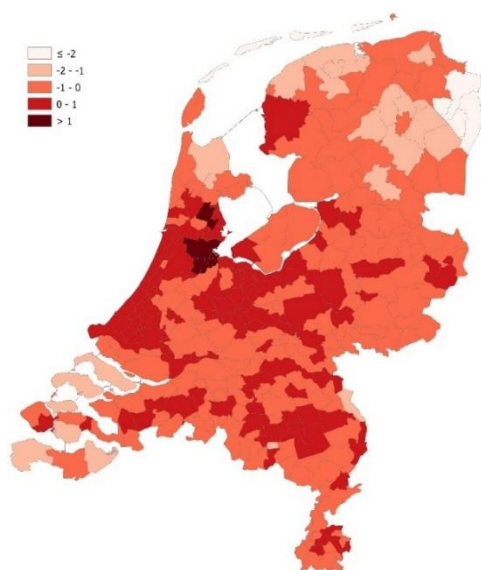
¹ North Sea Port is als centraal logistiek knooppunt in Europa wereldwijd actief met als 10 grootste handelspartners: Rusland, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten, Canada, Brazilië, Turkije, Zweden, Noorwegen, Spanje en Finland. Geraadpleegd van <https://www.northseaport.com/>

² De Lelylijn is de beoogde, nieuwe spoorverbinding tussen Groningen, Leeuwarden, Drachten, Heerenveen, Emmeloord en Lelystad. Stornebrink, W. (2020). *In gesprek met: Prof. dr. Caspar van den Berg*. Geraadpleegd van <https://www.lelylijn.nl/article/411/in-gesprek-met-prof-dr-caspar-van-den-berg/>

³ Zie meest recente gegevens: CBS. (2020). Regionale Monitor Brede Welvaart. Geraadpleegd van <https://dashboards.cbs.nl/rmbw/regionalemonitorbredewelvaart/>

⁴ Raspe, O. en M. van den Berge. (2017). *Regionaal-economische groei in Nederland: een typologie van regio's*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

⁵ Riele, S. te, C. Huisman, L. Stoeldraijers, A. de Jong, C. van Duin en T. Husby. (2019). *PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019-2050. Belangrijkste uitkomsten*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.



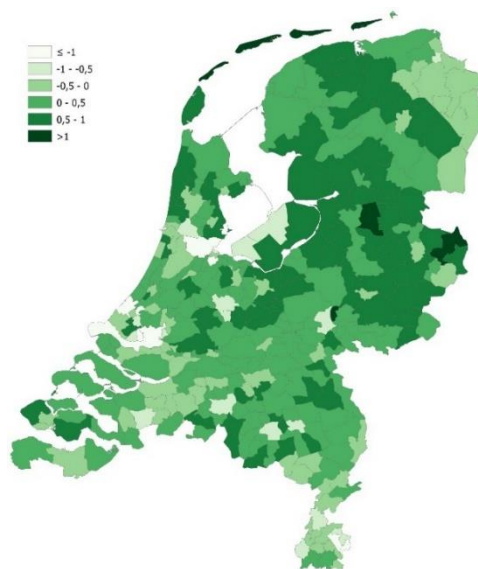
Figuur 3. Welvaart per gemeente: cluster economie en voorzieningen. Databron: PBL. Visualisatie: Geodienst (CIT, Rijksuniversiteit Groningen).

Wie eendimensionaal kijkt en alleen maar let op verschillen in regionaal bruto binnenlands product, ziet slechts krachtige en minder krachtige regio's (zie figuur 3). Maar wie een breed welvaartsbegrip hanteert en ook let op gezondheid, veiligheid, vrijetijdsbesteding en de zekerheid dat deze ook in de toekomst gewaarborgd zijn, ziet een spiegelbeeld (zie figuur 4).

Eén cluster van gebieden wordt in de geglobaliseerde economie als vanzelf vooruit gestuwd, maar kent grotere problemen met betrekking tot de leefomgeving en op sociaal gebied. Een ander cluster heeft de afgelopen jaren beperktere economische groei gehad, maar doet het in sociaal opzicht en qua kwaliteit van de leefomgeving bovengemiddeld.^{6 7}

⁶ Cordeweners, T. (2020). *Dwars door Nederland: Ruimtelijke verschillen in beeld*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁷ Berg, C.F. van den. (2018). *Van Zuilen naar Bubbels: over de toekomst van consensusbestuur in een geglobaliseerde samenleving*. Groningen: Oratie Rijksuniversiteit Groningen.



Figuur 4. Welvaart per gemeente: cluster leefomgeving en sociaal. Databron: PBL. Visualisatie: Geodienst (CIT, Rijksuniversiteit Groningen).

De vergelijking tussen de brede welvaart op verschillende deelindicatoren in de provincies Fryslân, Zeeland en de regio Amsterdam-Amstelland laat dit duidelijk zien (zie figuur 5 en 6).

Provincie Fryslân in vergelijking met Nederland

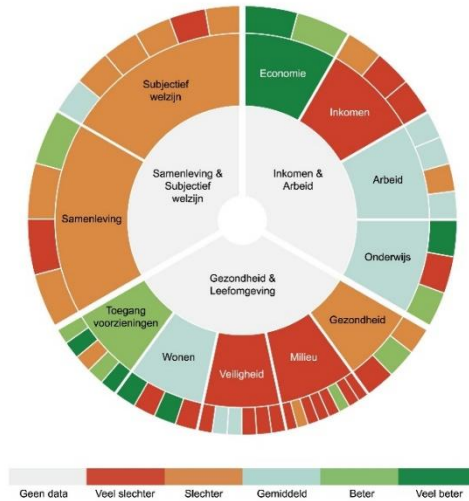


Provincie Zeeland in vergelijking met Nederland



Figuur 5. Brede welvaart in de Bestuurlijk Regionaal Ecosystemen Fryslân en Zeeland in vergelijking met Nederland. Bron en visualisatie: PBL

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland in vergelijking met Nederland



Figuur 6. Brede welvaart in het Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Amsterdam-Amstelland in vergelijking met Nederland. Bron en visualisatie: PBL

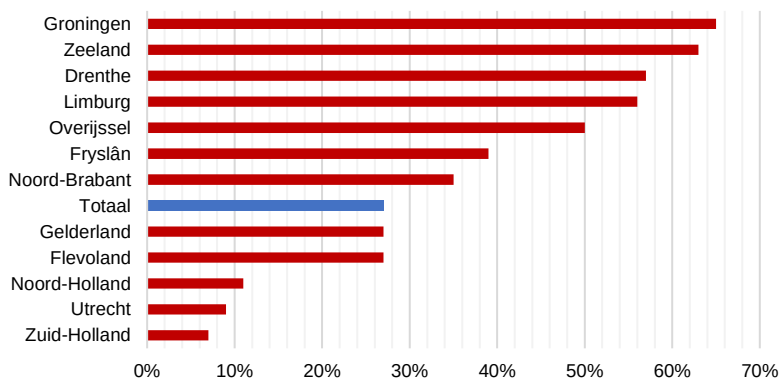
Stemgedrag bij verkiezingen

Een tweede belangrijke ontwikkeling, die aansluit op de eerste, is dat burgers deze verschillen meer en meer gaan zien en laten meewegen in hun stemgedrag bij verkiezingen. Net als in veel andere westerse landen, zien we dat een deel van de maatschappelijke onvrede een regionale component heeft.⁸ ⁹ Dat onbehagen komt voort uit een combinatie van een relatief minder goed economisch toekomstperspectief in de regio waar men woont en een gevoel van onvoldoende aandacht vanuit de nationale politiek en Rijksoverheid voor de specifieke regionale opgaven en zorgen.¹⁰

⁸ Rodríguez-Pose, A. (2018). "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge journal of regions, economy and society*, 11(1), 189-209.

⁹ Wuthnow, R. (2018). *The left behind: decline and rage in rural America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

¹⁰ Guilluy, C. (2019). *Twilight of the elites: Prosperity, the Periphery and the Future of France*. New Haven: Yale University Press.



Figuur 7. Regionale maatschappelijke onvrede. De percentages inwoners per provincie die het eens zijn met de stelling: ‘Onze provincie krijgt onvoldoende aandacht van de nationale politiek.’ Bron: I&O Research in opdracht van NOS (januari 2019).

Deze onvrede heeft tot op zekere hoogte effect op het stemgedrag bij verkiezingen. Politieke partijen die de gevestigde orde uitdagen oefenen een grotere aantrekkingskracht uit op die mensen in de regio die zich achtergesteld voelen dan de gevestigde partijen. Daarbij gaat het zowel over nationaal georganiseerde zogenoemde protestpartijen als om regionale en lokale partijen. Hun kiezers zijn gemiddeld ook negatiever over de politiek in meer algemene zin. Hierdoor zien we dat de ‘uitdagings’ in het politieke systeem bij verkiezingen vaak beter dan verwacht scoren in de periferie. Zeker als het om zogenaamde tweede-orde verkiezingen gaat (gemeenteraad, Provinciale Staten, Europees Parlement), gebruiken kiezers hun stem onder meer om hun onvrede over het negeren van de regio’s richting Den Haag te laten blijken.^{11 12}

¹¹ De Voogd, J. (2017). *Zicht op verschil Een verkenning naar stemgedrag en ruimte in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹² Hartevelde, E. (2019). “Randstad versus de rest? De ruimte voor een politieke kloof tussen “centrum” en “periferie” in Nederland”. *Stuk Rood Vlees*. 13 maart 2019.

Betere verbindingen

Kaarten vertellen natuurlijk niet het hele verhaal. De afstand tussen centrum en periferie is niet alleen een kwestie van kilometers, maar ook van tijd. Betere verbindingen kunnen ervoor zorgen dat geografisch perifere gebieden dichterbij komen te liggen en het zo ook makkelijker maken om verschillen te overbruggen. Overheden spelen een cruciale rol in het bepalen van deze afstand. Zij kunnen door gericht beleid de verschillen tussen centrum en periferie verkleinen, maar ook bewust of onbewust vergroten. Hierna bespreken we in vogelvlucht hoe de overheid dit de afgelopen decennia in Nederland heeft gedaan.

Hoofdstuk 2

Perifere regio's: uit en weer in het vizier

In haar boek *'Een klein land met verre uithoeken'* laat geograaf Floor Milikowski zien hoe de Nederlandse overheid vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw bewust kiest voor een *'Don't back the losers, pick the winners'*-strategie: investeer juist in die gebieden waar het goed gaat en bekommer je verder niet te veel om de rest.¹ Dat leidde tot een ruimtelijk orderingsbeleid waarin vooral de bestaande stedelijke gebieden werden uitgebreid en de grote steden werden klaargestoomd om de mondiale concurrentieslag aan te gaan. Investeren in de periferie werd als kansloos gezien.

Door dit beleid ging het de BV Nederland op termijn voor de wind. Echter, waar onder de streep het bruto nationaal product een plus te zien gaf, konden perifere regio's daar vaak niet van profiteren. Daardoor groeide de economische ongelijkheid tussen centrum en periferie. Een passend antwoord daarop had kunnen bestaan uit het doen van extra investeringen in de regio. Maar juist in het tijdsgewricht van de kabinetten Lubbers komt het openbaar bestuur in de ban van het *New Public Management*: een uit de Verenigde Staten overgewaarde besturingsfilosofie waarin burgers steeds meer als consumenten van publieke diensten beschouwd worden. We zien een verzakelijking en herijking van publieke taken, waarbij de omslag gemaakt wordt van input- naar outputsturing en er scherper wordt gekeken naar de kosten van publieke voorzieningen per klant.

Profijtbeginsel in publieke sector

Het *New Public Management*-gedachtengoed versterkt dan ook de verwaarlozing van de periferie, want de Rijksoverheid gaat kritisch kijken

¹ Milikowski, F. (2020). *Een klein land met verre uithoeken. Ongelijke kansen in een veranderend Nederland*. Amsterdam, Atlas Contact.

naar de omvang van de publieke sector. En de periferie – die in een vroegere periode profiteerde van een bewust spreidingsbeleid – met rijksdiensten in alle uithoeken (o.a. Heerlen, Leeuwarden, Terneuzen en Almelo), moet nu over de brug komen om de taakstellingen te realiseren. In Zeeland bijvoorbeeld verdwijnen vanaf 1996 1600 voltijdsbanen bij onder meer het Kadaster, de Belastingdienst en de Keuringsdienst van Waren. Bij een saneringsronde in 2012 weten de noordelijke provincies waaronder Fryslân de schade enigszins te beperken, mede dankzij een motie van het Zeeuwse Kamerlid Albert de Vries. Toch moet ook Fryslân met lede ogen aanzien hoe sommige banen geschrapt of verplaatst worden.

Door het scherpere kostenbewustzijn van het *New Public Management* zien we dat ook in de publieke sector het profijtbeginsel steeds meer gemeengoed wordt. Dat heeft ook zijn weerslag op beslissingen over infrastructuur en de verbindingen tussen centrum en periferie. Ook publieke investeringen moeten ‘rendabel’ zijn en hun geld opleveren. Vanuit dat perspectief is het niet verrassend dat de Zeeuwse Westerscheldetunnel, die eind jaren negentig wordt aangelegd, een toltunnel is: de gebruiker betaalt en moet zorgen voor een rendement van 7,5%. Het in 2007 afblazen van de Zuiderzeelijn – een snelle treinverbinding tussen de Randstad en de noordelijke provincies – kan op dezelfde manier verklaard worden. Het kabinet concludeert dat de lijn „onvoldoende structuurversterkend rendement oplevert en niet verantwoord is te exploiteren”.² De noordelijke provincies zijn het daar niet mee eens en wijzen erop dat het kabinet veel maatschappelijke baten in deze berekening buiten beschouwing laat. Maar die zijn niet in de prijs van een treinkaartje te verdisconteren, zodat afblazen de enige optie is.

Keuze voor regionale aanpak

Pas met het aantreden van het derde kabinet Rutte in 2017 lijkt de regio weer terug op het netvlies van de bestuurders in Den Haag te komen. Allereerst is er meer oog voor de specifieke uitdagingen die er in de

² Eurlings, C.M.P.S. (2007). *Brief over besluitvorming Zuiderzeelijn*. Tweede Kamer 27658, Nr. 35. 16 November 2007.

periferie bestaan. Daarnaast groeit het inzicht dat belangrijke bestuurlijke opgaven niet zonder de regio te verwezenlijken zijn. De energietransitie, het stikstofdossier, de woningbouwopgave, mobiliteit, de landbouwtransitie, klimaatadaptatie en de water- en natuuropgaven: het zijn stuk voor stuk onderwerpen waarbij het centrum de regio nodig heeft om effectief beleid te kunnen maken.

Het kabinet kiest daarom voor een regionale aanpak op tal van beleidsterreinen. Meest in het oog springend hierbij zijn de zogenaamde *Regio Deals*: ‘partnerschappen’ met perifere gebieden om zo de meest nijpende uitdagingen in de regio aan te pakken. Opvallend daarbij is dat de traditionele nauwe blik op economisch rendement is ingeruild voor het concept van brede welvaart: niet alleen gezondheid en economie, maar ook onderwijs, veiligheid, de kwaliteit van de leefomgeving en sociale gelijkheid tellen mee.³

Velen binnen het Rijk en in de regio’s zijn positief over deze aanpak van het kabinet, omdat het initiatief vanuit de regio komt en omdat het betreffende regioteam van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit veel heeft geïnvesteerd in goede relaties door het land heen. Toch is er iets vreemds in de manier waarop het kabinet de *Regio Deals* vormgeeft. De teksten van de deals ademen de geest van een contract. In plaats van geld via het gemeente- en provinciefonds in de regio te investeren, wordt het nu onder voorwaarden verstrekt. De Algemene Rekenkamer plaatst kanttekeningen bij de verplichte cofinanciering met middelen die volgens de wet door decentrale overheden zonder voorwaarden besteedbaar dienen te zijn.⁴ Ook heeft de Algemene Rekenkamer moeite met het loven en bieden dat inherent is aan het proces van de *Regio Deals*. Regio’s raken al snel verwickeld in een *beauty contest* waarbij de objectieve criteria voor de verdeling van geld uit

³ PBL/SCP/CBS. (2017). *Naar een verkenning brede welvaart*. Den Haag.

⁴ “In deze *Regio Deals* worden vooraf zodanig concrete afspraken gemaakt tussen het Rijk en regionale partners over de aanwending van de door het Rijk verstrekte middelen, dat in de praktijk de beleids- en bestedingsvrijheid beperkt is.” Algemene Rekenkamer. (2020). *Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2019*. Rapport bij het jaarverslag. Den Haag.

het zicht raakt en de besluitvorming en afweging daarover weinig zichtbaar zijn. In zekere zin zijn de regiodeals dus meer *rijksdeals* voor de regio.

Contractuele relatie

Wie goed kijkt naar de afgelopen kabinetsperiodes ziet dus dat de relatie tussen centrum en periferie steeds sterker transactioneel en voorwaardelijk is geworden. Daarnaast is in de beleving van velen het perspectief van het centrum (i.e. het Rijk, de Randstad) instrumenteel in plaats van intrinsiek. De periferie komt vooral in beeld als je een plek zoekt voor de overloop van de bevolking uit de Randstad of voor voorzieningen die men daar niet kan of wil hebben. Niettemin bieden de *Regio Deals* een beloftevol perspectief, juist door de inzet op brede welvaart als richtsnoer voor investeringen.

Kunnen we daarom de contractuele relatie tussen centrum en periferie vervangen door eentje waarbij we erop vertrouwen dat regio's zelf kunnen bepalen welke keuzes het meest beloftevol zijn? En eentje waarbij we de weinig transparante besluitvorming zoals rondom de *Regio Deals* kunnen vervangen door een proces waarin de lokale en provinciale democratie weer een prominentere plek krijgen?

Hoofdstuk 3

Wenkend perspectief

Voor inspiratie moeten we de blik richten op Italië. Hier werden eind jaren zeventig van de vorige eeuw belangrijke bevoegdheden overgeheveld naar een nieuw regionaal bestuur, dat in korte tijd verantwoordelijk werd voor gezondheidszorg, economische ontwikkeling, volkshuisvestingsbeleid en beroepsonderwijs. De Amerikaanse politicoloog Robert Putnam volgde met twee Italiaanse collega's dit bestuurlijke experiment over een periode van twintig jaar.¹

Putnam ontdekte twee dingen. Allereerst vond hij grote verschillen in de prestaties van de nieuwe regiobesturen: in noordelijk gelegen regio's als Lombardije of Emilia-Romagna werkte het regionale bestuur stukken beter dan in regio's in Puglia of op Sicilië. Putnam dacht in eerste instantie dat dat kwam doordat het Noorden nu eenmaal rijker is dan het Zuiden. Maar toen hij de data goed analyseerde bleek dat niet economische voorspoed maar sociaal kapitaal de belangrijkste voorspeller van goed bestuur was: de normen, netwerken en het sociale vertrouwen die samenwerking stimuleren.

Sociaal kapitaal en brede welvaart

De sterke civiele cultuur, die in veel gebieden terug te voeren is op de stadsstaten uit de 14de en de 15de eeuw, legde de basis voor het goede regionale bestuur in het noorden dat Putnam in zijn onderzoek tegenkwam. Maar misschien nog wel belangrijker is dat hij ontdekte dat de economische ontwikkeling het gevolg was van deze sterke civiele cultuur en niet andersom. In vervolgonderzoek lieten Putnam en vele anderen zien dat sociaal kapitaal de sleutel is tot een goede kwaliteit van

¹ Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

leven. Of het nu om welvaart, gezondheid, geluk of kennisontwikkeling gaat.²

Putnam's bevindingen vormen zo een bevestiging van de denklijn die ten grondslag ligt aan het concept van de brede welvaart dat nu via de *Regio Deals* gestimuleerd zou moeten worden. Het betekent ook dat we het idee dat economische ontwikkeling een voorwaarde is voor het sterk maken van een regio moeten nuanceren. De pijn gaat ook de andere kant uit. Door het stimuleren van brede welvaart maak je een gebied aantrekkelijk, waardoor bedrijven zich er willen vestigen. Dat *Booking.com* en *TomTom* hun hoofkantoor in Amsterdam hebben, heeft alles te maken met de goede fysieke, digitale en culturele infrastructuur en de goede bereikbaarheid van die stad, zodat het vinden van het juiste personeel geen probleem zal zijn. Maar ook zonder dat zoiets bedrijven over de streep trekt, zijn er intrinsieke redenen om deze waarden na te streven.

Eigenheid als beginpunt

Het punt hier is dat alle gebieden in Nederland toekomstbestendige en sociaaleconomisch stevige regio's behoren te zijn, waar het goed leven is en waar anderen graag op bezoek komen. Hoe dat sociaal-economische fundament eruitziet, zal afhangen van de specifieke kenmerken van het gebied en de mensen die er wonen. *One-size-fits-all*-denken helpt daarbij niet. Dit type denken klinkt door in vragen zoals 'Waarom lukt het Emmen niet zo succesvol te zijn als Brainport Eindhoven?', 'Waarom lukt in de Achterhoek niet wat in Amsterdam wel lukt?' en 'Wat is ervoor nodig om in die gebieden wel succesvol zoals Amsterdam of Eindhoven te zijn?'. Die redenering helpt niemand verder.

Je hoeft van Ameland en Axel geen Amsterdam te maken, juist niet. De eigenheid van het gebied, waaronder cultuur, historie, mentaliteit en identiteit, wordt vaak als obstakel voor succes gezien, terwijl dit juist het beginpunt zou moeten zijn. Met andere woorden: beleid doet er zeker toe, maar eenvormig maakbaarheidsdenken – in de zin van 'Wat is er nodig

² Zie bijvoorbeeld: Putnam, R. (2001). *Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community*. Simon and Schuster.

om het succes van Amsterdam hier ook te krijgen?’ – is een kwalijke en doodlopende weg. Bestuurlijke verwaarlozing vanuit het centrum heeft ons gebracht waar we nu zijn.

Hoofdstuk 4

Van one-size-fits-all naar bestuurlijk maatwerk

Ons uitstapje naar Italië brengt ons als vanzelf bij de bestuurlijke vervolgvraag: wie gaat bepalen op welke doelen er regionaal ingezet wordt? Bij de *Regio Deals* komt op dit moment het initiatief uit de regio en regisseert en stuurt het Rijk daarna door middel van selectie en voorwaarden ten aanzien van inhoud en uitvoering. Nu de kabinetsperiode Rutte III, waarin de spotlight op de regio werd gezet, ten einde loopt, is het tijd voor volgende stappen in het ruimte geven aan een op maat gemaakt brede welvaartsbegrip.

Regiodeal met het Rijk

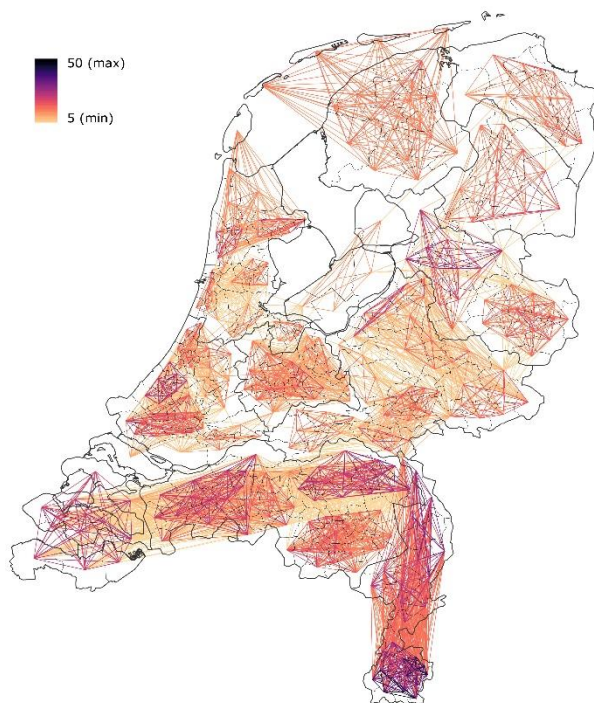
Wij stellen een duale aanpak voor: het Rijk ontwikkelt een voldoende stevig nationaal kader waarin nationale opgaven, zoals stikstof, energietransitie, woningbouw en klimaatadaptatie, een plek krijgen op basis van integrale, transparante, landsbrede afwegingen. Vervolgens nemen de regio's zelf zoveel mogelijk initiatief en regie (gebaseerd op een stevig regionaal democratisch mandaat), om de brede welvaart in hun gebied te vergroten en te bestendigen. Per opgave zal de precieze taakverdeling verschillend zijn, maar op elk terrein zullen de principes van gelijkwaardig partnerschap, subsidiariteit en systeemverantwoordelijkheid leidend zijn. Investerings in regio's worden daarmee minder ad hoc en de weg wordt vrijgemaakt voor meer integrale en structurele afspraken tussen Rijk en regio's, waarbij regio's democratisch gelegitimeerde keuzes kunnen maken over de inzet van de rijksmiddelen, binnen de beleidskaders van het rijk. In plaats van een rijksdeal vóór de regio, wordt het dan daadwerkelijk een regiodeal mét het Rijk.

In hoeverre zijn Rijk en regio op dit moment voldoende toegerust om die volgende stappen te maken? Het Nederlandse binnenlands bestuur, dat

op het eerste gezicht overzichtelijk en genesteld vormgegeven lijkt op basis van het Huis van Thorbecke, is feitelijk de afgelopen decennia geleidelijk veranderd in een lappendeken van functionele bestuurlijke eenheden. Doordat er van rijkswege geen regie gevoerd is op de regiovorming en regio-indeling, konden vakdepartementen elk op hun beurt wetten maken waarin taken naar het lokaal bestuur werden gedecentraliseerd en waarbij telkens weer een aparte regio-indeling ontstond. Het aantal afzonderlijke onderwerp specifieke regio-indelingen is zodoende geleidelijk opgelopen tot 49.

Sterke interne verbondenheid

Deze ontwikkeling heeft op vrij geruisloze wijze voor een sterke van mate van regionalisering van het openbaar bestuur gezorgd. Zonder grootschalige structuurveranderingen is er een functioneel geregionaliseerd bestuurlijk stelsel gegroeid met circa dertig min of meer coherente gebieden (zie figuur 8). Ook heeft het regio's met een sterke interne verbondenheid, zoals Fryslân en Zeeland, geholpen om een stevig Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem (BRE) te ontwikkelen waarbij de regionale opgaven weliswaar in allerlei verschillende structuren belegd zijn, maar de set gemeenten met wie men werkt, steeds dezelfde is.



Figuur 8. Het binnenlandse bestuur door de lens van Bestuurlijke Regionale Ecosystemen. Bron: Berg C.F. van den, S. Dreef en S. Clemens (2021).

Slagvaardigheid en democratische legitimatie

Toch functioneert de lappendeken ook in deze regio's verre van optimaal. Integraal beleid voor de regio is lastig als elk klein onderdeel van de regionale brede welvaart besproken en behartigd wordt in een afzonderlijk bestuurlijk gremium. Gemeenten moeten voortdurend schakelen tussen verschillende regionale samenwerkingsverbanden, terwijl vertegenwoordigers van deze gemeenten elkaar in elk verband treffen.¹

¹ Berg C.F. van den, S. Dreef en S. Clemens. (2021). "Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking", In: *Staat van het bestuur 2020*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 121-141.

Naast de onoverzichtelijkheid en complexiteit doet zich een democratisch probleem voor. Veel van deze regionale structuren bestaan uit gemeenschappelijke regelingen en andere vormen van intergemeentelijke samenwerking, waarbij de democratische legitimatie moet komen van de afzonderlijke gemeenteraden. In de praktijk komt dit in de meeste gevallen heel moeilijk uit de verf. Daardoor worden nu tal van belangrijke beslissingen genomen door gremia die niet, of hooguit indirect, worden gecontroleerd door een gekozen volksvertegenwoordiging.²

Slagvaardigheid en democratische legitimatie zouden gebaat zijn bij de aanpak van verschillende opgaven in een kleiner aantal regionale structuren. In de congruente BRE's Fryslân en Zeeland ligt die kans ook voor het oprapen. De opgaven die nu bij een veelheid van regionale verbanden belegd zijn, kunnen beter bij de provincies belegd worden. Daar wordt het regionaal slagvaardiger en democratischer van. Slagvaardiger doordat taken die toch al op de provincieschaal uitgevoerd worden, onder één dak geplaatst worden. Democratischer doordat Provinciale Staten als een democratisch gekozen volksvertegenwoordigers de kaders uitzetten, richting geven en het bestuur controleren bij de uitvoering.³ Sinds Putnam en zijn collega's het Italiaanse regionale experiment onderzochten is er een vrucht aan publicaties verschenen die keer op keer laten zien dat het vergroten van regionale autonomie goed uitpakt wanneer er in die regio's maar sprake is van voldoende bestuurskracht.⁴ Die bestuurskracht krijg je door de

² Fraanje, R. (2020). *Essay: Na de coronacrisis kunnen we niet meer om de regio heen*. Geraadpleegd van <https://coronapapers.nl/nieuws-1/nieuws/na-de-coronacrisis-kunnen-we-niet-meer-om-de-regio-heen>

³ Berg, C.F. van den en R. Fraanje. (2020). Ruimte in regels: Interbestuurlijke knelpunten en oplossingen voor het sociaal en ruimtelijk domein, In: *Essaybundel Ruimte in Regels*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴ Zie bijvoorbeeld: Muringani, J., Dahl Fitjar, R., en Rodríguez-Pose, A. (2019). "Decentralisation, quality of government and economic growth in the regions of the EU". *Revista de economía mundial*, 51, 25-50.

expertise en kennis en kunde uit al die deelautoriteiten bij de provincie onder te brengen.

Neem bijvoorbeeld de maatregelen die de veiligheidsregio's nemen in het kader van de Covid-19 epidemie. De democratische controle hierop laat op dit moment te wensen over, terwijl in een nieuw model Provinciale Staten deze rol op zich zouden kunnen nemen en men via volksvertegenwoordigers veel directer voeling zou kunnen houden met de wensen en zorgen van burgers.

Taakdifferentiatie

Zouden we Fryslân en Zeeland daarom niet kunnen bevrijden uit de wirwar van bestuurlijke arrangementen en ze dezelfde leidende rol kunnen geven die de Italiaanse regio's eind jaren zeventig kregen? Het paradigma van taakdecentralisatie maakt dan feitelijke plaats voor het paradigma van taakdifferentiatie. Er zijn veel meer landen waarbij zulke verschillende graden van regionale taaktoedeling naast elkaar bestaan. Denk aan Spanje waar Catalonië en Baskenland veel meer autonomie hebben dan de andere Spaanse regio's en denk aan het Verenigd Koninkrijk waar Schotland en Wales meer autonomie hebben dan de Engelse regio's.

Conclusie

Wat nu nodig is

De toenemende ruimtelijke verschillen in Nederland zijn reden tot zorg. Indien deze verschillen te ver oplopen, ligt het gevaar op de loer dat gebieden economisch, politiek, sociaal en cultureel uit elkaar groeien. In dit essay constateerden we dat de polariserende beeldvorming van ‘bruisende regio’s’ versus ‘achterblijvende regio’s’ ongegrond, onterecht en contra-productief is. Het brede welvaartspectief laat zien dat Nederland bestaat uit verschillende regio’s met elk hun eigen kwaliteiten en opgaven. De verschillende typen gebieden kennen aan elkaar gespiegelde opgaven en zijn daarmee ook wederzijds afhankelijk van elkaar.

Gezond zelfvertrouwen bij regio’s

Elk type gebied moet zijn eigen kwaliteiten koesteren en zich ervan bewust zijn dat samenwerken en uitruilen tussen gebieden iedereen ten goede kan komen. Het ene gebied heeft een overvloed aan waar het andere gebied een tekort aan heeft en vice versa. Daarbij springt direct in het oog dat de kwaliteiten van perifere regio’s, zoals Fryslân en Zeeland, op vlakken als leefomgeving, gezondheid, subjectief welzijn en sociale cohesie aanleiding geven tot een gezond zelfvertrouwen en een zelfbewuste houding ten opzichte van de grootstedelijke gebieden waar de politieke en economische machtscentra van Nederland zich bevinden – gemakshalve het Rijk en de Randstad. De weg die ruimtelijke polarisering tegengaat begint dus met de erkenning van gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid van de verschillende typen gebieden die samen Nederland maken.

Intrinsieke interesse bij het Rijk

In de tweede plaats is het van groot belang dat het perspectief van de Rijksoverheid op de perifere regio’s gedreven wordt door een intrinsieke interesse en het besef dat perifere gebieden even essentieel zijn voor de maatschappelijke structuur van het land als de centrale gebieden. Haags

instrumenteel denken ten aanzien van de periferie heeft de afgelopen decennia de centrum-periferie verhoudingen én de feitelijke brede welvaart in perifere gebieden geen dienst bewezen. We halen de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken nog maar een keer aan: “Het is hoog tijd dat Den Haag zich inzet om onbenut potentieel tot volle wasdom te laten komen, zich bekommert om delen van het land weer het gevoel te geven dat ze serieus genomen worden.”¹

Voordelen blijven onbenut

In de derde plaats moeten de provincieoverheden in Fryslân en Zeeland de ruimte krijgen om het regionale bestuur van meer integraliteit en democratische legitimiteit te voorzien. Deze aanbeveling volgt logisch uit de eigenheid van de regionale opgaven in deze gebieden en de kracht van hun interne verbondenheid. We kunnen ons het niet langer veroorloven dat de voordelen van de provinciale bestuurslaag in deze regio's onbenut blijven omdat in andere landsdelen de provincie een andere rol in het regionale bestuur te spelen heeft. Dit onderkende ook minister Ollongren van Binnenlandse Zaken in 2019 in haar brief over de toekomst van het openbaar bestuur, waarin zij aangeeft ruimte te willen maken differentiatie in de taaktoedeling in het binnenlands bestuur. Daadwerkelijke plannen hiertoe zijn nog niet gepresenteerd.

Onlangs wees minister Schouten van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit er in haar *Rede van Fryslân* op dat de komende jaren het decennium van de regio worden. Ook verschillende van de verkiezingsprogramma's die de afgelopen periode zijn gepresenteerd leggen duidelijk de nadruk op de regio en het regionale. Maar met het alleen erkennen van de specifieke problemen komen we er niet. Wat we net zo hard nodig hebben is het serieus onderzoeken van een radicaal andere organisatie ons regionale bestuur.

¹ Knops, R. (2020). “Den Haag heeft geen idee wat er speelt in de regio”. *BD*, 28 November 2020, 9.

Fryslân en Zeeland lenen zich bij uitstek voor een experiment waarbij we alle functionele taken zoveel mogelijk onder de hoede brengen van het provinciale bestuur. Twee sterke provincies met een schat aan sociaal kapitaal en daarmee een stevige basis om zo'n bestuurlijke omslag te maken. De werkelijke emancipatie van de periferie zou er dan uit bestaan dat dit hopelijk succesvolle experiment in een later stadium ook door de rest van Nederland, inclusief het centrum, nagevolgd wordt.

Nawoord

Fryslân en Zeeland staan open voor het experiment

*Commissarissen van de Koning
drs. A.A.M. Brok & drs. J.M.M. Polman*

Aan het slot van hun essay citeren de heren Van den Berg en Lelieveldt minister Schouten uit haar Rede van Fryslân van oktober 2020: “De komende jaren worden het decennium van de regio.” Zij vervolgt even later haar rede met: “U kunt als geen ander de kracht van de regio mobiliseren, door initiatieven van onderop aan te pakken en mensen samen te brengen. Ik vraag u dan ook om bij het Rijk aan te blijven kloppen. Om te vertellen wat u nodig hebt en wat u belemmert.”

Hoewel de minister het primair over Fryslân heeft, herkennen wij ons beiden in dit beeld. Fryslân en Zeeland hebben niet voor niets sinds enkele jaren een waardevolle samenwerking, die wordt ondersteund en versterkt door het ministerie van BZK. Dankzij die samenwerking én de plezierige wisselwerking met BZK hebben wij ontdekt waar onze gezamenlijke meerwaarde ligt: bij regioprovincies, waar schaal van regio, provincie en waterschap samenvallen. Waar de overheden permanent met elkaar in overleg zijn. Beide sterk in toerisme en recreatie, beide met watervraagstukken, beide met landbouvvraagstukken: akkerbouw in Zeeland, veeteelt in Fryslân. Regioprovincies, die gekenmerkt worden door een sterke regionale identiteit en met een vergelijkbare cultuur en eigenheid. Sterke bestuurlijke regionale ecosystemen met een groot sociaal kapitaal.

Terecht constateert de minister, net als de auteurs van dit essay, dat de tijd van *one-size-fits-all* voorbij is. Dat regio's en Den Haag met elkaar in gesprek moeten. Dat plannen en initiatieven niet alleen van bovenaf kunnen komen, maar ook van onderop. Omdat het Rijk niet zonder de

regio's kan en de regio's niet zonder het Rijk. De uitdagingen die op ons afkomen zijn groot én urgent: klimaat, energie, stikstof, met al hun gevolgen voor bijvoorbeeld landbouw, wonen en economie. Het Friese coalitieakkoord kreeg twee jaar geleden de titel '*Geluk op 1*', vanuit – toen al – een focus op welzijn en brede welvaart. Sindsdien heeft Covid-19 ons geleerd dat ook zachtere waarden dan financiën en economie daadwerkelijk waardevol zijn. Nog meer welvaart leidt niet tot meer welbevinden, zo blijkt uit studies naar het bruto nationaal geluk. Misschien zelfs wel tot minder.¹

Nationale en regionale belangen verbinden

De vraag is nu hoe we als gezamenlijke overheden een antwoord formuleren op al deze uitdagingen. Hoe we, om met de titel van het Zeeuwse coalitieakkoord te spreken, '*Samen verschil maken*'. Het werken als één overheid is immers niet eenvoudig. De schaal van de vraagstukken sluit niet automatisch aan bij de schaal van de overheden die als eerste aan de lat staan. Dat leidt tot tientallen sectorale samenwerkingsverbanden, zo constateren ook de auteurs van dit essay. Regionale middelen zijn, zeker in onze provincies beperkt. In heel Nederland zien we dat gemeenten onder druk staan vanwege de grote vraagstukken in het sociaal domein. Het geld zal daarom voor een groot deel van het Rijk moeten komen, maar ook daar zien we veel regelingen per departement met een accent op nationale doelstellingen. Hierdoor komt integraal beleid op regionaal niveau niet altijd uit de verf.

Samenvattend: we zien allemaal de vraagstukken die spelen. We zien ook allemaal in welke richting de oplossing gezocht moet worden. We komen hier alleen uit wanneer we gezamenlijk afspraken maken over hoe om te gaan met al die opgaven, bedenken hoe we nationale en regionale belangen kunnen verbinden en bepalen hoe al die opgaven in samenhang een concrete vertaling in regio's krijgen. Waarom doen we dat dan niet?

¹ Het Fries Sociaal Planbureau introduceerde eind 2018 'De Friese paradox': ondanks lage scores op economische indicatoren scoort Fryslân hoog op tal van welzijnsindicatoren.

Misschien omdat we te veel gevangen zitten in hoe het nu eenmaal gaat en nog te veel denken vanuit structuren, vanuit taken per departement en per overheidslaag, veeleer dan vanuit gezamenlijke opgaven en concrete oplossingen. Of misschien ook wel, zoals wij lezen in de woorden van minister Schouten, omdat we te weinig een stap naar voren doen, te weinig zelf het gesprek met het Rijk zoeken om aan te geven wat wij nodig hebben. En daarmee onvoldoende laten zien hoe wij kunnen bijdragen aan nationale doelen, sterker nog: dat wij zelfs hard nodig zijn om die te halen.

Eén overheid met korte lijnen

Naast minister Schouten dagen ook de heren Van den Berg en Lelieveldt ons uit om die stap naar voren te zetten. In de traditie van de Italiaanse regio's, waar het sterke sociaal kapitaal de doorslaggevende factor voor een sterk bestuur was. Om daadwerkelijk het gesprek aan te gaan en aan te geven wat wij het Rijk te bieden hebben. Wij kunnen niet alleen bijdragen aan het verwezenlijken van nationale doelstellingen. Wij kunnen het Rijk ook meer inzicht bieden in hoe de samenloop van opgaven bij ons uitpakt en welke uitdagingen dat oplevert. Wij, als regioprovincies, hebben de structuren en overlegverbanden om het gesprek aan te gaan, juist omdat de samenwerkingsverbanden van gemeenten, provincie en waterschap bij ons samenvallen.

De lijnen zijn kort om gezamenlijk te bespreken hoe we de mogelijkheden en bevoegdheden die we hebben samen kunnen inzetten op de volle breedte van die vraagstukken. En hoe we die vraagstukken op regionale schaal en in samenhang tot een optimale oplossing kunnen brengen. Wat we daarvoor nodig hebben, is ook afstemming met het Rijk als geheel – in plaats van met verschillende departementen. Dat vraagt ook nieuwe manieren van met elkaar omgaan.

Wat ons betreft is het nu het moment om echt te gaan opereren als één overheid. Om een experiment aan te gaan dat past binnen de denklijnen van gebiedsaanpakken 3.0, maar nog een stap verder gaat in de breedte van doelstellingen. Een experiment waarbij we integrale afspraken maken in de verbinding van nationale en regionale doelstellingen, in een

regionaal optimum. Waarbij we ook financiële afspraken maken en ruimte creëren om dat regionale optimum te realiseren. Waarin we niet alleen spreken over wat de uitkomst moet zijn, maar vooral ook over hoe we dat gaan doen en hoe we gezamenlijk voldoende uitvoeringskracht organiseren.

Herkenbaar bestuur en maatwerk

Het gaat ons niet om het experiment op zich, als bestuurlijk novum. We doen het voor onze inwoners. Wij zijn er stellig van overtuigd dat herkenbaar bestuur en maatwerk in onze regio's én erkenning daarvan door het Rijk zal bijdragen aan het draagvlak onder en versterking van de democratie. Dat het leidt tot meer begrip voor én betrokkenheid bij het overheidshandelen. Dat het inspeelt op de verbinding van het individu met zijn regio en met Nederland als geheel. En ook dat 'verbonden zijn' onderdeel is van brede welvaart en het geluksgevoel.

Fryslân en Zeeland staan open voor het experiment. Wij vormen vanwege onze aard en schaal een vruchtbare voedingsbodem voor vernieuwing en kunnen een voorbeeld en inspiratiebron zijn voor andere delen van Nederland. Om als één overheid *samen verschil te maken* en *geluk op 1* te zetten.

Personalia

Prof. dr. C.F. (Caspar) van den Berg is hoogleraar *Global and Local Governance* aan de Campus Fryslân in Leeuwarden, onderdeel van Rijksuniversiteit Groningen. Zijn onderzoek richt zich voornamelijk op politiek, bestuur en identiteit op internationaal, nationaal en regionaal niveau. Sinds 2019 is hij lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Dr. H. (Herman) Lelieveldt is universitair hoofddocent politicologie en *Jean Monnet Chair* bij University College Roosevelt (UCR) in Middelburg, onderdeel van Universiteit Utrecht. Eerder was hij coördinator van de Nederlandse Onderzoekschool Bestuurskunde.

Drs. A.A.M. (Arno) Brok is sinds 1 maart 2017 commissaris van de Koning in de provincie Fryslân.

Drs. J.M.M. (Han) Polman is sinds 1 maart 2013 commissaris van de Koning in de provincie Zeeland.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2020). *Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2019. Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag.
- Alkemade F. (2016). *De emancipatie van de periferie*. Den Haag.
- Berg, C.F. van den. (2018). *Van Zuilen naar Bubbels: over de toekomst van consensusbestuur in een geglobaliseerde samenleving*. Groningen: Oratie Rijksuniversiteit Groningen.
- Berg, C.F. van den en A. Kok. (2020). "In de toekomst heeft de stad ons het meest te bieden? Tegen.", In: *Idee, Tijdschrift voor het Sociaal-Liberalisme*, nr. 210, 103-105.
- Berg, C.F. van den en R. Fraanje. (2020). Ruimte in regels: Interbestuurlijke knelpunten en oplossingen voor het sociaal en ruimtelijk domein, In: *Essaybundel Ruimte in Regels*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Berg C.F. van den, S. Dreef en S. Clemens. (2021). "Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking", In: *Staat van het bestuur 2020*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 121-141.
- CBS. (2020). Regionale Monitor Brede Welvaart. Geraadpleegd van <https://dashboards.cbs.nl/rmbw/regionalemonitorbredewelvaart/>
- College van Rijksadviseurs. (2020). *De Noodzaak van Tuinieren. Hoe met ruimtelijke condities economische excellentie en kansengelijkheid te bevorderen*. Den Haag.
- Cordeweners, T. (2020). *Dwars door Nederland: Ruimtelijke verschillen in beeld*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- De Voogd, J. (2017). *Zicht op verschil Een verkenning naar stemgedrag en ruimte in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Eurlings, C.M.P.S. (2007). *Brief over besluitvorming Zuiderzeelijn*. Tweede Kamer 27658, Nr. 35. 16 November 2007.
- Fraanje, R. (2020). *Essay: Na de coronacrisis kunnen we niet meer om de regio heen*. Geraadpleegd van <https://coronapapers.nl/nieuws->

1/nieuws/na-de-coronacrisis-kunnen-we-niet-meer-om-de-regio-
heen

- Guilluy, C. (2019). *Twilight of the elites: Prosperity, the Periphery and the Future of France*. New Haven: Yale University Press.
- Harteveld, E. (2019). “Randstad versus de rest? De ruimte voor een politieke kloof tussen “centrum” en “periferie” in Nederland”. *Stuk Rood Vlees*. 13 maart 2019.
- Hemel, Z. (2020). “In de toekomst heeft de stad ons het meest te bieden? Voor.”, In: *Idee, Tijdschrift voor het Sociaal-Liberalisme*, nr. 210, 103-105.
- Kelly-Reif, K., S. Wing. (2016). Urban-rural exploitation: An underappreciated dimension of environmental injustice, *Journal of Rural Studies*, Volume 47, Part A, 2016, 350-358.
- Knops, R. (2020). “Den Haag heeft geen idee wat er speelt in de regio”. *BD*, 28 November 2020, 9.
- Milikowski, F. (2020). *Een klein land met verre uithoeken. Ongelijke kansen in een veranderend Nederland*. Amsterdam, Atlas Contact.
- Muringani, J., Dahl Fitjar, R., en Rodríguez-Pose, A. (2019). “Decentralisation, quality of government and economic growth in the regions of the EU”. *Revista de economía mundial*, 51, 25-50.
- North Sea Port. Geraadpleegd van <https://www.northseaport.com/PBL/SCP/CBS>. (2017). *Naar een verkenning brede welvaart*. Den Haag.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Putnam, R. (2001). *Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community*. Simon and Schuster.
- Raspe, O. en M. van den Berge. (2017). *Regionaal-economische groei in Nederland: een typologie van regio's*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Riele, S. te, C. Huisman, L. Stoeldraijers, A. de Jong, C. van Duin en T. Husby. (2019). *PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019-2050. Belangrijkste uitkomsten*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

- Stornebrink, W. (2020). *In gesprek met: Prof. dr. Caspar van den Berg*.
Geraadpleegd van <https://www.lelylijn.nl/article/411/in-gesprek-met-prof-dr-caspar-van-den-berg/>
- Rodríguez-Pose, A. (2018). "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge journal of regions, economy and society*, 11(1), 189-209.
- Wuthnow, R. (2018). *The left behind: decline and rage in rural America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Montesquieu reeks

Onder de vlag van het Montesquieu Instituut verschijnt met enige regelmaat een bundel rondom een bepaald thema. Hierna de laatste vier bundels.



'Niet stoffig toch?'

Gedoe over de dividendbelasting, de stikstofcrisis met een vol Malieveld, de coronacrisis als game changer en tenslotte een ongemakkelijke affaire over kindertoeslagen die uitgroeide tot een schandaal van de eerste orde. (2021)



Een beetje integer bestaat niet

Integriteit is nooit ver weg: wat moeten we ermee, hoe organiseren we het en houden er toezicht op, hoe raken de normen niet verstarde maar bewegen we tegelijkertijd mee met nieuwe opvattingen en verschijnselen? (2020)



Coronacrisis

Is de Nederlandse democratie vatbaar gebleken voor corona? Hoe heeft de politiek gereageerd op de coronacrisis? Hebben onze democratie en rechtsstaat stand gehouden in het voorjaar van 2020? (2020)



Groot onderhoud of kruimelwerk

Heeft de Nederlandse democratie en rechtsstaat groot, achterstallig onderhoud nodig, of blijft het beperkt tot kruimelwerk? Zorgt het advies van Staatscommissie Remkes voor te hoge constitutionele verwachtingen? (2019)

Zie www.montesquieu-instituut.nl/montesquieu_reeks
Voor eerdere bundels en downloadbare PDF's.



*In een vrije staat dient iedereen die
in het bezit kan worden geacht van
een vrije wil, zichzelf te besturen. De
wetgevende macht zou dan ook bij het
volk in zijn geheel moeten berusten.
Maar aangezien zo iets in de grote
staten een onmogelijkheid is en ook in
kleine staten op veel bezwaren stuit,
dient het volk vertegenwoordigers
aan te stellen die alles moeten doen
wat het volk zelf niet kan.*

Montesquieu, *Over de geest van de
wetten* (1748)

ISBN 978-94-91616-09-9

 **MONTESQUIEU INSTITUUT**
VAN WETENSCHAP NAAR SAMENLEVING

www.montesquieu-instituut.nl