

# 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

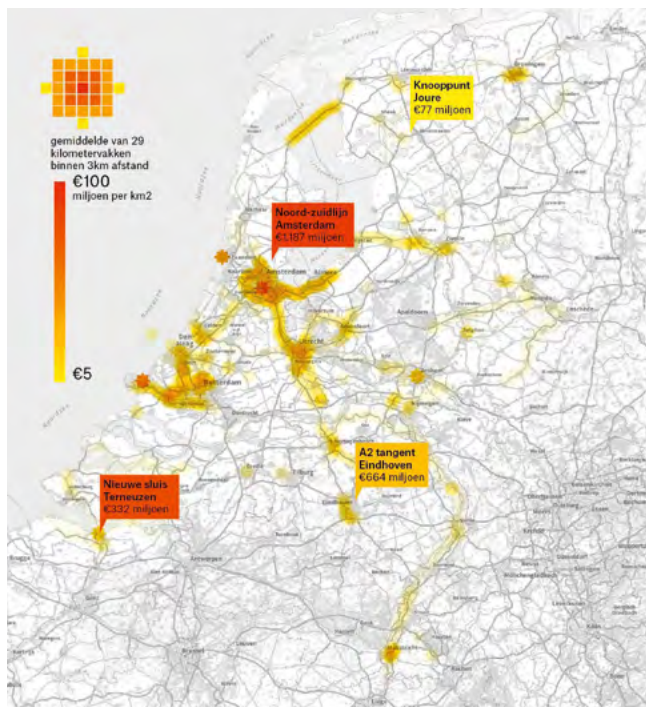
4 Dr. E. (Evert) Meijers is universitair hoofddocent Geowetenschappen Sociale Geografie en Planologie aan de Universiteit Utrecht.

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.

*Endogeen?*

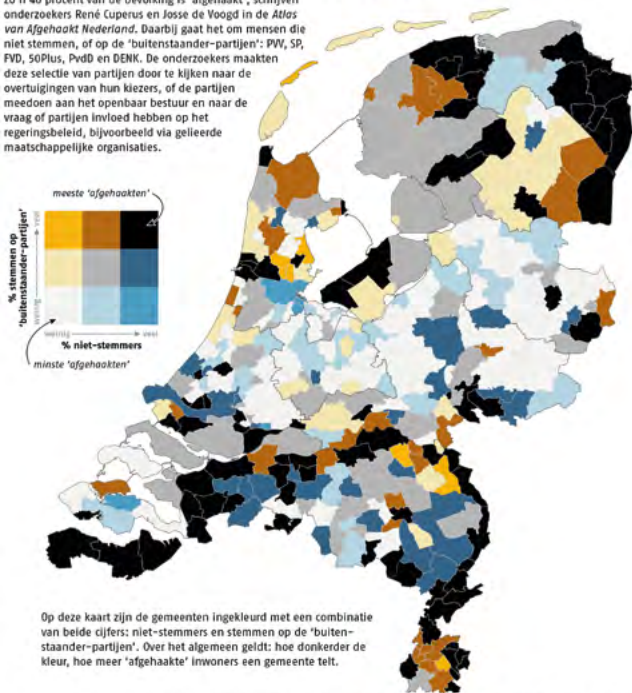
Economen zijn geneigd om dergelijke verschillen in ontwikkeling te verklaren aan de hand van zogenaamde endogene factoren (dus: eigen aan de regio), zoals het in de plaats of regio aanwezige fysieke en menselijke kapitaal, of het innovatiepotentieel. Succesvolle steden en regio's claimen *hun* succes 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 Jasse 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.



© 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?*

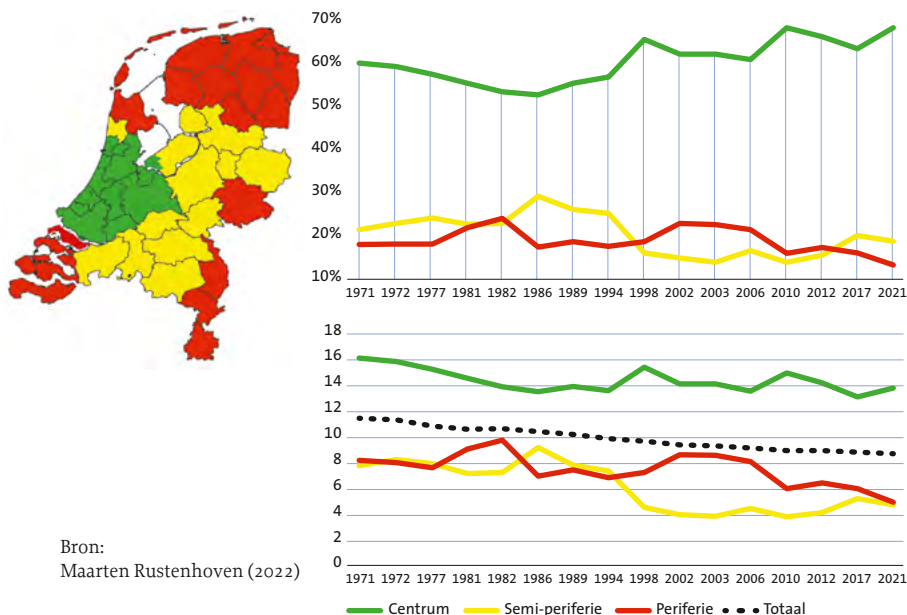
Er is de laatste tijd veel aandacht voor de groeiende kloof tussen ‘Den Haag’ en ‘de regio’. Een recent advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) concludeerde dat ‘Den Haag’ te weinig aandacht heeft voor de zorgen en noden van de regio’s en dat o.a. rijksambtenaren weinig inhoudelijke gebiedskennis 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)

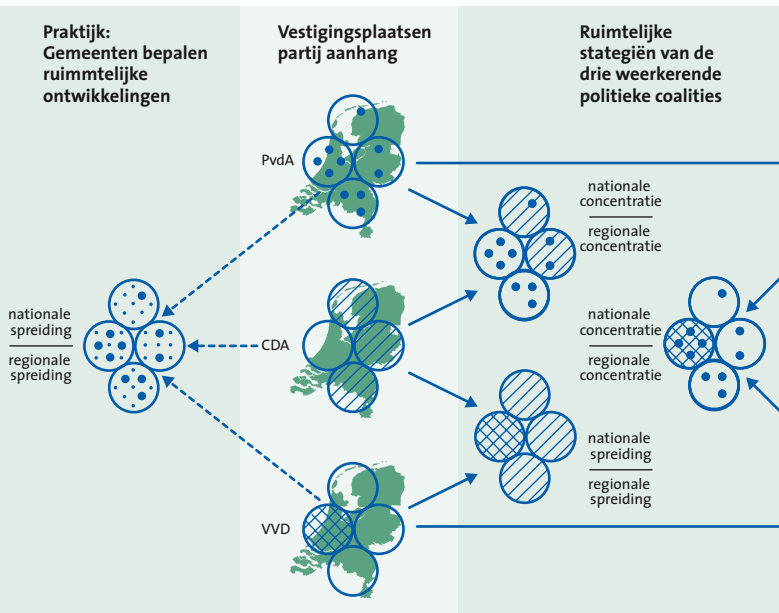


Sinds 1917 kent Nederland geen districtenstelsel meer, en ons land is daarmee een grote uitzondering – al onze buurlanden hebben een systeem om regio's in het nationale parlement goed te vertegenwoordigen. Wat dan niet helpt is dat regionale herkomst voor veel politieke partijen weliswaar een rol speelt 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. Verdelerde 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 steevast 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>.