rijksuniversiteit groningen
campus fryslân

Regionaal maatschappelijk onbehagen

Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment

Caspar van den Berg en Annemarie Kok

september 2021

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Regionaal maatschappelijk onbehagen

Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment

Caspar van den Berg en Annemarie Kok

Inhoud

Samenvatting
Inleiding

Deel I: Een emotiecultuur

1. ‘Maatschappelijk onbehagen’ ontrafeld

1.1 Het onbehagen-discours
1.1.1 Inleiding
1.1.2 Onheilspellend en mysterieus

1.2 Bronnen van onbehagen
1.2.1 Een mengeling van gebeurtenissen en ontwikkelingen
1.2.2 Globalisering en informatiesamenleving
1.2.3 ‘Verlies’ van o.a. gemeenschap, inkomen en identiteit
1.2.4 ‘Niet gehoord door politiek en media’
1.2.5 Tussenstand: een onbehagen-kluwen

1.3 Wie ervaren (hoeveel) onbehagen?
1.3.1 ‘Met onszelf gaat het goed’
1.3.2 ‘In de periferie gaat het slecht’

1.4 Licht ontstemd of zwaar verhit?
1.4.1 Online en offline escalatie

1.5 Conclusie
1.5.2 Een psychologisch paradigma
1.5.3 Generiek maatschappelijk onbehagen (GMO)

2. De politieke landing van maatschappelijk onbehagen

2.1 De politieke obsessie met het gemoed van de burger

2.2 Populistische thema’s als onderdeel van beleid
2.2.1 De radicalisering van het politieke midden
2.2.2 Decentralisatie en lokale burgerparticipatie
2.2.3 Niet zacht maar streng
2.2.4 Een gepolariseerd land?

2.3 Conclusie: een onbehagen-spiraal

Deel II: Van achterstand naar aandacht

3. Een geografisch patroon van maatschappelijk onbehagen

3.1 Mondiale marktcompetitie op regionale speelvelden
3.1.1 Anywheres en somewheres
3.1.2 Interregionale verschillen in Europa en de VS

3.2 Centrum en periferie
3.2.1 De afstand tot politieke en economische machtscentra
3.2.2 Verschillen in toegang tot voorzieningen
3.2.3 Verschillen in economische ontwikkeling
3.2.4 Verschillen in demografische ontwikkeling
3.2.5 Verschillen in afstand woon-werk
3.2.6 Verschillen in huizenprijzen

3.3 Ongelijkheid in ‘brede welvaart’
3.3.1 Genuanceerder kijken naar regio’s
3.3.2 De Friese paradox?

3.4 Randland en Randstad: een wereld van verschil?
3.4.1 Verschillende denkbeelden
3.4.2 Zicht op de bronnen van onbehagen
3.4.3 Vertrouwen in landelijke politiek en overheid

3.5 Achterhaalde beelden van urbaniteit en ruraliteit
3.5.1 Pleidooi voor continuüm-denken
3.5.2 Stadlanders

3.6 Den Haag vergeet én ontdekt perifeer Nederland
3.6.1 New Public Management
3.6.2 Regio Deals

3.7 Conclusie: regionale verschillen en (reëel) onbehagen
3.7.1 Een nieuwe maatschappelijke ordening
3.7.2 Regionaal maatschappelijk onbehagen (RMO)

4. Regionale identiteit

4.1 Mensen en plekken

4.2 De actualiteit van ‘regionale identiteit’
4.2.1 ‘Behoefte aan inbedding’
4.2.2 Economische en politieke glokalisering
4.2.3 ‘Elke regio is anders’

4.3 Regionale identiteit en pluralisme
4.3.1 Kanttekeningen bij ‘het streekeigene’
4.3.2 Naar een open regionale identiteit

Deel III: Besturen met oog voor eenheid en verscheidenheid

5. De bestuurlijke regio

5.1 De regio en ons staatsbestel

5.2 Ontwikkelingen in het denken over en besturen via regio's
5.2.1 De naoorlogse worsteling met het middenbestuur
5.2.2 Regionaal opgave-gericht werken
5.2.3 De regio als 'ideale schaal'

5.3 Verrommeling in het huis van Thorbecke
5.3.1 Visie op regiovorming ontbreekt
5.3.2 De provincie nieuwe stijl
5.3.3 Gevraagd: ruimtelijk Rijksbeleid

6. Naar een volwassen omgang met maatschappelijk onbehagen

6.1 Van emotionalisme naar pluralisme
6.1.1 De politieke gemeenschap staat onder spanning
6.1.2 De democratische rechtsstaat
6.1.3 Het dubbele probleem van maatschappelijke en bestuurlijke fragmentatie
6.1.4 De roep om 'een bindend verhaal'

6.2 Van geografische polarisering naar gelijke waardering
6.2.1 Nederland als een ruimtelijke gemeenschap
6.2.2 De terugkeer van nationale ruimtelijke visies

6.3 Een rechtsstatelijke cultuur
6.3.1 Constitutionele geletterdheid
6.3.2 Adequate voorzieningen

7. Handelingsperspectieven

7.1 Perspectieven op het handelen

7.2 Perspectieven om te handelen
- Hantering van regionaal maatschappelijk onbehagen
- Verbetering van de algehele kwaliteit van het openbaar bestuur

Bibliografie

Centrale begrippen in gedachtegoed rapport
Geraadpleegde deskundigen en bestuurders
Leden begeleidingscommissie
Over de auteurs

Samenvatting

Maatschappelijk onbehagen van Groningen tot Zeeland

'Maatschappelijk onbehagen' is een term die de laatste twintig jaar in Nederland dominant aanwezig is geweest in wetenschappelijke, politieke en publieke discussies. Waar in de eerste jaren van de 21ste eeuw bepaalde manifestaties van onbehagen zich vooral voordeden in stedelijke gebieden, lijkt in de laatste vijf jaar het aantal mensen dat onbehagen ervaart groter te zijn in de zogeheten perifere regio's (de minder dichtbevolkte plekken buiten het randstedelijk gebied).

Systematisch komt dit naar voren in de vorm van (a) een lager vertrouwen in nationale instituties onder inwoners van perifere gebieden (b) een lagere opkomst bij verkiezingen in deze gebieden en (c) de groei van de 'perifere proteststem' bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 2017, voor Provinciale Staten in 2019 en opnieuw de Tweede Kamer in 2021. De afgelopen jaren werd deze trend verder geïllustreerd door onder meer bestuurlijke hoofdpijndossiers zoals de boerenprotesten, de Groningse aardbevingen en de afgeblazen verhuizing van de Marinierskazerne naar Vlissingen.

In opdracht van het ministerie van LNV hebben wij ons verdiept in deze regionale (of: geografische) dimensie van maatschappelijk onbehagen. Daarbij waren onder meer de volgende vragen aan de orde: wat moeten we om te beginnen precies onder 'maatschappelijk onbehagen' verstaan? En vervolgens: heeft maatschappelijk onbehagen in bepaalde, meer rurale regio's een ander gezicht dan in (groot)stedelijke regio's, en kent maatschappelijk onbehagen in verschillende typen gebieden in Nederland eigen oorzaken? Maar ook: wat is een juiste en effectieve politiek-bestuurlijke omgang met (regio-specifiek) maatschappelijk onbehagen?

Vier (kennis)lacunes hebben tot nu toe een goed antwoord op deze vragen in de weg gestaan. Ten eerste: het ontbreken van een beleidsmatig hanteerbare invulling van de term 'maatschappelijk onbehagen'. Ten tweede: het ontbreken van een samenhangend overzicht van relevante (ongerechtvaardigde) geografische verschillen in Nederland. Ten derde: het ontbreken bij politieke partijen, parlementariërs en politiek bestuurders van doordachte uitgangspunten met betrekking tot het verminderen van maatschappelijk onbehagen. En ten vierde: het ontbreken van een (bestuurskundige) opvatting over de gewenste rol van de (Rijks) overheid anno heden, vruchtbare relaties tussen politieke instituties onderling en interbestuurlijke verhoudingen die passen bij de complexe sociale en ruimtelijke opgaven waarmee de diverse bestuurslagen te maken hebben. In het kader van deze studie hebben wij ons over elk van deze punten gebogen.

Alertheid geboden

Eén van de redenen waarom alertheid ten aanzien van regio-specifiek maatschappelijk onbehagen geboden is, is dat als een groeiend aantal mensen de gevestigde, consensusgerichte politiek de rug toekeert, het moeilijker wordt om te komen tot stabiele politieke coalities, zowel op het nationale als op het decentrale niveau. Bovendien kan dit gegeven zelf een bron van méér maatschappelijk ongenoegen worden. En wanneer het maatschappelijk onbehagen qua ernst en oorzaken aanzienlijk verschilt van gebied tot gebied, kan dit bedreigend zijn voor de notie van Nederland als een politieke gemeenschap.

Een emotiecultuur rondom onbehagen

Het publieke en politieke debat rondom 'maatschappelijk onbehagen' in het algemeen is de afgelopen twintig jaar veelal in *emotionele* termen gevoerd, zo komt uit dit onderzoek om te beginnen naar voren. En ten aanzien van de oorzaken van maatschappelijk onbehagen heeft dit debat weinig helderheid gebracht. Beide factoren hebben ertoe geleid dat de politiek van links tot rechts vooral door een populistische bril naar onbehagen heeft gekeken: onbehagen werd eenzijdig geïnterpreteerd als een verlangen van 'boze', 'verweesde' burgers naar een herkenbare gemeenschap en als anti-institutionalistisch. Mede hierdoor zijn inhoudelijke beleidsdoelstellingen en rechtsstatelijke waarden (pluralisme, democratische verankering, sociale grondrechten) op de achtergrond geraakt, met een onbehagen-spiraal tot gevolg: onvrede neemt niet af, maar juist toe.

Emoties en identiteitsdenken máken tot op zekere hoogte de politiek. Toch constateren wij dus dat de sentimentele, semi-populistische benadering van 'maatschappelijk onbehagen' tekort is geschoten. Daarom bepleitten wij een koerswijziging in dit debat, met als uitgangspunt: het collectieve belang van stabiel, democratisch en rechtsstatelijk openbaar bestuur. Verder stelt een eigen conceptualisatie van 'generiek maatschappelijk onbehagen' (GMO) ons in staat om de oorzaken van onbehagen zakelijker te benaderen. Binnen dit concept onderscheiden we onvrede samenhangend met (a) de persoonlijke situatie, (b) een collectieve situatie, en (c) de samenleving en de politiek.

Van achterstand naar aandacht

Tussen groepen mensen en tussen gebieden in Nederland bestaan opmerkelijke verschillen, die in de afgelopen jaren zijn toegenomen. Door het bijeenbrengen van een grote hoeveelheid theoretisch en empirisch materiaal ontstaat inzicht in uiteenlopende bronnen van regionaal maatschappelijk onbehagen. Zo rijst een beeld op van een land met een grote ruimtelijke en sociaal-culturele verscheidenheid, met ook een aanzienlijke verscheidenheid *binnen* bepaalde streken.

Op basis van een combinatie van analyses stellen we vast dat er inderdaad meerdere gebieds-gerelateerde verklaringen voor maatschappelijk onbehagen te geven zijn. Maatschappelijk onbehagen komt vaker voor in de perifere gebieden dan in andersoortige streken, en wij duiden dit regionaal maatschappelijk onbehagen (RMO) aan de hand van drie te onderscheiden deelverklaringen. De eerste verklaring betreft de samenstelling van de bevolking in die gebieden (RMO type 1), de tweede is de specifieke maatschappelijke problematiek die zich in een bepaalde regio voordoet (RMO type 2), en de derde deelverklaring zit hem in op punten hardnekkige gevoelens van 'er niet toe doen', verwaarlozing en als minderwaardig beschouwd worden (RMO type 3).

Op grond hiervan zijn er inderdaad plekken in Nederland die aangeduid kunnen worden als 'vergeten', namelijk die plekken waar de ontwikkeling van zogeheten smalle en brede welvaart al decennialang geen gelijke tred houdt met het Nederlandse gemiddelde en waar inwoners geen aanwijzingen zien dat hun zorgen en noden door de landelijke politiek/het Rijksbeleid met resultaat aangepakt worden.

We onderzochten ook in hoeverre 'regionale identiteit' een rol speelt of zou kunnen spelen binnen het streven naar vermindering van maatschappelijk onbehagen. Dit onbehagen heeft immers mede te maken met ontwikkelingen 'van buitenaf' die gevoelsmatig dan wel feitelijk de vertrouwde (regionale) bestaanscondities bedreigen. De vraag was daarom of onbehagen in ons land, en wellicht met name in perifere gebieden, heeft geleid tot een verhoogde belangstelling voor 'de regionale identiteit'. En: hoe zo'n identiteit eventueel van betekenis kan zijn bij het maken van regionaal beleid.

Uit onze verkenning van dit deelonderwerp kwam naar voren dat 'regionale identiteit' in politieke zin op de meeste plekken in Nederland niet sterk leeft. Verder lijkt het ons wijs om regionale identiteit op te vatten als een *dynamische* deelverzameling van ieders per definitie individuele beleving van de eigen leefomgeving. Er is zodoende volgens ons reden om aandacht voor regionale identiteit enerzijds te normaliseren (het is menselijk en wenselijk om interesse te hebben voor je fysieke en sociale omgeving) en anderzijds: om regionale identiteit vooral te waarderen als onderwerp van sociale en politieke interactie. Fixatie op het *vastleggen* van 'de' regionale identiteit daarentegen draagt het risico in zich dat die identiteit uitsluitend en karikaturaal wordt. Regionale identiteit is kortom van belang als *context* van regionaal beleid, maar niet geschikt als *hoeksteen* daarvan.

Gezien onze invalshoek 'het collectieve belang van stabiel, democratisch en rechtsstatelijk openbaar bestuur' keken wij ook naar 'de regio' als een relatief nieuw *bestuurlijk construct*. En naar de effecten van (sterk toegenomen) regionaal samenwerken op het slagvaardig en democratisch gelegitimeerd tegemoet treden van maatschappelijke problemen. In dit verband concludeerden we onder meer dat er binnen het openbaar bestuur flinke sturingsproblemen bestaan en dat het de moeite waard is om nader te onderzoeken of de provincie in ons bestuurlijke stelsel een duidelijker rol kan vervullen. Juist in perifere gebieden (Fryslân, Groningen, Drenthe en Zeeland) dringt die mogelijkheid zich bijna op.

Besturen met oog voor eenheid en verscheidenheid

Twintig jaar 'dealen' met maatschappelijk onbehagen heeft zoals gezegd nog niet geleid tot een afname van de percentages mensen die weinig vertrouwen hebben in instituties en in de overheid, die niet meer stemmen, of die kiezen voor partijen die zich afzetten tegen de gevestigde orde en vormen van territoriale identiteit centraal stellen. Daarom formuleren we een wervend alternatief voor het psychologisch-populistische paradigma dat wij beargumenteerd hebben afgewezen: volgens ons moeten politici, bestuurders en ambtenaren bij het maken van beleid veel consequenter en uitdrukkelijker gebruik maken van de verbindende, regelende en zekerheid verschaffende kracht van de democratische rechtsstaat. Dat vereist onder meer een beter functioneren van onze politieke instituties en een rechtsstatelijke cultuur. Ook is nodig dat politici, bestuurders en ambtenaren Nederland als niet alleen een politieke, maar ook een ruimtelijke gemeenschap beschouwen.

Dit rechtsstatelijke perspectief stellen wij tevens tegenover verschillende andere politiek-bestuurlijke routes die er sinds eind vorige eeuw in Nederland bewandeld zijn, en die uit oogpunt van onbehagen-vermindering evenmin succesvol zijn gebleken.

Handelingsperspectieven

Op basis van onze analyses en conclusies reiken wij tot besluit van dit rapport een groot aantal 'handelingsperspectieven' aan, bestemd voor uiteenlopende actoren binnen het openbaar bestuur. Ter hantering en vermindering van zowel generiek als regionaal maatschappelijke onbehagen is volgens ons kort gezegd een gecombineerde strategie nodig die de volgende zes punten omvat:

1. **Constitutionaliseren:** de verbindende, regelgevende en beschermende uitgangspunten, structuren en spelregels die bij de democratische rechtsstaat horen nieuwe glans en werkzaamheid geven.
2. **Opschonen, versterken en (met mate) differentiëren** van de interbestuurlijke verhoudingen.
3. **Investeren** in een stelsel van 21ste eeuwse basisvoorzieningen en duurzame infrastructuur in elk gebied in Nederland.
4. **Verbeelden:** draagvlak voor transities vergroten door aansprekende sociaal-ruimtelijke toekomstvisies te ontwikkelen en onder de aandacht te brengen.
5. **Compenseren:** Inationale ruimtelijke ambities die grote ingrepen in landelijke gebieden vergen, moeten gepaard gaan met extra investeringen zodat de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit er netto op vooruit gaan.
6. **Verwachtingen temperen:** burgers durven voorhouden dat veranderingen behalve verbeteringen ook 'verlies' kunnen inhouden.

Deze principes hebben we vertaald naar aanbevelingen voor het politiek systeem, aanbevelingen voor de Rijksoverheid (inclusief raadgevingen met betrekking tot de Regio Deal-aanpak en toekomstig regionaal beleid) en aanbevelingen ten aanzien van het ambtelijk vakmanschap in een context van maatschappelijk onbehagen.

Een uitvoerig overzicht van onze bevindingen staat in paragraaf 1 van hoofdstuk 7.

Inleiding

Aanleiding

Een prettig leesbare beschouwing over ‘de regionale dimensie van maatschappelijk onbehagen’, die uitmondt in handelingsperspectieven voor de Rijksoverheid. Daaraan bestond behoefte bij het ministerie van LNV, dat sinds 2017 de zogeheten Regio Deal-methodiek heeft ontwikkeld, inmiddels dertig deals door heel Nederland heeft gesloten en die in de uitvoering begeleidt. Deze in het Regeerakkoord van 2017 opgenomen contracten van het Rijk met ook stedelijke regio’s beogen onder meer de strijd aan te binden met ‘maatschappelijk onbehagen’.

Aanleiding voor het verzoek om de voorliggende studie is de indruk dat maatschappelijk onbehagen in toenemende mate aan de orde is in zogeheten perifere regio’s (de minder dichtbevolkte plekken buiten het randstedelijk gebied). Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de vorm van (a) een lager vertrouwen in nationale instituties onder inwoners van perifere gebieden (b) een lagere opkomst bij verkiezingen en (c) de groei van de ‘perifere proteststem’ bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 2017, voor Provinciale Staten in 2019 en opnieuw de Tweede Kamer in 2021. Maar ook wijzen uiteenlopende incidenten, confrontaties en bestuurlijke hoofdpijndossiers op een manifester wordende perifere onmin, zoals de A7-blokkade, de Zwarte Cross-controverse, de boerenprotesten, de Groningse aardbevingen, de verdeling van het Fonds Podiumkunsten en de afgeblazen verhuizing van de Marinierskazerne naar Vlissingen.

Het verschijnsel ‘perifere proteststem’ is in 2018 door hoogleraar bestuurskunde Caspar van den Berg (RUG) is geduid als een risico voor de Nederlandse traditie van consensusbestuur. Maar er zijn meer redenen om regio-specifieke manifestaties van onvrede te willen doorgronden. Zo kunnen bepaalde geografische ongelijkheden ertoe leiden dat inwoners van centrum- en perifere gebieden steeds meer grond vinden om zich als tegenpolen op te stellen, en zich eenzijdig te identificeren met hun eigen gemeente of regio. Dit is onder andere ongewenst in het licht van de energietransitie, de woningbouwopgave, klimaatadaptatie en de stikstofproblematiek, stuk voor stuk vraagstukken die urgent zijn vanuit het perspectief van Nederland als geheel, maar die tegelijk de relatie tussen grootstedelijke en landelijke gebieden verder onder spanning kunnen zetten. Ook bevat perifeer ressentiment mogelijk aanwijzingen voor een minder goed functioneren van de democratische rechtsstaat.

Om al deze redenen gingen wij graag in op de uitnodiging van het ministerie van LNV om stil te staan bij geografische aspecten van maatschappelijk onbehagen en te inventariseren uit welke elementen een constructieve beleidsmatige omgang daarmee zou kunnen bestaan. Hierna zetten we kort de bredere thematiek uiteen en lichten we karakter en opzet van dit rapport toe.

Thematiek

‘Maatschappelijk onbehagen’ is een term die in de laatste twintig jaar in diverse landen dominant aanwezig was in academische, publieke en politieke discussies. Steevast wordt deze term door onderzoekers en commentatoren in verband gebracht met ‘ongrijpbare’ fenomenen als globalisering, klimaatverandering, digitalisering, migratie, terrorisme en toenemende sociaaleconomische ongelijkheid. ‘Maatschappelijk onbehagen’ is daarmee een verzamelbegrip voor in de samenleving levende gevoelens als angst, onzekerheid, onvrede, miskenning en vervreemding die te maken hebben met (een stapeling van) veranderingen en gebeurtenissen waarvan men feitelijk nadeel ondervindt of toekomstig nadeel vreest, voor zichzelf, voor anderen of voor de samenleving/wereld als geheel.

Uit wetenschappelijk onderzoek komt naar voren dat gevoelens van onbehagen met name optreden bij mensen die sociaaleconomisch zwakker staan en/of meer te verliezen hebben bij culturele veranderingen. Tevens is gebleken dat bijvoorbeeld binnen Nederland het *profijt van globalisering* geografisch verschillend uitpakt: naarmate regio’s economisch meer bruisen en cultureel heterogener zijn, is het profijt/plezier van globalisering groter dan in economisch minder vitale en qua leefstijl traditionelere gebieden. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat maatschappelijk onbehagen zich onder meer, of zelfs specifiek, manifesteert in zogeheten perifere gebieden.

De onderzoeksgroep Global and Local Governance aan de Rijksuniversiteit Groningen/Campus Fryslân richt zich onder andere op de gevolgen van dit kennelijke perifere onbehagen voor de kwaliteit van het lokale, regionale en nationale openbaar bestuur. Want als een groeiend aantal mensen de gevestigde, consensusgerichte politiek de rug toekeert (en let wel: de meerderheid van de Nederlandse bevolking woont buiten de grootstedelijke gebieden) dan wordt het zoals gezegd moeilijker om te komen tot stabiele politieke coalities, zowel op het nationale als op het decentrale niveau. En dit gegeven zelf kan een bron van méér maatschappelijk ongenoegen worden. Kortom: onder andere vanuit *het algemene belang van goed openbaar bestuur* is er alle reden om de regionale dimensie van maatschappelijk onbehagen de juiste aandacht te geven.

Overigens is maatschappelijk onbehagen een problematiek waarop behalve populistische en lokale partijen ook ‘gevestigde’ politieke partijen de afgelopen jaren een antwoord hebben gezocht. Gelijktijdig probeerden wetenschappers en denkers in de hele westerse wereld het fenomeen beter te begrijpen. Al met al heeft dit nog niet geleid tot een overtuigende, goed onderbouwde visie op wat er nodig en mogelijk is om maatschappelijk onbehagen, inclusief zijn geografische componenten, te beperken.

Vier lacunes

In het kader van deze studie bestaan er volgens ons vier hoofdproblemen: 1. het ontbreekt beleidsmakers aan een hanteerbare invulling van de term ‘maatschappelijk onbehagen’; 2. het ontbreekt alle betrokkenen aan een samenhangend overzicht van relevante (ongerechtvaardigde) geografische verschillen in Nederland; 3. het ontbreekt politieke partijen, parlementariërs en politiek bestuurders aan doordachte uitgangspunten met betrekking tot het verminderen van maatschappelijk onbehagen, en 4. het ontbreekt hen óók aan een opvatting m.b.t. de gewenste rol van de (Rijks)overheid anno heden, vruchtbare relaties tussen politieke instituties onderling en interbestuurlijke verhoudingen die passen bij de complexe sociale en ruimtelijke opgaven waarmee de diverse bestuurslagen te maken hebben.

Deze studie wil de genoemde vier lacunes opvullen. Ons uitgangspunt hierbij is de gedachte dat Nederland primair *een politieke (en ook een ruimtelijke) lotsgemeenschap* is. Nu eerdere sociaal verbindende factoren zoals zuilen en religie zijn weggevallen of aan betekenis hebben ingeboet, vormt onze democratische-rechtsstaat des te meer het algemene normatieve kader dat individueel en collectief welbevinden waarborgt. Maar dan moet in de praktijk wel goed worden omgegaan met de basisprincipes van dit politiek-juridische systeem. Dit vereist dat het concept ‘democratische rechtstaat’ door politieke en maatschappelijke actoren begrepen en gewaardeerd wordt. En dat de afstemming, samenwerking en taakverdeling binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat bijdragen aan gewenste maatschappelijke uitkomsten en legitimiteit, in plaats van daar afbreuk aan te doen.

Wij zien het opnieuw doordenken van robuuste politieke concepten die in de afgelopen decennia mede door groeiend populisme werden verdrongen als een harde voorwaarde voor het kunnen verminderen van maatschappelijk onbehagen. Vandaar dat wij in deze studie veel aandacht schenken aan analyse van en reflectie op ongunstige bestuurlijke ontwikkelingen en aan democratisch-rechtsstatelijke beginselen. Maar ook brengen we tal van sociaal-economische, sociaal-culturele, ruimtelijke, demografische en politieke verschillen in kaart, waarbij we ook het nieuwe sturingsconcept ‘brede welvaart’ betrekken.

Karakter en opzet

Het is voor het eerst dat nu in Nederland het combinatie-concept ‘regionaal maatschappelijk onbehagen’ is onderzocht. Onze studie naar dit verschijnsel is filosofisch-bestuurskundig van aard: we combineren conceptuele analyse en verheldering, een empirische benadering en een bestuurskundig perspectief. Van deze veelzijdige zoektocht doen we op essayistische wijze verslag.

Inhoudelijk valt deze beschouwing uiteen in drie delen. In het eerste deel, ‘Een emotiecultuur’, analyseren we twintig jaar praten, denken en politiek bedrijven rondom maatschappelijk onbehagen in het algemeen. Dit brengt ons onder meer tot de slotsom dat het onbehagen-debat veelal in psychologische termen is gevoerd, en dat het verschijnsel maatschappelijk onbehagen mede daardoor dusdanig diffuus is gebleven dat er beleidsmatig moeilijk mee om valt te gaan. Ook stellen we vast dat de politiek-bestuurlijke *interpretatie* van maatschappelijk onbehagen (door diezelfde emotiecultuur) tot dusver eenzijdig en populistisch was. Daarnaast constateren we dat er door dit populisme in combinatie met andere beleidsroutes die de afgelopen decennia zijn gevolgd (zoals het New Public Management) inmiddels sprake is van ‘een onbehagen-spiraal’. In reactie op een en ander formuleren we een eigen opvatting van wat wij ‘generiek maatschappelijk onbehagen’ (GMO) noemen. Tevens bepleiten we een zakelijker benadering van de *oorzaken* van onbehagen. En tot slot kondigen we een democratisch-rechtsstatelijk antwoord op (regionaal) maatschappelijk onbehagen aan (dat in deel 3 wordt uitgewerkt).

Deel 2 vervolgens, getiteld ‘Van achterstand naar aandacht’, staat in het teken van opmerkelijke verschillen tussen groepen mensen en tussen gebieden in Nederland. Door het bijeenbrengen van een groot aantal empirische gegevens en ook theoretisch materiaal ontstaat inzicht in uiteenlopende bronnen van regionaal maatschappelijk onbehagen, alsmede in plaatsgebonden factoren die dat onbehagen kunnen *verzachten*. Tegelijk rijst een beeld op van een grote ruimtelijke en sociaal-culturele verscheidenheid, ook *binnen* bepaalde streken.

In deel 3 tot slot, ‘Besturen met oog voor eenheid en verscheidenheid’ genaamd, ontvouwen we ons eigen perspectief op de aanpak van (regionaal) maatschappelijk onbehagen. Daartoe schetsen we diverse knelpunten rond politiek en bestuur. Tevens laten we zien welke verbeteringen volgens ons mogelijk zijn. Zoals eerder gezegd stellen we daarbij het idee van een politieke (en ruimtelijke) gemeenschap centraal. In het slothoofdstuk van dit rapport brengen we alle inzichten die ons onderzoek heeft opgeleverd samen en presenteren we een serie handelingsperspectieven die we uitsplitsen naar verschillende geadresseerden, namelijk de politieke arena, de Rijksoverheid, het team Regio-portefeuille en de ambtenaar als professional in het openbaar bestuur.

Dank

Onze grote dank gaat uit naar het team Regio-portefeuille van het ministerie van LNV voor het in ons gestelde vertrouwen en voor de ons geboden kans dit belangrijke onderwerp vanuit een interdisciplinaire invalshoek te onderzoeken. Het is van grote waarde dat het programma Regio Deals naast reguliere monitoring en evaluatie ook actief bijdraagt aan vrijere kennisontwikkeling ten aanzien van onderliggende maatschappelijke vraagstukken inzake regionale verhoudingen en regionaal beleid.

Verder danken wij de leden van de interdepartementale begeleidingscommissie voor hun stimulerende commentaar op conceptversies van de teksten voor dit rapport. Daarnaast bedanken we de dealmakers van het team Regio-portefeuille voor het delen van hun inzichten en ervaringen die zij opdoen in alle delen van het land. En ook onze gesprekspartners uit de wetenschap en bestuurlijke praktijk zijn wij zeer erkentelijk voor hun bereidwillige medewerking aan dit project. De inhoud van deze beschouwing is vanzelfsprekend volledig voor onze eigen rekening.

Caspar van den Berg
Annemarie Kok
september 2021

Een emotiecultuur

Deel I

De mens is voor een beperkte situatie geboren; van nabije, duidelijk omschreven doeleinden kan hij het nut inzien en hij went eraan gebruik te maken van de middelen die hij direct bij de hand heeft; zodra hij daarentegen in de wijde wereld komt, weet hij niet meer wat hij wil, noch wat hij moet, en het is om het even of hij verstrooid raakt door alles wat er op hem afkomt of dat hij door de grootsheid en waardigheid ervan buiten zichzelf raakt. Hem treft altijd ongeluk als hij ertoe gebracht wordt naar iets te streven waar hij zich niet door een regelmatige zelfwerkzaamheid mee kan verbinden.

Johann Wolfgang von Goethe, 1774[1]

1

1. ‘Maatschappelijk onbehagen’ ontrafeld

1.1 Het onbehagen-discours

1.1.1 Inleiding

Maatschappelijk onbehagen’ is een term die de laatste twintig jaar in binnen- en buitenland veelvuldig opduikt in publieke, academische en politieke debatten. Vaak wordt dit begrip gebruikt om erop te wijzen dat veel mensen het (machteloze) gevoel hebben dat het niet de goede kant opgaat met de samenleving, de politiek en/of ‘de wereld’. Analyses en commentaren over maatschappelijk onbehagen bevatten dikwijls de (impliciete) oproep dat politiek en bestuur in actie moeten komen om te voorkomen dat ‘onbehagen’ uitgroeit tot heftiger gevoelens zoals ongenoegen of woede. Een voorbeeld van zo’n waarschuwing is het boek *Veenbrand* van SCP-directeur Kim Putters die ook in andere publicaties, lezingen en interviews al jaren aandacht vraagt voor ‘de smeulende kwesties’ in onze samenleving, die, in zijn woorden, zorgen voor ‘ongemak, onzekerheid en conflict’.[2]

Aanleiding voor het rapport dat u nu leest is de gedachte dat maatschappelijk onbehagen in bepaalde, meer rurale regio’s een ander gezicht heeft dan in (groot)stedelijke regio’s, en eigen oorzaken kent.[3] In deze studie verdiepen we ons met name in die regionale dimensie van maatschappelijk onbehagen. Daartoe zullen we om te beginnen nagaan met welke ontwikkelingen en omstandigheden het algemenere maatschappelijk onbehagen in verband wordt gebracht. Op die manier ontstaat mogelijk inzicht in de inhoudelijke component van onbehagen. Aansluitend gaan we in op sociologische aspecten: welke mensen in de samenleving hebben last van dit gevoel, en in welke mate? En: is onbehagen (anno 2021) nog wel zo ingehouden van aard, of heeft het (inmiddels) een grimmiger aanzien? Tot slot maken we in paragraaf 1.5 de balans van onze bevindingen op en presenteren we een eigen opvatting van maatschappelijk onbehagen.

1.1.2 Onheilspellend en mysterieus

Zoals gezegd bestaat er in journalistieke media, in de wetenschappelijke literatuur en in de politieke sfeer sinds begin deze eeuw veel aandacht voor een bepaald negatief gevoel over de tijd/situatie waarin we leven, genaamd ‘maatschappelijk onbehagen’. Uit de wijze waarop hierover dikwijls wordt gesproken maken wij op dat het een gevoel betreft dat *in dubbele zin* ‘maatschappelijk’ is: *een aanzienlijke groep mensen* (voor het gemak ‘de maatschappij’) ervaart onbehagen, én het gevoel heeft betrekking *op de toestand van de maatschappij*. Bijzonder aan de term maatschappelijk onbehagen is ook de suggestie dat het een pessimistisch gevoel betreft dat weliswaar ‘sluimert’ (inwendig blijft) maar dat tegelijk sterk is, in de zin van: een bedreiging voor het vreedzaam samenleven. Deze combinatie van onderhuids en krachtig geeft het fenomeen maatschappelijk onbehagen een even raadselachtige als onheilspellende bijklank. Voor politiek en bestuur is het mede daardoor niet eenvoudig om met het verschijnsel om te gaan. Enerzijds noopt het idee van een potentieel explosieve bang-boze ‘onderstroom’ politici en beleidsmakers tot actie. Anderzijds maakt de mysterieuze lading van de term het moeilijk om onbehagen daadwerkelijk te ‘tackelen’.

Als verschijnsel is maatschappelijk onbehagen overigens allerminst nieuw, getuige tal van oudere studies over donkere maatschappelijke ondertonen. Bekend zijn bijvoorbeeld Sigmund Freuds *Het onbehagen in de cultuur* uit 1930[4] en Johan Huizinga’s *In de schaduwen van morgen* uit 1935. Maar denk ook aan titels als *Amusing Ourselves to Death* van Neil Postman (1987), *The Closing of the American Mind* van Allan Bloom (1988) en *The Culture of Narcissism* van Christopher Lach (1991).[5] Volgens de auteurs van een in 2017 door het ministerie van BZK uitgebrachte ‘strategische verkenning’ van maatschappelijk onbehagen kwam een collectieve sensatie van verval (‘declinisme’) zelfs al in de oudheid en middeleeuwen voor. Echter, zo menen zij: ‘Het hedendaagse gevoel is wel krachtiger dan voorheen. Dat heeft te maken met een lineaire opvatting die is verbonden aan de overtuiging van continue vooruitgang. Deze vooruitgang maakte [lange tijd] een groei en verspreiding van persoonlijke vrijheid, vrije markten en welvaart mogelijk. De [huidige ervaring van] achteruitgang komt daardoor harder aan, te meer daar de hoop op een betere toekomst is verdwenen’.[6]

Deze auteurs/ambtenaren dragen onder meer ook het volgende aan: ‘Hoewel de discussie over het maatschappelijk onbehagen sterk aan de oppervlakte is gekomen, is het de vraag of dit onbehagen de afgelopen twee decennia feitelijk is toegenomen. Er is maar beperkt langlopend onderzoek beschikbaar om die vraag te beantwoorden. Het is echter in elk geval plausibel dat dat het geval is (...) Daarbij kan ook worden gewezen op het Thomas-theorema: het feit dat er meer over gesproken wordt, heeft tot gevolg dat mensen het ook meer zo zijn gaan voelen.’

Zelf denken we dat er een aantal concrete, serieus te nemen aanwijzingen bestaat voor groeiend maatschappelijk onbehagen, met name in perifere gebieden (zie de Inleiding van deze studie). Het lijkt ons dan ook van belang om zorgvuldig te detecteren welke maatschappelijke situaties, welke beleidskeuzes en welke bestuurlijke factoren hiermee in verband te brengen zijn. Voordat we ons daarover nader uitspreken, buigen we ons nu eerst verder over het tot dusver gevoerde debat over 21ste-eeuws maatschappelijk onbehagen.

1.2 Bronnen van onbehagen

1.2.1 Een mengeling van gebeurtenissen en ontwikkelingen

Dat maatschappelijk onbehagen kort na de millenniumwisseling prominent op de kaart kwam te staan, wordt in de vakliteratuur onder meer toegeschreven aan (een mengeling van) gebeurtenissen en ontwikkelingen waaronder de aanslagen op het World Trade Center in 2001, de politieke entree in 2001 van Pim Fortuyn, auteur van onder andere *De verweesde samenleving* (1995) en fel criticaster van de islam en multiculturalisme, de plannen voor een Europese grondwet (in 2005 per referendum verworpen), de oorlog in Irak en de kredietcrisis van 2007. Recentere thema’s zijn de afname van baan- en inkomenszekerheid/het ontstaan van een ‘precariaat’, de klimaatnood, groeiend populisme (van Wilders

tot Trump), voortschrijdende digitalisering, de gebrekkige uitvoering van overheidsbeleid en sturingsproblemen van de overheid in brede zin. Op enkele van deze onbehaaglijk stemmende zaken gaan we nu iets dieper in.

1.2.2 Globalisering en informatiesamenleving

Een vaak genoemde bron van onbehagen is globalisering: de toenemende mondiale vervlechting op vele terreinen, of: 'de toenemende ervaring van de wereld als één sociale ruimte'[7]. Het woord globalisering wordt tegenwoordig met nogal wat negatieve zaken geassocieerd: een grotere (geografische) kloof tussen arm en rijk, cultureel en landschappelijk schadelijk massatoerisme, klimaatverandering, de Covid 19-pandemie en meer in het algemeen een onrustbarende 'versnelling'[8].

Een specifiekere bron van onbehagen die met globalisering nauw verweven is, is de 'informatiesamenleving', en dan vooral de digitale variant daarvan. Als in Goethes tijd (zie het citaat bovenaan dit hoofdstuk) al gewag werd gemaakt van een mismatch tussen onze zintuiglijke waarnemingen en het menselijke bevattings- of reactievermogen, dan is het niet verwonderlijk dat huidige informatievoorziening bij veel mensen onbehaaglijke gevoelens oproept. De Duitse publicist Rüdiger Safranski bracht in 2003 de impact van de toen nog grotendeels analoge nieuwsvoorziening als volgt onder woorden: 'Globalisering die via de media naar binnen slaat, werkt latente hysterie en paniektoestanden in de hand.'[9]

Anno 2021 is zowel journalistieke berichtgeving als sociale media-interactie omvangrijker, sneller, grafischer, persoonlijker, emotioneler, rauwer en tegelijk geraffineerder ('gescripter') dan ooit. Dit leidde in de afgelopen jaren tot diverse cultuurpessimistische bespiegelingen: 'De wereld is door internet veranderd in een strijd van allen tegen allen. Iedereen is in competitie met elkaar', aldus de Vlaamse filosoof Peter Venmans, die pleit voor meer 'discretie' in de 'expositiesamenleving' waarin we volgens hem zijn beland: een samenleving waarin mensen voortdurend spontane meningen en allerhande privézaken openbaren.[10]

Ook het feit dat nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (waaronder algoritmen, hacking, microtargeting, trollenlegers en het dark web) politieke en sociale ordes kunnen schaden, krijgt in de jaren 2015-2020 steeds meer maatschappelijke en politieke aandacht. Niettemin ontregelen socialemediaplatforms samenlevingen, politieke praktijken én individuen vooralsnog dag in dag uit in hoge mate.[11]

1.2.3 'Verlies' van o.a. gemeenschap, inkomen en identiteit

In weer andere analyses gelden processen als ontzuiling, secularisering en individualisering als primaire onbehagen-veroorzakers. Als voornaamste gemene deler van deze drie fenomenen wordt dan gezien dat die (al dan niet versterkt door globalisering/toegenomen welvaart en 'neoliberalisme') een eind hebben gemaakt aan het gevoel van 'ingebed' en op elkaar aangewezen zijn in een herkenbare gemeenschap.[12] Zo zei de in dit hoofdstuk al genoemde SCP-directeur Kim Putters in 2017 in een interview met *De Groene Amsterdammer:*

> 'Wat het christendom heel sterk in zich draagt, is: elkaar zien en gezien worden. Als je in een gemeenschap verkeert waarin je gezien wordt, krijgt alles wat je meedraagt een andere waarde. Dat kan natuurlijk ook op andere manieren. Maar als je bij het christendom alles afpelt, komt het hier volgens mij op neer: zien en gezien worden. Dat is wat er steeds meer mist in de samenleving. Het is ook een steeds moeilijker opgave. Alles gaat snel, en je moet zo veel.' En: 'Mensen voelen zich niet meer met elkaar verbonden, ze voelen zich niet meer thuis. Veel mensen kunnen bijna niet meer plaatsen wat er aan de hand is. Als je ziet hoeveel uitnodigingen ik krijg om deze tijd te duiden…'[13]

In het rapport *Onrust in voorspoed*. *Hoe een stabiele samenleving vraagt om grip en inbedding* van de denktank Denkwerk staat iets soortgelijks: 'Anders dan op andere momenten in de geschiedenis is de onvrede niet te verklaren langs de verdeling van inkomens of vermogens. In een eerder rapport heeft BCG laten zien dat in Nederland de ongelijkheid in zowel inkomens als vermogens erg laag is en nauwelijks toeneemt. Ook recentere data tot en met 2016 geven een vergelijkbaar beeld (…). Wat veroorzaakt [dan wel] de pessimistische blik op de richting die het op gaat met de maatschappij? De meest genoemde zorgenthema's zijn immigratie, de zorg, inkomen, veiligheid, klimaat en – in het bijzonder – samenleven. Al ruim 10 jaar wordt door Nederlanders samenleven genoemd als antwoord op de vraag wat het grootste probleem is in het land. (…) Als onderbouwing noemen Nederlanders de groeiende onverdraagzaamheid, asociaal gedrag en de ik-cultuur.'[14]

Aan de hand van bovenstaand citaat valt overigens goed te illustreren dat wetenschappelijk onderzoek naar ervaringen en meningen van 'de Nederlanders' kritisch bezien moet worden. Waar Denkwerk het ene moment betoogt dat inkomensongelijkheid geen harde kwestie is, schrijft ze verderop in haar rapport dat tweederde van de Nederlandse bevolking 'vindt' dat de verschillen tussen arm en Rijk te groot zijn geworden. En tegenover het door Denkwerk als alarmerend gebrachte 'feit' dat mensen steeds meer van mening verschillen, staat bijvoorbeeld onderzoek van het SCP uit 2019 waaruit blijkt dat er juist weinig reden tot zorg is over toenemende meningsverschillen en verharding.[15]

Ook valt er het nodige af te dingen op het idee dat Nederlanders niet meer goed samenleven, d.w.z.: weinig rekening met elkaar zouden houden en niet meer naar elkaar zouden omkijken. Zo merkte toenmalig adjunct-directeur van het SCP Rob Bijl in 2015 op dat Nederland het hoogste aantal vrijwilligers in Europa heeft. „De participatiesamenleving is er niet pas sinds Willem-Alexander hem noemde in de Troonrede. Wij doen al jaren onderzoek naar de betrokkenheid van burgers en in Nederland ligt die altijd op een heel hoog niveau'.[16] Verder blijkt uit onderzoek dat juist een verzorgingsstaat mensen in staat stelt en inspireert om de nodige zorg en aandacht voor anderen te hebben, en zelf niet te zeer van anderen afhankelijk te zijn, hetgeen sociaal contact eveneens ten goede komt.[17] Bovendien schuilt hedendaagse sociale cohesie niet slechts in expliciete, min of meer intieme (groeps)bindingen tussen mensen, maar ook in oppervlakkige, alledaagse menselijke contacten (vreedzaam naast elkaar leven), in de elkaar voortdurend kruisende activiteiten van burgers, in digitale communicatie-

mogelijkheden en in de nog altijd brede steun voor de liberale democratie als staatsvorm en als leefwijze (verdraagzaamheid, waardering van verscheidenheid).[18]

Tot slot: ook anders dan Denkwerk suggereert draagt de inkomenspositie van diverse groepen Nederlanders naar alle waarschijnlijkheid wel degelijk bij aan gevoelens van onbehagen. Zo schreef econoom Dirk Bezemer dit jaar in *De Groene Amsterdammer:* [Niet alleen in Amerika maar] ook hier is er reden voor economisch ressentiment, zelfs voordat de coronarecessie gaat toeslaan. De gemiddelde besteedbare inkomens staan al twee decennia stil. Het gemiddelde reële arbeidsinkomen per uur is van 2009 tot 2018 gedaald, volgens CBS-cijfers. Het is niet verwonderlijk dat in het WRR-rapport De val van de middenklasse? werd geconcludeerd dat met name tweeverdieners ‘moeten hollen om stil te staan’: harder werken voor hetzelfde inkomen.’[19] Ook in ons eigen onderzoek besteden we aandacht aan verschillen in inkomen (en kansen), zie daarvoor hoofdstuk 3.

Zojuist ging het over gevoelens van ‘verlies’ met betrekking tot ‘gemeenschap’ en bepaalde normen, en ook over economische pijn. In het onbehagendebat komen daarnaast ook culturele ‘verliesgevoelens’ naar voren. Uit onderzoek van Anouk Smeekes en Laura Mulder onder een kleine duizend autochtone Nederlanders bleek in 2016 dat een flink deel van de respondenten in relatie tot nieuwkomers verlies van cultuur en identiteit ervoer. Vaker waren dit lager- of middelbaar opgeleiden met een rechtse politieke oriëntatie die veelal op de PVV of VVD stemden. Maar ook onder hoger opgeleiden en links-progressieve kiezers bestonden hoge percentages culturele verliesgevoelens.[20] Verder staat in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het Sociaal en Cultureel Planbureau het onderwerp ‘immigratie en integratie’ al jaren in de top drie van wat Nederlanders de grootste maatschappelijke problemen vinden.

Nog een andere vorm van ‘verlies’, die met name door SCP-directeur Kim Putters vaak naar voren is gebracht (in onder meer zijn al genoemde boek *Veenbrand*) is dat ‘de overgang naar een nieuw type samenleving waarin technologie en sociale netwerken steeds meer onze manier van communiceren, werken en zorgen bepalen’ lager opgeleiden op extra achterstand zet en extra onzeker maakt. Het ontbreekt hen namelijk meer dan anderen aan de vaardigheden waar die nieuwe digitale samenleving om vraagt. Bovendien is er veel aan het veranderen rond de waarde van een diploma, vast werk en sociale voorzieningen en zijn er ruimtelijke transities gaande die een grote invloed op de directe leefomgeving hebben, zoals de energietransitie en klimaatadaptatie. Tussen mensen die met deze ontwikkelingen veel dan wel weinig moeite hebben, ontstaan volgens Putters ‘nieuwe scheidslijnen’ die tot ‘ongemak’ en ‘conflicten’ kunnen gaan leiden[21].

1.2.4 ‘Niet gehoord door politiek en media’

In de onbehagen-literatuur figureren ook ‘de politiek’ en ‘de overheid’ als zelfstandige dan wel versterkende bronnen van onbehagen.[22] In 2017 nam *EenVandaag* de zorgen, opvattingen en politieke voorkeuren van ‘ruim 8000 ontevreden burgers’ onder de loep en rapporteerde onder meer: ‘Het is een hele diverse groep, ze bevinden zich in alle lagen van de bevolking, van jong tot oud, van Rijk tot arm. Maar vaker dan gemiddeld zijn het mannen, lager opgeleiden, mensen met een lager inkomen, en ze zitten vaker in de leeftijdsgroep van 35 tot 55 jaar. Werkloosheid en arbeidsongeschiktheid komen relatief veel voor onder de ontevreden burgers. En meer dan gemiddeld hebben ze het gevoel dat de financiële situatie van hun huishouden de afgelopen jaren slechter geworden is (53 procent).’ In dit onderzoek zei 83 procent van de ondervraagde ontevreden burgers zich ‘niet gehoord’ te voelen door politici. Daarnaast zei 76 procent zich ‘onvoldoende gehoord’ te voelen door de media.

Met onder andere de komst van politicus Pim Fortuyn ontstond er in wetenschap, politiek en journalistiek een sterke belangstelling voor de ‘vergeten’/‘verweesde’/‘ongehoorde’ burger. In hoofdstuk 2 bespreken we de doorwerking van deze terminologie in de beleidsvorming van de afgelopen tien jaar. In deze paragraaf beperken we ons tot enkele voorbeelden van anders getoonzette en beargumenteerde kritiek op het functioneren van overheid en politiek. Zo ageert minister van staat en voormalig vicepresident van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink al ruim dertig jaar tegen het feit dat de overheid sinds eind jaren 1980 sterk en eenzijdig was gericht op het kleiner en goedkoper maken van de centrale overheid. In een bijlage van zijn eindverslag als informateur voor een kabinet-Rutte 3 schreef Tjeenk Willink dat dit ‘per saldo [heeft] geresulteerd in een aanzienlijke groei van het aantal regels en formulieren (van overheid, semipublieke diensten en private instellingen) waarmee burgers te maken krijgen en waarvan zij vaak het slachto□er worden. (…) Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor het vertrouwen van de burger in de publieke zaak. Waar departementen en publieke uitvoeringsorganen noodgedwongen hun aandacht en energie intern richten op de uitvoering van reorganisaties en substantiële bezuinigingen, raken burgers onvermijdelijk buiten beeld.’[23] Tjeenk Willink heeft er bovendien veelvuldig op gewezen dat het politieke partijen ontbreekt aan een doortimmerde maatschappijvisie (mede gestoeld op de sociale grondrechten), inclusief een opvatting over de gewenste rol van de overheid. Daardoor zijn vele grote maatschappelijke problemen blijven liggen, meent hij.

Bekend om zijn niet aflatende kritiek op het alledaagse functioneren van de democratische rechtsstaat is intussen ook politicus Pieter Omtzigt, mede-onthuller van het kinderopvangtoeslagenschandaal. ‘Het hele weefsel van de rechtsstaat moet worden onderzocht en gerepareerd’, aldus Omtzigt, want volgens hem bestaan er in Nederland grote problemen rondom ‘macht en tegenmacht’.[24]

Voor een deel hangt de onvrede over de politiek-bestuurlijke sfeer bij zowel Tjeenk Willink als Omtzigt samen met wat in het onbehagen-debat wel ‘ontideologisering’ wordt genoemd. Sociaal psycholoog Hans Boutellier verzon in dit verband het woord ‘pragmacratie’. Daarover zei hij in een interview met *De Groene Amsterdammer* dat dit ‘een koud soort politiek’ is, waarin alleen efficiency en effectiviteit tellen. Volgens Boutellier werkt deze benadering behoorlijk goed, ‘zij het met één grote handicap: mensen kunnen er niet in geloven. De pragmacratie mist de bezieling van een ideologisch vergezicht.’[25]

Verder: voor andere in dit hoofdstuk genoemde bronnen van maatschappelijk onbehagen geldt uiteraard dat *politieke keuzes* daarbij telkens een directe of indirecte rol spelen, net als het *uitblijven* van politieke keuzes.

1.2.5 Tussenstand: een onbehagen-kluwen

Samenvattend kunnen we nu stellen dat maatschappelijk onbehagen verwijst naar een slechts ten dele te ontwarren kluwen van maatschappelijke, technologische, economische en politieke factoren. Dit sluit niet uit dat onbehagen ook kan worden gewekt of aangewakkerd door één of meer wél aanwijsbare situaties of beleidskeuzes. Zo voelen boeren, bouwers en baggeraars zich in de marge gedrukt door aangescherpt natuurbeleid, werden duizenden Nederlanders de dupe van misstanden bij de Belastingdienst, voelden 'De Groningers' zich in de kou staan door het in gebreke blijven van de overheid rondom de gevolgen van de gaswinning in hun provincie en schokten onthullingen rond seksueel misbruik (katholieke kerk, #MeToo,) miljoenen mensen. Ondertussen ageren personeelsleden in alle regionen van het onderwijs en de zorg al jaren tegen een te hoge werkdruk en een doorgeschoten bureaucratie, en hebben politiemensen die in het voorjaar van 2020 betrokken waren bij diverse ongeregeldheden en rellen genoeg van 'het gestigmatiseer en de foute frames' van de samenleving.[26]

Wat betreft de vraag of Nederlanders 'per saldo' pessimistisch of optimistisch gestemd zijn lopen de opvattingen/onderzoeken trouwens uiteen.[27] Zo stelt het eerdergenoemde Denkwerk: 'Een meerderheid van de Nederlanders vindt structureel dat het de verkeerde kant op gaat met het land. Deze cijfers zijn al tien jaar (…) redelijk stabiel.'[28] Het CBS daarentegen rapporteerde in 2020: 'Er is meer optimisme dan pessimisme over de toekomst van de Nederlandse samenleving. Zo vindt 36 procent dat de toekomst er hoopvol uitziet, terwijl een kleinere groep van 26 procent daar niet mee instemt. En met 36 procent is de groep die denkt dat het voor de meeste mensen het leven in de toekomst eerder slechter dan beter zal worden precies gelijk aan de groep die het daar mee oneens is.'[29]

Verder merkten wij eerder al op dat gevoelens van onbehagen van alle tijden zijn. Zulke gevoelens zijn dus tot op zekere hoogte normaal te noemen. En Goethe – zie nogmaals het citaat boven dit hoofdstuk − mag er dan op hebben gewezen dat mensen zijn geboren 'voor een beperkte situatie', diezelfde mens heeft ook altijd de behoefte gehad *buiten* die beperkingen te treden. Zo kregen vooral in de laatste halve eeuw steeds meer mensen *bindingen en aspiraties* op vele territoriale niveaus: van de eigen buurt tot andere werelddelen, zowel fysiek (reizen, handel, voedsel, onderzoek, familie- en liefdesrelaties) als virtueel (digitale informatie en communicatie). Maatschappelijk onbehagen kan volgens ons dan ook niet los worden gezien van een onvermijdelijke innerlijke spanning tussen enerzijds de menselijke behoefte zich ergens 'thuis' (geborgen) te weten, en anderzijds de behoefte om bepaalde grenzen te verleggen.

Het levenspad van bijvoorbeeld LNV-minister Carola Schouten kan als een sprekend voorbeeld worden aangehaald van *beide behoeften*. Schouten is grootgebracht op een boerderij. Daar lonkte vaak het wegrijden via de provinciale weg achter het land, naar elders, naar interessante onbekende plekken, vertelde ze in 2020 in het programma *Zomergasten*. Schouten studeerde in en gaat nog vaak en graag naar Tel Aviv. Daar kan ze zichzelf zijn, voelt ze zich vrij, zei ze. In het dagelijks leven woont ze in de Rotterdamse (probleem)wijk Spangen. 'Laat dit dan maar mijn plekje zijn', sprak ze over haar besluit om zich daar te vestigen − en er te blijven. In Spangen ervaart ze het echte leven: 'Rauw soms, maar zo is de realiteit'. Het is er heel anders dan in de Haagse omgeving van hoger opgeleiden en netwerken, voegde ze daaraan toe. 'De vaak als "boerendochter' aangeduide minister blijkt toch vooral een zelfbewuste stedeling te zijn', concludeerde een tv-recensent.[30]

1.3 Wie ervaren (hoeveel) onbehagen?

1.3.1 'Met onszelf gaat het goed'

Na het afpellen van de inhoudelijke component van maatschappelijk onbehagen gaan we nu na bij wie maatschappelijk onbehagen zoal voorkomt, afgaande op het onbehagen-debat. Om te beginnen wordt in dat debat nogal eens benadrukt dat maatschappelijk onbehagen een positieve tegenhanger kent: het breed ervaren gevoel van maatschappelijke achteruitgang zou opvallend contrasteren met een juist hoge mate van tevredenheid met het eigen leven. Dat stelt bijvoorbeeld oud-SCP-directeur Paul Schnabel, bekend van de oneliner 'Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht'.[31]

Volgens Schnabel staat de 'doemstemming' die er sinds begin deze eeuw als een soort permanente smog boven ons land zou hangen niet in verhouding tot de feitelijk sterk verbeterde kwaliteit van leven ten opzichte van eerdere perioden. Als logische oorzaak voor deze door hem gesignaleerde discrepantie tussen enerzijds maatschappelijk onbehagen en anderzijds persoonlijk welbevinden, voert hij het volgende aan: 'In de samenleving is er altijd een groep van 15, 20 procent die structureel het gevoel heeft dat het niet eerlijk is, dat het niet goed gaat, dat zij altijd de prijs moesten betalen.[32] Er was geen echte partij die hen vertegenwoordigde. Dat deed Fortuyn voor het eerst. (…) Die mensen hebben nu een stem, maar de onvrede wordt er alleen maar groter door. Want die stem versterkt het beeld dat de politiek uit een kleine coterie bestaat die alles regelt. Kijk naar Wilders, die zegt in het parlement: die 1,5 procent koopkrachtstijging stelt niks voor, want de zorgkosten stijgen, dit stijgt, dat stijgt. Als goed parlementariër had hij kunnen weten dat dat allemaal al is meegerekend in die 1,5 procent. Maar het is politiek aantrekkelijk om dat niet te vertellen.' En: „Het lastige is: het zit in de volksaard, voor zover die bestaat, om een beetje zuinig te zijn, om niet te openlijk aan bewieroking van onszelf te doen. Ik denk wel dat er een taak ligt voor de media: die hebben er een handje van vooral negatieve dingen te beschrijven. De dingen die dagelijks goed gaan zijn geen nieuws.'

1.3.2 'In de periferie gaat het slecht'

Schnabel zegt dus dat er 'standaard' een minderheid van de bevolking is die zich min of meer misdeeld en dus vergeten 'voelt', en dat de opkomst van populistische partijen en de neiging van media tot uitvergroting van allerhande zaken een veel bredere

groep mensen opzadelt met het beeld van een problematische samenleving en een falende politiek. Onder verwijzing naar bewust verkeerde beeldvorming door bijvoorbeeld de PVV en naar de fixatie op slecht nieuws aan de zijde van de journalistiek relativeert hij aldus de ernst van maatschappelijk onbehagen vergaand.

De sociologen Bram van Vulpen en Martin Schultz daarentegen stellen dat ‘persoonlijk gevoeld verlies’ juist een niet te negeren factor is in beschouwingen over de staat van hedendaagse Europese samenlevingen. Zij vergeleken het publieke debat zoals dat wordt gevoerd in dagbladen in Frankrijk, Duitsland, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, België en Denemarken om meer zicht te krijgen op deze groep(en) verlorenen. Op basis daarvan opperen zij een verband tussen onbehagen en ‘de periferie’, waarbij zij dit laatste begrip niet louter ruimtelijk opvatten. Volgens hen is maatschappelijk onbehagen te vinden in ‘vele periferieën’, die bovendien niet noodzakelijkerwijs samenvallen of met elkaar zijn verbonden.

Zo onderscheiden Van Vulpen en Schultz behalve een territoriale ‘rand’ ook *een politieke, sociale, economische en culturele periferie*. Met als overeenkomst dat de betreffende burgers er in hun eigen beleving ‘bijhangen’; zij vinden naar hun gevoel geen gehoor bij de politiek, hebben het idee niet daar te wonen waar het echte leven zich afspeelt, verwachten sociaal niet hogerop te komen, zien geen perspectief qua inkomensverbetering en voelen zich niet (meer) thuis in hun eigen leefomgeving. Van Vulpen en Schultz: ‘Persoonlijk geluk en welvaart worden in de periferie ervaren als minder en verminderd. En dat beeld wordt in media alleen maar versterkt door artikelen over een teloorgang van de natie, instabiliteit en onveiligheid in het land. De klappen worden gevoeld in de periferie wat tot ‘boze’, ‘bange’ of ‘bezorgde’ burgers leidt.’[33]

Uit cijfers van bijvoorbeeld het CBS van juli 2020 blijkt ook dat onbehagen (opgevat als pessimisme) niet gelijk is verdeeld over bevolkingsgroepen. Dat wil niet zeggen dat het *beperkt* blijft tot degenen die tot een of meer van de hierboven genoemde vijf perifereieën kunnen worden gerekend. ‘Tussen mannen en vrouwen is er geen verschil, maar wel naar leeftijd. Naarmate deze hoger is, neemt ook het onbehagen toe (…). Ook is het onderwijsniveau onderscheidend. (…) Bij het inkomen onderscheidt vooral de groep met het hoogste inkomen zich met minder onbehagen ten opzichte van de drie lagere-inkomensgroepen. (…) De mensen met een niet-westerse migratieachtergrond hebben iets minder maatschappelijk onbehagen dan zowel degenen met een westerse als een Nederlandse achtergrond’, aldus het CBS.[34]

De tegenstelling die Schnabel ziet tussen persoonlijk welzijn en bezorgdheid over de (toekomstige) toestand van de samenleving lijkt ons overigens sowieso kunstmatig: zowel op het persoonlijke als op het maatschappelijke vlak kan men op sommige punten voorspoed ervaren, en tegelijk, op andere punten, zorgen hebben. Deze nuance komt ook naar voren in een uitgebreid onderzoek van de progressieve, ‘kosmopolitische’ Amerikaanse socioloog Arlie Hochschild. Vijf jaar lang trok zij op met Trump-stemmers, woonachtig in de overwegend arme staat Louisiana. In een interview met Vrij Nederland zei ze in november 2016 dat ze hen niet alleen beter was gaan begrijpen, maar ook ‘onverwachts zelfs sympathie’ voor deze landgenoten had gekregen. ‘Ik had gedacht dat ze boos waren’, aldus Hochschild, maar ze hadden vooral last van het gevoel ‘vreemdeling in eigen land’ te zijn geworden. En verder ‘waren [ze] gewoon net als ik bezorgd over hoe ons land steeds meer verdeeld raakt.’ Tijdens haar onderzoek merkte Hochschild ook dat er ‘veel meer diversiteit in deze groep mensen [zit] dan wordt aangenomen. Veel mensen die ik sprak, waren juist goed geïnformeerd en intelligent. Op andere gebieden waren ze ook best succesvol.’[35]

1.4 Licht ontstemd of zwaar verhit?

1.4.1 Online en offline escalatie

Tot besluit van dit hoofdstuk gaan we in op de vraag of anno 2021 de term ‘onbehagen’ niet (deels) achterhaald is. Volgens de puur talige betekenis van het woord is bij onbehagen zoals Van Dale zegt sprake van een ‘onaangenaam gevoel, (lichte) ontstemming’. De combinatie met ‘maatschappelijk’ komt bij Van Dale trouwens niet voor. Een eerder aangehaalde verkenning van het ministerie van BZK uit 2017 werpt op de gevoelskant van maatschappelijk onbehagen het volgende licht: ‘Maatschappelijk onbehagen is een latente houding. Het is een onderstroom in de samenleving. Daarin schuilt voor ons ook het onderscheid met fenomenen als maatschappelijke onrust of boosheid (…). Bij sommige delen van de bevolking ligt maatschappelijke onrust of boosheid in het verlengde van het onbehagen: zij hebben meer woede, oordelen negatiever over ontwikkelingen en hebben een groter ressentiment (…). Bij maatschappelijke onrust of boosheid komt het onbehagen aan de oppervlakte, is het de bovenstroom in de samenleving geworden.’

In het discours over onbehagen kom je beide varianten van onbehagen vaker tegen: een relatief milde, sluimerende en een intensere, manifeste. Zo kent het Duits de woorden *Angstbürger* en *Wutbürger*. De vraag is of we momenteel nog steeds vooral met smeulende gevoelens te maken hebben of dat de ‘veenbrand’ van Kim Putters heeft plaatsgemaakt voor een permanent verhitte samenleving waarin steeds meer individuen en groeperingen grensoverschrijdend gedrag vertonen.

Volgens een hoofdredactioneel commentaar in *NRC Handelsblad* uit augustus 2020 is er inderdaad sprake van maatschappelijke verwildering. De krant schreef deze situatie toe aan ‘een complex samenspel van, onder meer, reële maatschappelijke kwesties, de polariserende werking van (sociale) media, en de onvoorspelbare massapsychologie van de pandemie’, en signaleerde:

> ‘Een beetje woede op zijn tijd was ook voor corona niets geks op Twitter en Facebook. Maar sinds de pandemie ontaarden er nog meer discussies dan anders in giftige identiteitsstrijd en gescheld. Of het nou gaat over racisme, coronamaatregelen of de moord op een 24-jarige man uit Badhoevedorp: discussies worden lang niet altijd op feiten gevoerd maar op aannames, extrapolaties en interpretaties. Debatten worden minder tussen redelijke individuen gevoerd en meer tussen boze zwermen die er vooral op gebrand zijn om tegenstanders moreel verdacht en monddood te maken in plaats van ze te overtuigen.’[36]

Enkele dagen eerder had conflictdeskundige Friedrich Glasl in dezelfde krant verteld over een toenemende 'maatschappelijke opgewondenheid'. In veel Europese landen, zei Glasl, is sprake van 'een maatschappelijke escalatie die de gevarenzone nadert of daar zelfs al voorbij is.'[37] Nog geen twee weken later, nog steeds in augustus 2020, merkt politiek commentator Tom-Jan Meeus eveneens in *NRC Handelsblad* op dat de omgangsvormen ook *buiten* het internet ruiger worden: 'Ik heb de indruk dat mensen in het echte leven steeds vaker sociale media naspelen. Het valt op bij demonstranten tegen coronamaatregelen. De routinematige overdrijvingen: met een paar honderd man claimen dat je 'het volk' bent. Het zuigen: agenten en politici met spugen of schreeuwen provoceren. De hysterie: eerst van alles beweren en dan klagen dat het hier een dictatuur is. De agressie: de zucht naar tumult en geweld.'[38] De avondklokrellen van eind januari 2021 waren een volgend dieptepunt.

1.5 Conclusie

1.5.1 Een psychologisch paradigma

In dit hoofdstuk passeerden verschillende opvattingen over bronnen, omvang, dragers en ernst van maatschappelijk onbehagen de revue, ontleend aan het politieke, publieke en academische debat over dit onderwerp. Ook plaatsten we kanttekeningen bij een aantal gezichtspunten en interpretaties. Een en ander combinerend ontstaat de volgende indruk wat betreft *de toestand van de samenleving:*

- dat we leven in een land en werelddeel waarin er zich in de afgelopen eeuw(en) uit oogpunt van welvaart, gezondheid, vrijheden, veiligheid en recht grote positieve veranderingen hebben voorgedaan;
- dat er in Nederland nog altijd veel goed gaat, niet alleen op individueel niveau, maar ook op het sociale vlak;
- dat veruit de meeste mensen de liberale democratie verkiezen boven enig ander politiek systeem;
- dat een bepaalde mate van onbehagen, onzekerheid en gedesoriënteerd zijn bij het leven en het samenleven hoort.

Maar ook:

- dat ingrijpende en zich snel voltrekkende maatschappelijke, technologische en economische ontwikkelingen behalve vooruitgang telkens ook 'verlies' (sociaal, economisch, cultureel, ruimtelijk) en nieuwe vormen van ongelijkheid, onzekerheid en onvrede met zich meebrengen;
- dat het medialandschap in toenemende mate bestaat uit diverse digitale platforms waarop de juistheid van informatie niet wordt afgemeten aan journalistieke, wetenschappelijke dan wel rechtsstatelijke standaarden, waardoor een gedeelde basis van onderwerpen en feiten in het publieke en politieke debat steeds vaker ontbreekt (en ook dat betekent 'verlies');
- dat er binnen politiek en bestuur sprake is van structurele problemen, waaronder een gebrek aan een solide inhoudelijk perspectief ('waarom zijn wij op aarde').

Verder laat onze analyse van twintig jaar praten en denken over maatschappelijk onbehagen zien dat dit debat in hoge mate diffuus is geweest. Zo constateerden we dat er weinig overeenstemming is over de inhoudelijke *bronnen* van onbehagen. Daarnaast viel op dat het *vocabulaire* dat aan discussies over 'maatschappelijk onbehagen' vastzit vaak onprecies en sterk psychologisch gekleurd is. Zo is 'onbehagen' *zelf* al een sterke gevoelsterm, maar zie ook aanpalende formuleringen als 'een collectieve negatieve stemming', 'met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht', 'de burger' die zich 'niet gehoord' voelt, de 'boze burger' en de burger die zich in Nederland of in zijn/haar directe leefomgeving 'niet meer thuis' voelt. De emotionele lading van dit discours maakt de ervaren problemen niet minder reëel, maar op deze manier valt het niet mee om met een zakelijke beleidsagenda bij 'maatschappelijk onbehagen' aan te sluiten. In het volgende hoofdstuk laten we zien dat dit in de afgelopen jaren inderdaad niet is gelukt.

1.5.2 Generiek maatschappelijk onbehagen (GMO)

Eerder merkten we op dat (regionaal) maatschappelijk onbehagen een serieus te nemen verschijnsel is, vanwege onder meer de sociale en politiek-bestuurlijke risico's die ermee verbonden zijn. Het is dan ook zaak om alsnog tot een omschrijving ervan te komen die voor beleidsmakers inzichtelijk en hanteerbaar is. Mede op basis van verderop in dit rapport bijeengebrachte inzichten en empirische gegevens introduceren wij daarom tot besluit van dit hoofdstuk het concept 'generiek maatschappelijk onbehagen' (GMO). Achtereenvolgens onderscheiden wij daarbinnen:

- Maatschappelijk onbehagen over **de persoonlijke situatie**, in de zin van bijvoorbeeld 'Mijn baanzekerheid, gezondheid, sociale positie verslechtert of dreigt te verslechteren'.
- Maatschappelijk onbehagen over **een collectieve situatie**, in de zin van 'De positie van een maatschappelijke groep waartoe ik behoor (bijv. vrouwen, boeren, migranten, LHBTQ's, praktisch opgeleiden, leraren, Zeeuwen, plattelandsbewoners, mensen met een laag inkomen) verslechtert of dreigt te verslechteren.'
- Maatschappelijk onbehagen over **de samenleving en de politiek**, bijvoorbeeld in de zin van: 'De manier van samenleven om mij heen verslechtert of dreigt te verslechteren' (denk aan: polarisatie, verruwing in de omgang tussen mensen en groepen); 'De politiek en het openbaar bestuur doen niet wat ze moeten doen of slagen er niet in de noden en zorgen die ik belangrijk vind, goed aan te pakken.' En 'Naar mensen zoals ik wordt tegenwoordig niet meer geluisterd.'

Onze opvatting van *regionaal* maatschappelijk onbehagen (RMO) sluit hier nauw bij aan. Dit concept introduceren we aan het slot van hoofdstuk 3.

[1] Geciteerd in Safranski, R. (2003), *Hoeveel globalisering verdraagt de mens?,* Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.
[2] Putters, K. (2019), *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving,* Amsterdam: Prometheus.
[3] Berg, C.F. van den (2018), *Van zuilen naar bubbels. De toekomst van consensusbestuur in een geglobaliseerde samenleving,* oratie Rijksuniversiteit Groningen.
[4] Een fragment daaruit werd besproken door Bas Heijne in diens essay *Onbehagen. Nieuw licht op de beschaafde mens,* Amsterdam: Ambo/Anthos, 2016.
[5] De laatste vier voorbeelden zijn ontleend aan Jong, S. de, ‘De pure decadentie van het “bejaarde” Amerika en Europa’, *NRC Handelsblad,* 12 juni 2020.
[6] Steur, B,. E, van Doorne en T. Zandstra (2017), *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur. Strategische verkenning,* ministerie van BZK.
[7] Deze omschrijving gebruikt het SCP in zijn rapport *Dealen met de grote wereld. Globalisering in de publieke opinie en op het werk* (2021).
[8] 'Vijftig jaar geleden veranderde er ook veel, maar de grote lijnen van de samenleving bleven overeind. Dat is nu heel anders. Mode, denkbeelden en virussen verspreden zich momenteel verder en sneller dan vijftig jaar geleden. Ook macro-ontwikkelingen verlopen steeds sneller [net als] de halfwaardetijd van politieke en maatschappelijke\ bewegingen’, WRR (2012), *Vertrouwen in burgers.*
[9] Safranski,R. (2003), H*oeveel globalisering verdraagt de mens?*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.
[10] Turnhout, M. van, ‘Filosoof Peter Venmans over een vergeten deugd: “Er was een tijd waarin discretie hoog gewaardeerd werd”’, *Trouw,* 25 februari 2019.
[11] In de Europese en Amerikaanse politieke arena nam de kritische aandacht voor de schadelijke macht van grote techbedrijven sinds ongeveer 2016 beduidend toe. Ons land reageerde vertraagd. Zo is pas in het voorjaar van 2020 een Kamercommissie ‘digitale zaken’ ingesteld. Veelzeggend is deze opmerking van politiek analist Tom-Jan Meeus in ‘Waarom heel Den Haag het verkeerde spel kon gaan spelen: integriteitsbingo’, *NRC Handelsblad,* van 26 september 2020: ‘Na corona [zijn sociale mediaplatforms] de grootste bedreiging van de democratie én het maatschappelijk leven, van de samenhang daarvan, van het voortbestaan ervan, en je mag wel hopen dat partijen dit in de campagne met hoofdletters agenderen’.
[12] Zie bijvoorbeeld Brink, G. van den (2020), *Ruw ontwaken uit een neoliberale droom*, Amsterdam: Prometheus.
[13] Zonderop, Y., ‘De politiek is overvraagd’, *De Groene Amsterdammer,* 8 maart 2017.
[14] Denkwerk (2019), *Onrust in voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om grip en inbedding.*
[15] SCP (2019), *Burgerperspectieven 2019/4;* zie ook Wijnberg, R., *‘We zijn het veel meer eens dan we denken’*, De Correspondent, 24 december 2019.
[16] Rusman, F. ‘Groei islamofobie is een mythe’, *NRC Handelsblad* 11 december 2015.
[17] Visser, M., M. Gesthuizen en P. Scheepers, ‘The crowding in hypothesis revisited: new insights into the impact of social protection expenditure on informal social capital’, *European Societies* (20)2, 2018; Tonkens. E., ‘Als overheid zich terugtrekt participeren mensen juist minder’, *NRC Handelsblad,* 1 november 2014.
[18] Kok, A. (2017), *Binding genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven,* Haarlem: Trancity-Valiz. Verder: Het vertrouwen in politici is Nederland al decennia min of meer stabiel, en de representatieve democratie is met afstand de populairste bestuursvorm onder Nederlanders, zie bijv. Meer, T. van der (2018), ‘De politieke participatie-paradox’, in: *Democratie: nieuwe ontwikkelingen,* Oisterwijk:WLP.
[19] Bezemer, D., ‘Ressentiment’, *De Groene Amsterdammer,* 12 augustus 2020. Zie ook Stoker, J. en H. Garretsen, ‘Maatschappelijk onbehagen bestrijd je met heldere politieke keuzen’, FD, 6 januari 2020.
[20] Smeekes, A. en L. Mulder (2016), *Verliesgevoelens in relatie tot de multi-etnische samenleving onder autochtone Nederlanders,* WRR Working Paper 22.
[21] De citaten komen uit een persbericht van het SCP van 21 februari 2019.
[22] Zie bijv. ‘WRR (2006), *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*
[23] Tjeenk Willink, H. ‘Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink. Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord)’, 27 juni 2017; zie ook Tjeenk Willink, H. (2018), *Groter denken, kleiner doen.* Een oproep, Amsterdam: Prometheus.
[24] Omtzigt, P. (2021), *Een nieuw sociaal contract,* Amsterdam: Prometheus.
[25] Hooven, M. ten, ‘Binnen een denkbeeldige cirkel. Corona en democratie’, *De Groene Amsterdammer,* 7 december 2020.
[26] Gerrit van de Kamp, voorzitter van politievakbond ACP, zei op 22 juni tegen het *AD:* ‘De politie ligt voortdurend onder een vergrootglas. Elk incident wordt tot in het kleinste detail breed uitgemeten, ook in de media. Agenten willen dat niet meer.’
[27] Volgens Eefje Steenvoorden is ‘maatschappelijk pessimisme’ een synoniem voor maatschappelijk onbehagen, zie ‘Maatschappelijk pessimisme heeft gevolgen voor de democratie’, www.socialevraagstukken.nl, 25 augustus 2016.
[28] Denkwerk (2019), *Onrust in voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om grip en inbedding.*
[29] CBS (2020), *Vertrouwen, maatschappelijk onbehagen en pessimisme.*
[30] Fortuin, A., ‘Openhartige “spagaatminister” Carola Schouten voelt noodzaak tot reflectie’, *NRC Handelsblad,* 17 augustus 2020.
[31] Schnabel, P. (2018), *Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht. Het gevoel van Nederland,* Amsterdam: Prometheus. Zie ook Bles, A.M. van der, T. Postmes en R.R. Meijer, ‘Understanding Collective Discontents: A Psychological Approach to Measuring Zeitgeist’, PLoS ONE 10(6), 2015.
[32] Met de formulering ‘er is altijd een groep’ suggereert Schnabel volgens ons ten onrechte dat dit een acceptabele of niet te veranderen situatie is.
[33] Vulpen, B. en M. Schultz, ‘Maatschappelijke onbehagen in de periferie’, www.socialevraagstukken.nl, 19 april 2017.
[34] CBS (2020), *Vertrouwen, maatschappelijk onbehagen en pessimisme.*
[35] Visscher, M., ‘Deze socioloog stapte over de empathiemuur: “Trump-stemmers zijn niet gek”’,*Vrij Nederland,* 2 november 2016.
[36] ‘Giftige sfeer op sociale media is bedreiging voor democratie’, *NRC Handelsblad* (hoofdredactioneel commentaar), 13 augustus 2020.
[37] Noort, W. van, ‘Hoe je een ruzie op sociale media deëscaleert’, *NRC Handelsblad,* 11 augustus 2020.
[38] Meeus, T-J., ‘Nieuwe waardigheid in een instabiele tijd’, *NRC Handelsblad,* 25 augustus 2020.

‘Hoewel de individuele vrijheid en gelijkheid in de loop der jaren enorm zijn toegenomen, constateert Buma dat de gewone Nederlanders onderweg iets heel wezenlijks zijn kwijt geraakt: hun herkenbare gemeenschap met haar haar vertrouwde cultuur, identiteit en omgangsvormen.’

Bericht op de website van het CDA over de H.J. Schoo-lezing 2017 die op 1 september van dat jaar werd uitgesproken door toenmalig partijleider Sybrand-Buma.

‘Buma kiest, zijn Schoo-lezing tussen de regels door lezend en lettend op de half verstolen bijzinnen, positie op de rechtervleugel als een Trump-light, die de ‘boze Nederlander’ tot normale Nederlander verklaart (…).’

Hans Goslinga, 10 september 2017[1]

2. De politieke landing van maatschappelijk onbehagen

2.1 De politieke obsessie met het gemoed van de burger

Aan het eind van hoofdstuk 1 kwam naar voren dat ons digitale publieke klimaat in hoge mate direct, vluchtig, persoonlijk en emotioneel is: met minstens één been leeft bijna iedereen tegenwoordig in een 'onmiddellijkheidscultuur'[2]: de virtuele werkelijkheid waarin vele miljoenen aardbewoners zich voortdurend in woord en beeld manifesteren en onderling eenvoudig kunnen communiceren, waarin snel en 'contactloos' wordt geconsumeerd, en waarin via sociale mediaplatforms à la minute kan worden gereageerd en geoordeeld. Voor het politieke landschap heeft dat grote gevolgen: 'De sociale media hebben geleid tot een tirannie van het moment, waarin het populisme met zijn 'politiek van de onmiddellijkheid' gedijt en de traditionele politiek vooral het ongemak ervaart', aldus de ook hierboven al even geciteerde politiek commentator Hans Goslinga.[3] Daarbij kan worden opgemerkt dat er in Nederland geen politieke spelers meer zijn die zich niet van sociale media bedienen.[4]

Tegen de achtergrond van deze emotiecultuur schreef terrorismedeskundige Beatrice de Graaf op 17 mei 2018 in haar vaste *NRC*-column over wat zij 'onze steeds hysterischer nationale democratische inboedel' noemde. Aanleiding is de dan nog niet beantwoorde vraag of een arrestant van Syrische komaf terroristische intenties had toen hij in Den Haag drie mensen neerstak. Volgens De Graaf zijn experts mogelijk *nog maanden* zoet met het onderzoeken van deze zaak, maar, betoogt ze: 'Zoveel geduld hebben de bezorgde burgers [zich driftig roerend op internet] niet; zij wisten meteen dat het een terrorist is, want messtekende moslim. Dit is niet *trial by media*, maar schuift op richting *Volksjustiz*'. De Graaf: 'Bij elk extra bewijsstuk (…) dat boven tafel komt, wordt niet erkend dat die zorgvuldig opererende organen netjes hun werk doen en daar bovendien nog redelijk transparant over communiceren, maar wordt meteen de eigen gepostuleerde intuïtie als bewezen aangetoond. Zie je wel! Het was dus toch een terrorist. Dat je om je theorie te staven net zo hard naar witte zwanen moet zoeken, als naar de afwezigheid van zwarte, en daar ook wat tijd aan moet besteden, wordt te vaak vergeten.'[5]

De toegenomen culturele en politieke rol van gevoelens[6] en de gewenning aan directheid zijn evenwel niet alleen het gevolg van digitale technologieën die openlijke lichtgeraaktheid, haat en impulsiviteit in bepaalde kringen hebben genormaliseerd − steeds meer ook *off*line[7]. Al éérder bracht een complex samenspel van sociale processen, politieke keuzes en nieuwe (analoge) technieken met zich mee dat voor plezierig samenleven onmisbare deugden als ingetogenheid, verdraagzaamheid en kalm beraad onder druk kwamen te staan.

Volgens onbehagen-*watcher* van het eerste uur Bas Heijne[8] fungeerde een door de Verlichting geïnspireerd *rationeel humanisme* in onder andere ons land lange tijd als politiek-moreel richtsnoer. In de afgelopen decennia echter, zo betoogt hij[9], maakte dit humanisme plaats voor populistische denkwijzen (afkeer van de gevestigde orde, weerzin tegen de open, plurale samenleving, heimwee naar een samenleving die nooit heeft bestaan). Als oorzaken daarvoor wijst Heijne vier verschijnselen aan die de maatschappij sinds de jaren zestig geleidelijk een ander gezicht hebben gegeven: individualisering, globalisering, immigratie en de opkomst van een populaire, persoonsgerichte 'mediacultuur' (van persoonlijke column en human interest-journalistiek, tot televisietalkshow en het internet). Door die alomtegenwoordige mediacultuur zijn wij het volgens Heijne vanzelfsprekend gaan vinden om de wereld vooral vanuit ons eigen subjectieve perspectief te zien. Het persoonlijke en herkenbare viert nu zodoende hoogtij; het afstandelijke, objectieve en universalistische denken raakte op de achtergrond. En in zo'n cultuur, stelt Heijne evenals Goslinga, gedijt het populisme, met zijn romantisering van het 'eigene'.

Naast dit 'primaat van lifestyle' was een voedingsbodem voor populisme óók, stelt Heijne, dat 'de weldenkenden' in ons land te lang blind zijn geweest voor het feit dat veel burgers in deze geglobaliseerde, hoogtechnologische tijden 'smachten' naar een gemeenschap waarmee zij zich kunnen vereenzelvigen.[10] De positieve houding van progressieve denkers en politici tegenover globalisering en immigratie heeft volgens hem geleid tot een samenleving die voor veel mensen onprettig is gaan aanvoelen: multicultureler, versnipperder, zakelijker. Hierdoor zouden onredelijke trekken in de menselijke natuur zijn losgewoeld.

Andere publicisten die zich over de aantrekkingskracht van het populisme hebben gebogen (en ook Heijne zelf) wijzen daarnaast op het feit dat sinds eind vorige eeuw de middenpartijen ideologisch leegliepen, waardoor 'politiek bedrijven verbleekte tot pragmatisch besturen'[11]. Dit tekort aan 'visionaire kracht' noemden we in hoofdstuk 1 al als een van de bronnen van maatschappelijk onbehagen die in het discours daarover naar voren komen.

2.2 Populistische thema's als onderdeel van beleid

2.2.1 Radicalisering van het politieke midden

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat bepaalde maatschappelijke processen die in het onvrede-discours als bron van maatschappelijk onbehagen gelden ook een bron zijn van populistisch succes: onder andere de sociale en culturele 'verliesgevoelens' die met de betreffende maatschappelijke processen in verband worden gebracht, leiden oppervlakkig gezien al snel naar de 'oplossing' van de overzichtelijke, veilige gemeenschap zoals die wordt beloofd door populistische partijen.[12]

Zowel dat populistische succes als ook het feit dat het zo alarmerend klinkende, 'maatschappelijk onbehagen' twintig jaar lang een

groot en grotendeels ongespecificeerd politiek thema kon blijven, hangt volgens ons nauw samen met de emotiecultuur die we schetsten: daarin konden de 'boze', 'bezorgde', 'vergeten' of 'verweesde' burger uitgroeien tot sterke media-archetypen. En zodoende zagen ook traditioneel gematigde partijen zich genoodzaakt de boosheid van de burger als een centraal uitgangspunt te nemen.[13]

'Mensen voelen zich niet meer gehoord'; 'mensen voelen zich niet meer gerepresenteerd', zo klonk het de laatste jaren veelvuldig in en rond politiek Den Haag. Van Geert Wilders (PVV) en Gerdi Verbeet (PvdA) tot Gert-Jan Segers (CU) en de in 2017 ingestelde Staatscommissie Parlementair Stelsel.[14] Belangstelling voor zorgen en noden in de samenleving is natuurlijk een voorwaarde voor goede politiek en goed bestuur. Problematisch is echter dat het grofmazige media-beeld van boze, verweesde burgers door politici van bijna alle stromingen al te snel en angstvallig is omarmd. Deze emotioneel-populistische reflex, vermengd met aloude ideologische voorkeuren, wetenschappelijke input en ook rationele financiële overwegingen (zie de volgende paragraaf), leidde tot de volgende beleidskoers: *minder Den Haag, minder 'elite', minder representatieve democratie, minder overheid, minder Europa en minder migratie, en juist méér samenleving/'gemeenschapszin', oftewel; meer lokaal bestuur (decentralisatie), meer burgerparticipatie (zowel sociaal als politiek-bestuurlijk), meer (territoriaal opgevatte) 'eigenheid' en meer 'Nederlandse waarden'*.

Hiermee zeggen we niet dat er op het functioneren van instituties geen kritiek valt te geven wel (daar is juist alle reden toe). Wel stellen we vast dat de door een luidruchtige minderheid beklaagde instituties *als zodanig* zelden krachtig werden verdedigd. In plaats daarvan gingen politici van links tot rechts mee in de mantra van 'de systeemwereld' die niet aansluit bij 'de leefwereld' van burgers. Feitelijk is die constatering ten dele juist, maar het negatief afschilderen van de systeemwereld is niet de oplossing. Onze politieke instituties zijn immers juist ontstaan en bevochten om onenigheid goed te kunnen kanaliseren (er is tenslotte niet één leefwereld) en om ook andere publieke belangen te dienen. Daarom is het slimmer om die instituties waar nodig te versterken dan om 'de burger' of 'de samenleving' te verheerlijken.

De bovenaan dit hoofdstuk aangehaalde lezing van toenmalig CDA-leider Sybrand Buma uit 2017 is typerend voor de genoemde accentverschuivingen in het politieke midden. In zijn boek *The Far Right Today* gaat politicoloog Cas Mudde in op de zogenoemde vierde golf van naoorlogs rechtspopulisme in de wereld: in Europese landen, de Verenigde Staten, Brazilië en India. Hij benoemt daarbij de 'mainstreaming' en normalisering van rechtspopulistische denkbeelden en retoriek door middenpartijen als één van de belangrijkste verklarende factoren.[15] Zo bewoog ook de PvdA mee op het spectrum van onder andere het populistische *identiteitsthema*: haar leider Lodewijk Asscher pleitte voor een 'progressief patriottisme': 'Progressief patriottisme is nodig als tegengif tegen politiek die nationalisme alleen gebruikt als negatief instrument, maar ook als alternatief tegen kosmopolitische politiek die het verlangen naar gemeenschapszin en eigen identiteit ridiculiseert of verdacht maakt.'[16]

2.2.2 Decentralisatie en lokale burgerparticipatie

In deze paragraaf werpen we nader licht op de populistische ondertonen in het Nederlandse politieke denken en beleid van de afgelopen tien tot twintig jaar. Zo is ook het bevorderen van de *zeggenschap en zelfredzaamheid* van burgers op het lokale niveau deels op te vatten als een manier om in te spelen op enerzijds anti-institutionele sentimenten en anderzijds (vermeende) verlangens naar een hechte 'gemeenschap'. Weliswaar klonken pleidooien voor democratische vernieuwing en meer eigen verantwoordelijkheid ook al in de vorige eeuw (dus voor het begin van de huidige golf van maatschappelijk onbehagen) maar door het populistisch-sentimentele politieke klimaat van de laatste jaren kregen deze ideeën de wind flink mee.

Op dit vlak presenteerden de kabinetten Rutte 2 (VVD en PvdA) en Rutte 3 (VVD, CDA, D66 en ChristenUnie) een aantal opmerkelijke beleidsconcepten,[17] waaronder de 'participatiesamenleving': bij wijze van lokaal alternatief voor de nationale verzorgingsstaat moesten burgers meer voor zichzelf, buren en familie gaan zorgen.[18] Gemeenten die in dit kader als meest 'nabije' overheid sinds 2015 verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Jeugdwet, de WMO en de Participatiewet moeten deze 'eigen kracht' en benutting van het 'eigen netwerk' stimuleren.

Ook in 2013, en verwant met de participatiesamenleving, deed het idee 'doe-democratie' zijn intrede: ruimte creëren voor burgerinitiatieven in de sociale en ruimtelijke sfeer, buiten de gemeenteraad om. Daarnaast werd door de minister van BZK de 'meervoudige democratie' gelanceerd: een niet grondwettelijk democratiemodel waarbinnen de representatieve democratie wordt 'aangevuld' met allerlei vormen van 'participatieve democratie' die burgers een directe(re) invloed geven op beleid en/of besluitvorming. En in het Regeerakkoord van 2017 werd het 'Right to Challenge' opgenomen: de mogelijkheid om als collectief van burgers of maatschappelijke organisaties taken van de overheid over te nemen.

Verder werd in het zogenoemde sociaal domein *'maatwerk'* geïntroduceerd als quasi-mensvriendelijk beleidsprincipe: al naar gelang persoonlijke en geografische omstandigheden mocht lokaal beleid voortaan van geval tot geval verschillen. Gemeenten zouden namelijk het beste in staat zijn om te bepalen welke voorzieningen voor wie het meest 'passend' zijn. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) sprak in dat verband in 2013 van ontkomen aan 'de gelijkheidsfuik': 'Maatschappelijke initiatieven maken [als het goed is] verschil. Dat betekent dat ze beter aansluiten bij de wensen van hun doelgroep, bijvoorbeeld doordat ze een bepaalde leefstijl ondersteunen, maar ook uitsluiten op basis van de identiteit die ze vertegenwoordigen en de missie die zij uitvoeren.'[19]

Invloedrijk pleitbezorger van een samenleving waarin overheid en politiek zich terugtrekken ten behoeve van nieuwe en variabele vormen van burgerparticipatie, was ook de Raad voor het openbaar bestuur (ROB). Die schreef in 2012:

> 'Verwijten aan het adres van burgers dat zij zich niet betrokken voelen bij de publieke zaak of hun verantwoordelijkheid niet nemen, zijn misplaatst. De vitale samenleving, waarin

> mensen zich volop inzetten, bestaat al. Het is de overheid die moet veranderen. In de oude situatie hanteert de overheid een participatieladder voor burgers, waarin de overheid aangeeft hoeveel inspraak burgers mogen hebben. In de nieuwe situatie moet er een participatietrap voor de overheid komen. Loslaten is de belangrijkste trede; geef burgers alle ruimte. En reguleer alleen iets, wanneer dat echt nodig is'.[20]

De ROB zou dit meer burger/minder overheid-geluid volhouden tot en met 2017:

> 'In een geïndividualiseerde samenleving, met een steeds stijgend onderwijsniveau en ongekende beschikbaarheid van informatie willen burgers niet alleen vertegenwoordigd worden, ze willen – zeker ten aanzien van zaken die hen rechtstreeks raken – zelf kunnen beslissen. Zij blijven vertrouwen houden in een stelsel van representatieve democratie, maar kijken bijzonder kritisch naar de rol van politici en politieke partijen. Het feit dat democratie in de regel beperkt wordt tot hetgeen zich in de politieke arena afspeelt, verdraagt zich steeds minder met de behoefte van veel mensen zelf het stuur van hun leven in handen te houden.'[21]

Ook andere wetenschappelijke adviezen[22] inspireerden vrijwel alle partijen in de Tweede Kamer om in hun verkiezingsprogramma's van 2012 te pleiten voor een terugtredende overheid en een grotere maatschappelijke rol van burgers.[23] Vervolgens nam het parlement op 20 december 2012 unaniem de motie-Voortman aan, waarin de regering werd verzocht 'te concretiseren of, en zo ja op welke manier, zij van plan is zeggenschap over te dragen aan burgers en hoe zij deze overdracht wil bevorderen op lokaal niveau.' Deze participatie-ambities werden vervolgens vertaald in het zojuist geschetste kabinetsbeleid onder de titels 'Democratic Challenge' (2015-2018) en 'Democratie in actie' (2018-2021), en in het al genoemde Right to Challenge. Aansluitend kwam het kabinet Rutte 3 in 2020 met het wetsvoorstel 'Versterking participatie op het decentrale niveau'.

De populistisch-sentimentele dimensie van de zojuist besproken verschuivingen van Haags beleid naar lokaal beleid, van overheid naar (participatie)samenleving, en van representatieve democratie naar participatieve democratie, schuilt volgens ons in twee dingen. In de eerste plaats getuigen deze drie verschuivingen van een 'weg-met-ons'-mentaliteit[24]: de (onterechte) gedachte dat de meeste mensen genoeg hebben van (Haagse) politici. Hieraan voegen wij meteen toe dat al veel langere tijd sprake is van het verleggen van centrale politieke visievorming en verantwoordelijkheid naar lagere overheden, andere overheidsorganen, burgers en private instellingen.[25] Aanvankelijk lagen vooral het streven naar lagere kosten en het willen verkleinen van politiek-electorale risico's aan die ontwikkeling ten grondslag (zie onze bespreking van het New Public Management-denken in hoofdstuk 3)[26]. Maar in onze waarneming is meer recent ook 'politieke zelfaversie' (of: handelingsverlegenheid) hierbij een rol gaan spelen, en we zien dat als een gevolg van het misplaatste idee dat onbehagen onder meer als anti-elite/anti-instituties moet worden begrepen.

In de tweede plaats betitelen we de focus op een lokale participatiesamenleving en nieuwe lokale democratie als 'populistisch-sentimenteel' vanwege de veronderstelling dat er op lokaal niveau sprake is of (weer) moet zijn van hechte gemeenschappen, waarvan de leden op structurele basis verantwoordelijkheden van overheid en volksvertegenwoordiging kunnen overnemen. Deze gemeenschapsbenadering miskent dat er ook op het plaatselijke niveau (stad, dorp, buurt, straat) belangenconflicten en verschillen van inzicht bestaan, waardoor veelal de tussenkomst van een politiek proces geboden is. Maar ook gaat deze benadering eraan voorbij dat het veel burgers aan de benodigde tijd, kennis en/of zin ontbreekt om zich gezamenlijk voor langere tijd aan leefbaarheidsprojecten te wijden[27], dan wel voortdurend mee te praten over politiek-bestuurlijke vraagstukken. Hierdoor zijn nieuwe vormen van burgerparticipatie met name interessant voor mensen die mondig zijn en over genoeg tijd/geld beschikken, zo komt steevast uit onderzoek naar voren.

Verder wordt binnen het streven naar meer 'burgermacht' en 'burgerkracht' over het hoofd gezien dat (meer) moeten *zorgen* voor buren en naasten, net als de eis van veel *samendoen* in de eigen leefomgeving al snel een bron van spanningen vormt[28]. En dat collectieve arrangementen die burgers zelf opzetten meestal niet voor derden toegankelijk zijn.[29]

Last but not least kleeft aan de door het ministerie van BZK en de VNG gepropageerde nieuwe vormen van (lokale) democratie ook het ernstige bezwaar dat die nooit zijn getoetst op hun constitutionele houdbaarheid[30]. Zodoende is er tot op heden onvoldoende aandacht geweest voor de vraag hoe valt te voorkomen dat nieuwe vormen van democratie de officiële representatieve democratie in de weg gaan zitten.[31] Maar duidelijk is wel het veelgehoorde argument dat alternatieve instrumenten de indirecte democratie slechts 'aanvullen' moeilijk standhoudt, aangezien gemeenteraden *ofwel* door mondige groepen als minder gelegitimeerd worden afgeschilderd, *ofwel* doordat raden (en ook provinciale staten) uit zichzelf een handelingsverlegenheid ontwikkelen.

Al met al menen wij dat de in deze paragraaf behandelde beleidskeuzes hebben geleid tot een zekere uitholling van de capaciteit en de handelingsbevoegdheid van de staat, alsmede tot aantasting van de vertegenwoordigende democratie. Beide trends verzwakken volgens ons de democratisch-rechtsstatelijke *politieke gemeenschap* die Nederlanders op zowel nationaal als Europees niveau met elkaar vormen.

2.2.3 Niet zacht maar streng

In de afgelopen jaren zijn allerlei zachte termen tot het overheidsjargon gaan behoren: naast 'thuisvoelen'[32] bijvoorbeeld ook 'luisteren', inclusiviteit, 'nabijheid', 'maatwerk', 'eigen kracht', 'samenredzaamheid' en 'verbinding'. Toch heeft het geschetste beleid niet geleid tot de gewenste sociale effecten, vaak zelfs integendeel. De decentralisatie van sociaal beleid uit 2015 bijvoorbeeld, stoelde zoals gezegd mede op het idee dat een lokaal vormgegeven participatiesamenleving zou leiden tot meer sociale samenhang en tot meer vertrouwen in politiek en overheid – een aanname die nauwelijks was onderbouwd[33] en die na implemen-

tatie tot grote financiële problemen bij gemeenten heeft geleid, met alle nadelen voor burgers van dien.[34] Dat viel te verwachten gezien een 10 procent bezuiniging vanwege een verwachte 'efficiencyslag'. Om de hoge gemeentelijke kosten het hoofd te bieden werpen gemeenten subtiele hogere drempels op om toegang tot de voorzieningen te krijgen, en de 10 procent kostenreductie wordt behaald door tien procent van de mensen voor wie de voorzieningen bedoeld zijn, daarvan weg te houden.[35]

Keerzijde van de op het gevoel inspelende participatiesamenleving is voorts dat 'niet meedoen' nogal eens onevenredig hard wordt bestraft: komt het de overheid op het ene moment goed uit om de burger te prijzen als sociaal en initiatiefrijk, in een andere context ziet de wetgever hem of haar even gemakkelijk als calculerend en als een potentiële fraudeur.[36] Voorbeelden van dat laatste zijn de Toeslagenaffaire en in december 2020 in het nieuws gekomen bedoelde en onbedoelde effecten van de Participatiewet. In beide gevallen was er achteraf gezien sprake van politiek en bestuur die publieke verontwaardiging op basis van mediaberichten (emotiecultuur!) beantwoordden met achteraf gezien onverantwoord strenge wetgeving.

Maar ook waar de overheid mensen met juist soepele wetten van dienst wil zijn (zoals aanvankelijk het geval was rond bijvoorbeeld de kinderopvangtoeslag) liggen averechtse effecten op de loer. Zo legt *Volkskrant*-commentator Martin Sommer een rechtstreeks verband tussen enerzijds een sentimentele, meelevende overheid die mensen 'gelukkig' wil maken, en anderzijds 'bruut overheidsoptreden'. 'Het welbevinden is nu eenmaal een bodemloze put', merkt hij op, terwijl overheidsbudgetten niet onbeperkt zijn. Voor je het weet moet het (wetgevings)roer dan drastisch en overhaast om, met kans op flinke ongelukken.[37]

Ook in het strafrecht heeft de centrale rol van emoties in onze hedendaagse maatschappij sporen nagelaten. Henri Beunders, hoogleraar Ontwikkelingen in de publieke opinie schreef hierover het boek *Hoeveel recht heeft de emotie? Over straffen in de slachtoffercultuur.* Oorzaken van de eind vorige eeuw al begonnen verharding binnen het strafrecht zijn volgens Beunders onder meer het (in 2016 uitgebreide) spreekrecht voor slachtoffers/nabestaanden en de onzakelijke manier waarop rechtszaken worden behandeld door een aantal nieuwsmedia, talkshows en op sociale media. Over de consequenties van een en ander voor de positie van verdachten én voor de sfeer in de maatschappij schreef hij in *NRC Handelsblad* van 12 mei 2018 onder andere dit:

> 'De huidige tijdgeest eist dat 'de maatschappij wordt beschermd', koste wat kost, of het nu gaat om de individuele rechten van de mens of om de democratische rechtsstaat. Deze verharding tegenover al het afwijkende is opmerkelijk, omdat alle grafieken laten zien dat de criminaliteit sinds 2000 daalt.
> (…) Het OM is een strijdmacht geworden die namens 'de maatschappij' zegt te handelen – meer dan namens het recht of namens de staat. En de zittende magistratuur, zo leert mijn onderzoek, beweegt zich morrend en langzaam mee in de richting van streng, strenger, strengst. Ook al blijven sommige magistraten opvallend onafhankelijk handelen. (…) In werkelijkheid is [de in vonnissen steeds vaker aangevoerde] 'ernstig geschokte rechtsorde' vaak niet meer dan 'het ernstig geschokte individu', en die geschoktheid heeft minder met orde te maken dan met een collectieve kortstondige oprisping van emoties en woede. Een menselijke samenleving vereist emoties, wel zeker, maar ook de rationele reflectie daarop. Door zowel bestuurders als burgers, liefst in samenspraak.'[38]

2.2.4 Een gepolariseerd land?

Hierboven werd duidelijk dat de vatbaarheid van vrijwel alle politieke partijen voor specifieke maatschappelijke sentimenten het overheidsbeleid van de afgelopen twee decennia aanzienlijk heeft beïnvloed. De overvloedige media-aandacht voor emoties speelt daarin een grote rol, zo betoogden en onderbouwden wij. Ook het permanente onderzoek van SCP en CBS naar hoe Nederlanders zich voelen draagt bij aan een psychologisch paradigma waarbij zoals gezegd het populisme garen spint. Zoals in hoofdstuk 1 al is opgemerkt zijn de cijfers die in dergelijke onderzoeken naar voren komen voor SCP-directeur Kim Putters al jaren reden tot zorgelijk waarschuwen voor verschillende soorten sociale 'scheidslijnen' en voor maatschappelijke spanningen die daardoor kunnen worden veroorzaakt (die ook hij het liefst mede ziet opgelost langs de lijnen van meer gemeenschap en vernieuwing van de democratie).

Opvallend is dat het SCP zelf aan de eigen bevindingen nogal eens relativerende conclusies verbindt. Derhalve lijkt de rol van het SCP in het debat over (vermindering van) maatschappelijk onbehagen enigszins paradoxaal: het voedt en rechtvaardigt de aandacht voor onbehaaglijke gevoelens als leidraad voor beleid, en zwakt tegelijk regelmatig het beeld van een problematisch land vol scherpe tegenstellingen af. Dit laatste blijkt bijvoorbeeld uit een grootschalige SCP-studie uit 2019 over wat Nederlanders bindt en verdeelt[39], met als uitkomst: Nederland is geen ernstig gepolariseerd land; kwesties die in het politieke en publieke debat sinds 'Fortuyn' volop in de belangstelling stonden, zoals (identitaire) verliesgevoelens, de islam en Zwarte Piet werden door de ondervraagden weinig genoemd. En 77 procent van de Nederlanders zag polarisatie juist als grootste bedreiging voor de samenleving.

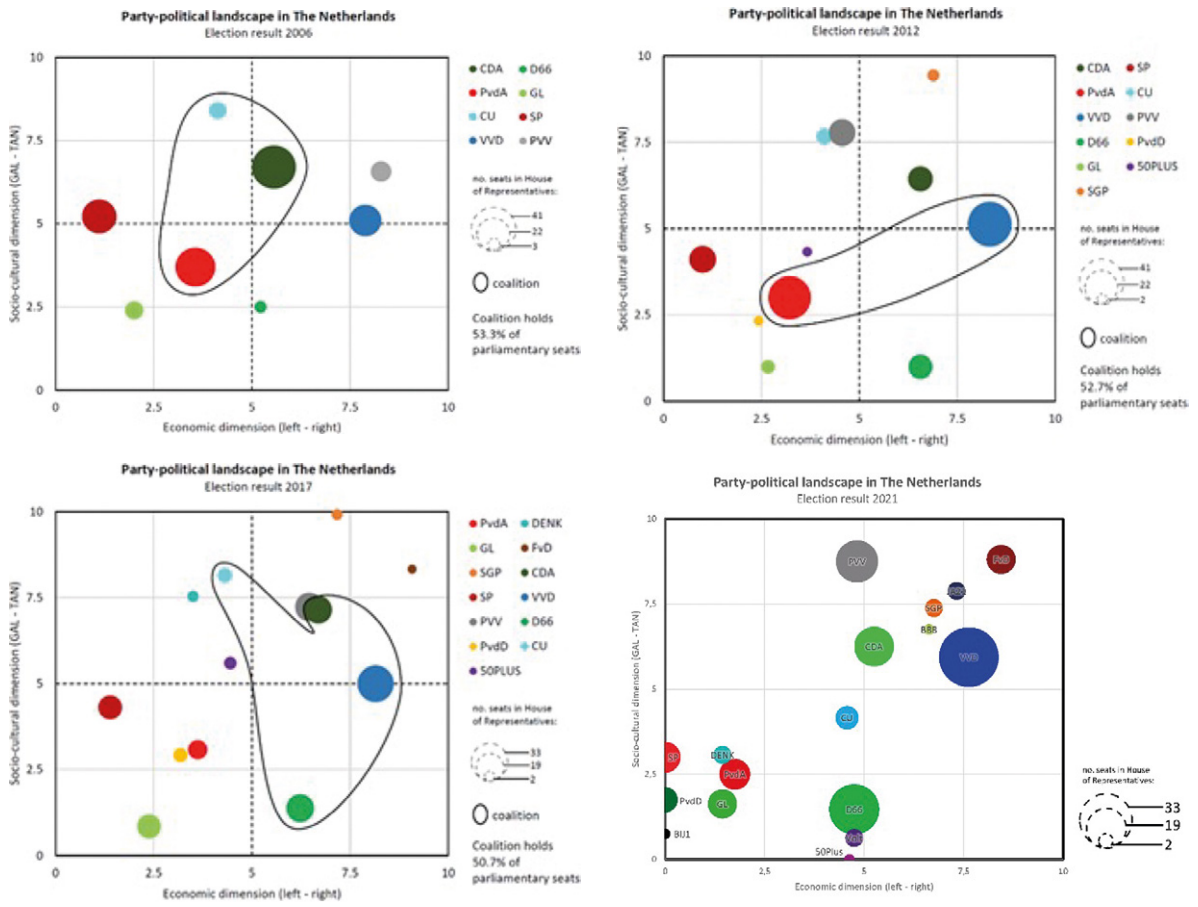
Aan deze SCP-bevindingen voegen wij graag twee opmerkingen toe. In de eerste plaats hoort een flinke mate van verdeeldheid over allerlei maatschappelijke kwesties er in een pluriforme democratie gewoon bij, sterker nog: de democratie leeft ervan.[40] Zo beschouwd hoeven verschillen van opvatting niet meteen te worden opgevat als 'polarisatie' in ongewenste zin. Anderzijds is de partijpolitieke fragmentatie, en dus de verdeeldheid in Nederland, de afgelopen decennia wel degelijk toegenomen. Zoals de afbeeldingen onderaan dit hoofdstuk laten zien is het nationaal-populisme in de loop van deze eeuw ook in ons land een serieuze politieke factor geworden. En dat is wel degelijk verontrustend, niet alleen omdat populistische partijen hebben laten zien niet terug te deinzen voor uitspraken en plannen die liberaal democratische waarden ondermijnen, en vanwege de *normalisering* van die ondermijning[41], maar ook doordat de vorming van stabiele politieke coalities op elk bestuurlijk niveau erdoor wordt bemoeilijkt, met alle sociale en economische nadelen van dien.

2.3 Conclusie: een onbehagen-spiraal

Aan het eind van deel 1 van deze studie komen we tot de slotsom dat de politieke reactie op maatschappelijk onbehagen tot dusver vooral was gelegen in aansluiten bij *populistisch onbehagen*. En dat dit in combinatie met zowel opportunistisch politiek handelen, bedrijfsmatig denken als weinig doordachte ideologische aspiraties ('de participatiesamenleving') eerder tot verergering dan tot vermindering van maatschappelijk ongenoegen heeft geleid. Gemeenten kunnen er vaak juist niet voor burgers zijn. En met de zelfredzaamheid van veel mensen is het in de praktijk helaas tegengevallen. Omvangrijke bezuinigingen door de Rijksoverheid op interne deskundigheid en op publieke voorzieningen (zie hoofdstuk 1) werden opgevolgd door *lokale* bezuinigingen die vooral kwetsbare, lager opgeleide groepen treffen. De representatieve democratie werd troebel door een keur aan nieuwe participatievormen. En door de vele decentralisaties in de afgelopen decennia raakte ook het openbaar bestuur verrommeld (zie hoofdstuk 5). Verder kon culturele polarisatie door identiteitsgerichte politiek juist toenemen en groeide het populisme in ons land. Al met al roept dit het beeld op van een *onbehagen-spiraal*.

Het spreekt voor zich dat de band tussen mensen onderling, en tussen individu en overheid niet alléén op ratio is gebaseerd, dat politieke macht altijd met emoties omgeven zal zijn, en dat vertrouwen en een zekere mate van affectie voor een politieke gemeenschap belangrijk zijn. Toch constateren wij dus dat de sentimentele, populistische interpretatie van 'maatschappelijk onbehagen' als vertrekpunt voor debat en beleid tekort is geschoten. Sterker nog: de combinatie van enerzijds een emotiecultuur en anderzijds een (daarop mede terug te voeren!) gebrek aan aandacht voor deugdelijk en effectief bestuur verdrong *robuuste politieke concepten* die juist zijn toegesneden op de menselijke behoefte om mee te tellen, mee te praten, mee te doen, ergens bij te horen en vertegenwoordigd te worden. Zoals de sociale rechtsstaat, de parlementaire democratie en noties als 'pluralisme' en 'algemeen belang'. Daarom bepleiten wij een koerswijziging in het onbehagen-debat, met als uitgangspunt het *collectieve belang van stabiel, democratisch en rechtsstatelijk openbaar bestuur.* Dit democratisch-rechtsstatelijke perspectief werken we uit in hoofdstuk 6.

Tevens menen wij dat het in hoofdstuk 1 en 2 geschetste 21ste-eeuwse emotioneel-psychologische paradigma plaats moet maken voor een meer *feitelijke* benadering van maatschappelijke vraagstukken en spanningen. Dit betekent dat maatschappelijke onvrede onder meer moet worden benaderd vanuit objectiveerbare en vervolgens politiek te beoordelen verschillen tussen sociale groepen, en tussen de gebieden waar mensen wonen. In het volgende hoofdstuk voegen wij op dit punt de daad bij het woord.



Figuur 2.1 *Fragmentatie en polarisatie in het Nederlandse partijpolitieke landschap: 2006, 2012, 2017, 2021. Databronnen: Chapel Hill Expert Survey, Kiesraad, Kieskompas. Figuren: Geodienst RUG.*

1 Goslinga, H.,'Buma ontpopt zich als een Trump light', *Trouw,* 10 september 2017.
2 Ontleend aan Meeus, T-J.: 'We zijn in een onmiddellijkheidscultuur beland: we kunnen amper nog accepteren dat het even duurt voordat bijvoorbeeld de politie heeft uitgedokterd wat de feiten precies zijn', in: 'Ik heb gelijk. Discussie gesloten. Kop houden!', *NRC Handelsblad,* 8 mei 2018.
3 Goslinga, H., 'CDA'er Omtzigt ontregelt de slag om het Torentje', *Trouw,* 20 juni 2020.
4 Julen, J., 'Extra staatssecretaris illustreert enorme werkdruk op Binnenhof', *Trouw,* 25 mei 2021.
5 Graaf, B. de, 'Verward of verbitterd?, *NRC Handelsblad,* 17 mei, 2018.
6 Zie bijv. Kok, A., 'Rosanvallons artistieke democratie', www.annemarie-kok.nl, 4 december 2019; Veelen, A. van, 'Gevangen in verhalen' (over o.a. 'identiteitspolitiek als personal branding'), *NRC Handelsblad*, 28 juni 2021, en Dijk, Y. van, over 'affect' als rode draad in Nederlandse romans van de afgelopen twintig jaar ('Gevoel en verbinding zijn hét onderwerp voor de schrijvers van nu'), 'Seks of ziekte, baby's en dieren: millennials schrijven vooral over gemis en verlangen', *NRC Handelsblad,* 8 januari 2021.
7 Politieke leiders, ook buiten de VS, moeten meer doen om de online haatmachines te bedwingen, en voorkomen dat op leugens gebaseerde geruchten tot geweld tegen de democratie leiden. Wat op het internet staat, blijft daar niet', aldus Schaake, M., 'En zo bereikte het internet het Capitool', *NRC Handelsblad,* 8 januari 202. Zie ook paragraaf 1.4.1 van dit rapport.
8 De voormalig NRC-columnist ontwikkelde zich tussen 2000 en 2018 tot een bekend chroniqueur van de nationale gemoedstoestand.
9 Heijne, B. (2011), *Moeten wij van elkaar houden? Het populisme ontleed*, Amsterdam: De Bezige Bij.
10 Zie voor kanttekeningen bij Bas Heijnes analyse van het verlangen naar een gemeenschap van 'geestverwanten': Kok, A. 'Mijn grootste noorderling. Lolle Nauta's nuchtere kijk op identiteit', Noorderbreedte, april 2012. In latere publicaties is Heijne op dit punt zelf ook kritischer.
11 Boutellier, H., 'Opgesloten onder gelijkgestemden', *De Groene Amsterdammer,* 1 mei 2019; zie ook Hintum, M. van, 'We hoppen van angst naar angst', *De Groene Amsterdammer,* 27 mei 2020.
12 Een extreme invulling daarvan is 'Forumland', zie 'Baudet wil "Forumland" met eigen munteenheid en scholen', AD, 4 juni 2021.
13 Rooduijn, M., S.L. de Lange, en W. van der Brug, 'A populist Zeitgeist? Programmatic contagion by populist parties in Western Europe', *Party politics,* 20(4), 2014.
14 Dat ook de Staatscommissie Parlementair Stelsel onder invloed van de populistisch-sentimentele tijdgeest stond, komt op verschillende manieren in haar aanbevelingen naar voren. Volgens deze commissie was er onder meer ook sprake van tekortschietende 'inhoudelijke representatie' van groepen lager opgeleide kiezers; hun politieke voorkeur zou nu in de Tweede Kamer niet terug te vinden zijn, namelijk voor 'een partij die sociaaleconomisch links is, maar behoudend ten aanzien van thema's als immigratie, integratie en Europa'. Dit valt te betwisten, denk aan partijen als de SP en de PVV. Verder hanteerde de commissie-Remkes een nieuwe invulling van het begrip 'representatie'. Daarbij vallen kiezer en gekozenen meer samen dan in de niet voor niets gangbare, afstandelijker opvatting van vertegenwoordiging, waarbij vertegenwoordiging/het behartigen van het algemeen belang uit handen wordt gegeven aan gekozenen. Ook pleitte de commissie voor 'een nieuwe politieke cultuur' waarin 'nabijheid' en 'empathie' voorop staan. Zie Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018), *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans,* Amsterdam: Boom. En zie voor een kritische bespreking van een deel van dit rapport: Kok, A.,'Naar een volksdemocratie? Het rammelende representatie-concept van de staatscommissie-Remkes' (voorzien van de inleiding 'Staatscommissie adviseert spreekbuisdemocratie'), www.montesquieu-instituut.nl, 25 mei 2020.
15 Mudde, C. (2019), *The far right today,* Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
16 Asscher, L., 'Nieuwe, eerlijke en progressieve spelregels voor Europa', www.pvda.nl, 10 januari 2017.
17 Zie voor een omschrijving van en achtergronden bij alle in deze paragraaf genoemde concepten: Kok, A. (2018), *Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur,* Haarlem: Trancity-Valiz.
18 Van deze 'eigen verantwoordelijkheid' was ook al sprake ten tijde van het kabinet Balkenende 2 (2003-2006). De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling bijvoorbeeld plaatste die in 2006 in het licht van 'de dehiërarchisering van de verhouding tussen burger en instituties, waaronder de staat', 'kritiek op de verzorgingsstaat' en 'de zorg om sociale samenhang'; *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat.*
19 RMO (2013), Terugtreden is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein. Zie voor kritiek op sociaal maatwerk: Munneke, S., 'Maatwerk, gelijkheid, zeggenschap', in: Vonk, G. (red.) (2016), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein,* Rijksuniversiteit Groningen.
20 Raad voor het openbaar bestuur (2012), *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving.*
21 Raad voor het openbaar bestuur (2017), *Democratie is méér dan politiek alleen.*
22 Zoals WRR (2012), *Vertrouwen in burgers;* Hendriks, F. (2006), *Vitale democratie: theorie van democratie in actie,* Amsterdam: Amsterdam University Press.
23 Best, E. de, 'Minder overheid, meer zelf doen', 13 september 2012.
24 Ontleend aan een uitspraak van toenmalig GroenLinks-fractieleider Bram van Ojik: 'Toch weigert Van Ojik mee te doen aan het gebruikelijke gesomber over de machteloosheid van de politiek. Sterker nog, hij vindt dat er in Den Haag „veel te veel weg-met-ons-denken" heerst', in: Niemantsverdriet, T., 'Acteren dat ik woedend ben? Nee, bedankt', *NRC Handelsblad,* 16 mei 2015.
25 Westerman, P. (2018), *Outsourcing the Law. A Philosophical Perspective on Regulation,* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
26 Pollitt, C., en G. Bouckaert (2017), *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity.* Oxford: Oxford University Press; Rhodes, R. A., 'The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain', *The Political Quarterly,* 65(2), 1994.
27 Ubels, H., (2020), *Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance,* dissertatie RUG.
28 Bredewold, F. et al, (2018), De verhuizing van de verzorgingsstaat, Amsterdam: Van Gennep.
29 Gerards. J. (2017), *Grondrechten onder spanning. Bescherming van fundamentele rechten in een complexe samenleving,* oratie Universiteit Utrecht.
30 Raad van State (2017), *Jaarverslag 2016;* Munneke, S. en A. Kok, 'Nieuwe lokale democratie: goedbedoeld maar ondoordacht', www.socialevraagstukken.nl, 22 februari 2018.
31 In *Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek* (2015) schreven Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Hurenkamp en J. Schmidt dat gemeentelijke politiek door de ruimere mogelijkheden voor zelf-doen en zelf-beslissen een 'reservecircuit' dreigt te worden voor het geval men als burgers tóch een keer tegenover elkaar, of tegenover de overheid komt te staan. Daarbij merkten zij op dat het de vraag is of een half afgedankt systeem in noodsituaties nog als redmiddel kan dienen. Zie verder: Engels. H. en G. Voerman, 'Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk', *Governance & Recht,* deel 16, 2018.
32 Socioloog Jan Willem Duyvendak heeft erop gewezen dat zowel de brede politieke omarming van nationale identiteit als de herwaardering voor plaatselijke, informele vormen van gemeenschap uitdrukking zijn van een sentimenteel geworden samenleving. In die samenleving is onder meer het volgende aan de hand, aldus Duyvendak: 'De lokale politiek komt bij u thuis [om een 'keukentafelgesprek' te voeren over je mate van zelfredzaamheid] en de natie is uw thuis', oftewel: 'thuis verstatelijkt, en de natie verhuiselijkt'. Duyvendak vervolgt: '[Het] koppelen van 'privé'-gevoelens aan het publiek domein is heel vanzelfsprekend geworden: alle politici spreken de taal van 'thuisvoelen' [en] het CBS en SCP peilen of inwoners van Nederland zich inderdaad wel thuisvoelen (…)'; Duyvendak, J.W. (2017), *Thuis, het drama van een sentimentele samenleving,* Amsterdam: AUP.
33 Allers, M., 'Kan de lokale democratie decentralisaties aan?', *Hoe laat is het. Liber amicorum Jacques Wallage,* (2017), Raad voor het openbaar bestuur.
34 ROB (2021), *Rust, reinheid, regelmaat.*
35 Zie Reijnders, M. (2020), *Non-take-up of social support and its implications for social policies,* dissertatie RUL; Herd, P., & Moynihan, D. P. (2019), Administrative burden: Policymaking by other means. Russell Sage Foundation.
36 Kok, A., 'Botsende burgerbeelden' (interview met Marc Hertogh), *Broerstraat 5,* 5 december 2018.
37 Sommer, M., 'Kindertoeslagaffaire was het gevolg van voorafgaande sentimentaliteit', *de Volkskrant,* 1 januari 2021. Sommer hekelt in dit verband overigens ook het concept 'brede welvaart' uit 2015: 'Het bbp werd te mager gevonden als maatstaf om de gevoelens en verlangens van de Nederlanders in kaart te brengen'.
38 Beunders, H., 'In de genadeloze staat zijn we alleen tolerant voor onszelf', *NRC Handelsblad,* 11 mei 2018.
39 SCP (2019), Denkend aan Nederland. Zie ook: Valk, G. en M. Lievisse Adriaanse, 'Politici wilden luisteren, maar zagen alleen nog boze burgers', *NRC Handelsblad,* 26 juni 2019.
40 Zie Kok, A., 'Wie houdt er nog van politiek?', www.annemarie-kok.nl, 21 januari 2020.

[41] ‘In het weekeinde noemde PVV-voorman Wilders, na een nieuw belastend NRC-stuk over Kamerlid Graus (PVV), journalisten „tuig van de richel’. FVD-leider Baudet steunde hem. Toch waarschuwde de NCTV vorig najaar dat verslaggevers vaker worden belaagd. Maar de uitingen van de twee bleven goeddeels onbeantwoord. Mensen blijven hardnekkig geloven dat je hun ondermijning van instituties het beste kunt negeren. Zo raakt de publieke moraal stilzwijgend in een neerwaartse spiraal. Eerder had je Wilders al die de democratie aanviel („nepparlement’). Niemand kijkt er nog van op. Baudet die doodleuk zei dat „alle linkse partijen”, voor hem ook VVD en CDA, „de vernietiging van Nederland” nastreven. Ook genormaliseerd. Wilders die jaren rondbazuinde dat zijn berechting wegens ‘minder minder’ „een politiek proces” was. Bewijs had hij niet, concludeerde het gerechtshof, en de procureur-generaal bij de Hoge Raad nam dit laatst over. Grootspraak en ondermijning. En Baudet die de vrijheidsbeperkingen voor corona op 5 mei vergeleek met de nazibezetting. Oorlogsslachtoffers krenken omdat hij, schreef hij later, niet zonder ophef kan. Intussen liet hij een Poetin-vazal in de Kamer de Europese rechtsorde aanvallen. Provocatie en ondermijning’, aldus Meeus, T-J., ‘Rechts won maar links regeert mee. Waarom?’, *NRC Handelsblad,* 8 juni 2021.

Van achterstand naar aandacht

Deel II

> Hoog tijd dat Den Haag zich inzet om onbenut potentieel tot volle wasdom te laten komen, om delen van het land weer het gevoel te geven serieus te worden genomen. (…) Want waar de Randstad stuit op de grenzen van de groei, liggen voor Limburg, Twente, Zeeland en andere regio's juist kansen om te groeien aan de grens.

Raymond Knops, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 28 november 2020[1]

3

3. Een geografisch patroon van maatschappelijk onbehagen

3.1 Mondiale marktcompetitie op regionale speelvelden

3.1.1 Anywheres en somewheres

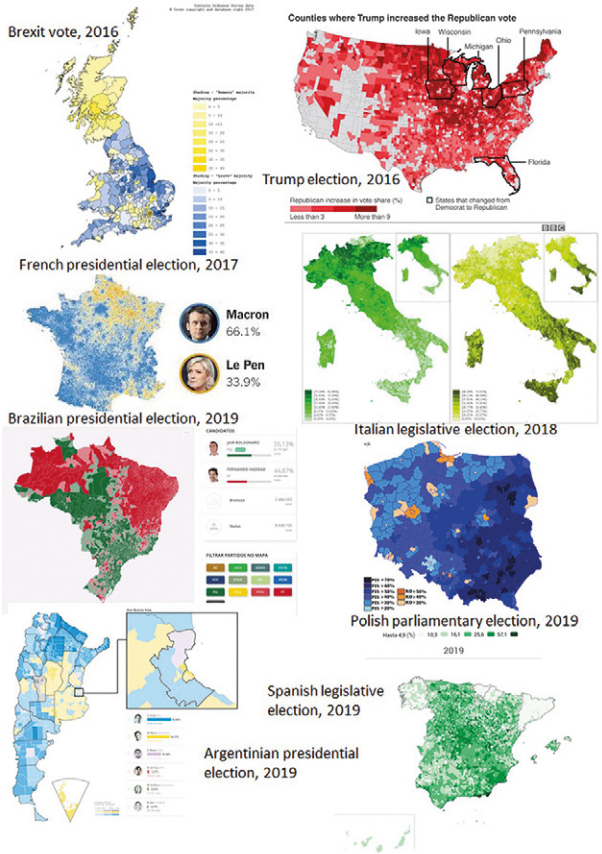
Naar aanleiding van cijfers over toenemende globalisering zijn de afgelopen jaren talrijke kwantitatieve analyses en sociologische duidingen verschenen.[2] Uit de meeste daarvan komt naar voren dat globalisering op nationaal en geaggregeerd niveau de welvaart heeft doen toenemen, maar ook dat globalisering binnen landen de maatschappelijke orde verandert: sommige groepen en sommige regio's winnen veel, en andere groepen en regio's winnen minder, en komen daardoor op een achterstand in vergelijking met de winnaars.

De veelgeciteerde Britse auteur David Goodhart gaat in zijn boek *The road to somewhere* in op het verschil tussen de winnaars en de verliezers van globalisering. Op basis van economische en survey-data beargumenteert hij voor het Verenigd Koninkrijk dat ongeveer 25 procent van de bevolking sterk van globalisering heeft kunnen profiteren, terwijl 50 procent van de bevolking er als gevolg van de afgelopen dertig jaar van globalisering in economische en maatschappelijke positie in relatieve zin niet op vooruit is gegaan. Zijn maatschappelijke duiding is dat er zodoende twee type groepen duidelijk te onderscheiden zijn, en dat beide groepen in zeer verschillende leefwerelden zijn beland. De 25 procent die aanzienlijk baat heeft gehad bij globalisering, door Goodhart de *anywheres* genoemd, leven in een progressief-individualistische leefwereld. Zijn zien open grenzen als economisch voordelig en cultureel verrijkend. De 50 procent die minder baat heeft gehad, de *somewheres*, ziet open grenzen juist als economisch onvoordelig en cultureel bedreigend. Zij voelen hun meer nationaal en traditioneel georiënteerde leefwereld onder druk staan, en ervaren dat de politiek-bestuurlijke elite in die dertig jaar geen aandacht had voor hun belangen en behoeften.[3]

3.1.2 Interregionale verschillen in Europa en de VS

Naast de economische en culturele scheidslijn van *somewheres* en *anywheres*, is in dit verband ook een territoriale scheidslijn van belang. In veel landen zijn de interregionale verschillen de afgelopen decennia toegenomen. De economen Butkus et al. toonden onlangs aan dat de economische ongelijkheid tussen *EU-lidstaten* sinds 1995 weliswaar gedaald is, maar dat de economische verschillen tussen regio's binnen de meeste lidstaten juist zijn toegenomen.[4] Het algemene patroon is dat binnen landen sommige regio's gestage groei doormaken, terwijl andere stagneren, en de binnenlandse ongelijkheid daardoor dus toeneemt. Het mechanisme is vrij eenvoudig: de marktcompetitie van globalisering speelt zich af op regionale speelvelden. De lokale economie komt tot bruisen door aansluiting op een mondiaal economisch netwerk. Maar het afgelopen decennium werd op steeds meer plekken duidelijk dat sommige gebieden nauwelijks, of niet langer, met dit mondiale netwerk verbonden zijn. Daardoor hebben die gebieden te maken met minder werkgelegenheid, met bevolkingsdaling en met een somberder toekomstperspectief.

De geograaf Andrés Rodríguez-Pose heeft dit fenomeen onder woorden gebracht als de *places that don't matter*.[5] Hij betoogt dat het bij de nieuwe politieke scheidslijnen steeds minder gaat over interpersoonlijke verschillen, en meer over interregionale verschillen: regio's die bruisen tegenover regio's die krimpen. Politieke verwaarlozing van krimpgebieden heeft volgens zijn analyse in het Verenigd Koninkrijk, de VS, Oostenrijk, Frankrijk en Duitsland tot een maatschappelijke verschuiving geleid die deels verklarend is voor de uitkomsten van het Brexit- referendum, de verkiezing van Trump en de verkiezingsuitslagen in Frankrijk, Oostenrijk en Duitsland in 2016 en 2017.



Figuur 3.1 *Geografische patronen van proteststemmen. Bron: Twitter, @rodriguez_pose*

Ook politicoloog Katherine Cramer benadrukt de relatie tussen de populistische revolte en regio's met een zwakke economie ten opzichte van andere binnenlandse gebieden, en een breed gevoeld sentiment dat de krimpgebieden verwaarloosd zijn door de politiek-bestuurlijke elite in de bruisgebieden. Zij geeft de culturele afstand tussen het platteland en de grootstedelijke gebieden als verklaring voor wat zij noemt 'politiek van ressentiment'.[6]

In hun boek *Cultural backlash* geven politicologen Pippa Norris en Ronald Inglehart een verklaring voor de conservatieve terugslag in lokale gemeenschappen die worstelen met economisch verval en stagnering ten opzichte van andere gemeenschappen.[7] De conservatieve terugslag is een tegenreactie op (a) cultureel-progressieve veranderingen (aangeduid als het post-materialisme) die een bedreiging vormen voor een meer traditioneel wereldbeeld, en (b) lange-termijn ontwikkelingen waarin een verhoging van de levensstandaard uitbleef en onzekerheid voor bepaalde groepen toenam. Dat uit zich in een autoritaire reflex: een bloei van populistische partijen onder aanvoering van sterke leiders. Economisch verval en onzekerheid is volgens hen anders gezegd 'slechts' een voedingsbodem voor politieke onvrede, de ware oorzaak is culturele verandering in de progressieve grootstedelijke gebieden die veel mensen in de traditionele gebieden niet mee willen maken. Los van hoe je ideologisch kunt aankijken tegen regionale welvaartsverschillen is er binnen de politieke wetenschappen en de sociale geografie een groeiend inzicht dat de verschillen in leefwereld tussen bruis- en krimpgebieden de economische en sociale stabiliteit van landen begint te bedreigen.[8]

Gaat dit nu ook op voor Nederland? De afstanden zijn bij ons immers kleiner dan in landen als de VS, het VK en Frankrijk, en de economische verschillen lijken eveneens kleiner. Toch zijn er aanwijzingen dat het genoemde mechanisme ook in Nederland werkzaam is. De analyse van Goodhart resoneert in Nederland deels omdat een vergelijkbare taxatie hier onder andere al in 2001 door Pim Fortuyn en in 2009 door Jouke de Vries werd gemaakt. Rapporten van het SCP van de afgelopen jaren laten zien dat op dimensies als levensverwachting, opleidingsniveau, koopkracht, sociaal vertrouwen en geluk het landelijk gemiddelde een stijgende lijn vertoont, maar dat er een kleine maar hardnekkige groep (van 4 procent van de volwassen bevolking) bestaat voor wie die lijn helemaal niet stijgt. Bepalender dan deze kleine groep is echter de veel grotere groep van mensen voor wie de kwaliteit van leven in objectieve zin wel stijgt, maar die toch in een zekere mate verliesgevoelens ervaren, bijvoorbeeld verlies van zeggenschap, van thuisgevoel, en van cultuur en identiteit. Die groep van mensen bedraagt op de gehele Nederlandse bevolking ongeveer 60 procent, voor middelbaar en praktisch opgeleiden zelfs 69 procent.

Dat gegeven is bestuurlijk en maatschappelijk relevant aangezien de psychologie ons leert dat mensen die verliesgevoelens ervaren minder bereid zijn om compromissen te sluiten. Vertaald naar politiek gedrag betekent dit dat mensen die verliesgevoelens ervaren minder geneigd zullen zijn hun stem te geven aan partijen die erom bekend staan het compromis te zoeken volgens de Lijphartiaanse regels van consensusbestuur.[9]

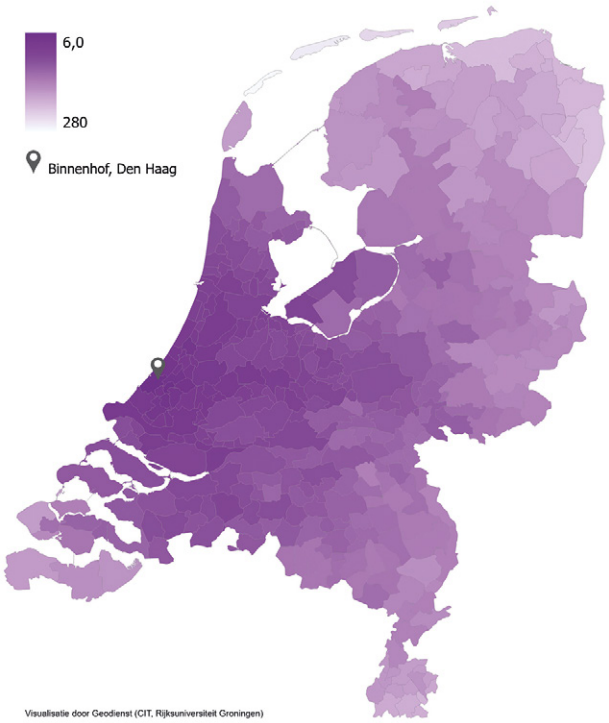
Hierna gaan we daarom dieper in op de vraag welk typen verschillen tussen gebieden in ons land aan de orde zijn. Om te beginnen staan we in paragraaf 5.2 stil bij het begrippenpaar centrum-periferie. Daarna gaan we in paragraaf 5.3 in op het begrip brede welvaart, en de (deels spiegelbeeldige) regionale verschillen die er op dit punt bestaan. Vervolgens, in paragraaf 5.4, kijken we naar diverse sociaal-culturele verschillen tussen de grootstedelijke gebieden en de minder dichtbevolkte gebieden van Nederland.

Aansluitend, in paragraaf 5.5, bespreken we verschillen in de mate waarin de diverse regio's in de afgelopen jaren konden rekenen op aandacht van politiek Den Haag en signaleren we recente veranderingen op dit punt. Tot slot maken we in paragraaf 5.6 de balans op van de genoemde typen verschillen, gerelateerd aan het hoofdthema van dit rapport: de regionale dimensie van maatschappelijk onbehagen.

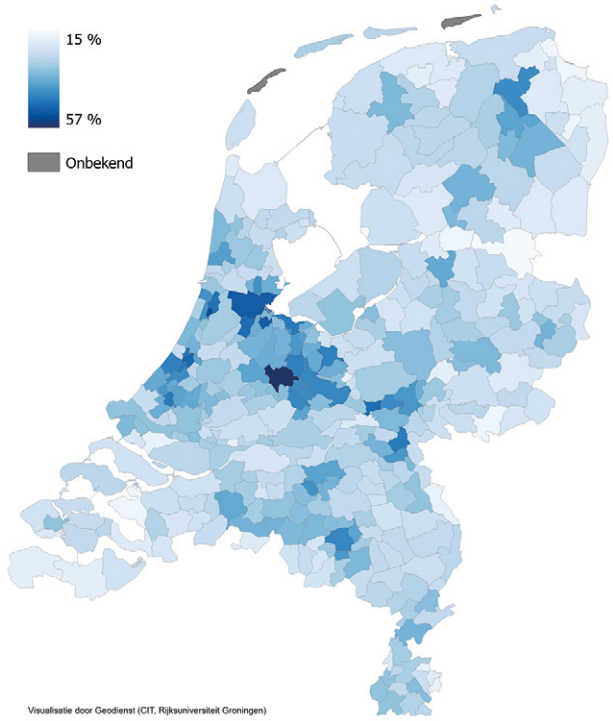
3.2 Centrum en periferie

3.2.1 De afstand tot politieke en economische machtscentra

Wie een plek als perifeer wil definiëren moet eerst bepalen waar het centrum ligt. Een gebied is centraler gelegen naarmate het zich dichter bij het politieke en economische centrum van de macht bevindt en perifeerder gelegen 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 het kloppend hart van ons land. De kaartjes hieronder laten zo zien waar het politieke en economische centrum en de periferie in Nederland liggen.



Figuur 3.2 *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 OV) weergegeven. Databron: Googlemaps.com. Bron afbeelding: Van den Berg en Lelieveldt (2021).*



Figuur 3.3 Centrum en periferie in Nederland in sociaaleconomische zin. Per gemeente wordt het percentage hoogopgeleiden binnen de beroepsbevolking weergeven. Databron: CBS

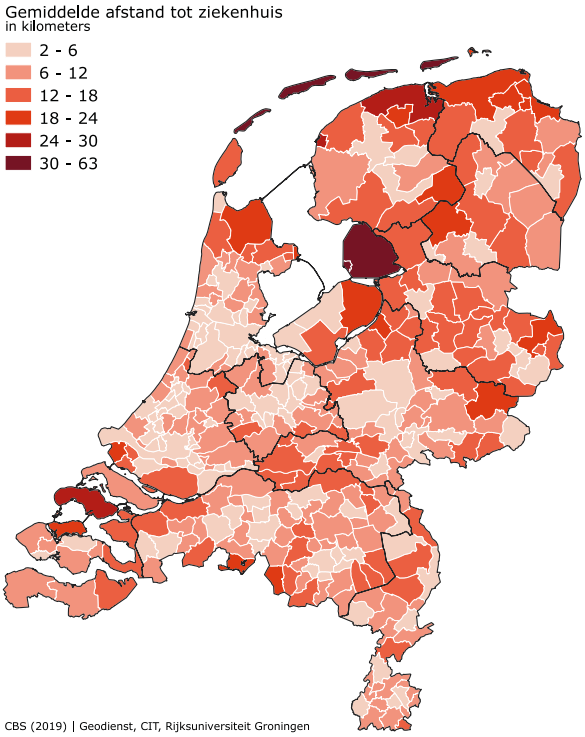
De afstand tussen centrum en periferie is niet alleen een kwestie van kilometers maar ook van tijd. Betere verbindingen - zowel fysieke als digitale - kunnen ervoor zorgen dat geografisch perifere gebieden dichterbij komen te liggen en het zo ook makkelijker maken om verschillen te overbruggen. In de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

Ten derde komen gebieden als Fryslân, Groningen, Zeeland en Limburg 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 de grote Vlaamse steden Antwerpen, Gent en Brugge op een steenworp afstand, veel grensoverschrijdende mogelijkheden (zie het transnationaal havenbedrijf North Sea Port[10]), ligt Limburg dicht tegen de grootstedelijke zone van het Ruhrgebied aan en hebben Fryslân en Groningen door hun ligging de potentie van een corridorfunctie naar Noord-Duitsland, Scandinavië en het Oostzeegebied (zie de Lelylijn[11]).

3.2.2 Verschillen in toegang tot voorzieningen[12]

In Nederland volgt uit de staatsvorm van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en het principe van de gelijke behandeling dat de toegang tot publieke voorzieningen overal het in het land van een min of meer even goed niveau behoort te zijn.[13] Daaronder vallen bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur en recreatiemogelijkheden, die allen belangrijk zijn voor een goede leefomgeving. Is het inderdaad zo dat de nabijheid van zulke voorzieningen overal in het land ongeveer even groot is? Kaart 3.4 laat de gemiddelde afstand zien tot ziekenhuizen (excl. buitenklinieken). In het noorden, en in delen van het zuiden en het midden is de gemiddelde afstand tot ziekenhuizen (excl. buitenklinieken) het grootst.

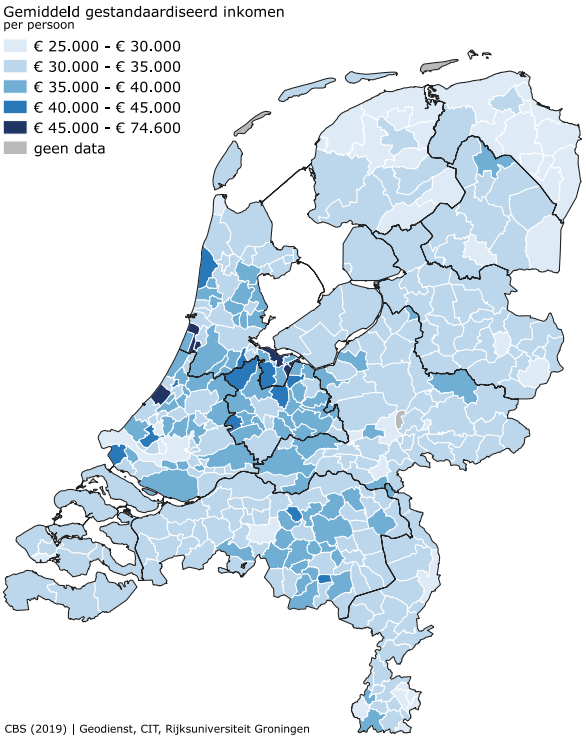
Een grote afstand tot voorzieningen kan gevolgen hebben voor de participatie en zelfredzaamheid van inwoners. Met name voor kwetsbare groepen kan een grote afstand tot voorzieningen problematisch zijn waardoor gezondheidsrisico's kunnen ontstaan. Voorzieningen en werk op grote afstand hebben daarnaast een negatieve impact op de woontevredenheid wat kan zorgen voor een 'leegloop' van de regio, wat op zijn beurt weer economische opgaven voortbrengt.



Figuur 3.4 Gemiddelde afstand tot voorzieningen: ziekenhuizen (in kilometers). Bron: CBS 2019

3.2.3 Verschillen in economische ontwikkeling

Op de Europese ranglijst van landen met grote binnenlandse regionale ongelijkheid neemt Nederland een plek in het midden in, tussen het Verenigd Koninkrijk en Griekenland. Bovendien is in Nederland de ongelijkheid tussen provincies en COROP-regio's[14] tussen 1995 en 2014 voortdurend toegenomen. In deze periode verdubbelde het Nederlandse zogenoemde regionale economische ongelijkheidscoëfficiënt.[15] Als we kijken naar het bbp per hoofd van de bevolking tussen 2000 en 2016 in de COROP-regio's, zien we opvallende groeiverschillen. Om een voorbeeld te nemen: in de Metropoolregio Amsterdam steeg het jaarlijks bbp per persoon van 47.000 naar 76.000 euro, en in Oost-Groningen van 15.000 naar 22.000 euro. In beide regio's steeg de productiviteit, maar groeide de onderlinge kloof.[16] Gemeenten waar de inkomens gemiddeld lager liggen kunnen te maken krijgen met een verhoogde druk op de gemeentelijke sociale voorzieningen. Gebieden waar de economische kansen minder zijn, zijn grosso modo een minder aantrekkelijke vestigingsplek voor mensen met een hoger inkomen of hoge verdiencapaciteit: er treedt demografische uitsortering op.[17] Hierdoor kan de economische draagkracht die nodig is voor voorzieningen verder afnemen.

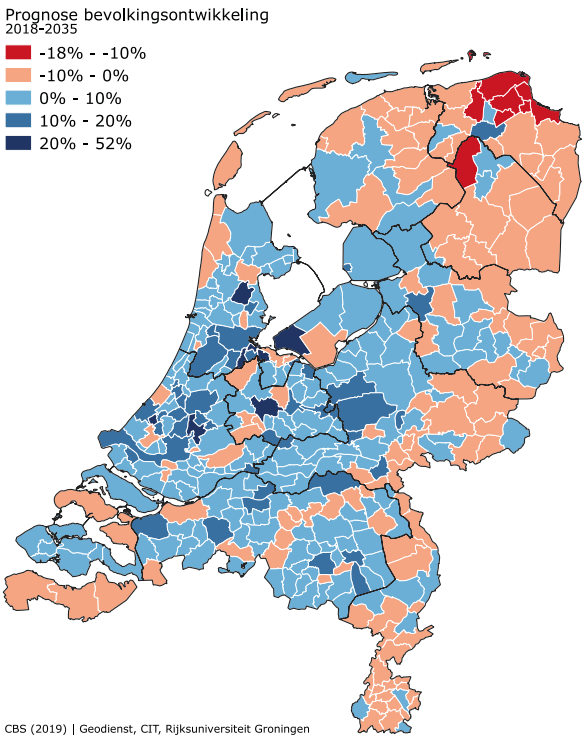


Figuur 3.5 *Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen per persoon. Bron: CBS 2019*

Afgaand op veranderingen in de werkgelegenheid constateert het CPB dat het economisch effect van globalisering in Nederland geringer is dan in sommige andere landen, zoals de Verenigde Staten. Dat wordt grotendeels verklaard door de nivellerende werking van het belastingstelsel en door het Nederlandse sociale zekerheidstelsel. Ook het relatief kleine aandeel industriële werkgelegenheid in de Nederlandse economie dempt de nadelige effecten enigszins. Regionaal pakt het netto-effect voor de industriële werkgelegenheid wel verschillend uit, al zijn die verschillen niet groot.[18] Volgens het CPB is het aandeel mensen dat zich benadeeld voelt door de open economie hoger onder praktisch opgeleiden, voor wie de baanonzekerheid groeit en die hun bruto-inkomen nauwelijks zien toenemen of zelfs afnemen, ondanks de toegenomen productie. Zodoende waarschuwt het CPB ervoor dat Nederlandse regelingen hun herverdelende effect niet moeten verliezen.[19]

3.2.4 Verschillen in demografische ontwikkeling

Ook ten aanzien van de te verwachten bevolkingsontwikkeling zijn de verschillen aanzienlijk. Terwijl op de schaal van Nederland de bevolking de komende jaren naar verwachting verder zal toenemen, verschilt de prognose per regio sterk. Kaart 3.6 laat zien dat de verwachte groei zich voornamelijk concentreert in de binnen en buitenring van het randstedelijke gebied, en er aan de noordelijke, oostelijke, en zuidelijke randen van het land (verdere) bevolkingsdaling verwacht wordt. Binnen deze krimpregio's zijn een aantal uitzonderingen waar te nemen, dat wil zeggen de centrumsteden binnen die regio's (bijvoorbeeld Groningen, Leeuwarden, Maastricht, Enschede).

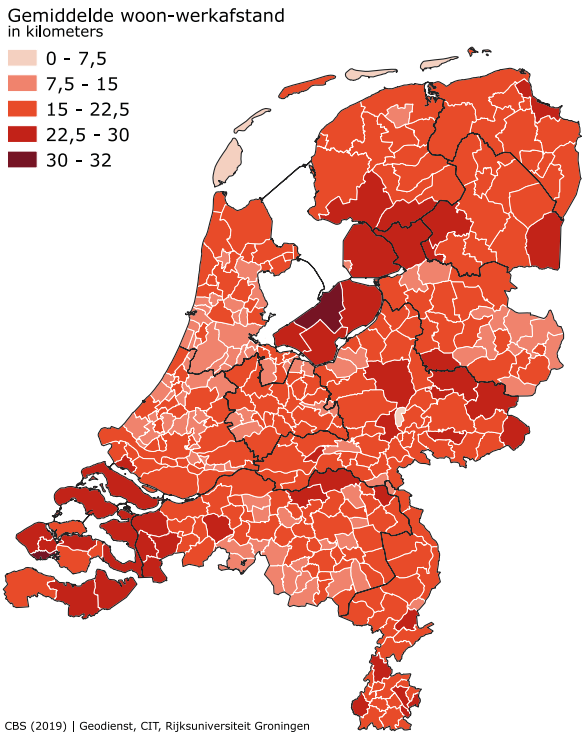


Figuur 3.6 *Bevolkingsgroei (per duizend inwoners) tussen 2018 en 2035 (prognose). Bron: CBS*

De regionale variatie in bevolkingsgroei brengt ook uiteenlopende opgaven met zich mee. In de regio's waar sprake is van (toekomstige) bevolkings- en huishoudensdaling, spelen opgaven rondom het in stand houden van het voorzieningenniveau en groeiende leegstand en waardedaling van woningen. Een (sterke) bevolkingsgroei zorgt daarentegen voor druk op de woningmarkt, infrastructuur en de sociale voorzieningen.

3.2.5 Verschillen in afstand woon-werk

In het dagelijks leven speelt de afstand die mensen naar hun werk moeten afleggen een grote rol. Enerzijds omdat deze variabele iets zegt over de beschikbaarheid van banen dichtbij huis, en anderzijds omdat die afstand bepaalt hoeveel tijd en geld men kwijt is om op de plek te komen waar men zijn of haar brood verdient. Inwoners van de regio's in het westen, Noord-Brabant en Twente reizen minder ver voor hun werk dan inwoners van de overige regio's. Aan de randen van het noorden en het zuiden is de afstand tussen woning en werk het grootst en ook inwoners van Flevoland reizen relatief ver van woonplaats naar werk. Er is een duidelijk verband tussen de gebieden met (a) verwachte bevolkingsdaling, (b) een grote gemiddelde woon-werk afstand en (c) gemiddeld inkomen.

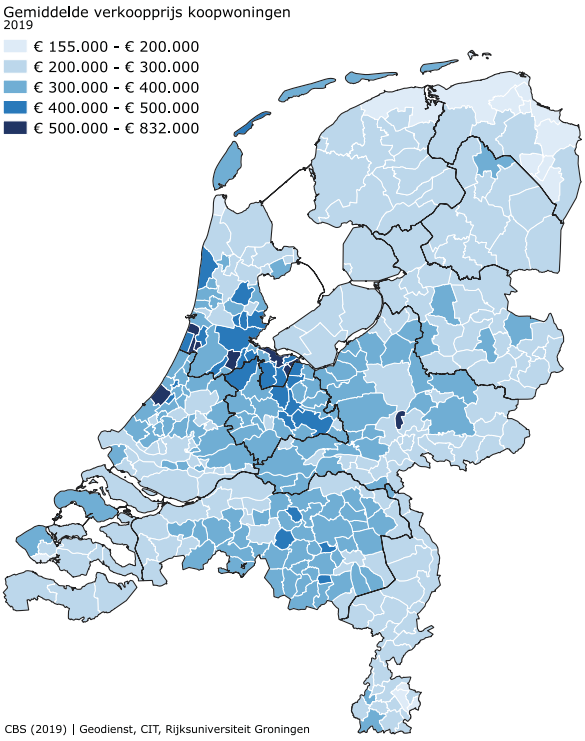


Figuur 3.7 Gemiddelde woon- werkafstand in kilometers

3.2.6 Verschillen in huizenprijzen

Hetzelfde patroon is zichtbaar als we de blik op gemiddelde huizenprijzen richten. De verkoopprijzen liggen in het westen van Nederland en in Noord-Brabant fors hoger dan in het noorden, zuiden en in de grensregio's.

Een veel snellere stijging van de huizen in bepaalde gebieden ten opzichte van andere, versterkt het proces van demografische uitsortering verder. Dit proces draagt bij aan een sociaaleconomische kloof en versterkt de ruimtelijke scheiding tussen hogere en lagere inkomensgroepen: het aantal mensen uit een andere 'bubbel' dan de jouwe dat je in je dagelijks leven tegenkomt, wordt steeds kleiner.



Figuur 3.8 Verkoopprijs koopwoningen. Bron: CBS 2019

Bovenstaande laat zien dat de structuur, kenmerken en – daaruit voortvloeiend – de maatschappelijke opgaven in de centrumgebieden wezenlijk anders zijn dan in de perifere gebieden. Bovendien blijkt uit alle recente rapporten met betrekking tot deze kenmerken dat de divergentie tussen de uiterste gebieden voortschrijdt.[20] En tegelijkertijd zien we dat grote delen van het land noch behoren tot de gebieden met veel overdruk, noch tot de gebieden met veel onderdruk. Daaruit volgt dat we Nederland niet moeten bekijken vanuit het perspectief van een binaire scheidslijn tussen bruis en krimp, stad en land, vol en leeg, Rijk en arm. Veel verhelderender is het om in termen van meerdere continua te denken, waar elk gebied op elke dimensie een eigen plek inneemt (zie ook paragraaf 3.5.1).

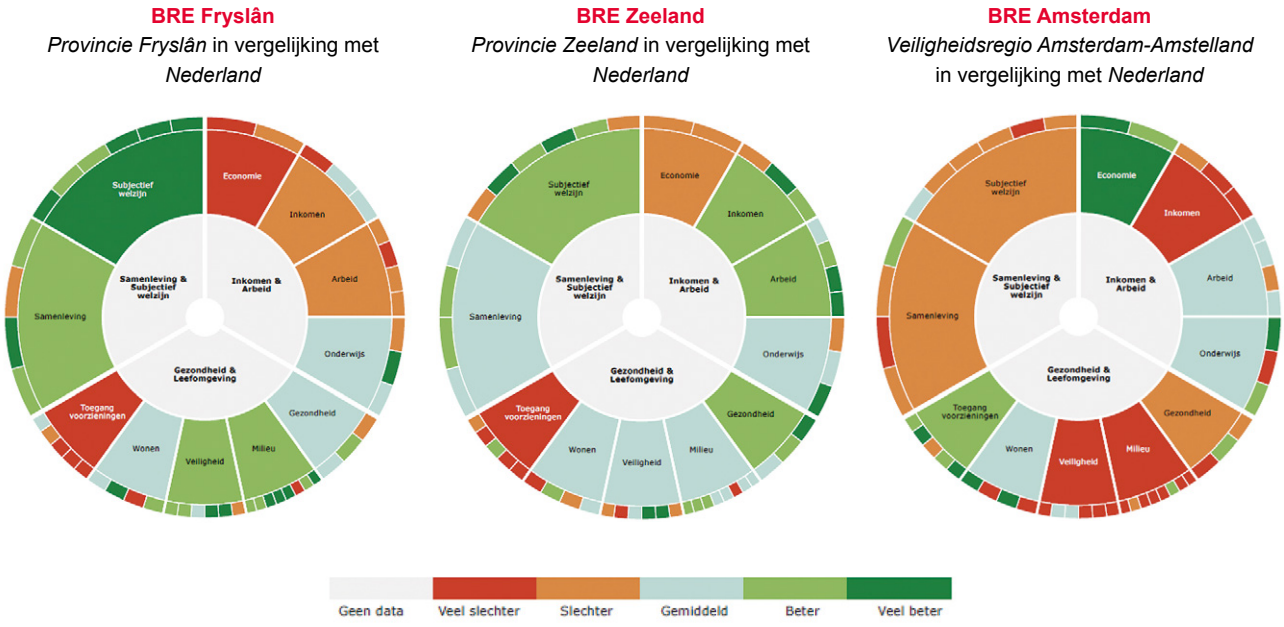
3.3 Ongelijkheid in ‘brede welvaart’

3.3.1 Genuanceerder kijken naar regio’s

De afgelopen decennia is het beleidsmatige gesprek over de staat van verschillende gebieden in Nederland vooral gevoerd langs de lijnen van het ‘economisch presteren’ van verschillende regio’s. Daarmee ontstaat een beeld van Nederland dat bestaat uit economische topregio’s (regio’s Amsterdam, Utrecht, Eindhoven), regio’s die het goed doen, en regio’s die achterblijven (Oost-Groningen, Noord-Friesland, Zeeuws-Vlaanderen). De benadering om verder te kijken dan alleen het regionale BBP, door middel van de veel Rijkere en maatschappelijkere zogeheten brede welvaart indicatoren, maken een veel genuanceerder en realistischer beeld van de regio’s van Nederland mogelijk.

Het brede welvaartsdenken ligt in het verlengde van het denken in termen van BNP, in de zin dat ook BNP (en andere economische en financiële indicatoren) een wezenlijk onderdeel uitmaken van brede welvaart. In zeker zin vult het brede welvaartsbegrip het smalle welvaartsbegrip aan, met zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid. Bovendien betreft het niet alleen de kwaliteit van leven in het ‘hier en nu’, maar ook de effecten van onze manier van leven op het welzijn van mensen ‘elders’ (buiten de regio) en ‘later’ (toekomstige generaties).[21] Zodoende bekritiseert het denken in termen van het smallere BNP in de zin dat achter het alléén opvoeren van het economische welvaartscijfer een politiek-ideologische vooringenomenheid schuilgaat die economische groei als het exclusief na te streven doel positioneert. Critici van het brede welvaartsdenken benadrukken op hun beurt dat ook brede welvaart geen waardevrij begrip is. Er bestaat immers geen consensus over welke voorzieningen belangrijk zijn. De ene persoon is meer afhankelijk van sterke sociale cohesie of hecht er meer belang aan dan de andere, die een hoge mate van sociale gemeenschapszin wellicht als sociale controle ervaart. Zoals ook de één van natuur en een bosrijke omgeving houdt, terwijl de ander prioriteit aan asfalt of een winkelcentrum geeft. In die zin speelt ook bij brede welvaart het vraagstuk van objectiviteit en universalisme. Maar in vergelijking met smalle welvaart is dit probleem wel kleiner, aangezien er meer verschillende soorten maatschappelijke waarden meegewogen worden (er is voor een bredere schare aan perspectieven wat wils). En in ieder geval maakt het begrip duidelijk dat er keuzes te maken zijn en waarden uitgeruild kunnen worden, hetgeen bij smalle welvaart over het hoofd gezien wordt.[22]

Bovendien volgt uit verschillen in regionale identiteit (zie hoofdstuk 4), leefwereld en demografische uitsortering, dat dominante ideeën over welke brede welvaartsaspecten het belangrijkst zijn per gebied zullen verschillen. Hierbij is voorzichtigheid geboden, immers: zoals dé Nederlander niet bestaat, bestaat ook dé Fries, dé Achterhoeker of dé Amsterdammer niet. Het spreekt voor zich dat ook regio’s in zichzelf een aanzienlijke mate van heterogeniteit en pluralisme kennen, en dat ook een regionale bevolking bestaat uit de optelsom van de individuen die er wonen met elk hun eigen overtuigingen, voorkeuren en drijfveren. Toch wijst onderzoek uit dat er aantoonbare verschillen in dominante waardensets tussen gebieden in Nederland zijn.[23] Nader onderzoek naar dominante maatschappelijke waarden-profielen per gebied loopt op dit moment, de bevindingen daarvan worden in 2022 verwacht. Met die inzichten kan verder gebouwd worden aan een genuanceerde ‘regionale waardenkaart van Nederland’.



Figuur 3.9 *Brede welvaart in de Bestuurlijke Regionale Ecosystemen Fryslân, Zeeland en Amsterdam Bron: www.kwaliteitvanleven.pbl.nl. Bron afbeelding: Van den Berg en Lelieveldt (2021).*

3.3.2 De Friese paradox?*

Als we kijken naar empirische verschillen in brede welvaart tussen gebieden blijkt dat Amsterdam het economisch weliswaar zeer goed doet, maar dat woontevredenheid, sociale cohesie, luchtkwaliteit, ervaren veiligheid en werk-privé balans daar aanmerkelijk lager liggen dan in Fryslân, waar de economische structuur anders is en middelhoge groeicijfers gerealiseerd worden. Wie ééndimensionaal kijkt en alleen maar let op verschillen in regionaal BBP, ziet slechts krachtige en minder krachtige regio's (zie kaart bij 3.2.3). Maar wie een breed welvaartsbegrip hanteert ziet een deels spiegelbeeldig plaatje (zie figuur 4).

Sterk algemeen gesteld: één 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.[24] Een ander cluster heeft de afgelopen jaren een beperktere economische groei gekend, maar 'doet' het in sociaal opzicht en qua kwaliteit van de leefomgeving bovengemiddeld.[25] [26] De vergelijking tussen de brede welvaart op verschillende deelindicatoren in Fryslân, Zeeland en de regio Amsterdam, laat dit duidelijk zien.

We benadrukken dat het de verschillen en de opgaven slechts deels spiegelbeeldig zijn, omdat 'smalle' en 'brede' welvaart zeker geen communicerende vaten zijn: zo is zowel de smalle als de brede welvaart hoog in de regio's 't Gooi en Utrecht, en is zowel de smalle als de brede welvaart laag in Oost-Groningen, Zuid-Oost Drenthe, Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen.

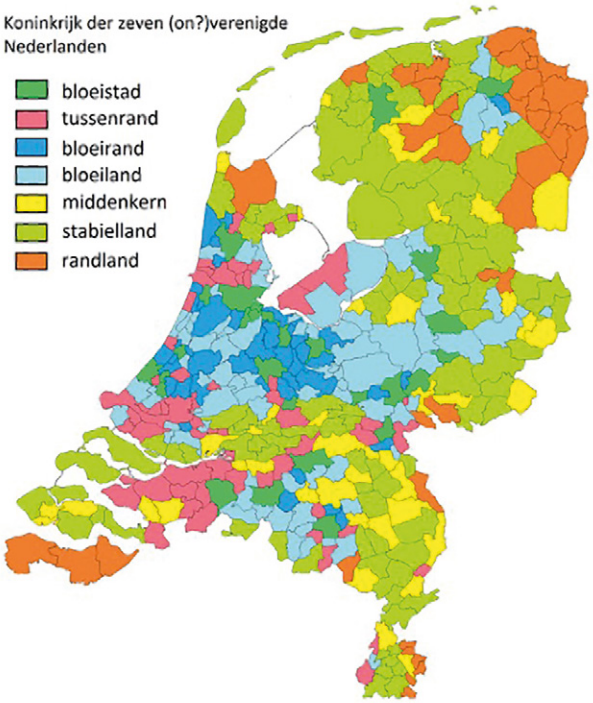
In Fryslân lijkt er daarnaast iets bijzonders aan de hand te zijn. In december 2018 publiceerde het Fries Sociaal Planbureau (FSP) voor het eerst over de Friese Paradox.[27] Die heeft als beginpunt dat er een wetmatigheid lijkt te bestaan dat mensen in gebieden met hoog welvaartsniveau ook een hoger gemiddeld geluksgevoel kennen, en dat mensen in gebieden met een lager welvaartsniveau een lager gemiddeld geluksgevoel kennen. Toch lijkt dit in Fryslân niet op te gaan: de provincie scoort consequent relatief laag als het gaat om zaken die de sociaaleconomische status bepalen, zoals inkomen en opleiding, maar ook consequent hoog op welzijnsindicatoren als ervaren geluk, gezondheid en het doen van vrijwilligerswerk. Nader onderzoek van het FSP wees uit dat de verklaring voor deze paradox gezocht kan worden in de combinatie van de volgende zeven factoren: (a) waardering van rust en ruimte (b) sterke sociale samenhang (mienskipsgevoel); (c) een relatief hoge mate van economische en culturele homogeniteit; (d) de samenbindende werking van de Friese taal en cultuur; (e) een relatief hoge mate van verantwoordelijkheidsgevoel voor het eigen leven en de eigen leefomgeving; (f) een lagere collectieve waardering van geld en status, en (g) een relatieve hoge mate van veiligheid.[28]

Deze verklaringen klinken plausibel en komen overeen met de structurele kenmerken van het gebied. Niettemin lijkt het onwaarschijnlijk dat hetgeen dat in Fryslân tot een hoge mate van geluksgevoel leidt in alle andere Nederlandse regio's (en laat staan daarbuiten) tot hetzelfde resultaat zou leiden. Dat is namelijk pas het geval wanneer sprake is van de combinatie van (1) aanwezige economische, ruimtelijk en culturele kenmerken van gebied A, en (2) de mate waarin precies de kenmerken die in het gebied in ruimte mate aanwezig zijn zwaar, dan wel minder zwaar bepalend zijn voor geluksgevoel van de inwoners. Het lijkt er anders gezegd op dat de Friezen een hoge mate van geluk ervaren omdat de specifieke ruimtelijke en culturele kenmerken die in ruime mate in Fryslân aanwezig zijn, voor veel Friezen sterk bepalend zijn voor hun geluksgevoel, en dat tegelijk economische welvaart (die in mindere mate aanwezig is) minder zwaarwegend is. Tevens is het niet zo dat het gemiddeld geluksgevoel onder Friezen zou afnemen als de regionale welvaart in Fryslân zou toenemen, maar wel dat die welvaartstoename en minder groot positief effect op het geluksgevoel zou hebben dan in andere regio's.

Uit de brede welvaartsbenadering en de Friese paradox komen verschillende belangrijke inzichten ten aanzien van regionaal maatschappelijk onbehagen voort. Ten eerste, dat de kwaliteit van leven in de verschillende gebieden moeilijk te vatten is met een eendimensionale indicator zoals het regionaal BBP. Ten tweede, dat zelfs om te zorgen dat er overal in Nederland gelijke en voldoende basisvoorwaarden bestaan voor een goed leven een regio-specifieke analyse en strategie noodzakelijk is, omdat elk gebied zijn eigen set van sterktes en zwakten kent. Het type investeringen waaraan de regio Noordoost Brabant behoefte heeft, kan recht tegenovergesteld zijn aan wat Rotterdam nodig heeft. En ten derde, dat die regiogerichte aanpak des te meer noodzakelijk is omdat de waardering van een bepaalde positieve omstandigheid van gebied tot gebied lijkt te verschillen, en daarmee het te verwachten effect van een toename van omstandigheid X op het geluksgevoel van de mensen in die regio. Zeeland is niet geholpen met beleid dat voortkomt uit het maatschappelijk frame dat past op Amsterdam.

Aan het slot van deze paragraaf kunnen we de balans opmaken ten aanzien van de verschillen tussen gebieden in Nederland. We gebruiken hiervoor een taxonomie ontwikkeld door Josse de Voogd, genaamd het Koninkrijk der Zeven (On?)Verenigde Nederlanden (2017). Deze taxonomie is geïnspireerd op het boek *Our Patchwork Nation: The surprising truth about 'real' America* (Ginni en Gimpel 2011).

* De ideeën uit deze paragraaf zijn afkomstig uit C.F. van den Berg en H. Lelieveldt (2021) *Zo kan het wél: Regioprovincies slimmer bestuurd,* Den Haag: Montesquieu Instituut. Delen van deze paragraaf zijn uit deze eerdere publicatie overgenomen, andere delen een bewerking daarvan.



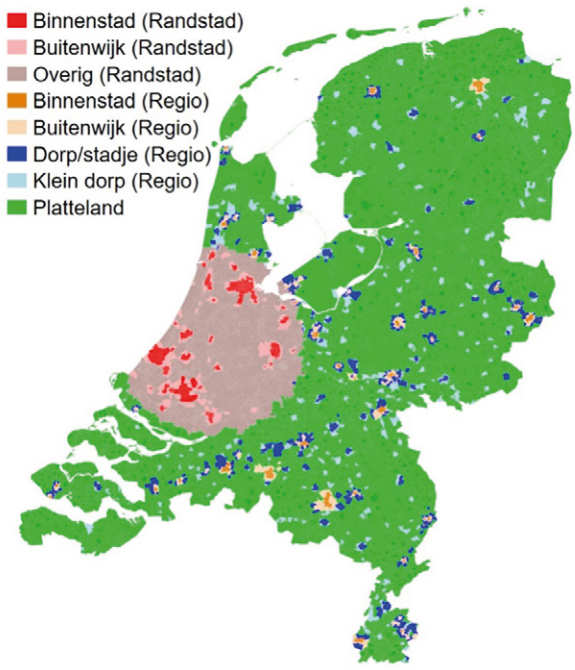
Figuur 3.10 *Koninkrijk der zeven (on)verenigde Nederlanden. Bron: Josse de Voogd (2017)*

Vertaald naar de Nederlandse context, komen drie typen florerende gebieden naar voren: (a) bloeisteden verspreid over het land, (b) stadsgerichte bloeiende randgemeenten dichtbij grotere steden met een welwarende overloop van die steden en (c) bloeiende landelijke gebieden die welvarend zijn en veel forensen kennen, maar een lokalere oriëntatie kennen. Daarnaast drie typen gebieden die constant blijven maar kwetsbaar zijn: (a) stedelijke tussenrand, plekken die wel tot het kerngebied behoren, maar toch kwetsbaar zijn. Hier treffen we bovengemiddelde aanhang van populistische partijen aan; (b) middenkernen, dat wil zeggen kleinere steden of grotere dorpen buiten het kerngebied, maar die wel een centrumfunctie voor hun eigen ommeland vervullen, en vaak kwetsbaar zijn; en (c) stabiel platteland, en tenslotte het randland, gebieden aan de buitenrand van Nederland die demografisch en economisch achterop aan het raken zijn. Hoewel wellicht nog tamelijk grofmazig, geeft deze indeling wel een genuanceerder beeld van de structuur van verschillende gebieden in Nederland dan het binaire ‘stad en land’ of ‘Randstad en rest’, en wijst zij ook de weg in de richting van welk type economische problemen en gevoelens van kwetsbaarheid, verlies en achtergesteldheid er in welk type gebied te verwachten zijn.

3.4 Randland en Randstad: een wereld van verschil?

3.4.1 Verschillende denkbeelden

Recentelijk kwamen twee onderzoeken naar buiten over het onderscheid in politieke voorkeuren tussen stedelijke en landelijke gebieden. Twan Huijsmans onderscheidt daarbij twee relevante scheidslijnen: in de eerste plaats die tussen stad en land (dat wil zeggen, de meer en minder verstedelijkte plekken in Nederland) en in de tweede plaats tussen ‘de Randstad’ en ‘de regio’. Die scheidslijnen vallen nadrukkelijk niet samen: er zijn talrijke stedelijke gebieden buiten de Randstad en ook zeer rurale binnen het Randstedelijk gebied. Door deze twee scheidslijnen te combineren, komt Huijsmans tot acht te onderscheiden typen gebieden: randstedelijke binnenstad, randstedelijke buitenwijk, randstedelijk overig, binnenstad buiten de Randstad, buitenwijk buiten de Randstad, middelgrote kern buiten de Randstad, kleine kern buiten de Randstad, en het platteland. En op basis van kwantitatieve surveydata komt Huijsmans tot de bevinding dat de twee scheidslijnen ieder op een eigen manier relevant zijn voor de politieke voorkeuren van mensen. De dimensie stad – land (het spectrum van zeer verstedelijkt tot zeer landelijk) vertoont een duidelijk patroon als het gaat om de houding van mensen ten opzichte van immigratie. Hoe stedelijker men woont, hoe groter de kans is dat men positief is over het effect van immigratie op de Nederlandse cultuur en economie, en hoe landelijker men woont, hoe groter de kans is dat men daarover negatief denkt. Volgens Huijsmans kunnen deze verschillen deels verklaard worden door de achtergrondkenmerken van stedelijke inwoners (gemiddeld jonger, hoger opgeleid en met een hoger inkomen) en deels doordat naarmate men op een meer verstedelijkte plek woont meer interetnisch contact heeft. Die verschillen tussen meer en minder verstedelijkte gebieden nemen ook gestaag toe.[29]



Figuur 3.11 *Een typologie van stedelijkheid en centrum-periferie. Bron: Stuk Rood Vlees https://stukroodvlees.nl/randstad-versus-regio-en-stad-versus-platteland/*

De andere dimensie, die van Randstad-regio, is vervolgens juist verklarend voor de steun die mensen geven aan populistische denkbeelden (het idee dat 'het volk' en 'de elite' lijnrecht tegenover elkaar staan, waarmee feitelijk pluralisme wordt miskend, en het bestaande politieke systeem wordt verworpen). Op de drie typen plekken die binnen de Randstad liggen, én in de binnensteden buiten het randstedelijk gebied, krijgen deze denkbeelden weinig steun en verschillen de gebieden onderling weinig van elkaar. Dat staat in schril contrast met de inwoners die buiten de Randstad op minder verstedelijkte plekken wonen. Dit wordt volgens Huijsmans verklaard door een combinatie van sociaal-demografische achtergrond en gevoelens van regionale ontevredenheid. Daarmee wordt bedoeld dat inwoners van deze gebieden (a) zich achtergesteld voelen door politici, (b) vinden dat hun regio niet eerlijk wordt behandeld in de verdeling van collectieve middelen, en (c) vinden dat normen en waarden uit hun regio niet worden gerespecteerd en gedeeld door de rest van het land. Volgens Huijsmans is dit het mechanisme waardoor mensen in perifere gebieden meer geneigd zijn om politieke elites te wantrouwen, en wordt een groot deel van de perifere proteststem hiermee verklaard.

De bevindingen van Huijsmans et al. sluiten aan bij de inzichten van Josse de Voogd (2017). Ook hij spreekt van de perifere proteststem, waarbij mensen in de regio die zich achtergesteld voelen zich meer aangetrokken voelen tot politieke partijen die de gevestigde orde uitdagen, dan tot 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 bij verkiezingen de 'uitdagers' in het politieke systeem vaak beter dan verwacht scoren in de periferie. Zeker bij zogenoemde tweede-orde verkiezingen (gemeenteraad, Europees parlement, provincie) gebruiken kiezers hun stem onder meer om hun onvrede over het negeren van de regio's richting Den Haag te laten blijken.[30]

In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 onderzocht I&O Research of en hoe kiezers in een zestal Nederlandse regio's verschillende ervaringen met en opvattingen hebben over thema's en actuele kwesties. Er werden vragen gesteld over kwesties als de Europese Unie, tradities als Zwarte Piet en het afsteken van vuurwerk, immigratie, asiel en integratie, duurzaamheid en infrastructuur, energiebronnen, sociaaleconomische kwesties, opvattingen over democratie, lokale vertegenwoordiging, gezinshulp, hogere straffen en maatschappelijke opvang. Voor het onderzoek werd als uitgangspunt genomen dat mensen in de Randstad en universiteitssteden zoals Wageningen, Nijmegen en Groningen vaker op progressieve partijen (GroenLinks en D66) stemmen dan mensen in landelijke gebieden. In landelijke gebieden stemmen meer mensen op conservatieve of nationalistische partijen (PVV, FvD, CDA en klein-christelijk). Het onderzoek van I&O geeft een inkijk in hoe dit verschil in stemgedrag tussen stedelijke en landelijke gebieden geduid moet worden.[31]

Er werden stellingen op het gebied van sociale vraagstukken, duurzaamheidsopvattingen en sociaal-culturele opvattingen voorgelegd. In alle drie de categorieën kwamen duidelijke verschillen tussen de bewoners van stedelijke en landelijke gebieden naar voren, waarbij de opvattingen van mensen in de landelijke gebieden consistent socialer, conservatiever, eurosceptischer, minder duurzaam en minder 'woke' waren dan van mensen in de stedelijke gebieden. De grootste verschillen tussen beide typen gebieden werden aangetroffen ten aanzien van de stellingen over mantelzorg, Zwarte Piet, en de boerenprotesten.[32]

Dit wil echter nog niet zeggen dat deze verschillen in opvatting primair verklaard kunnen worden door iemands leefomgeving. Voor een aantal stellingen lijken andere factoren, zoals hun opleiding, leeftijd en inkomen een grotere verklaringskracht te hebben dan het enkele feit dat men in een meer stedelijke of meer landelijke omgeving woont. In deze gevallen is het dus eigenlijk de *samenstelling* van de bevolking in de landelijke gebieden (gemiddeld lager opgeleid, met een lager inkomen, en ouder) die voor een groter deel verklaart dat de mensen er bepaalde opvattingen hebben, dan het feit dat ze op die plek wonen. Maar er waren ook stellingen waarbij de mate van verstedelijking juist wél de grootste verklarende factor bleek, vooral in de categorie stellingen over sociaaleconomische opvattingen (bijvoorbeeld 'Bij ons in de regio is het heel normaal om voor elkaar te zorgen als iemand ziek of hulpbehoevend is' en 'Mijn gemeente moet meer doen om mensen met schulden financieel te helpen').

3.4.2 Zicht op de bronnen van onbehagen

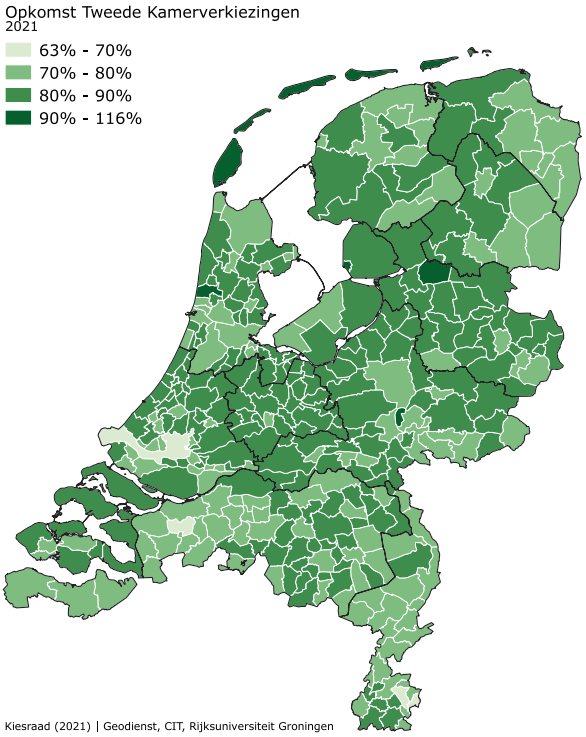
Voor sommigen is het feit dat bijvoorbeeld opleidingsniveau een grotere verklarende kracht heeft voor bepaalde opvattingen dan leefomgeving, reden om het verschil in dominante opvattingen tussen stedelijke en landelijke gebieden af te doen als irrelevant. Wie alleen maar geïnteresseerd is in het verklaringsmodel en de relatieve verklarende kracht van verschillende factoren, zal zo denken. Maar kijken we vanuit politiek en beleidsmatig perspectief naar de verschillen in opvattingen tussen mensen die in meer stedelijke of meer landelijke gebieden wonen, dan is het juist wél relevant dat er in bepaalde typen gebieden beduidend anders gedacht wordt over sociaaleconomische kwesties, de Europese Unie, duurzaamheid en Zwarte Piet. Dit zijn namelijk onderwerpen waarover mensen zich zorgen maken en boos zijn en die bijdragen aan het gevoel dat ze greep verliezen op hun leven en leefomgeving. Hier liggen kortom evidente bronnen van maatschappelijk onbehagen, en als de mensen die zich zorgen maken over deze thema's en zich bovendien niet gehoord voelen *geconcentreerd* zijn in bepaalde type gebieden en juist niet in andere typen gebieden, dan bestaat er klaarblijkelijk een geografisch patroon van maatschappelijk onbehagen. Dit type maatschappelijk onbehagen in de regio noemen wij vanaf nu Regionaal Maatschappelijk Onbehagen type 1: het onbehagen dat in een bepaalde regio hoger is dan elders omdat er in dat gebied relatief meer mensen wonen met kenmerken die een *grotere vatbaarheid voor maatschappelijk onbehagen* kennen (lager opleidingsniveau, lager inkomen, hogere leeftijd).

Dit geografisch-geconcentreerde maatschappelijk onbehagen is volgens ons om drie redenen extra problematisch. In de eerste plaats omdat in geografische enclaves van onbehagen het onbehagen zich sneller kan verspreiden, aangezien men elkaar hierin kan versterken. In de tweede plaats doordat maatschappelijk onbehagen dan eerder kan leiden tot een gevoel van achtergesteldheid en verwaarlozing *ten opzichte van andere gebieden* met een economisch en politiek sterker profiel. In de derde plaats, en dit hangt samen met de grote ruimtelijke opgaven waar Nederland voor staat, is een concentratie van onbehagen en rancune in landelijke gebieden richting de centrum-gebieden problematisch omdat op die manier de voortgang op onderwerpen waarbij drastische ingrepen in de ruimtelijke omgeving van de landelijke gebieden nodig zijn (windmolens, zonneweiden, datacenters, waterberging, inperking veestapel) sterk kan worden gehinderd.[33]

Gelet op deze drie politiek-maatschappelijke bezwaren tegen geografische patronen van maatschappelijk onbehagen in perifere gebieden, is de relatieve oorzaak van het onbehagen in de periferie minder belangrijk dan het *erkennen en adresseren* van die relatief hogere mate van onbehagen in deze gebieden.

3.4.3 Vertrouwen in landelijke politiek en overheid

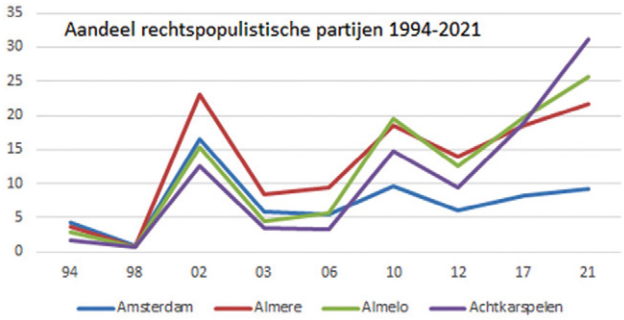
Enkele recente onderzoeken tonen bovendien een beeld van beduidend lager vertrouwen in de landelijke politiek in gebieden buiten de Randstad.[34] Het vertrouwen in de Tweede Kamer is het hoogst in welvarende gebieden als Amsterdam en Gooi & Vechtstreek, en het laagst in krimpregio's in Noord-Holland, Oost-Groningen, Drenthe en Zuid-Limburg. In Groningen ligt het vertrouwen in de politiek aanzienlijk lager in de krimpregio's dan daarbuiten: 20 procent tegenover 29 procent. Ook onderzoek van het Fries Sociaal Planbureau schetst een beeld van slechte vertegenwoordiging in de landelijke politiek. Bijna de helft van de ondervraagde Friezen heeft het idee dat de Nederlandse regering niet weet wat er in hun provincie speelt, tegenover 14 procent die vindt van wel. Opkomst bij verkiezingen wordt vaak gezien als een indicator voor vertrouwen in politieke instituties en het gevoel van betrokkenheid bij de politieke gemeenschap.[35] Wanneer we kijken naar verschillen tussen gebieden in Nederland in opkomstpercentages bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen (zie bijgaande kaart), dan valt op dat het patroon van de taxonomie van Josse de Voogd opvallend goed te volgen is: de opkomst is hoog in de categorieën bloeirand en bloeiland (denk aan Bloemendaal, Oegstgeest, Blaricum, Voorschoten, Bunnik, Rozendaal) en het laagst in de categorieën kwetsbare middenkernen en het randland (denk aan Den Helder, Vlissingen, Stadskanaal, Kerkrade, Pekela en Brunssum). Uitzonderingen hierop zijn de Waddeneilanden (hoge opkomst vanwege toeristen die daar stemmen), gemeenten Urk, Staphorst, Rijssen-Holten (traditioneel hoge opkomst in gereformeerde geloofsgemeenschappen) en gemeenten Rotterdam-Schiedam-Nissewaard (lage opkomst ondanks centrumligging: categorie tussenrand in de taxonomie van De Voogd).



Figuur 3.12 *Opkomstpercentage bij Tweede Kamerverkiezingen 2021. Bron: Kiesraad*

Verder lieten de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 zien dat de klassieke middenpartijen in de grote steden vooral verloren ten faveure van de kosmopolitische partijen, en in de landelijke gebieden vooral ten faveure van de niet-kosmopolitische, maar wel op (een vermeende 'eigen', vastomlijnde) identiteit gerichte lokale partijen. Ook dat duidt op een groeiende politieke en culturele kloof tussen bruis- en krimpgebieden: opvattingen ten aanzien van behoud van identiteit, Zwarte Piet, het VOC-verleden en genderneutraliteit lopen uiteen tussen de kosmopolitische grote stad en het traditionelere platteland. In bruisregio's spelen opgaven als het accommoderen van grotere culturele diversiteit en het duurzaam hooghouden van de economische dynamiek, terwijl het in de krimpregio's gaat om het heruitvinden van de economie en het voorkómen van identiteitsverlies. Ook de opmerkelijke scheidslijn bij de uitkomst van het WIV-referendum tussen Noord-Nederland en de rest, en de casus Groninger gaswinning wijzen in die richting.

Daarnaast is het relevant om ook de factor tijd in ogenschouw te nemen bij het denken over onbehagen in verschillende delen van het land. Bij de opkomst van het rechts-populisme in Nederland is vanaf 2002 een interessante temporele ontwikkeling te zien. Waar aan het begin van die golf het aandeel van stemmers op rechts-populistische partijen in de grootstedelijke gebieden groter was dan aan de randen van het land, is dat sinds het midden van de jaren 2010 omgedraaid: aan de randen van het land is het aandeel stemmers op rechts-populistische partijen groter dan in het grootstedelijk gebied. Aan de hand van deze verschuiving lijkt het gerechtvaardigd om ten aanzien van de laatste verkiezingsronden te spreken van een 'periferisering van de proteststem' (De Voogd, 2021).



Figuur 3.13 *Aandeel rechts-populistische partijen 1994-2021 in vier gemeenten. Bron: Josse de Voogd (2021) o.b.v. data Kiesraad*

Uit een zeer recent Europa-breed onderzoek naar de geografie van institutioneel vertrouwen na de mondiale financiële crisis, blijkt voorts dat hoe meer ruraal respondenten wonen, hoe lager hun vertrouwen in de overheid.[36] Dit significante verschil wordt slechts deels verklaard door de persoonlijke opvattingen van de respondenten. Ten tweede toont het onderzoek aan dat het verschil in gemiddeld institutioneel vertrouwen tussen inwoners van meer stedelijke gebieden en inwoners van meer landelijke gebieden, met de tijd is toegenomen. Ten derde blijkt dat de belangrijkste verklaring voor het verschil hem zit in tevredenheid over publieke voorzieningen (zorg, onderwijs) en de economische situatie in het gebied. Omdat in het onderzoek gecontroleerd wordt voor de eigen inkomen en werk van de respondenten, gaat het hier duidelijk om een *omgevingseffect*.

In hun conclusie betogen de auteurs dat beleidsmakers zich zouden moeten richten op de vraag hoe institutioneel vertrouwen op het platteland heropgebouwd kan worden langs de weg van betere voorzieningen. Daarvoor is het volgens hun ten eerste nodig dat we meer leren over welke typen publieke voorzieningen bij uitstek van invloed zijn op het niveau van institutioneel vertrouwen. Uit hun eigen onderzoek komen zorg en onderwijs als belangrijke factoren voor ruraal onbehagen naar voren. Ander onderzoek (Van Ryzin et al., 2004) laat zien dat ook politie en mobiliteit (infrastructuur en openbaar vervoer) een cruciale rol spelen in het gevoel van onbehagen.

Ander zeer recent onderzoek over Groot-Brittannië, van McKay et al. (2021) onderstreept de bevindingen van Mitsch et al (2021) en preciseert de ‘wraak van de vergeten gebieden’-stelling van Rodriguez-Pose (2018). Net als Mitsch et al. onderzochten zij niet het stemgedrag van mensen in uiteenlopende gebieden, maar verschillende plaats-gerichte indicatoren van institutioneel vertrouwen en ervaren achtergesteldheid. Ze tonen aan dat mensen in achtergestelde en rurale gebieden in Groot-Brittannië inderdaad significant minder institutioneel vertrouwen hebben. Maar zij komen ook met een verfijning van dit inmiddels door meerdere onderzoekers aangetoonde patroon. Afhankelijk van het type gebied zijn er verschillende oorzaken voor het ervaren onbehagen aan te wijzen. Het lage institutionele vertrouwen buiten stedelijke gebieden in het algemeen hangt samen met een ervaren maatschappelijke marginalisatie, terwijl in de minst-welvarende gebieden de oorzaak ligt in gevoelens van achtergesteldheid. De auteurs concluderen dat hun uitkomsten de noodzaak onderstrepen om de heterogeniteit binnen de categorie ‘vergeten gebieden’ goed in beeld te krijgen, omdat de oorzaken van regionaal maatschappelijk onbehagen van vergeten gebied tot vergeten gebied ten dele verschilt.[37]

De Britse onderzoekers van de *Hope Not Hate Charitable Trust* betogen dat het gebruik van ‘achtergelaten regio’s’ als containerbegrip geen recht doet aan de verscheidenheid en uitdagingen van gebieden die het moeilijk hebben in de geglobaliseerde economie en de neoliberaal-georiënteerde samenleving. Hun alternatieve methode om die uitdagingen per gebied in kaart te brengen, gaat uit van veertien soorten opgaven die per gebied in meer of mindere mate aanwezig kunnen zijn, die de veerkracht van een gebied naar beneden drukken en die het voor de betreffende gemeenschappen moeilijk maken zich aan te passen aan veranderingen en waar zodoende onder andere anti-immigratie gevoelens steeds dominanter worden. Die veertien opgaven, voor de Britse context zijn: traditionele demografie, zichtbare achteruitgang, krimp & vergrijzing, onzeker economische toekomstperspectief, multi-achterstand, concurrentie om middelen, schoksgewijze verandering, immigratie, autoritaire inslag, sterke nationale identiteit, gebrek aan culturele ontplooiingsmogelijkheden, gebrek aan erfgoed, slechtere verbindingen, kust- en grensproblematiek.[38] Deze manier van kijken geeft een fijnmazig en inhoudelijk beeld van wat er in een bepaald gebied te doen is om de toename van maatschappelijke onbehagen om te buigen.

3.5 Achterhaalde beelden van urbaniteit en ruraliteit

3.5.1 Pleidooi voor continuüm-denken

In paragraaf 3.3 gaven we al aan dat het binaire onderscheid tussen centrum en periferie, stad en land, Randstad en ‘de rest’, conceptueel en empirisch geen standhoudt. Verschillen bestaan zeker, en nemen ook op allerlei terreinen in omvang toe. Toch is bij geen van deze verschillen een duidelijke scheidslijn van twee afgebakende werelden te trekken. In werkelijkheid drijven verschillende typen gebieden van elkaar af op een doorlopende schaal, een *continuüm*.

Datzelfde geldt voor de mensen die in verschillende typen gebieden in Nederland wonen. In het publieke debat wordt vaak uitgegaan van een tweedeling tussen stads- en plattelandsbewoners die de werkelijk ten onrechte vereenvoudigt. Het behoeft weinig betoog dat ook bewoners van verschillende wijken in dezelfde stad behoorlijk van elkaar verschillen, net als mensen die in een heel verschillende situatie in een dorp of in het buitengebied wonen. Ook al tonen de bevindingen van De Voogd, Huijsmans et al., en Kanne overtuigend aan dat regionaal maatschappelijk onbehagen reëel is, het is belangrijk om te blijven waken voor het denken in eenvoudige stereotypen. Zowel landelijke als stedelijke gebieden kennen een heterogene samenstelling, en uiteindelijk worden voorkeuren, overtuigingen en drijfveren ook voor een belangrijk deel bepaald door individuele kenmerken.

Een voorbeeld van de neiging om stedelingen en plattelanders als duidelijk te onderscheiden groepen te typeren (en daarbij een vermeende regionale leefstijl op een voetstuk te plaatsen), is een artikelenreeks van journalist Karel Smouter die in 2020 was te lezen in *De Groene Amsterdammer*. Smouter ging daarin op zoek naar 'waarden voor de wereld na de Grote Lockdown. Want als het klopt dat we door waarden als globalisering en grootschaligheid in deze crisis zijn beland, zou het dan niet lonen om ons licht op te steken in het gebied dat we doorgaans de periferie noemen?'

In een van de artikelen in deze serie wordt het fenomeen 'noaberschap' neergezet als kenmerk bij uitstek van de identiteit van Oost-Nederlanders. Met als boodschap dat ook de 'geatomiseerde' randstedeling zich daartoe zou moeten bekeren, terwijl een slokje van het randstedelijke 'diversiteitsevangelie' de plattelander geen kwaad zou doen. Conclusie van het stuk: 'Misschien is werkelijke inclusiviteit wel dat je óók de ergensmens in zijn waarde laat en niet geforceerd in een progressieve postmoderne stedeling probeert te transformeren. En daadwerkelijk noaberschap dat je leeft vanuit het besef dat je buren ook maar bij toeval je buren geworden zijn. Dat je betrokkenheid bij de wereld kortom niet bij de horizon aan het eind van je weiland hoeft halt te houden.'[39]

Het is een ogenschijnlijk sympathieke verzoening van twee werelden, zij het dat de typering van die werelden berust op de al lang en breed versleten tegenstelling randstedeling-randlander. Want ofschoon er tussen centrum en periferie zoals hierboven uitvoerig beschreven sprake is van diverse verschillen zijn stedelijke en vanouds ruralere streken in termen van leefstijl tegelijk juist naar elkaar toegegroeid.

3.5.2 Stadlanders

Zo is in bijvoorbeeld Noord-Nederland met zijn visueel nog altijd redelijke harde scheidslijnen tussen stadsgezicht en dorpslandschap al een paar decennia sprake van een sterke verwevenheid in zowel economisch, cultureel als bestuurlijk opzicht. De hoofdsteden Groningen en Assen en de niet-stedelijke gemeenten daartussen in werken al 25 jaar samen binnen de Regiovisie Groningen-Assen. Leeuwarden hanteert het begrip 'stadsregio' om uit te drukken dat de hoofdstad en zijn wijde omgeving elkaar hard nodig hebben. En zowel steden als (grote) dorpen heten in veel beleidspublicaties tegenwoordig knooppunten in (regionale) stedelijke netwerken. Gezien de sterke vermenging van voorheen urbane leefstijlen en rurale leefstijlen die hierdoor is opgetreden, muntte historisch geograaf Hans Elerie in 2006 de term 'stadlander'. Hij illustreerde dit begrip met een schets van de veranderde leefwereld van de Groningse en Drentse 'ommelander':

> 'Met de individualisering van onze samenleving is de collectieve leefwijze van het 'werkdorp' ingeruild voor een rurale leefstijl die veel ongrijpbaarder is. Zelfs de doorgewinterde eigenheimers laten zich niet meer in een apart hokje plaatsen. We kunnen hooguit stellen dat bepaalde opvattingen, waarden of voorkeuren verwijzen naar een rurale achtergrond of instelling. Culturele kruisbestuiving heeft bovendien de uitgesproken verschillen tussen autochtonen en nieuwkomers vervaagd. Het pluriforme 'woondorp' is een vergaarbak geworden van verschillende leefstijlen die elkaar op het lokale niveau soms kunnen raken maar op het regionale niveau uit elkaar waaieren. Zo heeft iedere ommelander op basis van zijn leefstijl een eigen sociaal-culturele habitat, een leefruimte die een onderdeel is van het stedelijk netwerk rond Groningen'.[40]

Vrij vertaald: de meeste mensen *zijn* niet langer waar ze wonen. Hoe je leven eruitziet is een individuele optelsom geworden van diverse activiteiten op diverse plekken. Dit geldt anno 2021 nog sterker, met name als gevolg van de digitalisering van het dagelijks leven en het gebruik van sociale media. Bovendien hebben alle deelnemers aan een regionaal stedelijk-ruraal netwerk ook weer hun vertakkingen naar elders.

Tegelijk is de leefwereld van stedelingen juist onderhevig aan rurale invloeden. Denk aan een nog steeds sterker wordende trend als wandelen in het buitengebied of aan het bezit van hobbypaarden. Maar ook aan het verschijnsel 'stadslandbouw', aan markten in de stad waar 'eerlijke' regionale waren te verkrijgen zijn, de hang van stedelingen naar traditionele activiteiten als zelf brood bakken en moestuinieren, en de populariteit van songteksten in het Fries of een dialect. Daarnaast wordt steeds meer ingezien dat ook de 'Randstad' een achterhaald begrip is. Want die is niet langer het enige economisch en cultureel belangrijke stedencluster, en is bij nadere beschouwing evenmin alleen maar dynamisch en overvol.[41]

Bovendien draagt uitgerekend het (misschien wel vooral door stedelingen) vaak geromantiseerde platteland sinds jaar en dag een hoogtechnologisch karakter. Zo grondgebonden als boeren in letterlijke zin ook mogen zijn, zo vooruitstrevend gedragen zij zich in hun bedrijfseconomisch denken. Hechten aan bepaalde tradities en in allerlei opzichten meegaan met de tijd sluiten elkaar dan ook niet uit. Hetgeen ook blijkt uit dit AD-citaat van Friezin Jenny Douwes, in 2017 het gezicht van de 'blokkeerfriezen':

> 'In 2018 was Leeuwarden Culturele Hoofdstad van Europa. Een paar mensen aan het roer van die organisatie hadden bedacht dat het begrip mienskip, gemeenschap, iepen mienskip, open gemeenschap moest worden. De organisatie zei: we moeten af van die plattelandsmentaliteit, we moeten open worden naar de wereld. Dan zie je die kloof weer tussen stad en platteland. Zorgvuldig omspringen met wat onze opa's en oma's na de oorlog hebben opgebouwd wordt door stadsmensen verward met niet openstaan voor nieuwe dingen of mensen 'van buiten'. Je kunt met een plattelandsmentaliteit, wat ik als iets positiefs zie, prima 'open' zijn. In mijn ogen is er niks mis met de saamhorigheid, de trots, het wellicht wat meer conservatieve leven in de buitengebieden.'[42]

Zoals gezegd − door ons aan het begin van deze paragraaf, en door Douwes hierboven − worden stad en land in het publieke debat nog steeds regelmatig lijnrecht tegenover elkaar gezet. Zo baarde architect Rem Koolhaas die in vele metropolen op deze wereld zijn sporen naliet in 2020 opzien met een ode aan 'het platteland'. Met de expositie 'Countryside, the future' in het Guggenheim Museum te New York vestigde hij de aandacht op allerlei volgens hem nauwelijks opgemerkte veranderingen op het platte-

land (wereldwijd), en betoogde hij dat het platteland mensen meer te bieden heeft dan steden. Onder andere journalist, schrijver en dorpsbewoner Ineke Noordhoff viel hem daarin bij:

> 'Koolhaas en corona gaan dezelfde kant op: ze stellen ons voor het platteland weer te omarmen. Als leefgebied met schone lucht, ruimte om tenminste anderhalve meter uit elkaar te lopen, een horizon, wind en groen om je heen, ruimte voor avontuur en vrijheid. Stadjers, Liwwadders en Assenaren die na corona de regio intrekken bewijzen zichzelf in meer opzichten een dienst: de huizen zijn in het buitengebied goedkoper, de lucht is er schoner en met een e-bike (of autonome auto) wordt de cirkel van bereikbare afstanden opgerekt.'[43]

Maar Koolhaas oogstte ook kritiek, bijvoorbeeld van de in Amsterdam werkzame (en uit Zuid-Limburg afkomstige) gemeentelijk planoloog Jos Gadet:

> 'Het anti-stad denken heeft er een protagonist bij, en wel niemand minder dan de Nederlandse sterarchitect Rem Koolhaas. Hij hield in Buitenhof van afgelopen zondag een niet heel gemakkelijk te volgen verhaal over de teloorgang en verandering van het platteland. Met dat platteland is iets aan de hand, dat zeker. Maar het discours onderbouwen door stedelingen te omschrijven als losers en plattelanders als winners omdat stedelingen zo dom zijn dicht op elkaar te kruipen, zegt vooral iets over het mensbeeld van Koolhaas en andere modernisten. (…) Sandra Heerma van Voss zei het ooit heel mooi: 'Een gevuld hart en een gevulde dagindeling, dat lijkt nog altijd het recept voor een aangenaam leven. Als die ontbreken ligt frustratie op de loer'. Essentieel hierbij is dat zowel in de biologie als in de economie diversiteit een bewezen en noodzakelijk voorwaarde is voor succes. Het gezondste nageslacht komt voort uit een gevarieerde populatie, en economische innovaties en banengroei ontstaan in een milieu waar veel en verschillende ideeën tegen elkaar opbotsen. Dus: in de stad moet je zijn.'[44]

Gevaar van de besproken varianten van geografisch contrastdenken vinden wij dat het besef van *gedeelde* menselijke zorgen en belangen, *gedeelde* vraagstukken, een *gedeelde* ruimte en een *gedeeld* bestuurlijk stelsel op de achtergrond dreigt te raken. Anders gezegd: voor het bestrijden van ongerechtvaardigde verschillen tussen gebieden, voor een beter wederzijds profijt van de verschillende gebieden in Nederland, én voor een vruchtbare omgang met de vele soorten verschillen *tussen mensen* (die al dan niet geografisch bepaald zijn) is het van belang om de notie 'politieke gemeenschap' in het onbehagen-debat te betrekken. Daarbij denken wij dat het zinvol is om Nederland ook als een 'ruimtelijke gemeenschap' te gaan ervaren. In hoofdstuk 6 werken we beide noties uit.

3.6 Den Haag vergeet én ontdekt perifeer Nederland*

3.6.1 New Public Management

In haar boek *Een klein land met verre uithoeken*[45] laat geograaf en journalist 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. Waar het Rijk tot aan 2004 ook nog regiobeleid kende dat op zwakke regio's gericht was (denk aan *Kompas voor het Noorden*), beperkte het zich daarna tot de sterke regio's (denk aan *Pieken in de Delta*). In 2010 hield expliciet regiobeleid op te bestaan. Dat leidde tot een ruimtelijk ordeningsbeleid 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 B.V. Nederland op termijn voor de wind. Echter, waar onder de streep het nationaal BNP een plus te zien gaf, konden regio's die verder van het politieke en economische centrum af liggen daar vaak niet van profiteren. 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 kwam het openbaar bestuur in de ban van het New Public Management (NPM): een uit de Verenigde Staten overgewaaide besturingsfilosofie waarin burgers steeds meer als consumenten van publieke diensten beschouwd worden. We zagen een verzakelijking en herijking van publieke taken, waarbij de omslag werd gemaakt van input- naar outputsturing en er scherper gekeken werd naar de kosten van publieke voorzieningen 'per klant'.[46]

Het NPM-gedachtengoed lijkt dan ook de aandacht voor perifere regio's verder verminderd te hebben, want de Rijksoverheid ging kritisch kijken 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 (Heerlen, Leeuwarden, Terneuzen en Almelo) − moest nu over de brug komen om de taakstellingen te realiseren. In Zeeland bijvoorbeeld verdwenen vanaf 1996 1600 voltijdsbanen bij onder meer het Kadaster, de Belastingdienst, en de Keuringsdienst van Waren. Bij een saneringsronde in 2012 wisten de noordelijke provincies waaronder Fryslân de schade enigszins te beperken. Toch moest ook Friesland met lede ogen aanzien hoe sommige banen geschrapt of verplaatst werden.

Door het scherpere kostenbewustzijn van het New Public Management zagen we dat ook in de publieke sector het profijtbeginsel steeds meer gemeengoed werd. Dat had mede zijn weerslag op beslissingen over infrastructuur en de verbindingen tussen centrum en periferie. Ook publieke investeringen moesten 'rendabel' zijn en hun geld opleveren. Vanuit dat perspectief was het niet verrassend dat de Zeeuwse Westerscheldetunnel die eind jaren negentig werd aangelegd een toltunnel is: de gebruiker betaalt en moet zorgen voor een rendement van 7,5 procent. 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'. De noordelijke provincies waren het

* De ideeën uit deze paragraaf zijn afkomstig uit C.F. van den Berg en H. Lelieveldt (2021) *Zo kan het wél: Regioprovincies slimmer bestuurd,* Den Haag: Montesquieu Instituut. Delen van deze paragraaf zijn uit deze eerdere publicatie overgenomen, andere delen een bewerking daarvan.

daar niet mee eens en wezen 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, waardoor afblazen als enige optie overbleef. Tussen het Rijk en de noordelijke provincies werd een financiële compensatieregeling van circa 2 miljard euro getroffen.

3.6.2 Regio Deals

Pas met het aantreden van het derde kabinet Rutte in 2017 lijkt de regio terug op het netvlies van de bestuurders in Den Haag. Allereerst is er meer oog voor de specifieke uitdagingen die er in de 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 water- en natuuropgaven: het zijn stuk voor stuk onderwerpen waarbij het centrum de regio nodig heeft om effectief beleid te kunnen maken.

Het regeerakkoord van het kabinet Rutte-III gaf bovendien sterk het signaal af dat dat de regio de effectieve schaal is om vrijwel *alle* maatschappelijke opgaven aan te pakken (in de 53 pagina's tellende tekst komt het woord 'regio'76 keer voor) en het kabinet koos dan ook voor een regionale aanpak op tal van beleidsterreinen. Meest in het oog springend hierbij zijn de zogeheten Regio Deals: convenanten met decentrale spelers 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 eerder in dit hoofdstuk besproken concept van 'brede welvaart': niet alleen gezondheid en economie, maar ook onderwijs, veiligheid, de kwaliteit van de leefomgeving en sociale gelijkheid.

Velen binnen het Rijk en in de regio's zijn positief over deze aanpak van het kabinet, omdat het initiatief tot het doen van voorstellen vanuit de regio komt, en omdat het betreffende regioteam van LNV veel heeft geïnvesteerd in goede relaties door het land heen. Ook worden de Regio Deals breed gezien als een goede manier om te investeren in regio's, en om regionale samenwerking aan te jagen en te verstevigen.[47] Toch zijn er ook kritiekpunten op de Regio Deal methodiek gekomen. Zo ademen de teksten van de deals de geest van een contract. De middelen worden niet via het Gemeente- en Provinciefonds beschikbaar gesteld maar via competitieve selectie en onder contractuele voorwaarden verstrekt.[48]

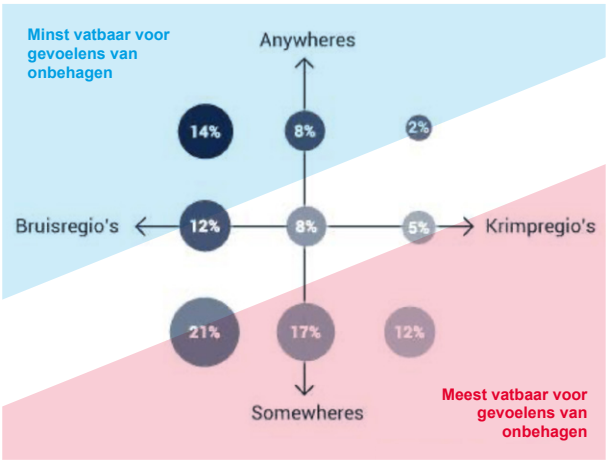
Ten aanzien van de interbestuurlijke samenwerking in het algemeen constateert de Raad voor het Openbaar Bestuur dat veel decentrale bestuurders en ambtenaren in de landelijke gebieden de interesse van het centrum (de randstedelijke Rijksoverheid) in de regio's als instrumenteel in plaats van als intrinsiek beleven: in hun ogen komt de periferie vooral in beeld als men een plek zoekt voor de overloop van de bevolking uit de Randstad of voor voorzieningen die men daar niet kan of wil hebben.[49] Bovendien kregen niet alle regio's een deal, en blijven decentrale overheden soms buiten beeld. Niettemin bieden de Regio Deals, met hun doelstelling om een antwoord te bieden op (regionaal bepaald) maatschappelijk onbehagen, hun werkwijze waarbij het initiatief vanuit de regio zelf komt en de inzet op brede welvaart een belofte vol voorbeeld van aandachtig regionaal beleid.

3.7 Conclusie: regionale verschillen en (reëel) onbehagen

3.7.1 Een nieuwe maatschappelijke ordening

Aan het eind van dit hoofdstuk maken we de balans op van wat de hierboven verzamelde bevindingen ons leren over regionaal maatschappelijk onbehagen. Eerder (hoofdstuk 1) hebben we vastgesteld dat, afgaand op het maatschappelijke, wetenschappelijke en politieke onbehagen-discours, een groot aantal inhoudelijke aanleidingen voor 'maatschappelijk onbehagen' de ronde doet, zoals er ook verschillend wordt gekeken naar de precieze aard van het gevoel. Een zinvolle manier om maatschappelijk onbehagen niettemin tegemoet te kunnen treden als politiek betekenisvol verschijnsel, zo schreven we ook, is het onderzoeken van het verband tussen enerzijds het feitelijke fenomeen 'perifere proteststem' en anderzijds verschillen in de wijze waarop uiteenlopende gebieden binnen Nederland profijt van globalisering hebben ondervonden, naast andere mogelijk informatieve gebiedsverschillen (o.a. sociaal-cultureel, demografisch en in termen van brede welvaart). In het voorliggende hoofdstuk, waarin we al deze verschillen in kaart hebben gebracht, zagen we zodoende dat onvrede met betrekking tot politiek/instituties/overheid/ vaker voorkomt bij mensen die qua individuele kenmerken, zoals opleidingsniveau en inkomen meer voldoen aan het profiel van de zogenoemde 'somewheres', en dat het inderdaad ook vaker voorkomt bij mensen die in gebieden wonen die meer als periferie aangeduid kunnen worden. Deze twee assen bieden vervolgens de mogelijkheid om de maatschappelijke ordening te visualiseren die vorm heeft gekregen naarmate de Nederlandse samenleving verder ontzuilde, globaliseerde en zich geografisch uitsorteerde − informatie die zeer relevant is uit oogpunt van onder andere het algemene maatschappelijke belang van stabiele politieke coalities.

Kijkend door deze lens, en simplificerend naar uiteraard verfijnder te onderscheiden groepen op beide continua, zien we negen clusters. De geschatte percentages corresponderen met de NIDI-cijfers over de verdeling van de Nederlandse bevolking tussen krimpgebieden, potentieel-toekomstige krimpgebieden en groeigebieden, terwijl we op de verticale as uitgaan van de verdeling van Goodhart



Figuur 3.14 *Een nieuwe maatschappelijke ordening in ontzuild Nederland. De Nederlandse bevolking ingedeeld in denkbeeldige groepen langs de assen somewheres en anywheres, en bruis- en krimpregio's.*

in anywheres (ca. 25 procent), somewheres (ca. 50 procent) en een groep daar tussenin (ca. 25 procent). Daar waar in Nederland op politiek, bestuurlijk, economisch en cultureel de toon met meest gezet wordt door de mensen in het cluster 'Anywheres-Bruis', stijgt het maatschappelijk onbehagen naarmate men zich meer in de richting van de hoek rechtsonder begeeft. Ook wordt op deze manier duidelijk dat het aandeel van de bevolking dat wat betreft hun individuele kenmerken en/of op basis van hun leefomgeving vatbaar is voor politieke wrokgevoelens meer dan de helft van de Nederlandse bevolking uitmaakt.

Een en ander maakt specifieke, anti-systeem gevoelens van onbehagen tot een onderwerp van terechte grote zorg als het gaat om de politieke, sociale en economische stabiliteit. Hierbij is het voor alle duidelijkheid niet de tegenstelling tussen elites en 'basis' die nieuw is – die bestond ook in de verzuilde periode. Het cruciale verschil tussen toen en nu is dat waar voorheen 'kansrijke' en 'kansarme' groepen meer met elkaar werden verbonden door sterke achterbaninstituties en geïnstitutionaliseerde kanalen richting het openbaar bestuur, die schakels nu ontbreken. Onbehagen kan daardoor als het ware eerder een eigen leven gaan leiden, en kan vervolgens, bij gebrek aan serieus (rechtsstatelijk) politiek beleid en onder invloed van sociale media, worden 'afgevangen' door protestpartijen en protestgroepen en aldus 'stollen' in de vorm van een anti-systeem-sentiment.

Anders gezegd: niet de *segmentatie* in de samenleving is groter geworden (flinke verschillen in opvattingen en belangen waren er altijd al en vormen bovendien de brandstof van de democratie), maar wel de *polarisatie* (opgevat als moeilijker te overbruggen verschillen): het is druk op de flanken, en stiller in het midden (zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2.4).

3.7.2 Regionaal maatschappelijk onbehagen (RMO)

De empirische inzichten uit dit hoofdstuk geven aanleiding om regionaal maatschappelijk onbehagen (RMO) conceptueel te onderscheiden naar drie typen:

- RMO type 1: Generiek maatschappelijk onbehagen (zie paragraaf 1.5.2) dat in gebied X meer voorkomt dat gemiddeld in Nederland, *vanwege de demografische samenstelling in gebied X*. Voorbeelden van verklaringen voor dit type RMO kunnen zijn een bovengemiddeld percentage precariaat[50] in een gebied, bovengemiddelde werkloosheid, lager dan gemiddelde levensverwachting en minder 'gezonde jaren'.
- RMO type 2: Maatschappelijk onbehagen dat in gebied X meer voorkomt dan gemiddeld in Nederland, *vanwege een specifieke regionale situatie*. Voorbeelden hiervan kunnen zijn: het wegvallen van een bedrijfstak met veel werkgelegenheid in regio X, aardbevingen in regio X [nog los van de bestuurlijke hantering daarvan], een asielzoekerscentrum in regio X, een hoge mate van ondermijnende criminaliteit in regio X.
- RMO type 3: Onbehagen bij inwoners van gebied X dat voortkomt uit hun ervaring dat de positie van (het inwonerscollectief van) gebied X verslechtert of dreigt te verslechteren *in relatie tot (het inwonerscollectief van) andere gebieden.* Voorbeelden van deze sentimenten kunnen zijn: 'Den Haag heeft geen oog voor wat er in ons gebied speelt'; 'Wij tellen niet mee'; 'Wij zijn opgegeven gebied'; 'Wij zijn een wingewest'; 'Wij komen alleen in beeld als er hier iets te halen valt'; 'Het belang van dit gebied wordt niet gezien als onderdeel van het landsbelang'; 'Dit gebied is het afvoerputje van Nederland'; 'Wij zijn het zat dat anderen ons komen vertellen hoe wij hier moeten leven'.

Samenvattend is de conclusie dat maatschappelijk onbehagen meer voorkomt in de perifere gebieden, en dat dat voor één deel te verklaren is door de *samenstelling van de bevolking* in die gebieden, voor een tweede deel door de *specifieke maatschappelijke problematiek* die zich voordoet in landelijke gebieden en die onvoldoende doordringen tot de nationale politieke en beleidsarena, en voor een derde deel door een op punten *hardnekkige gevoelens* van 'er niet toe doen', verwaarlozing en als minderwaardig beschouwd worden.

Op grond hiervan zijn er inderdaad plekken in Nederland die aangeduid kunnen worden als 'vergeten', namelijk die plekken waar de ontwikkeling van smalle en brede welvaart al decennialang geen gelijke tred houdt met het Nederlandse gemiddelde, en waar inwoners geen aanwijzingen zien dat hun zorgen en noden door de landelijke politiek of Rijksbeleid met resultaat aangepakt worden. In die gebieden is de groei van anti-systeem- en anti-centrum-denken dus niet alleen verklaarbaar maar in zekere zin ook gerechtvaardigd. Dit wil zoals eerder opgemerkt niet zeggen dat het overal in 'de periferie' kommer en kwel is. Daarvoor is de economische en sociale structuur van Nederland te divers, te polycentrisch en te gelaagd.

Verder is het zoals eerder gezegd belangrijk om RMO type 1, het type onbehagen dat niet zozeer vóórtkomt uit de perifere leefomgeving maar zich daarin wel in hogere mate manifesteert, serieuze aandacht te geven en wél in zijn ruimtelijke context te zien. Want het feit blijft dat de mensen die een hoge mate van RMO type 1 ervaren, een relatief groot aandeel vormen van de bevolking van een bepaald gebied, en dat hun zorgen en noden de aandacht van de nationale overheid en van Rijksbeleid verdienen.

Onze analyse in dit hoofdstuk toont tot slot ook aan dat het type beleidsaandacht dat hier op zijn plaats is niet is gelegen in het meegaan in het populistische frame van negatieve emoties (zie hoofdstuk 2). De nieuwe, regiogerichte gerichte beleidsaanpak kent echter zoals gezegd ook nog tekortkomingen. Bovendien leerde het bovenstaande dat 'regionaal maatschappelijk onbehagen' niet los te zien valt van wat wij generiek maatschappelijk onbehagen hebben genoemd. Om ook dit generieke onbehagen beter het hoofd te bieden, is volgens ons een breder perspectief nodig op *goed openbaar bestuur* (hoofdstuk 5) en – zoals gezegd in paragraaf 3.5.2 − een nog breder perspectief op *de politieke gemeenschap* (hoofdstuk 6) waarvan elke inwoner van Nederland, ongeacht zijn meer stedelijke of rurale leefomgeving, deel uitmaakt.
Maar eerst blijven we nog even in de regio, en wel om stil te staan bij 'regionale identiteit'. Maatschappelijk onbehagen heeft immers mede te maken met ontwikkelingen 'van buitenaf' (globalisering, digitalisering, migratie, klimaatverandering) die gevoelsmatig dan wel feitelijk de vertrouwde (regionale) bestaanscondities bedreigen. De vraag is of dit in ons land, en wellicht met name in perifere gebieden, heeft geleid tot een versterking van de belangstelling voor 'de regionale identiteit' En: of regionale identiteit een rol speelt of kan spelen in het maken van regionaal beleid.

1 Knops, R., 'Knops (CDA): "Den Haag heeft geen idee van wat er speelt in de regio"', *BN De Stem,* 28 november 2020.

2 Bergh, A., en A. Kärnä, 'Globalization and populism in Europe', *Public Choice,* 2020; Flew, T., 'Globalization, neo-globalization and post-globalization. The challenge of populism and the return of the national', *Global Media and Communication,* 16(1), 2020; Gamble, A. (2018), *Globalization and the new populism. The crisis of globalization. Democracy, capitalism and inequality in the twenty-first century,* I.B. Tauris & Co. Ltd.; Langsæther, P. E., en R. Stubager, 'Old wine in new bottles? Reassessing the effects of globalisation on political preferences in Western Europe', European Journal of Political Research, 58(4), 2019; Lim, S. en S. Tanaka, 'Multifaceted effects of globalisation on welfare attitudes. When winners and losers join forces', *The British Journal of Politics and International Relations,* 2020; Rodrik, D., 'Why does globalization fuel populism? Economics, culture, and the rise of right-wing populism', *Annual Review of Economics,* 13, 2020; Stiglitz, J., 'Globalization and its new discontents', Project Syndicate, 5(8), 2016.

3 Goodhart, D. (2017), *The Road to Somewhere: The new tribes shaping British politics.* Penguin Books.

4 Butkus, M., D. Cibulskiene, A. Maciulyte-Sniukiene en K. Matuzeviciute, 'What is the Evolution of Convergence in the EU? Decomposing EU Disparities up to NUTS 3 Level'. *Sustainability,* 10 (5), 2018.

5 Rodríguez-Pose, A., 'The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)' *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society,* 11 (1), 2018.

6 Cramer, K. (2018), *Politics of Resentment. Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker,* Chicago: Chicago University Press.

7 Norris, P. en R. Inglehart (2019), *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism,* Cambridge: Cambridge University Press.

8 Berg, C.F. van den en B. van Vulpen, 'Democratie van streek? Over regionale vertegenwoordiging', In: Schinkelshoek, J. en A.W. Heringa (red.) (2020), *Groot onderhoud of kruimelwerk? Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel,* Den Haag: Montesquieu Instituut.

9 Lijphart, A. (2012), *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six democracies,* New Haven, CT: Yale University Press.

10 North Sea Port, https://www.northseaport.com/.

11 Stornebrink, W., 'In gesprek met: Prof. dr. Caspar van den Berg', https://www.lelylijn.nl/article/411/in-gesprek-met-prof-dr-caspar-van-den-berg/, 2020.

12 Paragraaf 3.2.2 t/m 3.2.6 zijn deels gebaseerd op Berg, C.F. van den, S. Dreef en S. Clemens, 'Hoofdstuk 5 Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking', in: MinBZK, (2021), *De Staat van het Bestuur 2020.*

13 Tot nu toe zijn geografische verschillen in publieke voorzieningenniveau in Nederland niet juridisch aangevochten. Toch beweegt het discours in gemeenten die het financieel zwaar hebben en waar voorzieningen ernstig onder druk staan wel in die richting. Vaker wordt gesproken over dat iedereen in Nederland, in welke gemeente hij of zij ook woont, recht heeft op eenzelfde minimum-kwaliteit van het gemeentelijk apparaat en gemeentelijke voorzieningen. Wat dit betreft is een toekomstige juridisering van deze thematiek, langs de lijnen van de Urgenda-zaak en de Shell-klimaatzaak, denkbaar. Zie ook: ' "Wij weten het niet meer". Noodkreet uit Stadskanaal over bezuinigingen echoot in Tweede Kamer. GroenLinks stelt vragen aan minister Ollongren', *Dagblad van het Noorden,* 7 oktober 2020; Gemeente Stadskanaal (2020), *Uitleg financiële situatie gemeente Stadskanaal,* https://www.youtube.com/watch?v=tnkjBBjdH_4.

14 COROP-regio's wil zeggen: regio's die deel uitmaken van statistische regionale eenheden tussen het provincie en het gemeentelijke niveau. Nederland is onderverdeeld in 40 COROP-regio's.

15 M. Butkus, D. Cibulskiene, A. Maciulyte-Sniukiene en K. Matuzeviciute, 'What is the Evolution of Convergence in the EU? Decomposing EU Disparities up to NUTS 3 Level', *Sustainability,* 10 (5), 2018.

16 CBS (2017), *Bbp, werkloosheid, opleiding en werkzaamheid, 1997-2016.*

17 Latten, J., N. Kooiman en M. Bontje, 'Toenemende ruimtelijke verschillen in opleiding', *Demos,* 33(6), 2017; Veeneklaas, F. R., en J. Vader (2010), *Demografie in de Natuurverkenning 2011. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011 (No. 194),* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu; Engbersen, R., M. Uyterlinde en Y. Woudstra, 'Verklaring regionale verschillen meer dan een mentaliteitskwestie', Verkenning Platform31. Sociaal Bestek, 79(5), 2017.

18 Centraal Planbureau (2019), *Globalisering. Geringe regionale effecten, wel onzekerheid.*

19 Centraal Planbureau (2018), *Inclusieve Globalisering. Voordelen moeilijk herkenbaar, nadelen ongelijk verdeeld.*

20 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.

21 Planbureau voor de Leefomgeving (2020), B*rede welvaart in de regio.*

22 Raspe, O., J. Content en M. Thissen (2019), *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen,* Planbureau voor de Leefomgeving.

23 Harteveld, E., Van der Brug, W., de Lange, S., en Van der Meer, T., 'Multiple roots of the populist radical right. Support for the Dutch PVV in cities and the countryside', *European Journal of Political Research,* 2021; Huijsmans, T., E. Harteveld, W. van der Brug en B. Lancee, 'Are cities ever more cosmopolitan? Studying trends in urban-rural divergence of cultural attitudes', *Political Geography,* 86, 2021; Voogd, J. de, R. Cuperus (2021), *Atlas van afgehaakt Nederland,* Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (te verschijnen); I&O Research (2019), *Rapportage regio- en provinciegevoel. Onderzoek onder de Nederlandse bevolking in opdracht van de NOS;* I&O Research, 'Stad & ommeland deel 3: verschillen in sociale en sociaaleconomische opvattingen', 25 februari 2021; I&O Research, 'Stad & ommeland deel 1: verschillen in sociaal-culturele opvattingen', 28 januari 2021; I&O Research, Stad & ommeland deel 2: verschillen in duurzaamheidsopvattingen, 11 februari 2021.

24 Raspe, O., M. van den Berge en Th. de Graag (2017), *Stedelijke regio's als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?* PBL.

25 Cordeweners, T. (2020), *Dwars door Nederland. Ruimtelijke verschillen in beeld,* ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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

27 Fries Sociaal Planbureau, 'De Friese paradox in het nieuws', 10 december 2018.

28 Fries Sociaal Planbureau, 8 januari 2020.

29 Huijsmans, T., E. Harteveld, W. van der Brug en B. Lancee, 'Are cities ever more cosmopolitan? Studying trends in urban-rural divergence of cultural attitudes', *Political Geography,* 86, 2021.

30 De Voogd, J. (2017), *Zicht op verschil Een verkenning naar stemgedrag en ruimte in Nederland,* Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Harteveld, E., 'Randstad versus de rest? De ruimte voor een politieke kloof tussen 'centrum' en 'periferie' in Nederland'. *Stuk Rood Vlees.* 13 maart 2019.

31 I&O Research, 2021.

32 I&O research, 2021.

33 Berg, C.F. van den en A. Kok, 'De regio's worden vaak behandeld als lastige kinderen', *Trouw,* 31 januari 2021.

34 CBS (2021), *Regionale monitor brede welvaart.*

35 Grönlund, K., en M. Setälä, M., *'Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout', Comparative European Politics* 5, 2007.

36 Mitsch, F., N. Lee, en E.R. Morrow, 'Faith no more? The divergence of political trust between urban and rural Europe', *Political Geography,* 89, 2021.

37 McKay, L., W. Jennings en G. Stoker, 'Political Trust in the "Places That Don't Matter"', *Frontiers in Political Science,* 3, 2021.

38 Vergelijk voor de Nederlandse situatie: Aalders, R., B. van Bavel, S. Hardeman, T. van der Lippe, O. Raspe, A. Rijpma en E. Stam (2019), *Brede welvaart pas na tien jaar boven niveau van voor de economische crisis.* Utrecht: Universiteit Utrecht & Rabobank.

39 Smouter, K., 'Noaberschap sells. Het achterland als voorhoede', *De Groene Amsterdammer,* 7 oktober 2020.

40 Elerie, H., 'De veelzijdige leefwereld van de "stadlander"', *Noorderbreedte,* 30 november 2006.

41 Voogd, J. de, 'De Randstad bestaat niet', *AD,* 29 januari-23 maart 2021.

42 Vos, N., 'Goed omgaan met wat opa en oma opbouwden verwarren stadsmensen met niet openstaan voor nieuwe dingen', *AD,* 16 augustus 2020.

43 Noordhoff, I., 'Koolhaas' gelijk', *Noorderbreedte,* 2 april 2020.

44 Gadet, J., 'Koolhaas en de teloorgang van het platteland', *ROmagazine,* 19 februari 2020.

45 Milikowski, F. (2020), *Een klein land met verre uithoeken,* Amsterdam: Atlas Contact.

46 Hood, C., 'A public management for all seasons?', *Public administration,* 69(1), 1991.

[47] Lysias (2020), *Werken aan welvarende regio's. Tussentijdse evaluatie systematiek Regio Envelop;* Raad voor het openbaar bestuur (2021), *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking.*

[48] *Binnenlands Bestuur,* 'Nog steeds onrechtmatigheden bij decentralisatie-uitkeringen', 19 mei 2021.

[49] Raad voor het openbaar bestuur (2021), *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking.*

[50] Custers, G., en I. Glas, 'Vier adviezen voor een leefbare stad', *S&D,* 2019 (6).

‘New regionalism’, ‘region’, ‘city-region’, ‘cross-border region’, ‘border’ and ‘identity’ have become important catchphrases on the global geo-economic and geopolitical scene. The resurgence of these terms has been part of the transformation of both political economy and governance at supra-state, state and sub-state scales. Regions have been particularly significant in the EU where both the making of the Union itself and the ‘Europe of regions’ are concrete manifestations of the re-scaling of state spaces and the assignment of new meanings to territory. Such re-scaling has also led to increased competition between regions; a tendency that results from both the neo-liberalisation of the global economy and from a regionalist response. Regional identity, an idea at least implicitly indicating some cohesiveness or social integration in a region, has become a major buzzword. It has been particularly identified in the EU’s cohesion policy as an important element for regional development.’

Anssi Paasi[1]

4

4. Regionale identiteit

4.1 Mensen en plekken[2]

'Regionale identiteit' is een begrip dat in ons land momenteel in drie contexten wordt gebruikt. Om te beginnen figureert het in zowel wetenschappelijke als amateurhistorische beschouwingen over de geschiedenis en bijzondere trekken van streken/landschappen. In de tweede plaats (en in toenemende mate) speelt het begrip een rol waar cultuurhistorische en/of eigentijdse regionale kenmerken kunnen bijdragen aan de aantrekkelijkheid van een gebied – hetzij als woonplaats, hetzij als vestigingsplaats voor bedrijven, hetzij als toeristische trekpleister. De verwoording van een regionale identiteit komt dan neer op het creëren van een 'merk' of imago, of zoals sommigen zeggen: het 'verhaal' van een gebied.

Regionale identiteit kan, ten derde, ook slaan op de wijze waarop individuen of groepen zich emotioneel verhouden tot het gebied waarin zij (al lang) wonen, of waar zij *niet* meer wonen maar wel vandaan komen/zijn opgegroeid. In de regionale sociale en culturele geografie wordt de identificatie van mensen met een bepaalde fysieke omgeving beschouwd als een manier om verschillende menselijke behoeften te bevredigen, zoals de behoefte om ergens bij te horen, zich van anderen te onderscheiden, continuïteit te ervaren en eigenwaarde te voelen. Deze aldus te begrijpen neiging tot plaatsidentificatie wordt in de sociale en culturele geografie vaak aangeduid met woorden als 'sense of belonging to a place'.

Hoe mensen zich precies hechten aan plekken verschilt van persoon tot persoon. Daarbij kan er sprake zijn van 'place attachment' op meerdere territoriale niveaus tegelijk. Zo kan men affiniteit hebben met zowel de grootst mogelijke geografische schaal − de wereld − als met de kleinste ruimtelijke eenheid: het eigen huis. Daartussenin liggen diverse subschalen: werelddeel, deel van een werelddeel, land, stad, platteland, dorp, wijk, straat, en ook een streek of regio.

Als 'voordeel' van een regionale identiteit zou kunnen gelden dat die schaal (aantal mensen, aantal fysieke kenmerken) niet te omvangrijk maar ook niet te krap is. Die reikwijdte maakt het mogelijk je er 'vertrouwd' te wanen, terwijl er toch ook het nodige interessante te ontdekken en te beleven valt. Daar komt bij dat dat het dagelijks leven van veel mensen zich op deze schaal afspeelt ('daily urban system'): waar men woont, werkt, naar school gaat, vrije tijd doorbrengt, gebruik van voorzieningen maakt, vrienden/kennissen heeft, bestrijkt meestal eerder een regio dan een gemeente of het hele land.

In de praktijk zijn fysieke, wetenschappelijke, beleidsmatige, commerciële en emotionele dimensies van regionale identiteit onlosmakelijk verweven: gebiedskennis, politiek-bestuurlijke doelstellingen, toeristische labels en individuele beleving beïnvloeden elkaar over en weer, en monden uit in meerdere versies en typen van een gebiedsverhaal. In weerwil van ons spraakgebruik is regionale identiteit dan ook nooit iets enkelvoudigs maar het steeds weer tijdelijke tussenproduct van de manier waarop door uiteenlopende betrokkenen betekenis wordt toekend aan een gebied. Dat laatste gebeurt uiteraard wel in reactie op elementen die feitelijk in het betreffende gebied aanwezig waren en/of zijn, zoals landschappelijke karakteristieken, bouwwerken, een taal/dialect, bepaalde producten, een vlag, volkslied, sociale gebruiken en instituties − van gemeenten en kerken tot sportclubs en Rabobank-filialen.

Dat regionale identiteiten niet vastliggen komt verder doordat verschillende actoren verschillende begrenzingen van het gebied in kwestie hanteren. Maar ook doordat zij bepaalde fysieke en sociale componenten al dan niet opmerken, die componenten verschillend waarderen en ook: verschillende *belangen* kunnen hebben bij het formuleren van een regionale identiteit, met name als vanuit een functioneel oogpunt naar de (waarde van de) omgeving wordt gekeken, denk aan het belang van de landbouwsector, natuurorganisaties, het recreatiewezen en andere bedrijfstakken.

Ook de wijze waarop in boeken, in media, in het beleidsnotities en door inwoners zelf over een streek wordt geschreven en gesproken, heeft invloed op zowel het zelfbeeld van streekbewoners als het imago van die streek voor buitenstaanders. Daarbij moet ook worden bedacht dat niet elke actor (inwoners, belanghebbenden) in gelijke mate invloed heeft op het aanzien van een regionale identiteit.

Uit het gegeven dat regionale identiteiten (evenals andere vormen van identiteit) sociale constructen zijn, volgt verder dat een regionale identiteit verandert met de tijd. Vandaar dat zogeheten retourmigratie nogal eens op een teleurstelling kan uitlopen: mensen die bijvoorbeeld na hun pensionering terugverhuizen naar hun geboortegrond ontdekken niet zelden dat er veel veranderd is.

In de literatuur wordt op basis van het al dan niet voorkomen van sterke symbolen en herkenbare instituties soms onderscheid gemaakt tussen 'vette' en 'dunne' regio's: hoe meer bepaalde 'eigenheden' in het oog springen en hoe constanter die zijn, hoe vetter. En hoe vetter, hoe meer kans dat iemand zich met zo'n streek sterk verbonden voelt, en die streek te vermarkten valt. In Nederland gelden onder andere Fryslân en Twente als vette regio's, en onder meer Zuid-Holland en Zuidoost-Brabant als dunne regio's. En binnen bijvoorbeeld Fryslân zijn bepaalde gebieden weer vetter dan andere.[3]

In dit hoofdstuk verkennen we onder meer in welke zin regionale identiteit anno 2021 *bestuurlijk gezien* een 'issue' is of zou kunnen worden. Dat die vraag aan de orde is, blijkt uit het citaat van de vooraanstaande Finse regionaal geograaf Anssi Paasi boven dit hoofdstuk. Tegen de achtergrond van diens signalement bespreken wij in de volgende paragraaf in hoeverre regionale identiteit een rol speelt in 1. het actuele discours over maatschappelijk onbehagen, 2. als een aspect van 'glokalisering', en 3. als instrument binnen nieuw overheidsbeleid om regio's sociaal en economisch te versterken.

4.2 De actualiteit van regionale identiteit

4.2.1 'Behoefte aan inbedding'

'In het Europa van na de Tweede Wereldoorlog, waarin de natiestaat in het voordeel van de Europese Unie veel van haar oorspronkelijke beslissingsbevoegdheden heeft moeten inleveren, is regionalisme een steeds sterker wordende emotionele en politieke kracht geworden', schrijven Leonie Cornips en Irene Stengs, verbonden aan het Meertens Instituut.[4] Regio's die zich door hun nationale overheid in hun rechten aangetast voelen bijvoorbeeld, kunnen bij het Europese Hof in beroep gaan. Daarnaast maakt de EU zich sterk voor de bescherming van streektalen en minderheidstalen en het in stand houden van culturele diversiteit. In de sociale wetenschappen wordt dit moderne regionalisme verklaard vanuit processen als mondialisering en bureaucratisering die zouden maken dat mensen zich bedreigd en vervreemd (lees: onbehaaglijk) zijn gaan voelen.

Anders gezegd: onder invloed van globalisering ontstaan her en der nieuwe, op geografie geënte verbanden en initiatieven, al dan niet gestimuleerd vanuit de politiek-bestuurlijke sfeer (zie ook hoofdstuk 2). Een column van Paul Scheffer uit 2012, getiteld 'Wraak van de geografie', vormt een goede illustratie van een vermeende regionalisme-trend:

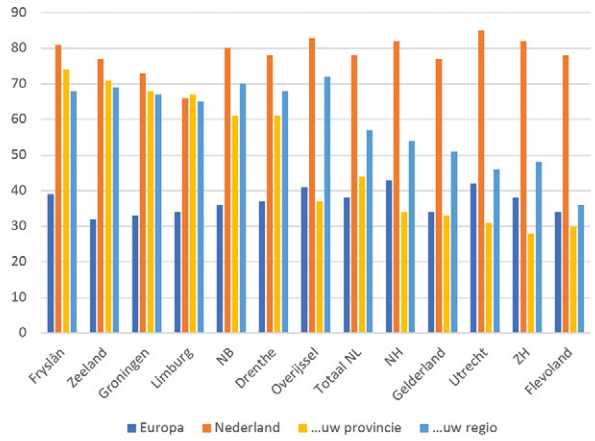
> 'De negentiende-eeuwse Franse historicus Jules Michelet zei het al: l'histoire est d'abord toute géographie, de geschiedenis is vóór alles geografie. Alle verhalen over een virtuele en grenzeloze wereld ten spijt doet de verbeelding van de omgeving waarin mensen verkeren er nog steeds toe. Dat zien we bijvoorbeeld in de opkomst van bewegingen voor Schotse of Vlaamse onafhankelijkheid.
>
> Die behoefte aan inbedding is nogal onderschat en vooral gezien als een achterhoedegevecht tegen de globalisering. Er is een boekenkast vol geschreven over het 'einde van de afstand': de omloopsnelheid van kapitaal en informatie zou de hele wereld inmiddels tot een netwerk hebben gemaakt. Het is waar dat met een muisklik reusachtige bedragen worden overgemaakt, en het is ook waar dat elke avond beelden uit de gehele wereld tot ons komen.
>
> Maar hoeveel globalisering verdraagt de mens? (…) Terwijl de wereld uitdijt, wint nabijheid aan waarde. (…) Natuurlijk is het een groot goed wanneer de kring waarmee mensen zich vereenzelvigen ruimer wordt, maar de schaal waarop vertrouwen mogelijk is, kent vooralsnog zijn beperkingen. Sterker nog, de globalisering lokt een herwaardering van het lokale uit.'[5]

Openlijke appreciatie van 'het lokale' of 'het regionale' zat tot evenwel tot omstreeks 2010 nog min of meer in de intellectuele taboesfeer, zo wordt bijvoorbeeld betoogd in het essay 'Sorry, ik heb een regionale identiteit' van journalist en essayist Abe de Vries.[6] Nog niet zo lang geleden voorspelden of omarmden planologen, architecten, schrijvers en trendwatchers juist steeds onthechtere manieren van leven, wat gepaard ging met het gebruik van woorden als 'footloose', 'nomade', 'hotel-mens', 'niet-plek' en 'aerotropolis'.[7] Maar sinds de heropleving van regionalisme en in de slipstream daarvan: de ontdekking van de regio in politiek beleid, wetenschap en journalistiek[8], én door de dito *algemene* aandacht voor 'identiteit' staat het koesteren van een 'regionale identiteit' niet langer uitsluitend in de reuk van naar binnen gekeerd provincialisme. Echter, terwijl sommigen het koesteren van een regionale identiteit (her)ontdekt en omarmd hebben, blijven anderen de belangstelling daarvoor zien als horend bij mensen met een kleine ideeënwereld.

Overigens heeft het zich tooien laat staan 'wapenen' met een regionale identiteit in Nederland tot dusver geen hoge vlucht heeft genomen. Het bekendste voorbeeld van het met nadruk uitdragen van een regionale identiteit staat nagenoeg op zichzelf; dit betreft de actie van wat in 2017 de 'blokkeerfriezen' is gaan heten: het bezetten van een snelweg door een kleine groep inwoners van Fryslân om te voorkomen dat 'mensen van elders' (lees: de Randstad en internationaal) tegen Zwarte Piet zouden demonstreren bij de nationale Sinterklaas-intocht in Dokkum. De boerenprotesten uit 2019-2020 vormden een andere spraakmakende politiek getinte uiting van een regionaal geluid. Voorts was bij de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 'de regio' een belangrijker thema in de verkiezingsprogramma's van vele partijen dan voorheen en behaalde de Boeren Burger Beweging die zich opwerpt als spreekbuis van 'het platteland' een Kamerzetel.

Mensen die aan de randen van ons land wonen, identificeren zich wel sterker met hun regio dan andere Nederlanders, aldus het ook in hoofdstuk 2 genoemde SCP-onderzoek *Denkend aan Nederland* uit 2019. Een deel van hen (met name Groningers) ervaart daarbij 'weinig waardering voor hun regio'. Toch voelen de bewoners zich er net zo Nederlands als inwoners van de Randstadprovincies, hetgeen laat zien dat mensen goed in staat zijn er meerdere (territoriale) loyaliteiten op na te houden. Dit neemt niet weg, aldus het SCP, dat zich onderhuids spanningen kunnen voordoen tussen regionale en nationale identiteiten. Die kunnen naar voren komen in beelden en/of vooroordelen die mensen al dan niet stilzwijgend hebben over bepaalde groepen landgenoten. Maar ook kan sprake zijn van schaamte ten aanzien van de eigen (perifere) regionale achtergrond in relatie tot wat in de nationale context de dominante of 'superieure' achtergrond is.

Uit onderzoek van I&O uit 2019 kwam bovendien naar voren dat als het gaat om de territoriale verbondenheid van Nederlanders, de verschillen tussen de verschillende delen van het land aanzienlijk zijn. De regionale en/of provinciale verbondenheid wordt het hoogst gevoeld in Fryslân, Zeeland, Groningen en Limburg, gevolgd door Noord-Brabant, Drenthe en Overijssel. De gebieden waar de regionale en/of provinciale verbondenheid lager dan gemiddeld is, zijn Noord-Holland, Gelderland, Utrecht, Zuid-Holland en Flevoland. Limburg is de enige provincie waar men zich meer verbonden voelt met de provincie dan met Nederland.[9]



Figuur 16 *Hoe sterk voelt u zich verbonden met…? Databron: I&O Research (2019), Rapportage regio- en provinciegevoel. Onderzoek onder de Nederlandse bevolking in opdracht van de NOS.*

Begin deze eeuw is door Carola Simon onderzocht of er in Nederland, in reactie op processen van globalisering en homogenisering, sprake is van een toenemende aandacht voor streekidentiteiten.[10] Haar conclusie was dat er door globalisering juist sprake was van afnemende aandacht voor streekidentiteiten. Om dit vast te stellen gebruikte Simon 'het meest karakteristieke symbool van streken, de streeknaam' als indicator voor het verdwijnen en (weer) opkomen van streken. Zij constateerde een afname in het gebruik van streeknamen, en duidde dat als 'ontstreking'. Haar dissertatie had evenwel betrekking op de periode 1950 tot 2000. Hoewel het SCP in zijn hierboven genoemde onderzoek in 2019 constateerde dat streekidentiteiten niet significant sterker zijn geworden, zien we bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 en 2021 wel een toename van de voorkeursstemmen op kandidaten met een uitgesproken regionaal profiel.[11]

Zelf namen wij waar dat in bijvoorbeeld de provincie Groningen momenteel door een groep burgers, bedrijven en bestuurders nadrukkelijk wordt gewerkt aan een collectieve regionale identiteit. Het creëren van die identiteit vindt plaats in het kader van het Nationaal Programma Groningen, een compensatiefonds van €1,5 miljard in verband met de gaswinningsschade, dat wordt besteed aan zaken die moeten bijdragen aan brede welvaart, verbetering van het imago van de provincie Groningen, een sterkere economie, werkgelegenheid, biodiversiteit en leefbaarheid. Een deelproject hierbinnen heet 'Toukomst' (Gronings voor 'toekomst'). Daarvoor is in 2020 1,5 miljoen euro verdeeld over door een burgerpanel geselecteerde plannen van inwoners van de provincie Groningen. In hun adviesverslag schreef het panel: 'Een samensmelting van de (…) Toukomstideeën heeft geresulteerd in drie kansrijke domeinen voor de toekomst van onze provincie: verhalen vertellen, aandacht voor het landschap en samendoen. Omgedoopt tot het Groningse Ons Verhoal, Mien Laand en Mit Mekoar'.

Opvallend is niet alleen het gebruik van Gronings woorden maar ook de keuze van die woorden zelf: 'ons verhaal', 'mijn land', 'met elkaar'. Er is hier duidelijk sprake van een poging een gemeenschappelijke identiteit te kweken of verder te cultiveren, zowel ten behoeve van de hierboven genoemde doelen, maar ook om zoiets als saamhorigheid te bevorderen. Verderop in zijn rapport formuleert het burgerpanel dit laatste streven als volgt: 'De behoefte aan verbondenheid tussen mensen is de rode draad in de domeinen Ons Verhoal, Mien Laand en Mit Mekoar.' En: 'Ons Verhoal gaat over de Groningse geschiedenis, cultuur, identiteit en bovenal, over trots. Groningers zijn trots op hun provincie en willen dit delen door verhalen te vertellen over Groningen.'

De vraag is of het gerechtvaardigd en productief is om uitspraken als deze te doen over en namens alle Groningers, te spreken over onder meer 'de' Groningse cultuur, te suggereren dat de provincie Groningen in de identiteitsbeleving van Groningers een centrale positie bekleedt, en ook: de indruk te wekken dat de gemiddelde Groninger regelmatig Gronings spreekt, of daar tenminste een warm gevoel bij krijgt – naar schatting gebruikt twintig procent van de inwoners van de provincie het dialect dagelijks.[12]

Opmerkelijk is verder dat de hierboven gebruikte citaten een traditioneel beeld opgeroepen van een *ruraal* Groningen. Dit legt een algemener probleem bloot van het officieel willen maken van een regionale identiteit. De in 2006 overleden filosoof Lolle Nauta betitelde de neiging om in gemoderniseerde, interculturele tijden tegen beter weten in (een bepaald beeld van) de vroegere plattelandsgemeenschap te romantiseren als 'de fictie van culturele eenkennigheid'.[13]

De 'behoefte aan inbedding' waarmee deze paragraaf begon, is met andere woorden nog niet zo eenvoudig te organiseren in de vorm van een collectieve regionale identiteit. Dat er ook 'lichtere' vormen van regionale identificatie bestaan, waarbij het probleem van 'gesloten' en onwaarachtige identiteiten wordt vermeden, zal aan de orde komen in de slotparagraaf van dit hoofdstuk.

4.2.2 Economische en politieke glokalisering

Dat mondialisering een impuls geeft aan regionalisme – het opkomen voor de eigen regio onder verwijzing naar regionale culturele verschillen, die zowel feitelijk als ingebeeld kunnen zijn − speelt ook op economisch gebied. En ook in dit verband wordt soms gesproken van glokalisering: het idee dat de manier waarop abstracte globalisering concreet 'uitpakt' sterk afhangt van lokale omstandigheden (in India bijvoorbeeld maakt McDonald's zijn hamburgers van lamsvlees, en in Nederland werd door McDonalds de McKroket geïntroduceerd). En omgekeerd: dat elke lokale situatie op zijn eigen manier wordt beïnvloed door internationale trends. Overigens valt het fenomeen glokalisering te zien als een ingrijpender en snellere vorm van de wisselwerking tussen regionaal en mondiaal die al vele eeuwen plaatsvindt (zie ook paragraaf 5.3).

Voormalig commissaris van de Koning in Noord-Brabant Wim van den Donk (CDA) zei in 2016 het volgende over glokalisering, en schuwt daarbij het idee van regionaal 'verankerd' kunnen zijn, van een brede 'regionale trots' en van het belang van een 'kleine kring' niet:

> 'De gehechtheid aan en de actieve verbondenheid met een regio is geen nadeel binnen het grotere geheel van de wereldeconomie. Integendeel: gehechtheid aan een streek, aan een plaats is belangrijk. Let maar eens op de kracht van familiebedrijven. Omdat alleen op basis van face-to-face ontmoetingen in kleine kring zoiets als vertrouwen, inspiratie en innovatie kan ontstaan. Mensen die niet geworteld zijn, bedrijven die niet geworteld zijn: het leidt tot een economie die slechts zichzelf ten doel heeft. Een economie van vervreemding en verwijdering. Een economie van kortetermijn-aandeelhoudersgewin. Van dat soort economie hebben we hopelijk de lessen intussen wel geleerd. En het is geen tegenstelling: juist door lokaal en regionaal verankerd te zijn, kunnen we trots en zelfbewust de wereld in.'

Glokalisering heeft ook een politieke pendant. Bedoeld wordt dan dat de natiestaat zijn langste tijd gehad zou hebben, nu het aanpakken van grote maatschappelijke vraagstukken vooral een kwestie zou (moeten) zijn van het internationale, het Europese, het gemeentelijke en het regionale bestuurlijke niveau. Deze variant van glokaal denken neemt soms de vorm aan van een nieuwe narratief voor Europa, gebaseerd op het idee van een post-nationale, neo-middeleeuwse Europese samenleving van politieke gemeenschappen en maatschappelijke netwerken[14], maar kan ook gedreven zijn door een zekere verheerlijking van lokale en regionale zeggenschap. Zo ambiëren sommige lokale politieke partijen een hoge mate van plaatselijke autonomie. Een voorbeeld is 'Echt voor Barendrecht', dat wars zegt te zijn van 'dictaten' van de provincie, Den Haag of Brussel.[15] En de in 1962 gestichte Fryske Nasjonale Partij die momenteel 4 van de 43 zetels in Provinciale Staten van Fryslân bezet en van plan is om bij de volgende Tweede Kamerverkiezingen landelijk mee te doen, pleit voor een grote mate van regionale autonomie, evenals de in 2003 opgerichte Partij voor het Noorden.

Een andere vorm van 'minder natiestaat'-denken is het municipalisme: een Europese, hoofdstedelijke beweging waarvan de aanhangers menen dat hun stadsbesturen samen met hun inwoners diverse maatschappelijke vraagstukken beter van een antwoord kunnen voorzien dan de landelijke politiek en overheid. Onder andere het Amsterdamse GroenLinks is hierbinnen actief.[16]

Ook een partij als het CDA waardeert glokalisering vanuit een bestuurlijk oogpunt: 'Glokalisering past goed bij christendemocratische noties als subsidiariteit, menselijke maat en bestuurlijke nabijheid', aldus voormalig directeur van het wetenschappelijk bureau van deze partij, Rien Fraanje. En: 'De natiestaat ontwikkelt zich feitelijk tot een nieuw middenbestuur tussen het regionale en het globale niveau.[17] Volgens Fraanje klopt het daarom niet dat 'de media nog steeds vooral belang hechten aan wat er in de Tweede Kamer gebeurt'. Positief aan glokalisering vindt Fraanje tevens dat het de deur openzet voor een opboei van regionale identiteit(en), hetgeen hij als een goed alternatief ziet voor het 'riskantere nationalisme' – die andere, in Nederland prominentere politieke reactie op mondialisering.

Ook in andere publicaties komt regionale identiteit nogal eens naar voren als iets positiefs, als vriendelijk, samenbindend en emanciperend. Zowel theoretisch als historisch is het onderscheid tussen nationalisme en regionalisme echter nogal arbitrair. Regionalisme heeft immers tot vele burger- en afscheidingsoorlogen geleid, en talrijke nu bestaande nationale identiteiten (inclusief de Nederlandse zelf) zijn voorheen-regionale identiteiten die succesvol afgescheiden zijn. Denk aan Ierland, Noorwegen, Finland, Tsjechië, Slowakije, Luxemburg, Estland, Letland, Litouwen, Kroatië, Bosnië, Noord-Macedonië, Slovenië en Kosovo.

4.2.3 'Elke regio is anders'

Een derde reden waarom regionale identiteit 'actueel' is, hangt samen met de politieke en beleidsmatige opvatting dat regio's in Nederland onderling dermate verschillend zijn, dat een min of meer uniforme aanpak van bijvoorbeeld de problemen van krimpregio's niet langer de juiste weg is (zie ook hoofdstuk 3). Bijzonder hoogleraar regionale vitaliteit en dynamiek Marijn Molema deelt die benadering. Begin 2021 betoogde hij dat de bevolkingsdaling die zich aan de noordelijke, oostelijke en zuidelijke randen van Nederland voordoet alles te maken heeft met een economische structuur die per gebied een 'eigen dynamiek' heeft. Vanwege de afgenomen betekenis van industriële activiteiten kon er volgens hem in de afgelopen decennia bovendien geen sprake meer zijn van het soort economische stimuleringspolitiek dat en tussen de jaren vijftig en eind jaren zeventig werd gevoerd. Er waren zodoende nieuwe uitgangspunten nodig voor regionaal steunbeleid, en die werden ontleend aan het idee dat elke regio specifieke potenties heeft waarop kan worden voortgebouwd: ruimtelijk, sociaal en/of cultureel.[18]

Aanvankelijk werd deze 'elk gebied is anders'-gedachte vertaald in beleid dat regio's zelf op zoek moesten naar die 'eigen kracht', aldus Molema. Dit bracht met zich mee dat er minder Rijksmiddelen naar perifere gebieden vloeiden. Eind jaren negentig vervolgens, kwam in het beleid de nadruk te liggen op clusters van economisch succesvolle regio's. Dat was geen goed nieuws voor delen van Nederland die niet zijn gezegend met een gunstige geografische ligging, goede infrastructurele ontsluiting, een hoge scholingsgraad van de inwoners en de nabijheid van politieke machtscentra, grote bedrijven, bekende culturele instellingen etc.[19]

Inmiddels is er sprake van een nieuw type steunbeleid dat eigen kracht en Rijkssteun combineert: de Regio Deal-aanpak die we in het vorige hoofdstuk bespraken en die mede gericht is op vermindering van maatschappelijk onbehagen. Daarbij is er veel aandacht voor het per gebied wisselende palet van brede welvaart-aspecten. Dit vraagt van de 'partners' in de regio gezamenlijk te reflecteren op sterke en minder sterke kanten van het gebied in kwestie. Daarbij kunnen vanuit het gebied zelf identitaire drijfveren of opvattingen een rol spelen. Dat roept vragen op over het regionaal 'eigene' als factor in het maken van regionaal beleid. In de volgende paragraaf gaan we hier verder op in.

4.3 Regionale identiteit en pluralisme

4.3.1 Kanttekeningen bij ‘het streekeigene’

‘Vooral van gebieden waar de geschiedenis van lijkt af te spatten wordt vaak beweerd dat de meeste structuren, elementen, stijlen en vormen van grondgebruik uit de streek zelf voortkomen. Dat ze als het ware zijn opgeborreld uit de mogelijkheden van de grond en uit de daarop verkerende bevolking en vervolgens steeds opnieuw zijn gereproduceerd, waarbij veranderingen zich geleidelijk en organisch van binnenuit voltrokken. De werkelijkheid is anders. Er is bijna niets ‘streekeigens’ te bedenken dat niet ooit van buiten is gehaald en eigen is geworden doordat het bestaande en het nieuwe tegen elkaar aanschuurden, zich aan elkaar spiegelden en elkaar vormden’, aldus essayist Rik Herngreen, in Rotterdam geboren en al lange tijd woonachtig in Noord-Groningen.[20]

Verderop in een van zijn beschouwingen over regionale identiteit vervolgt Herngreen: ‘Het streekeigene bestaat overwegend uit specifieke configuraties en adaptaties van het van buiten komende, met als beperkende factoren het klimaat, de topografie en de beschikbare materialen en arbeidskracht. Die streekspecifieke beperkingen worden overigens pas sinds de negentiende eeuw als iets moois gezien. Daarvoor is juist altijd geprobeerd de beperkingen te overwinnen door wat van elders kwam geschikt te maken voor gebruik onder regiospecifieke omstandigheden, of door de omstandigheden aan te passen aan de eisen van wat van buiten kwam. Als er één traditie is, vooral in de landbouw, dan is het die van voortdurende vernieuwing’.

Anders gezegd: de gedachte dat er in bepaalde regio’s nog altijd sprake is, of ooit was, van een (plattelands)bestaan onder stabiele condities, moet worden weersproken. En zoals we in paragraaf 1 van dit hoofdstuk al betoogden bestaan er geen harde essenties van streekidentiteiten. Bij de vorming van regionale (en andere territoriale) identiteiten, zo lieten we zien, hangen kennis, professionele belangen, individuele beleving en behoefte aan betekenistoekenning op ingewikkelde wijze samen. Regionale identiteit is daardoor in hoge mate ongrijpbaar en heterogeen. Of zoals economisch geograaf Gert-Jan Hospers schrijft: ‘elk dorp is vele dorpen’.

Dat dit meervoudige, vloeibare karakter van identiteit nogal eens beperkt wordt ingezien, kwam in dit hoofdstuk al eerder naar voren en blijkt bijvoorbeeld ook uit recent onderzoek naar lokale politieke partijen: daarvan is de helft naar eigen zeggen opgericht om ‘het eigen karakter van de gemeente’ te behouden[21]. De wens hieraan vast te houden is verklaarbaar in een globaliserende samenleving en kan functioneel zijn voor lokale cohesie en identificatie. Waar echter de rafeligheid en onafheid van een regionale of lokale identiteit niet wordt onderkend, is zo’n identiteit al snel weinig meer dan een karikatuur, cliché, pose of mythe. Die, zoals filosoof Lolle Nauta heeft gezegd, relatief onschuldig kan zijn, maar ook fanatieker kan worden aangehangen naarmate de sociale werkelijkheid minder ruimte laat voor het al te ernstig nemen van de beleden ‘eigenheid’. Wanneer dat zo is, bestaat volgens Nauta het gevaar dat mensen ‘etnos’ boven ‘demos’[22] gaan stellen: je sterk identificeren met een kleine *culturele* gemeenschap, en je afzetten tegen de veel ruimere politieke gemeenschap door die te beschouwen als schuldig aan moderniseringsprocessen.

Overigens wijst behalve Hernrgeen ook geografe Carola Simon erop dat expliciete aandacht voor regionale identiteit in elk geval deels ook een *welvaartsverschijnsel* is: regelmatig bijeenkomen in historische verenigingen, je inzetten voor het behoud van erfgoed en image-building horen bij een maatschappij waarin vrije tijd, persoonlijke ontplooiing en ‘vermarkting’ van immateriële goederen een grote rol spelen. Maar waar Simon geneigd is om aandacht voor regionale identiteit daarom geheel in de hoek te zetten van louter vertier, commercie en nostalgie hecht Herngreen juist grote maatschappelijke waarde aan met name de *processen* van regionale identiteitsvorming: belangstellend om je heen kijken in je eigen leefomgeving is voor hem nauw verbonden met levensvreugde, Bildung, (politiek) burgerschap en (daarmee) sociale samenhang.

Zo wijst Herngreen erop dat het kunnen beleven van een regionale identiteit valt of staat bij talige interactie tussen mensen, die *elk op hun eigen manier* waarde hechten aan elementen in hun leefomgeving − niet zelden tot in de kleinste details. Daarnaast wijst hij erop dat er uit planologisch oogpunt een zekere overeenstemming moet bestaan over het belang van bestaande landschappelijke fenomenen waartussen nieuwe ontwikkelingen kunnen worden verwelkomd; het nieuwe heeft volgens hem bij wijze van context altijd een deel van het oude nodig. Regionale identiteit wordt volgens Herngreen aldus bepaald door enerzijds ‘de gehele interactieve verzameling van alle particuliere canons die betrekking hebben op een bepaalde regio’ en anderzijds door ‘een deelverzameling van elementen die de meeste particuliere canons gemeen hebben’.

Regionale identiteit kan derhalve, nogmaals, niet bestaan zonder 1. individuele ervaringen en opvattingen en 2. de gesprekken en debatten daarover. Een vitale regionale identiteit veronderstelt dan ook pluralisme, zo stelt Herngreen: de waardering van een veelheid aan individuele zienswijzen en de erkenning dat cultuur niet statisch is. En, zo laat hij hier verfrissend op volgen: ‘Regionale identiteit zal rijker zijn naarmate de inrichting van de ruimte meer bedoelde én terloopse aanleidingen biedt om de particuliere canons te voeden. Die [aanknopingspunten] moeten er dus zijn, maar ze moeten vooral ook ervaarbaar zijn, wat eisen stelt aan de kwaliteit en de toegankelijkheid van de openbare ruimte.’

4.3.2 Naar een open regionale identiteit

Herngreens benadering van regionale identiteitsvorming als een doorlopend individueel, talig, en daarmee ook in hoge mate sociaal proces, waarbij men de ogen niet sluit voor de wisselwerking tussen het op enig moment bestaande ‘eigen gemaakte’ en telkens nieuwe invloeden, is even nuchter als inspirerend. Het ervaren/opbouwen van plaatselijke bindingen (naast andere bindingen) wordt door hem eerder *genormaliseerd* dan bestempeld tot iets dat ‘houvast’ kan bieden in een onoverzichtelijke wereld. Tegenover het in het onbehagen-debat veelgebezigde begrip ‘bedreigde eigenheid’ plaatst Herngreen in feite een pleidooi voor de open, nieuwsgierige blik als voorwaarde voor hechting aan mensen en aan plekken. Dat maakt zijn kijk op regionale identiteit

een geschikt onderdeel voor een maatschappijbeeld voorbij de harde tegenstellingen tussen (beelden/zelfbeelden van) randstedelijke en perifere gebieden die we in het vorige hoofdstuk bespraken.

Tegelijk leert dit hoofdstuk dat regionale identiteit (net als alle andere vormen van territoriale identiteit) gelaagd en discontinu is, waardoor fixatie op het vastleggen ervan het risico in zich draagt dat zo'n identiteit uitsluitend en karikaturaal wordt. Daarom denken wij dat regionale identiteit bij het maken van regionaal beleid wél kan gelden als context, maar niet als de uitdrukking van iets sterk collectiefs, en dus niet als *hoeksteen*.

1 Paasi, A, 'The Resurgence of the "Region" and "Regional Identity": Theoretical Perspectives and Empirical Observations on Regional Dynamics in Europe', *Review of international studies,* nr. 35, februari 2009.

2 De schets van 'regionale identiteit' in deze paragraaf is gebaseerd op Kruit, J., I.E.Salverda en K. Hendriks (2004) *Regionale identiteit van natuur en landschap Een verkenning van een containerbegrip en de bruikbaarheid als sturingsinstrument,* Wageningen: Alterra; Winter, M. de (2020), *Graanrepubliek Oldambt. The use of regional identities in regional branding for tourism,* masterscriptie RUG; Paasi, Simon, Hospers en Herngreen (zie verwijzingen elders in dit hoofdstuk).

3 Hospers, G. (2014), *Geografie met gevoel: wat plekken met ons doen,* Assen: Koninklijke Van Gorcum.

4 Cornips, L.en I. Stengs, 'Regionale identiteit. Beleving van wie we zijn', www.knaw.nl, november 2010.

5 Scheffer, P., 'Wraak van de geografie', *NRC Handelsblad,* 3 april 2012.

6 Vries, A. de, 'Sorry, ik heb een regionale identiteit', N*oorderbreedte,* januari 2010.

7 Vuijsje, H., 'Straks altijd onderweg?' *NRC Handelsblad,* 5 juni 2020.

8 Denk aan de in deze studie eerdergenoemde journalisten Floor Milikowski en Karel Smouter, maar ook aan het sinds begin 2021 bestaande 'NOS-regiojournaal'.

9 I&O Research (2019), *Rapportage regio- en provinciegevoel. Onderzoek onder de Nederlandse bevolking in opdracht van de NOS.*

10 Simon, C. (2005), *Ruimte voor identiteit. De productie en reproductie van streekidentiteiten in Nederland,* dissertatie RUG.

11 *NOS,* 'De nieuwe politieke kaart van Nederland: "Kloof tussen centrum en periferie groeit"', 18 maart 2021.

12 Op 18 maart 2017 stond op www.nu.nl: 'Goffe Jensma van het Bureau Groninger Taal en Cultuur van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) zegt tegen NU.nl dat nog steeds veel mensen enthousiast zijn over de Groningse taal en dat deze nog steeds zeer levend is. Wel vindt hij het moeilijk om in te schatten hoeveel mensen de taal precies spreken. 'Er zijn onderzoeken waaruit blijkt dat 40 procent van de Groningers de taal dagelijks spreekt, terwijl dat aantal volgens andere onderzoeken richting de nul gaat.' Jensma denkt dat het antwoord ergens in het midden ligt.'

13 Kok, A. 'Stuitend, bekrompen en gevaarlijk' (interview met Lolle Nauta), *Trouw,* 10 april 1999.

14 Zielonka, J. (2014), *Is the EU doomed?,* Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

15 Zie www.echtvoorbarendrecht.nl.

16 Groot Wassink, R. en F. Roosma, 'Municipalisme. Katalysator van verandering', *De Helling,* juni 2019; Pels, D., 'Stad zonder vrees', *De Groene Amsterdammer,* 18 maart 2019; cf. Barber, B. R. (2013), *If mayors ruled the world*, New Haven, CT: Yale University Press.

17 Fraanje, R., 'Een christendemocratische agenda bij glokalisering', *Christen Democratische Verkenningen,* juni 2016.

18 Molema, M. 'Groeien op krimpgebied: nieuwe perspectieven op regionale ontwikkeling', *S&D* 2021 (1).

19 Berg, C.F. van den en B. van Vulpen, 'Democratie van streek? Over regionale vertegenwoordiging', in: *Groot onderhoud of kruimelwerk? Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel* (2019), Den Haag: Montesquieu Instituut.

20 Herngreen, R., 'Levende cultuur. De maakbaarheid van regionale identiteit', in: (2006) *Regionale identiteit. Kunst en ruimtelijke planvorming,* Rotterdam: Nai Uitgevers. Zie ook: Herngreen, R. (2002), *De 8ste transformatie. Over planning en regionale identiteit,* Blauwe Kamer.

21 Boogers, M. en G. Voerman (2020), *De lokale partij: profiel, organisatie en vertegenwoordiging,* UT/RUG.

22 Nauta ontleent dit begrippenpaar aan de Duitse socioloog en filosoof Jürgen Habermas.

Besturen met oog voor eenheid en verscheidenheid

Deel III

> Opgave en uitvoering, bestuurlijk vermogen, verantwoordelijkheden en financiën (kaderstelling en controle) en democratische legitimiteit zijn in de regio niet in balans. De regio is op dat punt een niemandsland.

Raad voor het Openbaar Bestuur, juni 2021[1]

5

5. De bestuurlijke regio

5.1 De regio en ons staatsbestel

In dit hoofdstuk richten we de blik op de organisatie en het functioneren van het binnenlandse bestuur. Zowel generiek als regionaal maatschappelijk onbehagen hangt namelijk voor een deel met dat functioneren samen: een overheid die te weinig transparant is, niet goed zichtbaar is in de regio's, of die het niet lukt om urgente maatschappelijke problemen en achterstanden slagvaardig aan te pakken, verliest het vertrouwen van burgers.[2] En als de bestuurlijke taakverdeling niet goed doordacht is, of de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen ronduit vastlopen, is de overheid als geheel niet in staat om voortvarend te handelen ten aan zien van maatschappelijke problemen die zonder effectieve aanpak een bron van verder maatschappelijk onbehagen zullen vormen. Denk aan de maatschappelijke gevolgen van onder andere de coronacrisis, de klimaatnood, de energietransitie, het woningentekort, de stikstofproblematiek, groeiende (regionale) ongelijkheid, culturele polarisatie, nieuwe vormen van zware criminaliteit en het aardbevingendossier. Een overheid daarentegen die doordacht en solide is ingericht en erin slaagt maatschappelijk opgaven effectief aan te pakken, zal gevoelens van onvrede juist verminderen.[3]

Voordat we nader ingaan op actuele problemen rondom het binnenlands bestuur kijken we kort naar de formele organisatie daarvan. In de Grondwet is verankerd dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is (al is dat nergens met zoveel woorden vastgelegd). Deze bestaat uit het nationale niveau (het Rijk), twee overheidslagen 'van algemeen bestuur' (provincies en gemeenten) en één gedecentraliseerde zogeheten *functionele overheid* (waterschappen), alle met rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigingen. De term 'eenheidsstaat' staat voor een uniform bestuursstelsel met een duidelijk primaat van de landelijke overheid. Maar de toevoeging 'gedecentraliseerd' duidt erop dat gemeenten en provincies een belangrijke rol hebben, met op bepaalde onderwerpen zelfstandige bevoegdheden. Dat laat een zekere ingebouwde ambiguïteit zien: een centraal systeem maar met mogelijkheden tot variatie en verschil daarbinnen door middel van een zekere decentrale autonomie. Zo kunnen gemeenten hun wettelijke taken uitbesteden aan buurgemeenten.[4] Bovendien kunnen taken verschuiven, net als de financiën en de mate van beleidsvrijheid per taak.

Hoe verhoudt nu 'de regio' zich tot dit staatkundige ontwerp? Het eenvoudige antwoord is dat regio's staatkundig niet bestaan. En toch is 'de regio' niet meer weg te denken uit de Nederlandse bestuursorganisatie. In bestuurlijke zin zijn er tal van taken in verschillende regio's belegd; de regioatlas van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) telt tientallen indelingen.

Eén manier waarop regiovorming plaatsvindt, is de gemeentelijke bundeling van (uitvoerings)krachten door middel van vrijwillige samenwerkingsverbanden. Decentralisatie van uitvoerende taken heeft dit de afgelopen decennia ook in de hand gewerkt: meer taken op lokaal niveau (schaalverkleining) vergt meer uitvoeringscapaciteit van gemeenten, en waar ze die zelf niet kunnen organiseren, kan samenwerking met buurgemeenten operationeel gezien uitkomst bieden (schaalvergroting). Dit wordt de *decentralisatieparadox* genoemd. Bovendien is bij decentralisatie de veronderstelling dat de rol van de gemeenteraad sterker wordt doordat het gedecentraliseerde beleid kan worden afgestemd op lokale wensen en omstandigheden. Helaas echter moeten we vaststellen dat de sturende en contolerende rol van de gemeenteraad de afgelopen jaren juist verzwakt is.[5]

Een tweede wijze waarop 'de regio' de afgelopen decennia een vlucht heeft genomen is door nieuwe taaktoedelingen op grond van *nationale sectorwetten*, denk aan de veiligheidsregio's, de omgevingsdiensten, de arbeidsmarktregio's, de woningmarktregio's en de jeugdzorgregio's. Ten derde is een ontwikkeling waar te nemen van een vorm van regiovorming die niet bij wet is vastgelegd, zoals RES-regio's (RES staat voor 'regionale energiestrategie') en Regio Deals (zie hoofdstuk 3) die zich kenmerken door de betrokkenheid van private en maatschappelijke partners, naast betrokkenheid van decentrale overheden en het Rijk. Steeds meer ook zoeken provincies samenwerking met gemeenten en gemeenschappelijke regelingen op regionaal niveau (regionale economie, regionale energie, gebiedsgerichte opgaven).

De toename van bestuurlijke samenwerking op de regionale schaal is onder meer zichtbaar in de stijging van het aantal geïnventariseerde samenwerkingsverbanden: van 1095 in 2017 naar 1284 in 2020, een groei van 17 procent in drie jaar. In 2020 werken provincies in gemiddeld 47 samenwerkingsverbanden samen (ten opzichte van 27 in 2017), gemeenten in gemiddeld 33 samenwerkingsverbanden samen (ten opzichte van 27 in 2017) en waterschappen in gemiddeld 19 (ten opzichte van 14 in 2017).[6] Hierdoor zijn de leden van Provinciale Staten, de Algemene Besturen van waterschappen en gemeenteraden op grotere afstand van regionale besluitvormingsprocessen komen te staan.[7]

5.2 Ontwikkelingen in het denken over en besturen via regio's

5.2.1 De naoorlogse worsteling met het middenbestuur

Aan het begin van de naoorlogse periode kende Nederland ongeveer duizend gemeenten en elf provincies, en bestond het gevoel dat de kloof tussen het lokaal bestuur van de gemeenten en het middenbestuur van de provincies te groot was. Velen omarmden daarom het idee van een vierde regionale bestuurslaag die dat gat zou kunnen dichten. Zo kwam een adviesraad aan het begin van de jaren 1970 met het voorstel om 44 regio's in te stellen.

Dit idee kon niet op een meerderheid rekenen, waarna het kabinet-Den Uyl in 1976 met een hervormingsplan voor het binnenlands bestuur kwam, waarvan de kern was dat de 11 provincies zouden worden omgevormd tot 24 provincies, min of meer overeenkomstig de indeling van de huidige veiligheidsregio's.

Ook dit ging echter niet door. Eind jaren 1980 vervolgens, zagen de beroemde nota's van de Commissie-Montijn het licht, getiteld 'Besturen op niveau'. Daarin werden zeven zogenoemde stadsregio's aangewezen, te weten rondom de vier grote steden, plus Eindhoven, Twente en Arnhem-Nijmegen. In die gebieden werden niet-vrijblijvende samenwerkingen opgezet. Voor de regio's Amsterdam en Rotterdam ontstonden ook plannen voor de vorming van zogenoemde stadsprovincies. Dat hield in dat die gebieden niet langer onder een reguliere provincie vielen, en ook de gemeentebesturen zouden worden opgeheven, en er alleen een metropolitaanse bestuurslaag zou gelden. Die plannen verdwenen in de jaren 1990 in beide regio's door middel van referenda van tafel.

Van stadsprovincies kwam het dus niet, maar het debat over het middenbestuur ging wel door, zij het dat het rond 2000 omsloeg in een debat over schaal*vergroting*. Die schaalvergroting zou de vorming van circa vijflandsdelen inhouden. Deze discussie liep uiteindelijk vast doordat men er niet uitkwam of de Randstad één landsdeel zou moeten zijn (in politieke en economische zin zeer dominant), of dat de Noord- en Zuidvleugel elk een eigen landsdeel zouden moeten worden.

Een ander groot thema in die periode was 'bestuurlijke drukte': organisaties binnen verschillende bestuurslagen die zich met dezelfde onderwerpen bezighouden waardoor de slagkracht van het gehele stelsel verminderde. De oplossing werd gezocht in een scherpere afbakening van taken en verantwoordelijkheden. Het idee was dat niet meer dan twee bestuurslagen zich met een bepaald beleidsonderwerp bezighouden (twee-bestuurslagenprincipe). Ook het adagium 'je gaat erover of niet' moest helpen om de bemoeienis van te veel overheidsorganisaties met een bepaald onderwerp te voorkomen.

De kabinetten-Balkenende I en II zetten in eerste instantie in op een centralisatie van bevoegdheden bij het Rijk, maar al snel ontwikkelde zich juist een ware decentralisatiegolf: het Rijk wilde uitvoerende taken en beleidsautonomie waar mogelijk door gemeenten en provincies laten vervullen. Hierbij speelde het *subsidiariteitsbeginsel* een belangrijke rol: elke overheidstaak zou op een zo laag mogelijk niveau belegd moeten zijn. Deze 'decentraal, tenzij'-gedachte moest ervoor zorgen dat de overheid zo dicht mogelijk bij de inwoners kwam te staan, en dat − door middel van lokaal maatwerk − de dienstverlening zou verbeteren en zou aansluiten bij de behoeften in de samenleving.

5.2.2 Regionaal opgave-gericht werken

Toen in 2012 het kabinet Rutte-II aantrad, bleek dat de nieuwe coalitie van VVD en PvdA grootse plannen had om het binnenlands bestuur te veranderen. Er moest een gemeentelijke opschaling plaatsvinden (elke gemeente ten minste honderdduizend inwoners), en er moesten landsdelen komen, waarbij in ieder geval Noord-Holland, Utrecht en Flevoland samen een nieuwe Randstadprovincie zouden worden. Vooral dit laatste plan stuitte direct op veel verzet en werd gaandeweg opgegeven. De gevolgen van het stil afvoeren van deze kabinetsambities werken door tot vandaag: elk pleidooi voor verbeteringen in de structuur van het binnenlands bestuur wordt enigszins schamperend afgedaan, al dan niet met expliciete verwijzing naar de mislukkingen van de plannen van Rutte-II.

Aan het einde van deze kabinetsperiode verschoof op basis van het rapport 'Maak Verschil' van de Studiegroep Openbaar Bestuur de discussie van bestuurlijke herindeling naar het idee van *regionaal, opgave-gericht werken*.[8] Een citaat uit de samenvatting van dit rapport maakt duidelijk wat dit inhoudt (en laat zien dat de invalshoek van dit nieuwe type besturen sterk economisch is; Nederland zou economische groei laten liggen door een suboptimale inrichting van het openbaar bestuur):

> 'In onze analyse onderscheiden wij drie trends binnen het economisch domein die van betekenis zijn voor de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur.
>
> In de eerste plaats zien we dat de economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid zich in toenemende mate manifesteert op regionaal niveau. Arbeidsmarkt, ondernemen, onderwijsvoorzieningen, wonen, vervoer, ruimtelijke inrichting, uitvoering van collectieve voorzieningen: de werkelijkheid van alledag beperkt zich voor burgers, bedrijven en bestuurders niet tot één gemeente, maar doet zich op regionaal niveau met name voor in netwerken van grotere en kleinere steden en dikwijls in grensoverschrijdende context ("daily urban systems"). Dit niveau valt een enkele keer nagenoeg wel, maar in de regel niet samen met wat in ons land het provinciaal niveau is. In de regio's zijn de opgaven verschillend en wordt er bestuurlijk verschillend op ingespeeld. Wat de regionale schaal is en hoe de bestuurlijke aanpak het beste kan worden vormgegeven, kan ook per opgave verschillen. (…)
>
> In de tweede plaats constateren we dat de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en de grote snelheid van veranderingen een groot adaptief vermogen van het bestuur vragen. Voor bestuurlijk aanpassingsvermogen zijn cultuur en processen minstens zo belangrijk als structuur: niet-hiërarchische samenwerking tussen overheden, regelings- en handelingsruimte, ruimte voor verschillende arrangementen en oplossingen. (…)
>
> In de derde plaats is verwevenheid van belang; tussen domeinen, tussen regionaal en internationaal niveau en tussen bestuurslagen. Dat betekent dat het openbaar bestuur – lees: de bestuurders – verbindingen moet kunnen leggen tussen verschillende partijen binnen de economie, tussen bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen en tussen de verschillende overheidslagen (inclusief grensoverschrijdende respectievelijk Europese samenwerking). Dit vergt dat het bestuur een rolopvatting heeft die past in de netwerksamenleving, ook in het economische domein, daar een visie op heeft en richting aan geeft.'

5.2.3 De regio als 'ideale schaal'

In het regeerakkoord van Rutte-III vervolgens, worden nieuwe regionale programma's aangekondigd. Naast zogenoemde Citydeals komen er ook Woondeals en Regio Deals. En het verduurzamingsbeleid wordt als eerder gezegd onder de noemer

'regionale energiestrategie' (RES) ook via regio's vormgegeven. Een en ander laat zien dat het Rijk de regio steeds meer is gaan beschouwen als de ideale schaal waarop complexe maatschappelijke vraagstukken kunnen worden aangepakt − dat blijkt ook wel uit het feit dat het woord regio in het regeerakkoord van Rutte III meer dan 75 keer voorkomt.[9] Hiervoor zijn verschillende verklarende factoren te benoemen.

In de eerste plaats dat het voor het Rijk *gelegen* komt om de uitvoering van wetten op zekere afstand van het eigen politieke en bestuurlijke centrum te beleggen. In de tweede plaats stelt *het fluïde en flexibele karakter* van 'de regio' elk sectordepartement in staat een territoriale schaal te kiezen die voor de opgave in kwestie het meest logisch lijkt. In de derde plaats geldt de regio als een *bestuurlijk-maatschappelijke ruimte* waarin overheids- en maatschappelijke organisaties 'horizontaal' kunnen samenwerken. En in de vierde plaats zien ook lokale bestuurders regionalisering vaak als aantrekkelijk omdat men enerzijds de eigen budgetten en verantwoordelijkheden ziet groeien, en anderzijds minder geconfronteerd wordt met de volksvertegenwoordigende en controlerende instellingen, met name de gemeenteraad.[10]

Toch, of beter: juist vanwege deze vier redenen, kleven er ook belangrijke nadelen aan vergaande regionalisering. Hieronder werken we onze bezwaren uit.

5.3 Verrommeling in het 'huis van Thorbecke'

5.3.1 Visie op regiovorming ontbreekt

Ondanks de kennelijke aantrekkelijkheid van de regio als bestuurlijk hulpconstruct wordt het tijd om de regionalisering van het openbaar bestuur kritisch te bezien. Want het bekende 'huis van Thorbecke' met zijn drie woonlagen heeft intussen wel erg veel aanbouwsels en tussenverdiepingen gekregen. De laatste jaren signaleerden terzake kundige organen waaronder de Raad van State en de Raad voor het Openbaar Bestuur, en ook andere onderzoekers herhaaldelijk dat dit de bestuurbaarheid, de kwaliteit van de overheid en de democratie in ons land niet ten goede komt.[11] Het vertrouwen van burgers in de politiek, op alle drie de formele bestuurlijke niveaus, staat daarmee op de tocht.

Een reëel probleem ten aanzien van het huidige regionaal bestuur is dat er geen overkoepelende visie op regiovorming is. Criteria en regels voor regiovorming bestaan niet, en een centrale visie, over de ontwerpen van regio's heen en met betrekking tot de *samenhang* tussen de inhoudelijk opgaven van regio's, ontbreekt. Discussies over structuuroplossingen worden bovendien angstvallig vermeden. Zodoende bepaalt elk vakdepartement wat voor de betreffende maatschappelijke opgave de vermeende optimale bestuurlijke schaal is. Het gevolg hiervan is dat er een groot aantal telkens weer anders samengestelde regionale samenwerkingsverbanden is ontstaan *(territoriale incongruentie)*. En waar integrale, gebiedsgerichte visies gewenst zijn, zorgt de huidige opdeling in regio's met ieder een eigen functie voor verkokerde afwegingen over afzonderlijke onderwerpen.[12]

Verder is de *politieke functie* van de decentrale volksvertegenwoordiging in het geding: afwegingen over beleid worden steeds meer op een andere plek gemaakt dan binnen de gemeenteraad of provinciale staten. Gemeenteraden zijn op afstand van dit proces komen te staan, en hoewel ze formeel wel zijn aangehaakt, bestaat er brede consensus dat hun controlerende rol niet goed ingevuld wordt.[13] Zo komen politiek en beleidsvorming in twee afzonderlijke arena's terecht: policy without politics in het regionale samenwerkingsverband, en *politics without policy* in de gemeenteraden en provinciale staten.[14]

Dit alles leidt tot een steeds groter wordend politiek, *bestuurlijk en democratisch tekort* rondom de aanpak van maatschappelijke opgaven. Terecht bepleitten onder meer de Raad van State en ROB recentelijk daarom een bijzondere verantwoordelijkheid voor de minister van BZK[15]. Om precies te zijn schreef de Afdeling advisering van de Raad van State in maart 2021 over de interbestuurlijke verhoudingen:

1. Dat er in het openbaar bestuur sprake is van 'structurele spanningen en bijbehorende sturingsproblemen' die dringend om een oplossing vragen omdat het bestuur anders niet in staat zal zijn de talrijke grote problemen van nu op te lossen.
2. Dat gemeenten overbelast zijn.
3. Dat de decentralisaties van 2015 in het sociaal domein niet goed waren doordacht.
4. Dat er in de komende kabinetsperiode even geen nieuwe decentralisaties moeten worden doorgevoerd.
5. Dat het probleem van tekortschietende democratische legitimatie in regioverband urgent is.
6. Dat nieuwe termen als 'gezamenlijk sturen' en 'één overheid' het zicht kunnen benemen op een adequate verdeling van verantwoordelijkheden.
7. Dat diverse aspecten van het moeizame (inter)bestuurlijk functioneren in diverse adviezen en rapporten al eerder zijn benoemd.
8. Dat het ministerie van BZK met die inzichten vrijwel niets heeft gedaan.
9. Dat de minister van BZK zich voortaan, voorzien van nieuwe bevoegdheden, 'dient te concentreren op (de inrichting en het functioneren van) het openbaar bestuur, de democratie, de rechtsstaat en de constitutie'.

Gezien al deze knelpunten achten ook wij het noodzakelijk dat er in de aankomende kabinetsperiode bestuurlijk orde op zaken wordt gesteld, en zien ook wij een veel steviger positie van het ministerie van BZK als een voorwaarde voor verbeteringen. Voorts zou dit ministerie volgens ons voor wetgeving die algemeen bindend van aard is een *deconcentratie*[16] van de uitvoering van Rijksbeleid moeten overwegen, in plaats van het klassieke twee-keuze menu van ofwel een centralistische benadering ofwel decentralisatie. Provincies en gemeenten houden dan tijd en aandacht over voor gebiedsgericht beleid in het verlengde van Rijksbeleid, en voor zaken die specifiek zijn voor het betreffende schaalniveau.

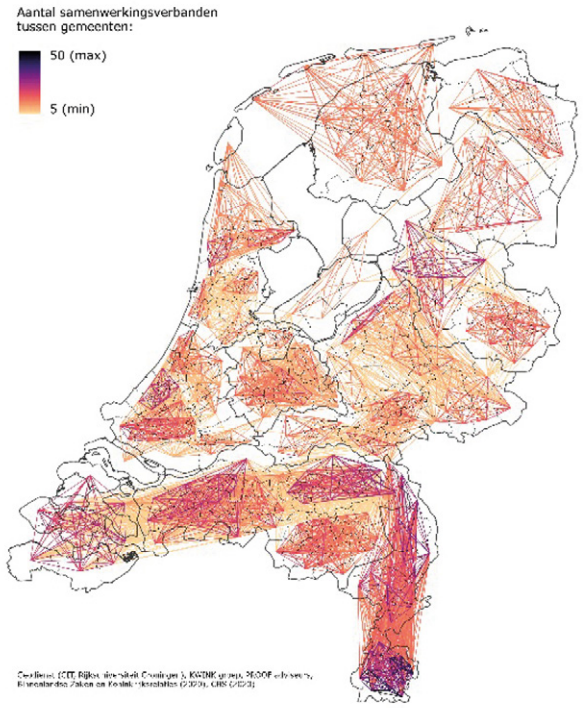
Ook zou het ministerie van BZK een visie moeten ontwikkelen op het vraagstuk van lokaal maatwerk. Op dit moment worden in de discussie over maatwerk lokale omstandigheden vaak verward met *persoonlijke* omstandigheden. Voor de uitvoering van algemeen geldende wetten (zoals die in het sociaal domein) is het echter niet zo relevant of mensen inwoner zijn van bijvoorbeeld Vlaardingen of Vlagtwedde. Wél relevant is mogelijk iemands persoonlijke situatie, *ongeacht waar hij of zij woont*.[17]

Op een aantal andere beleidsterreinen echter, is eigen lokaal beleid juist wel aan de orde, denk aan vraagstukken rond wonen, ruimtelijke inrichting, het voorzieningenniveau en de arbeidsmarkt. Rond die onderwerpen is het zonneklaar dat er van gemeente tot gemeente verschillend beleid wordt gevoerd. Geen gemeente (en ook geen provincie) is qua oppervlak, inwonertal, bevolkingsopbouw en economische structuur immers hetzelfde. Onder meer om zich te buigen over zulke bij uitstek plaatselijke kwesties bestaan er lokale verkiezingen, lokale (afdelingen van) politieke partijen en gemeentebesturen.

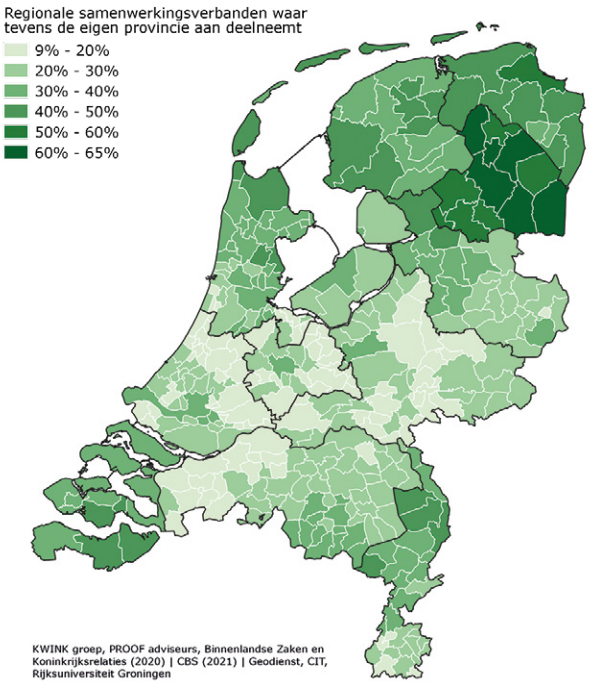
5.3.2 De provincie nieuwe stijl

Ook op nog twee andere punten vullen wij de analyse en aanbevelingen van de Raad van State graag aan. Zo pleiten wij in de eerste plaats voor een rehabilitatie en hernieuwde positionering van de provincie als de geëigende, regionale en democratisch gelegitimeerde bestuurslaag die tal van taken in het sociale, veiligheids- en fysieke domein veel beter zou kunnen oppakken dan in de afgelopen jaren is gebeurd. Dit omdat de provincies organen van algemeen bestuur zijn, in tegenstelling tot de onderwerp-specifieke regionale samenwerkingsverbanden die zich zoals gezegd slechts op één onderwerp richten. Provincies zijn in die zin beter in staat de integraliteit van het beleid voor een bepaald gebied in het oog te houden (en daarbij *politieke afwegingen* te maken), en ook om overzicht over de verschillende opgaven en lopende programma's te houden.

Bovendien zijn er verschillende gebieden waar regionale samenwerking wel op de schaal van de provincie maar buiten de provinciale *bestuursorganisatie* om plaatsvindt, waardoor er geen gebruik gemaakt wordt van de legitimerende werking van provinciale staten. Dit geldt voor de provincies Zeeland, Fryslân, Groningen, Drenthe en Flevoland. In deze provincies valt het bestuurlijke regionale ecosysteem (BRE)[18] grotendeels of geheel samen met het grondgebied van de provincie, en is de provincie ook veel vaker deelnemer in bestaande regionale samenwerkingsverbanden dan in andere provincies (zie figuren 5.1 en 5.2). In provincies waar er *meerdere* clusters van regionale samenwerkingsverbanden binnen het grondgebied genesteld liggen (Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant, Limburg) ligt de situatie anders, maar kan de provincie wel een sterkere rol spelen in het afstemmen tussen de subprovinciale regio's, zoals bijvoorbeeld in Noord-Brabant ook al gebeurt.



Figuur 5.1 *Overzicht van bestuurlijke regionale ecosystemen (BRE's) in Nederland.*



Figuur 5.2 *Percentage van regionale samenwerkingsverbanden waar ook de betreffende provincie deelnemer van is, per gemeente.*

De provincie is vaak over het hoofd gezien als mogelijk vitaal onderdeel van beter openbaar bestuur, opvallend genoeg ook door het Interprovinciaal Overleg. Maar als bestuurlijke *hub* is zij voor het tegengaan van regionaal maatschappelijk onbehagen volgens ons dus niet onbelangrijk. Oók omdat de provincie het gezien haar uitgesproken (sociaal-)*fysieke* signatuur in zich heeft om het gezicht te worden van Nederland als een *ruimtelijke gemeenschap* (zie hoofdstuk 6). Ze kan kortom niet alleen méér verbindend optreden tussen lokale overheden, en tussen Rijk en gemeenten, maar tevens tussen grote steden, het platteland en alles wat daar tussenin ligt (denk aan de taxonomie van De Voogd uit hoofdstuk 3).

5.3.3 Gevraagd: ruimtelijk Rijksbeleid

Tot besluit van dit hoofdstuk stellen we verder voor om ontspannener te kijken naar de rol van de Rijksoverheid in het ruimtelijk domein. De wens om de regio te versterken en draagvlak te creëren hoeft lang niet in alle gevallen te leiden tot een decentrale (en dus versnipperde) aanpak. Centrale sturing, waarbij de belangen vanuit de regio zorgvuldig meegewogen worden, kan voor Nederland als ruimtelijke entiteit meer opbrengen dan afzonderlijke regio's verantwoordelijk maken. Hiervoor gaan sinds 2020 in het politieke en maatschappelijke debat gelukkig weer meer stemmen op. Zo betoogde een multidisciplinaire groep experts op het gebied van ruimtelijke ordening in maart dit jaar het volgende:

> '(…) Er moeten 3.180 windturbines en 34.500 hectare zonnepanelen bij komen, 1 miljoen woningen en 100 miljoen bomen. Maar een noodzakelijk overkoepelend beleid om het proces ruimtelijk in te passen ontbreekt.
>
> Dat is er wel geweest. Ooit ging de regering in de Ruimtelijke Ordening uit van rijksnota's, waarin het nationale ruimtelijk beleid bindend was vastgelegd.
>
> Deze aanpak is in 2001 verlaten. Het Rijk heeft zich teruggetrokken en de ordening vrijwel geheel gedelegeerd naar provincies en gemeenten. Adviezen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid om de centrale regie juist uit te breiden met een landschappelijke hoofdstructuur van ecologisch en cultuurhistorisch belangrijke gebieden en om regelmatige kwaliteitscontroles in te voeren werden niet opgevolgd.
>
> Na de crisis van 2008 kregen economische krachten de overhand: in 2010 werd Ruimtelijke Ordening in de klassieke zin zelfs afgeschaft. (…)
>
> Wij pleiten krachtig voor een terugkeer naar een samenhangend ruimtelijk rijksbeleid, waarin een visie op een duurzame leefomgeving leidend is voor het beleid van lagere overheden. De formulering van en de controle op uitvoering van zo'n visie mag niet worden gedelegeerd naar provincies en gemeenten. De nationale overheid moet zelf weer de verantwoordelijkheid nemen voor grote beslissingen over onze buitenruimte, met inachtneming van gezondheid, waterveiligheid, goed bewoonbare steden, landschappelijke en recreatieve kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied.'[19]

In het volgende hoofdstuk gaan wij nader in op de verantwoordelijkheden die volgens ons in een democratische rechtsstaat passen bij de landelijke overheid en politiek.

---

1 Raad voor het Openbaar Bestuur (2021), *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's.*
2 Bouckaert, G., 'Pride and performance in public service. Some patterns of analysis', *International Review of Administrative Sciences,* 67(1), 2001.
3 Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (2003), 'Quality of public service delivery and trust in government', *Governing networks: EGPA yearbook.*
4 Van den Berg, C.F., M.A. van der Steen en L.G. Tummers (2021), *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek.* Deventer: WoltersKluwer.
5 Reussing, G.H., M.J.G.J.A. Boogers en S.A.H. Denters (2018), 'Gemeenteraden en regionale samenwerking', in: J.P. Vollaard, G. Boogaard, J.T.J. van den Berg en M.J. Cohen (eds.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie,* Amsterdam: Boom; Munneke, S., 'De staatsrechtelijke rol van de gemeenteraad bij decentralisaties', in: H. Bosselaar en G. Vonk (red.) (2013), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
6 PROOF Adviseurs en Kwink Groep (2020), *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden.*
7 Boogers, M.J.G.J.A. en G.H. Reussing (2018), *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie,* Enschede: Universiteit Twente.
8 Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven,* ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
9 Vertrouwen in de toekomst (2017), Regeerakkoord 2017-2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie.
10 Berenschot (2018), *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking. Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk.*
11 Zie ook Kok, A., 'Noodkreet over ons openbaar bestuur', *De Hofvijver,* (www.montesquieuinstituut.nl), 26 april 2021.
12 Raad voor het openbaar bestuur (2021), *Droomland of Niemandsland. Uitgangspunten voor het besturen van regio's.*
13 Raad van State (2020), *Advies wetsvoorstel versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen.*
14 Berg, C.F. van den (2011), *Transforming for Europe. The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance,* Leiden: Leiden University Press.
15 Raad voor het openbaar bestuur (2021), *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen;* Raad van State (2021), *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudinge*n.
16 Deconcentratie wil zeggen dat de rijksoverheid beleidsvorming en -uitvoering verplaatst van het machtscentrum naar diensten in de regio's, die nog steeds onderdeel uitmaken van de rijksoverheid.
17 Kok, A., 'Stop de fictie van lokaal maatwerk', *NRC Handelsblad,* 30 april 2021.
18 Berg, C.F. van den, S. Dreef en S. Clemens, 'Hoofdstuk 5 Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking', in: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021), *De Staat van het Bestuur 2020.*
19 Veerman, C., A. Geuze en C. Sijbesma, 'Til ruimtelijke ordening weer naar het Rijk in één ministerie', *NRC Handelsblad,* 3 maart 2021.

‘De Toeslagenaffaire toont aan wat er gebeurt als bij de wetgever beelden en sentimenten over feiten en waarden de overhand krijgen, het collectief geheugen gebrekkig is, de kennis van de grondregels van de democratische rechtsorde gering is en de politieke belangstelling voor de uitvoerbaarheid en de effecten van het beleid ontbreekt. Dan komen burgers in grote problemen en wordt de geloofwaardigheid van instituties, het parlement voorop, aangetast.’

Herman Tjeenk Willink[1]

6

6. Naar een volwassen omgang met maatschappelijk onbehagen

6.1 Van emotionalisme naar pluralisme

6.1.1 De politieke gemeenschap staat onder spanning

In hoofdstuk 2 stelden we vast dat de politiek-bestuurlijke omgang met maatschappelijk onbehagen van de afgelopen tien tot twintig jaar nauw aansloot bij de populistische weerzin tegen 'het Haagse establishment' en de open samenleving. Nogal wat politici en bestuurders zwommen naar ons idee aldus in de Fortuynfuik: in de hoop een negatieve maatschappelijke onderstroom te neutraliseren, dan wel het hoofd electoraal boven water te houden, beantwoordden zij een populistische interpretatie van maatschappelijke onvrede met op het gevoel inspelende maatregelen en verhalen (decentralisatie, participatiesamenleving, participatieve democratie, nabijheidsdenken, neo-nationalisme).

Tegelijk is er jarenlang zwaar bezuinigd op zaken die vooral kwetsbare groepen burgers raken, en leidde (een tekortschietende politieke reactie op) het feit dat de globale marktcompetitie zich afspeelt op de krachtigste regionale velden, tot diverse problematische geografische verschillen (hoofdstuk 3). Ook de in Nederland in de jaren 1980 geïntroduceerde New Public Management-filosofie en bestuurlijke ontwikkelingen als regionalisering (hoofdstuk 3/5) hadden negatieve gevolgen voor de kwaliteit van rechtsstaat, overheid en democratie. Verschillende maatschappelijke problemen zijn in de huidige eeuw, ondanks alle media-aandacht voor maatschappelijk onbehagen, door het gevoerde beleid dan ook niet verminderd maar ernstiger geworden, en daarmee nam ook de (perifere) onvrede toe.[2] Hierdoor staat inmiddels het functioneren van ons land als *een politieke gemeenschap* – de enige vorm van gemeenschap waarvan alle Nederlanders deel uitmaken – onder spanning. Dit hoofdstuk gaat over de vraag wat daaraan te doen valt.

6.1.2 De democratische rechtsstaat

> 'De samenleving is wezenlijk ongezellig. We leven in een lotsgemeenschap, omdat we onze medeburgers niet uitgekozen hebben. Een geliefde of vrienden kun je selecteren, maar het lot wijst je je medeburgers toe. Zo'n gemeenschap vergt onderhoud maar ook een zekere social distancing. Je houdt het niet uit wanneer je bij vreemden op schoot moet, maar je moet toch iets met elkaar. Er zijn dus regels nodig om onderling verkeer te garanderen én voor iedereen dragelijk te houden. De rechtsstaat en de verzorgingsstaat regelen die afstand.' Aldus politicoloog Menno Hurenkamp.[3]

Dat zo'n lotsgemeenschap 'politiek' van aard is, heeft alles te maken met het pluralistische karakter ervan: mensen verschillen in vele opzichten van elkaar (en zijn vaak ook innerlijk verdeeld!) en moeten het met elkaar zien te rooien zonder elkaar te kennen. Daarom is er 'politiek' nodig om tot besluiten te kunnen komen die in het algemeen belang zijn, en waarmee de meeste mensen (op een bepaald moment) kunnen leven (zie ook paragraaf 6.1.4). In zo'n politieke gemeenschap, die in Nederland de formele vorm heeft van een democratische rechtsstaat met een indirecte democratie, zijn mensen echter niet over *alles* verdeeld: zij delen bepaalde liberale en sociale idealen en erkennen dat professioneel democratisch openbaar bestuur een vereiste is voor het vreedzaam kunnen samenleven van miljoenen individuen.

Onder meer de Grondwet en Europese verdragen bepalen de inhoudelijke marges waarbinnen politieke processen (lees: het telkens weer signaleren, articuleren en afwegen van opvattingen, belangen, feiten en omstandigheden) zich *kunnen en moeten* bewegen. Tevens voorzien ze in de instituties en procedures die een zindelijk gebruik van macht, gedegen openbare debatten en zorgvuldige, mede op wetenschappelijke kennis berustende besluitvorming mogelijk maken. Door het vertrouwenwekkende karakter van de democratische rechtsstaat wordt het telkens weer overbruggen van maatschappelijke tegenstellingen mogelijk. Zoals minister van staat Herman Tjeenk Willink het heeft verwoord:

> 'De democratische rechtsorde als normatief concept vormt de gemeenschappelijke basis waarop – op vreedzame wijze – met diversiteit en onzekerheid kan worden omgegaan. Democratie geeft ruimte aan de diversiteit. De gemeenschappelijke gebondenheid aan het recht – van burgers en overheid – zorgt voor zekerheid.'[4]

Zo'n democratisch-rechtsstatelijke politieke gemeenschap overeind houden is de taak van de overheid, maar ook van politiek, bedrijven en burgers.[5] Maar zoals we eerder opmerkten hebben sinds eind vorige eeuw uiteenlopende politiek-bestuurlijke routes in menig opzicht (en in combinatie met elkaar) geen bevredigend democratisch-rechtsstatelijk resultaat gehad. Daarom bevelen wij politiek, bestuur en ambtenarij aan om de verbindende, regelende en zekerheid verschaffende potentie van de democratische rechtsstaat consequenter en nadrukkelijker te beschouwen als richtsnoer voor het maken van beleid.

In hoofdstuk 1 constateerden wij dat de gevoelsterm 'maatschappelijk onbehagen' dusdanig diffuus is, dat die geen directe aanknopingspunten voor bestuurlijk handelen biedt. Ook ontneemt de alarmerende bijklank van 'maatschappelijk onbehagen' politici al gauw het zicht op hun plicht om beleidsideeën rechtsstatelijk en staatsrechtelijk te toetsen. Om die twee redenen pleiten wij ervoor om het politieke gesprek weer primair te laten gaan over de concrete inhoudelijke vraagstukken die met maatschappelijk onbehagen samenhangen: met name sociale, economische en ruimtelijke ongelijkheid, en de kwaliteit en toegankelijkheid van publieke voorzieningen. Met andere woorden: serieuzere aandacht voor de kwesties die in een democratische rechtsstaat geregeld dienen te worden, en serieuzere aandacht voor de politieke *structuren* waar-

binnen die kwesties effectief kunnen worden benaderd, vormen het meest zinnige antwoord op de sociaal, economisch en politiek meest risicovolle vormen van onbehagen, namelijk de vormen die zich tegen de pluriforme, vreedzame politieke gemeenschap keren.

Wélke kwesties en maatregelen in beleids- en besluitvorming voorop moeten staan, is uiteindelijk een politieke vraag. Gerede-neerd vanuit democratisch-rechtsstatelijk beginselen echter, en kijkend naar feitelijke maatschappelijke toestanden die daarmee op gespannen voet staan, zien wij zeven problemen waartoe de politieke discussies van dit moment zich diepgaand zouden moeten verhouden, wil onze liberale en sociale democratie kunnen voortduren:

1. Een geografisch gezien scheve welvaartsverdeling, waardoor in bepaalde gebieden de leefkwaliteit achterblijft[6];
2. Ingrijpende bezuinigingen op basale voorzieningen in zowel stedelijke als landelijke gebieden[7];
3. Een snel veranderende samenleving, hetgeen aanleiding heeft gegeven én geeft tot verschillende soorten 'verliesgevoelens'[8];
4. Een Rijksoverheid die onder meer de grondwettelijke taak heeft om ons leefmilieu te beschermen, en die op vele terreinen voor publieke voorzieningen moet zorgen, maar die de verantwoordelijkheid daarvoor geleidelijk steeds meer heeft uitbesteed aan lagere overheden, aan zelfstandige organen, aan de markt en aan burgers[9];
5. Een stapeling van vaak nauw verweven ruimtelijke vraagstukken, terwijl er al een decennium geen ministerie van VROM meer is, en er binnen de andere departementen bovendien veel deskundigheid is verdwenen[10];
6. Een samenleving en een politiek waarin emoties, beeldvorming, de stemming in het land en 'directheid' een dominante rol zijn gaan spelen, mede onder de sterke invloed van internet, sociale media en de continue toevoer van digitaal nieuws[11];
7. Een gebrekkig vermogen bij politieke partijen, Tweede Kamer en kabinetten om een heldere visie te formuleren op verschillende maatschappelijke problemen als ook op een aantal structurele problemen binnen de overheid zelf.[12]

Gezien deze kluwen aan problematische trends in maatschappij, politiek en bestuur is het niet gek dat er tegenwoordig onder uiteenlopende groepen en individuen in de samenleving − van flexwerkers tot hoogleraren, van scholieren tot ouderen en van boeren tot stedelingen − een sluimerende dan wel manifeste *onvrede* heerst over 'de politiek' en/of 'de overheid', naast gevoelens van *onzekerheid* over waar het heengaat met hun leven, met het land, met 'de wereld'. Het huidige, 21ste-eeuwse psychologische paradigma waarin emotionele frames als maatschappelijk onbehagen, de boze burger, de ongehoorde burger en de verweesde burger dominant waren, heeft echter zoals gezegd averechts gewerkt. Gekozen oplossingen bleken niet zelden schijnoplossingen[11] die culturele polarisatie niet verminderen, het politiek-bestuurlijke stelsel verzwakken, het vertrouwen in politieke instituties dan ook niet versterken/populisme en parlementaire fragmentatie niet beteugelen, en doordacht, rechtsstatelijk en effectief beleid aldus belemmeren.

6.1.3 Het dubbele probleem van maatschappelijke en bestuurlijke fragmentatie

Inmiddels is er in het wetenschappelijke, journalistieke en politieke discours overigens al sprake van een zekere 'correctie' op het selectief en nonchalant interpreteren van maatschappelijke onvrede, en staan er ook velerlei inhoudelijke, niet-populistische thema's hoger op de politieke agenda, waaronder de steeds pregnantere verschillen tussen (kans)arm en (kans)rijk, de ongelijke politieke behandeling van stedelijke en rurale gebieden, de maatschappelijke gevolgen van de coronacrisis, een zich nog altijd verscherpende klimaatcrisis, lang verwaarloosde problemen zoals de woningnood en het stikstofoverschot, uiteenlopende kwesties rond digitalisering, alsmede het functioneren van politiek en overheid zelf.

In veel commentaren en partijprogramma's klinkt in reactie op deze stapeling van problemen nu de roep om 'een terugkeer van de overheid'. Sinds 2020 pleit zelfs de centrumrechtse VVD voor een sterke overheid, waarbij de omvang van die overheid niet langer een struikelblok vormt. Volgens ons dient de discussie over beter en betrouwbaar openbaar bestuur echter niet alleen over de overheid te gaan, maar vooral over het eerdergenoemde, bredere concept 'democratisch-rechtsstatelijke politieke gemeenschap'. Want dit begrip, nogmaals, herbergt bij uitstek de voorwaarden voor behaaglijk samenleven: zowel ons parlementaire stelsel als grondwettelijk vastgelegde overheidsverantwoordelijkheden zijn immers gericht op het creëren van een min of meer stabiele maatschappelijke orde waarin mensen individueel tot hun recht kunnen komen en zich dientengevolge onderdeel en mededrager weten van een groter sociaal geheel.

Het is dan ook essentieel om ieders affiniteit met deze pluriforme, politieke gemeenschap levend te houden. En daartoe zijn vergaande staatsrechtelijke vernieuwingen, zoals meer directe democratie, niet nodig. Integendeel. Van belang is veeleer dat bestaande democratisch-rechtsstatelijke concepten, rollen en verantwoordelijkheden nieuwe glans en werkzaamheid krijgen. Neem 'representatie' door gekozen volksvertegenwoordigingen. De invulling daarvan komt steeds vaker neer op het behartigen van deelbelangen en het verkondigen van opvattingen die vanuit eenzijdige beelden van de werkelijkheid tot stand komen, zo signaleert staatsraad en hoogleraar staats- en bestuursrecht Luc Verhey.[15] Ook hij brengt dit in verband met een digitaal publiek klimaat waarin (negatieve) emoties de boventoon voeren. 'Als iedereen ("ieder een") in zijn eigen werkelijkheid leeft en daarin steeds opnieuw wordt bevestigd, kan bij burgers gemakkelijker de idee ontstaan dat de overheid er alleen voor hen is, en niet staat voor een politieke gemeenschap waarin de belangen en opvattingen van álle burgers op enigerlei wijze met elkaar moeten worden verzoend.'[16]

Het bestaan van eigen werkelijkheden blijft echter niet beperkt tot de samenleving. '[Ook] de staat dreigt een agglomeraat te worden van een steeds verder toenemend aantal instellingen en organisaties die weliswaar wettelijk onafhankelijk zijn maar in de praktijk ieder vanuit een specifiek deelbelang en perspectief functioneren en steeds zwakker met elkaar in verbinding staan.

Door deze bestuurlijke fragmentatie wordt behartiging van het algemeen belang, het belang van “het gehele Nederlandse volk”, in de politiek complexer en het tijdig door de overheid leveren van de beloofde prestaties moeizamer. Ook dat kan op termijn de maatschappelijke onvrede versterken’, aldus Verhey.

Daarnaast wordt wetgeving die voortvloeit uit een rationeel beredeneerde, consistente beleidskoers een steeds moeilijkere opgave, als in de uiteindelijke politieke besluitvorming onder invloed van de waan van de dag de feiten ondergesneeuwd raken, en als wetgeving door steeds wisselende politieke meerderheden snel na haar totstandkoming weer wordt gewijzigd. Hierdoor kan volgens Verhey ‘een structurele kortsluiting’ met de uitvoering ontstaan die uiteindelijk de burger rechtstreeks treft.

Samenvattend en zacht uitgedrukt: er is nogal wat werk aan de winkel als het gaat om het *bij elkaar houden* van zowel burgers als politieke instituties.

6.1.4 De roep om ‘een bindend verhaal’

In reactie op met name *maatschappelijke* spanningen (want de zojuist genoemde staatsrechtelijke spanningen werden/worden vaak niet onderkend) klinkt sinds een jaar of vijftien uit de mond van opiniemakers en onderzoekers geregeld een oproep aan de politiek om met een nieuw, ‘verbindend’ of ‘krachtig, mobiliserend’ ‘verhaal’ te komen[17], als wervend alternatief voor zowel het populisme van partijen als de PVV en FvD, als voor de ‘pragmacratie’[18] die onder meer de kabinetten Rutte heeft getekend. Doorgaans worden daarbij weinig tot geen suggesties voor de inhoud van zo’n ‘verhaal’ geleverd, anders dan dat daardoor ‘iedereen zich serieus genomen voelt’[19] of dat aan zo’n verhaal zingeving en bezieling te ontlenen moet zijn. Een uitgewerkt *bestuurskundig perspectief* op ‘verbinding’ is zowel in het publieke als in het politieke debat al helemaal ver te zoeken. Gezien de populistische, emotionele, anti-formele tijdgeest hoeft dat niet te verwonderen. Toch is zoals gezegd juist democratisch-rechtsstatelijk *openbaar bestuur* het middel bij uitstek om maatschappelijke fragmentatie en onvrede binnen de perken te houden.

Zelf voorzien wij daarom graag een in het slop geraakt ‘oerverhaal’ van nieuw elan, te weten het idee van ‘pluralisme’. Dit begrip ligt al meer dan honderd jaar ten grondslag aan onze democratische rechtsstaat, en draait om de erkenning dat er binnen de samenleving altijd sprake zal zijn van tal van ingewikkelde omstandigheden, van ingewikkelde verschillen tussen mensen, van on-alwetendheid, van onenigheid en van schaarste, en daarmee van *politieke* vraagstukken. Dit gegeven brengt tenminste vier dingen met zich mee:

1. dat het enige grote ‘verbindende’ verhaal een verhaal moet zijn dat juist een veelheid aan *kleinere* ‘verhalen’ toelaat. Om met socioloog Hans Boutellier te spreken: ‘Het verlangen naar een nieuw groot verhaal zal niet gauw bevredigd worden, en als het er wél komt, dan houd ik mijn hart vast voor hoe het zal klinken. Maar dat staat een geheel van kleine verhalen, gemeenschappelijke momenten en inspirerende praktijken niet in de weg.’[20];
2. dat vreedzaam pluralistisch samenleven ‘permanent georganiseerd’[21] moet worden, dat wil zeggen: niet mogelijk is zonder gedeelde regels, openbare debatten, herkenbare besluitvormingsprocedures en elkaar versterkende, voor het collectief werkzame organen − kort gezegd de democratische rechtsstaat, die is gericht op [het scheppen en onderhouden van] ‘een politiek en moreel klimaat op basis waarvan eenieder minstens een begin van mogelijkheid krijgt om iets van zijn of haar leven te maken.’ (En zonder ‘een geest van vrijheid, pluralisme en solidariteit’ gaat dat niet.)[22];
3. dat de rond pluralisme/gelijkwaardigheid opgetrokken democratische rechtsstaat slechts optimaal kan functioneren wanneer politici, bestuurders, ambtenaren, burgers, bedrijven en andere maatschappelijke instellingen zich steeds opnieuw in haar geest gedragen, en
4. dat het een hoofdtaak van politici is om onvermoeibaar een antwoord te formuleren op de vraag hoe je mensen *in de stemming houdt* (of weer krijgt) voor vreedzaam, democratisch samenleven.

Hierna bespreken wij twee benaderingen waarvan wij denken dat die aan dit laatste – en dus aan vermindering van (regionaal) ‘maatschappelijk onbehagen’ − kunnen bijdragen: het bevorderen van de idee dat Nederland niet alleen een politieke maar ook een ruimtelijke gemeenschap is, en het bevorderen van een rechtsstatelijke cultuur.

6.2 Van geografische polarisering naar gelijke waardering

6.2.1 Nederland als een ruimtelijke gemeenschap

In hoofdstuk 3 betoogden we dat het telkens weer contrasteren van ‘stad’ en ‘land’ − zoals in beleid en publicaties regelmatig gebeurt – allang niet meer terecht is. Het grootste deel van de Nederlandse bevolking woont tegenwoordig namelijk noch in de grote steden noch op het echte platteland, maar in middelgrote kernen tussen steden en rurale gebieden in. Bovendien is de ene stad/plaats/regio de andere niet en zijn er, waar men ook kijkt, altijd aanzienlijke verschillen *tussen mensen*: verschillen in overtuigingen, behoeften, inkomen en leefstijl, maar ook verschillen in de beleving van de eigen leefomgeving (hoofdstuk 4). Als analytische categorieën zullen stad-platteland en centrum-periferie echt nog wel een tijdje meegaan, maar de maatschappelijke realiteit van vandaag leert dat deze dichotome woordparen inmiddels te grofmazig zijn; ze nodigen uit tot nutteloze clichés en dragen niet bij aan de erkenning van de gelijkwaardigheid en wederzijds afhankelijkheid van de verschillende typen gebieden die samen Nederland vormen.[23]

Juist in de huidige tijd, waarin verschillende perifere gebieden sociaaleconomisch nog altijd en zelfs toenemend achterblijven, en veel actuele politiek-bestuurlijke opgaven ruimtelijke opgaven zijn die een groot beslag zullen leggen op de buitengebieden, is het wenselijk om ons land in nationaal beleid als een pluriforme ruimtelijke gemeenschap te gaan zien: een stad is nergens zonder

landelijk gebied (denk aan hulpbronnen als talent, werkkracht, grondstoffen, infrastructurele netwerken, energiewinning, recreatiemogelijkheden en voedselproductie). En steden(clusters) zullen nodig en in trek blijven vanwege hun uitgebreide voorzieningen, verdienvermogen, werkgelegenheid, vernieuwende potentie en inspirerende atmosfeer.

In hoofdstuk 3 bleek dat binnen die pluriforme ruimtelijke gemeenschap ook sociaal-culturele verschillen vaak groter zijn dan lange tijd werd gedacht, en dat die verschillen de afgelopen jaren zijn toegenomen. En ook rondom *deze* verschillen steken gevoelens van achterstelling en ressentiment de kop op. Wij constateren dat die gevoelens verklaarbaar en voor een deel ook begrijpelijk zijn, maar dat wil nog niet zeggen dat het wenselijk of behulpzaam is dat politici, bestuurders en ambtenaren die gevoelens beantwoorden op basis van eenvoudige dichotome wij-zij beelden over elite en volk, of stad en land. Integendeel. Verder inspireert het consequent aanduiden van ons land als een 'ruimtelijke gemeenschap' tot relativering van eigen normen en 'bubbels' ('kosmopolieten', 'regionalisten'). Te verwachten valt dat ook dit een gunstige invloed heeft op de affiniteit van burgers met de politieke gemeenschap en bijbehorende noties als 'het algemeen belang'.

6.2.2 De terugkeer van nationale ruimtelijke visies

Op 8 oktober 2020 hield minister Schouten van LNV de 'Rede van Fryslân'.[24] Daarin zei ze onder meer:

> 'De ruimte in Nederland [wordt] steeds meer een strijdpunt, een sociale kwestie. (…) Ruimte ligt als een belangrijk onderwerp straks op tafel bij de kabinetsformatie. Het is goed dat daar veel meer aandacht voor komt. Wat we nodig hebben, is een breed gedragen visie op ruimte. Want de kwestie ruimte is veel meer dan planologie, veel meer dan vanuit Den Haag de koek verdelen. We moeten oog hebben voor wat ruimte betekent voor specifieke groepen en voor hun manier van leven. Dat krijgen Rijk en regio alleen samen goed in beeld. Alleen dan ontstaat er een complete visie op ruimte: overzicht en close-up tegelijk.'

Onder meer het afscheid, begin deze eeuw, van een centraal gevoerd ruimtelijk beleid bemoeilijkt echter vooralsnog de ontwikkeling van samenhangende, landelijk gecoördineerde plannen die als basis kunnen dienen voor duurzame maatregelen die burgers in alle typen gebieden ten goede komen. 'Bij de start van de 21ste eeuw leefde het idee dat Nederland "af" was. Bovendien liep overheidssturing tegen maatschappelijke grenzen aan. Er was behoefte om de ruimtelijke ordening dichter bij de burger te brengen, waardoor democratische legitimatie zou worden versterkt. De Nota Ruimte uit 2004 stuurde aan op vergaande decentralisatie: 'decentraal wat kan, centraal wat moet', luidde het credo. Dit liep parallel met een trend die al tien jaar eerder was ingezet: versterking van marktwerking en privatisering van overheidstaken, onder andere bij woningbouw en de energievoorziening', aldus dit jaar de Studiegroep ruimtelijke inrichting landelijk gebied.[25]

Hoopgevend is dat er inmiddels diverse politieke en maatschappelijke stemmen opgaan om weer een ministerie van VROM of van 'Ruimte' in te richten, of althans een speciale minister hiervoor aan te stellen.[26] Bovendien is er in de afgelopen jaren door verschillende departementen een aantal visies ontwikkeld waarbinnen het sterker integraal benaderen van uiteenlopende sociaal-ruimtelijke vraagstukken het uitgangspunt is, zoals 'Kiezen én delen' maar ook de bredere studie 'Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving' (Planbureau van de Leefomgeving) en al eerder: de 'Nationale Omgevingsvisie' (NOVI) en 'Panorama Nederland'.

Dit laatste vergezicht figureert in een verslag van een bezoek dat architectuurhistoricus en publicist Peter Michiel Schaap in 2020 aan het Oost-Groningse Winschoten bracht:

> 'Natuurlijk zijn er [in Nederland] plekken waar het [qua ruimtelijk-sociale leefkwaliteit] goed gaat. Maar over het geheel genomen zijn dat incidenten. Het neoliberale, door geld gestuurde denken heeft ons de afgelopen decennia weinig goeds gebracht. In die jaren hebben we ons landschap, onze steden en onze dorpen in de uitverkoop gegooid. De stedenbouw is gedevalueerd. Kennis en kunde is bij veel overheden weggelekt. De ruimtelijke regie is weg. Goede ontwerpers zitten veel te laat aan tafel. Korte termijn voor lange termijn. Daar is Nederland niet bepaald mooier van geworden. Winschoten ook niet. Veel oogt arm en ondoordacht. Dit is wat je krijgt als geld de enige waarde is waarmee je rekent. Goedkope keuzes in plaats van een duurzame keuze voor schoonheid en kwaliteit.'

Gelukkig biedt het eind 2018 door het College van Rijksadviseurs gepresenteerde Panorama Nederland 'licht in de duisternis', aldus Schaap. 'Het daagt uit, verbeeldt en inspireert.' Op naar een rijker, hechter en schoner Nederland, is de boodschap van dit ontwerp, waarin verschillende ruimtelijke én sociale vraagstukken samenhangend worden benaderd.[27] Een van de drie leden van dit college, Rijksbouwmeester Floris Alkemade, schreef hierop in 2020 een eigen vervolg, getiteld *De toekomst van Nederland. De kunst om van richting te veranderen*. Ook hierin speelt de kracht van de verbeelding een grote rol. Alkemade: 'Bij mij persoonlijk heeft [het werken aan Panorama Nederland] geleid tot het inzicht hoeveel er in onze omgang met dreigende catastrofes aan kwaliteit te winnen is – dat we veel plezier aan het inslaan van andere wegen kunnen gaan beleven'.[28]

Om tot dusver onbenut perifeer potentieel tot wasdom te laten komen, om ook de groeiende problemen van steden aan te pakken én om opnieuw *nationaal*, werkelijk integraal en sociaal-cultureel verbindend ruimtelijk beleid in gang te zetten, zijn doorwrochte rapporten, optimistisch stemmende vergezichten en een nieuw ruimtelijk departement overigens niet voldoende. Tegelijk moet worden nagedacht over een beter functionerend parlement en, zoals we in hoofdstuk 5 schreven, over een beter functionerend bestuurlijk stelsel, met speciale aandacht voor de momenteel moeizame verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten.

6.3 Een rechtsstatelijke cultuur

6.3.1 Constitutionele geletterdheid

'Hoe kan een open samenleving haar burgers zo veel veiligheid bieden dat zij niet naar een gesloten wereld gaan verlangen?' Die hamvraag voor moderne democratische samenlevingen en hun machthebbers kwam aan de orde in een bespreking van het boek *Hoe een open wereld ons verder brengt* van de Zweedse denker Johan Norberg. Volgens de recensent stelt het antwoord dat de auteur hierop geeft teleur: 'In een kort slothoofdstuk begroet Norberg een paar oude bekenden – het basisinkomen, levenslang leren – en maant ons niet te luisteren naar demagogen. Het is te mager voor een thema waarover al zo veel geschreven is.'[29]

Inderdaad verdient de genoemde vraag een degelijker antwoord, en het onze luidt: een steviger politieke, bestuurlijke en maatschappelijke *cultuur van rechtsstatelijkheid*. Ons pleidooi hiervoor ligt in het verlengde van de laatste twee dimensies van pluralisme die wij in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk onderscheidden: een democratische rechtsstaat kan slechts optimaal kan functioneren als politici en burgers zich steeds opnieuw in haar geest gedragen, en: het is een hoofdtaak van politici om onvermoeibaar een antwoord te formuleren op de vraag hoe je mensen in de stemming houdt voor vreedzaam, democratisch samenleven. Hierna dragen wij een aantal elementen aan die onderdeel van zo'n rechtsstatelijke cultuur (zouden moeten) zijn.

Eerder in dit hoofdstuk stelden wij bij monde van minister van staat Herman Tjeenk Willink dat in een democratische rechtsstaat zowel diversiteit als gemeenschappelijkheid en verschillende *zekerheden* zijn gewaarborgd. Die kunnen echter alleen naar behoren gestalte krijgen wanneer er sprake is van een goed functionerend stelsel van grondwettelijk verankerde politieke instituties. Dat is niet alleen nodig voor een juist machtsevenwicht, maar ook om via zorgvuldige wetgeving en doordacht beleid inhoudelijke idealen van een democratische rechtsstaat (waarover zometeen meer) te verwezenlijken.

Bij het goed functioneren van genoemde politieke instituties draait (zoals in paragraaf 6.1.3 al naar voren kwam) veel om de delicate verhoudingen tussen die organen, en derhalve om een goed samenspel, om constitutionele 'rolvastheid', om een zekere rust, om matiging en (sceptisch) vertrouwen[30], om heldere procedures ter besluitvorming en controle, en om een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Door uiteenlopende ontwikkelingen echter – van de internationalisering van het constitutionele recht tot nieuwe vormen van politieke burgerinvloed − staan anno 2021 deze verhoudingen en praktijken onder druk. Meer in het algemeen is er in het maatschappelijk debat sprake van een afnemende belangstelling voor abstracte zaken als constitutionele normen. En als deze al een rol spelen, dan vaak niet of nauwelijks in samenhang met andere regels en beginselen van de democratische rechtsstaat.[31]

In een rechtsstatelijke cultuur verdient dit probleem serieuze aandacht. En om dit probleem te kunnen herkennen, is meer ambtelijke juridische capaciteit en deskundigheid nodig, net als een betere ondersteuning van volksvertegenwoordigers en toereikende expertise aan de zijde van journalistieke redacties. Daarnaast vraagt een rechtsstatelijke cultuur om een elementair begrip van het concept democratische rechtsstaat aan de kant van burgers. Maar ook: meer gestroomlijnde ambtelijke, politieke en publieke debatten over urgente democratisch-rechtsstatelijke onderwerpen, en een actieve deelname daaraan van staatsrechtkenners.

Dat het met dergelijke voorwaarden voor het behoud van een sterke democratische rechtsstaat erbarmelijk gesteld is, vindt ook minister van staat Tjeenk Willink:

> 'Steeds meer politici, bestuurders, ambtenaren en andere publieke ambtsdragers, maar ook journalisten weten niet meer wat kernbegrippen uit de democratische rechtsstaat – democratie, recht, staat; politiek, bureaucratie, burgerschap; ministeriële verantwoordelijkheid, ambtelijke loyaliteit, rechterlijke onafhankelijkheid, om enkele voorbeelden te noemen – inhouden en ook de wetenschap laat het op deze punten in het publieke debat afweten. Staatsrecht is als juridische discipline gemarginaliseerd.'[32]

Positief zijn daarom bijvoorbeeld het medio 2020 door de Raad van State uitgebrachte 'Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid'[33] en door de Raad van State georganiseerde 'rechtsstaatgesprekken'.[34] Hetzelfde geldt voor de in 2020 door de Raad voor het Openbaar Bestuur geopperde 'rechtsstaatagenda'[35], evenals diverse pleidooien voor het versterken van ambtelijk vakmanschap, het vergroten van interne deskundigheid bij de overheid (Rijk, provincies, gemeenten), het beter ondersteunen van Tweede Kamerleden en voornemens op het educatieve vlak. Ook het toevoegen aan de Grondwet van een artikel waarin staat dat Nederland een democratische rechtsstaat is, valt toe te juichen.[36]

Doel, tot slot, van al dergelijke initiatieven zou moeten zijn om te komen tot een r*echtsstatelijke grammatica*: een samenhangender en collectiever begrip van (en daarmee een beter, voortgaand debat over) zowel de ideële als de institutionele aspecten van een democratische rechtsstaat. Want bepaalde termen uit dit gedachtegoed/vocabulaire worden tegenwoordig weliswaar volop gebezigd ('gehoord worden', 'gezien worden', 'vrijheid van meningsuiting', 'grondrechten', 'democratie') maar dikwijls losgezongen van het achterliggende complexe *systeem* van beginselen en formele regelingen.
Het belang van een gedeeld begrip van ons politiek-juridische bestel werd eerder fraai verwoord door Maurice Adams, hoogleraar Democratie en Rechtsstaat aan Tilburg University:

> 'Uiteindelijk moeten we komen tot de ontwikkeling van wat ik hier 'constitutionele geletterdheid' noem. Dit roept overeenkomsten op met het concept van cultural literacy zoals dat gemunt werd door de Amerikaanse letterkundige E.D. Hirsch. Hirsch stelt dat om op een betekenisvolle wijze te kunnen communiceren, burgers moeten steunen op een minimaal aanwezige gezamenlijke 'body of knowledge'. Daarvoor is meer

vereist dan kennis van woorden en feiten alleen, er is ook een breed gedeelde contextuele kennis (cultuur) voor nodig. 'The complex undertakings of modern life depend on the cooperation of many people with different specialties in different places. Where communications fail, so do the undertakings. (That is the moral of the story of the Tower of Babel).' Hirsch benadrukt dat een te grote informatieasymmetrie communicatie zo kan bemoeilijken dat een bepaalde dienstverlening zelf niet meer kan worden uitgeoefend. Laat overigens duidelijk zijn dat het hierbij niet alleen om een instrumentele kwestie gaat. In de woorden van Hirsch: 'Ultimately our aim should be to attain literacy at a very high level, to achieve not only greater economic prosperity but also greater social justice and more effective democracy.' Alle reden dus om werk te maken van constitutionele geletterdheid.'[37]

6.3.2 Adequate voorzieningen

Zoals we al opmerkten staan de formele dimensies van een democratische rechtsstaat uiteindelijk ten dienste van *inhoudelijke* aspiraties, variërend van de klassieke vrijheidsrechten en de democratie tot de modernere sociale grondrechten die de overheid onder meer opdragen om voor werk, huisvesting, onderwijs en een gezond leefklimaat te zorgen.[38] De wijze waarop aan de sociale grondrechten precies (her)invulling moet worden gegeven, is grotendeels een zaak van de politiek. Het bieden van publieke basisvoorzieningen én een passende organisatie daarvan behoort evenwel tot de logische kerntaken van een democratische rechtsstaat. Filosoof en destijds WRR-lid Gerard de Vries heeft hierover in 2004 het volgende opgemerkt:

'Een overheid die in lijn met het republikeinse denken zich het bevorderen van maatschappelijke integratie ten doel stelt, moet haar grondwettelijk vastgelegde taken ter harte nemen: de volksgezondheid bevorderen, voor adequate voorzieningen voor onderwijs, sociale zekerheid en ouderenzorg zorgen, het milieu beschermen. Zij moet de voorzieningen instandhouden die onderdeel vormen van het ragfijne netwerk van praktijken dat de basis vormt voor sociale integratie. Wanneer de politiek de manier waarop maatschappelijke integratie in moderne maatschappijen praktisch totstandkomt onder democratische controle wil brengen, zal de overheid zich intensiever met professionele organisaties dienen bezig te gaan houden dan tot dusverre het geval is. De bestaande trend waarbij professionals een hoge mate van zelfbestuur wordt toegekend (waarvoor de regelingen rond het medische beroep exemplarisch zijn) zou daarbij opnieuw bezien moeten worden. Een politiek stelsel dat besluit voor sociale integratie essentiële voorzieningen en praktijken te liberaliseren of over te dragen aan semi-autonome professionele organisaties, om zich vervolgens te vermoeien met het voeren van een zinloos normen- en waardendebat, maakt zichzelf overbodig. Het graaft zijn eigen graf'.[39]

Tegen de achtergrond van het in deze studie behandelde generieke en regionaal maatschappelijk onbehagen menen wij, doorredenerend op De Vries' stellingname, dat het tijd is voor een 21ste-eeuws stelsel van generieke basisvoorzieningen in zowel landelijke als stedelijke gebieden, als een van de 'gezichten' van een rechtsstatelijke cultuur waarbinnen mensen verbinding en bescherming kunnen ervaren. Bibliotheken (met ook een ontmoetingsfunctie), duurzaam en betaalbaar openbaar vervoer, basale, laagdrempelige geestelijke gezondheidszorg[40], snel internet en fysiek toegankelijke informatieloketten voor uitleg over of hulp bij overheidsregelingen, behoren wat ons betreft tot de noodzakelijke toekomstige basisuitrusting van iedere gemeente.

De democratische rechtsstaat zou, kortom, alledaags gedachtegoed én beter zichtbaar moeten zijn. Precies die combinatie kan ertoe leiden dat (meer) mensen bereid blijven de open samenleving mede te schragen. In hoofdstuk 7 doen wij in aanvulling op het bovenstaande velerlei suggesties om de werking van dit wederkerigheidsprincipe[41] te versterken. Daarmee kunnen wat ons betreft ook politieke middenpartijen hun voordeel doen, want die zijn hard aan vernieuwing toe.

Tot slot. Menselijke onmisbaarheden als liefde en broederschap moeten het uiteindelijk vooral hebben van kleine leefcirkels (en stuiten zoals bekend zelfs daarin op allerlei problemen). Daarnaast vereist een solide politieke gemeenschap zoals gezegd wederkerigheid: een positieve, deels affectieve, deels zakelijke wisselwerking tussen bestuur en burgers. En in de formele politiek-bestuurlijke sfeer? Daarin gaat het als het goed is om problemen nauwkeurig *analyseren*, uiteenlopende wetenschappelijke, politieke en ambtelijke visies (hartstochtelijk) met elkaar *confronteren*, en verschillen in opvatting geduldig argumenterend en creatief *overbruggen* − in het licht van gedeelde basisidealen, langs de weg van gesprekken met betrokkenen, en met behulp van de democratisch-rechtstatelijke instituties die ons enige zinnige collectieve houvast vormen. Opdat 'onbehagen' zoveel mogelijk beperkt blijft tot het ongemak dat onvermijdelijk bij het leven en dus bij het samenleven hoort, inclusief alle (culturele) veranderingen die zich daarin telkens zullen voltrekken.

1 Tjeenk Willink, H.,'Kamer moet bij Toeslagen zelf in de spiegel kijken', *NRC Handelsblad,* 13 januari 2021.
2 Zie voor een degelijke reconstructie van deze bestuursperiode Keken, K. van en L. Witteman, 'Constructief formeren met Mark Rutte. Tien jaar BV Nederland', *De Groene Amsterdammer,* 19 mei 2021.
3 Hurenkamp, M., 'Bevrijd van de gezelligheid', *S&D,* 2020 (2).
4 Tjeenk Willink, H., Dankwoord na toekenning Comenius-prijs 2017, 17 maart 2018.
5 'Het is de taak van de overheid om de waarden van een open samenleving en de democratische rechtsstaat te garanderen en de publieke moraal te ondersteunen', WRR (2003), *Waarden, normen en de last van het gedrag.*
6 Zie deze studie, met name hoofdstuk 3.
7 Zie hoofdstuk 2 en ook: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2020), *Toegang tot de stad. Hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen,* alsmede Koreman, M., 'Investeren in steden vergroot alleen maar ongelijkheid. Ga voor de dorpen', *Trouw,* 13 oktober 2020.
8 Zie hoofdstuk 1 en ook: Frankowski, A., M. Schulz, M. van der Steen en L. Schröer (2021), *Omgaan met verlies in transities. Voorbij een focus op koplopers,* Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
9 Zie hoofdstuk 2, 5 en dit hoofdstuk.
10 Zie hoofdstuk 2, 5 en dit hoofdstuk
11 Zie hoofdstuk 1, 2 en dit hoofdstuk.
12 Zie hoofdstuk 2, 5 en dit hoofdstuk.
13 Zie ook Steur, B., E. van Doorne en T. Zandstra (2017), *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur. Strategische verkenning,* ministerie van BZK.
14 Raad van State (2020), *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid;* Raad voor het openbaar bestuur (2020), *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving.*
15 Verhey, L.F.M., *Posttruth politics: een bedreiging voor de democratische rechtsstaat?* (werktitel, te verschijnen).
16 Zie ook: Meeus, T-J.,'De versplintering als onze nieuwe vijand' en 'Politiek en het verlies van collectieve feiten', *NRC Handelsblad,* resp. 26 maart 2019 en 9 maart 2021.
17 Voorbeelden zijn onder anderen Bas Heijne, Paul Frissen, Philipp Blom en Floor Milikowski.
18 Een term van Hans Boutellier, zie ook hoofdstuk 1.
19 Floor Milikowski in haar eerder in dit rapport genoemde boek.
20 Boutellier, H. 'Opgesloten onder gelijkgestemden', *De Groene Amsterdammer,* 1 mei 2019. Fraai is ook deze uitspraak van hem in dit stuk: 'De samenleving is een systeem van instituties, instellingen en organisaties die zwaarte brengen in de maatschappelijke vloeibaarheid (de bekende term van Zygmunt Bauman). De democratische rechtsstaat functioneert als belangrijkste zwaartepunt in een liberale samenleving.'
21 Woorden van Boutellier uit hetzelfde essay (zie vorige noot).
22 Beide citaten komen uit Adams, M., 'Constitutionele geletterdheid voor de democratische rechtsstaat' *Nederlands Juristenblad,* 26 april 2013.
23 Zie ook Bock, B., 'Stad en platteland zijn bondgenoten, ook de politiek moet dat inzien', T*rouw,* 6 maart 2021.
24 Te vinden via www.rijksoverheid.nl.
25 Studiegroep ruimtelijke inrichting landelijk gebied (2021), *Kiezen én delen.* Zie ook Derksen, W., 'Ruimtelijke ordening: disbalans tussen overheid en markt', *Samen werken, samen betalen?*, juli 2020, Raad voor het Openbaar bestuur (essaybundel).
26 Onder meer PvdA en CDA pleitten voor de heroprichting van het ministerie van VROM. Zie ook Raad voor het openbaar bestuur (2021), *Rol nemen, ruimte geven.*
27 Schaap, P-M., 'Geestverruimend optimisme', *Noorderbreedte,* 31 maart 2020.
28 Alkemade, F. (2020), *De toekomst van Nederland. De kunst om van richting te veranderen,* Bussum: Toth.
29 Giesen, P. 'Johan Norberg houdt een hartstochtelijk pleidooi voor liberaal kapitalisme', *de Volkskrant,* 12 mei 2021.
30 Tjeenk Willink, H., 'Eindverslag informateur Tjeenk Willink 30 april 2021', www.kabinetsformatie2021.nl.
31 Verhey, L.F.M., 'Constitutionele rechtsvorming: balanceren tussen continuïteit en verandering', in: Ettekoven, B-J. van (e.a.) *Rechtsorde en bestuur. Liber amicorum aangeboden aan Piet Hein Donner* (2018), Den Haag: Boom Juridisch.
32 Geciteerd in Kok, A. (2018), *Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur,* Haarlem: Trancity-Valiz. (Oorspronkelijk: voordracht op 18 januari 2018 voor de Staatscommissie Parlementair Stelsel.)
33 Naar dit advies verwezen we eerder.
34 Raad van State (2020), *In gesprek. Bijdragen aan de dialoog over de rechtsstaat.*
35 Naar dit rapport verwezen we eerder.
36 Oomen, B., 'Zet de democratische rechtsstaat expliciet in de Grondwet', *NRC Handelsblad,* 19 mei 2021.
37 Adams, M. 'Constitutionele geletterdheid voor de democratische rechtsstaat', *Nederlands Juristenblad,* 26 april 2013.
38 'De sociale grondrechten strekken ertoe de voorwaarden te verwezenlijken waaronder een adequate uitoefening van de vrijheid mogelijk wordt'. In: Meuwissen, D.H.M. (1984), *Grondrechten,* Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum. De artikelen 18-23 van de Nederlandse Grondwet behandelen de sociale grondrechten. Meer sociale grondrechten zijn vastgelegd in het Europees Sociaal Handvest en in het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.
39 Vries, G. de, 'Politiek van preken en van praktijken: het "normen- en waardendebat" als reactie op de "verplaatsing van de politiek"', *Bijdragen aan waarden en normen* (2004), WRR.
40 In een interview met psychiater Jan Buitelaar in *NRC Handelsblad* van 18 oktober 2019 kwam naar voren dat een op de tien kinderen een ernstige psychische stoornis heeft. Van psychische problemen in het algemeen is *armoede* volgens hem de belangrijkste oorzaak. En wat individuele behandelmethoden betreft bepleit hij 'één therapieprogramma waarin je mensen leert hun emoties beter te reguleren en de stress beter te hanteren. Als mensen dat kunnen, heeft het een direct effect op de depressieve stemming, op angsten en fobieën en andere klachten. Een grote groep mensen is daar goed mee geholpen. Het is een algemene interventie waarmee je heel veel problemen kunt wegvangen.' Buitelaar keert zich met deze zienswijze tegen het steeds preciezer benoemen van stoornissen en substoornissen en bijbehorende maatwerk-aanpakken.
41 'Wederkerigheid is de hoop van het nieuwe Westen', sprak Hans Boutellier op 9 juni 2021 bij de presentatie van zijn boek P*erspectieven in polarisatie.* Zie ook www.kis.nl. De tegenwoordig ook weer veelgebruikte term 'sociaal contract' (Kim Putters, Pieter Omtzigt) komt met de wederkerigheidsgedachte overeen.

> Om generiek maatschappelijk onbehagen, en daarbinnen specifiek regionaal maatschappelijk onbehagen te beteugelen en terug te dringen, is een hogere kwaliteit van het politieke debat en politieke keuzes nodig.

7

7. Handelingsperspectieven

7.1 Perspectieven *op* het handelen

In dit hoofdstuk reiken wij op basis van onze analyses en conclusies twee typen handelingsperpectieven aan: perspectieven *op* het handelen, en perspectieven *om* te handelen. De eerste categorie bestaat uit de *inzichten* die in de afzonderlijke hoofdstukken naar voren zijn gekomen. In deze paragraaf presenteren wij die in hun onderlinge samenhang.

Verschillende soorten ongenoegen of onvrede onder burgers, en bepaalde ervaringen van achterstelling, zijn vanuit politiek-bestuurlijk perspectief serieus te nemen verschijnselen. De eerste tien jaar van deze eeuw is er, mede in reactie op de populariteit van denkbeelden van Pim Fortuyn, terecht veel (wetenschappelijke) aandacht geweest voor groeiend populisme in stedelijk gebied, en voor de oorzaken daarvan. Meer recent is in onder andere de oratie van Caspar van den Berg (Rijksuniversiteit Groningen, 2018) naar voren gekomen dat ongenoegen ook in de meer perifere gebieden van ons land bovengemiddeld aan de orde is, en dat daaraan problematische harde verschillen in onder meer welvaart ten grondslag liggen. Die verschillen hangen op hun beurt samen met zowel de mate waarin gebieden kunnen profiteren van de geglobaliseerde markteconomie als met sociaal-culturele verschillen. Hoofdboodschap van deze oratie was dat de zogenoemde 'perifere proteststem' inmiddels dusdanig van omvang is dat die (in combinatie met de stedelijke proteststem) een bedreiging vormt voor de politieke, economische en sociale stabiliteit van ons land, op ieder bestuurlijk niveau.

Afgezien van de perifere proteststem zijn in de betreffende gebieden ook de opkomstcijfers bij verkiezingen lager en hebben bewoners er minder vertrouwen in de nationale politieke instituties. Verder is er de laatste jaren in de dunner bevolkte randen van ons land sprake van uiteenlopende incidenten, confrontaties en bestuurlijke hoofdpijndossiers (zie de Inleiding). Een en ander is niet alleen zorgelijk uit oogpunt van de genoemde gevolgen voor de stabiliteit van het openbaar bestuur. Mogelijk is ook het welzijn van inwoners in de betreffende gebieden in het geding. Bovendien kunnen bepaalde geografische ongelijkheden ertoe leiden dat inwoners van centrum- en perifere gebieden steeds meer grond vinden om zich als tegenpolen op te stellen, en zich eenzijdig te identificeren met hun eigen gemeente of regio. Dit is onder andere ongewenst in het licht van de energietransitie, de woningbouwopgave, klimaatadaptatie en de stikstofproblematiek, vraagstukken die stuk voor stuk urgent zijn vanuit het perspectief van Nederland als geheel, maar die tegelijk de relatie tussen grootstedelijke en landelijke gebieden verder onder spanning kunnen zetten. En tot slot wijzen manifestaties van perifeer onbehagen mogelijk op een minder goed functioneren van de democratische rechtsstaat.

Om al deze redenen gingen wij graag in op de vraag van het ministerie van LNV om een beschouwing te wijden aan 'de regionale dimensie van maatschappelijk onbehagen'. Dit ministerie is belast met het sluiten en uitvoeren van zogeheten Regio Deals. Deze in het Regeerakkoord van 2017 opgenomen contracten met dertig regio's (ook stedelijke) beogen onder meer de strijd aan te binden met 'maatschappelijk onbehagen'. Zodoende waren de volgende vragen aan de orde: wat is er inmiddels, anno 2020-21, nog meer bekend over de situatie in 'de periferie', in onder meer sociaaleconomisch, demografisch en sociaal-cultureel opzicht? Zijn er naast globaliseringseffecten andere oorzaken aan te wijzen voor regionale verschillen in stemgedrag, niet-stemmen, en verminderd institutioneel vertrouwen? Hoe zit het met verschillen *binnen regio's*? En zeker ook: wat kunnen politieke ambtsdragers en ook individuele ambtenaren aan onbehagen *doen*, en in welke regio's moeten ze dan vooral aan de slag? Is daarbij een benadering vanuit 'brede welvaart' of vanuit 'regionale identiteit' kansrijk? Is er wellicht behoefte aan een ander of aanvullend perspectief?

Het combinatie-concept 'regionaal maatschappelijk onbehagen' is niet eerder onderzocht. Daarom lag het voor de hand om in deze beschouwing eerst nader te kijken naar 'maatschappelijk onbehagen' *an sich*. Hiertoe reconstrueerden we in hoofdstuk 1 allereerst het maatschappelijke, academische en politieke debat daarover, zoals dat inmiddels zo'n twintig jaar wordt gevoerd. Uit die analyse maakten wij op dat maatschappelijk onbehagen een *diffuus* begrip is. Er is bijvoorbeeld geen consensus over de inhoudelijke aanleidingen voor onbehagen. Globalisering en bureaucratie worden vaak genoemd, maar ook sociale verruwing, migratie, digitalisering, klimaatverandering en groeiend populisme. Ook over hoe onbehagen precies *voelt*, en over *wie* dat gevoel hebben, wordt verschillend gedacht. Daar komt bij dat een zekere mate van onbehaaglijkheid nu eenmaal bij het leven en bij het samenleven hoort.

Tevens viel ons op dat het vocabulaire in discussies over 'maatschappelijk onbehagen' vaak onprecies en sterk psychologisch geladen is. Zo is 'onbehagen' *zelf* al een sterke gevoelsterm, maar zie ook aanpalende formuleringen als 'een collectieve negatieve stemming', 'met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht', 'de' burger die zich 'niet gehoord', 'niet gezien', 'vergeten' en 'verweesd' voelt, de 'boze burger', de 'bezorgde burger', de burger die zich in Nederland of in zijn/haar directe leefomgeving 'niet meer thuis voelt' en 'bedreigde eigenheid' als een vermeende hoofdoorzaak van al die gevoelens. Het emotionele karakter van het onbehagen-discours maakt de ervaren problemen niet minder reëel, maar op deze manier valt het niet mee om met een zakelijke beleidsagenda bij maatschappelijk onbehagen aan te sluiten.

Op basis van het in ons totale rapport samengebrachte empirische en theoretische materiaal, komen wij zelf tot een opvatting van maatschappelijk onbehagen die voor politici en beleidsmakers wél hanteerbaar is. Die presenteerden we aan het slot van hoofdstuk 1 onder de naam ‘generiek maatschappelijk onbehagen’ (GMO) en gebruikten we als basis voor ons concept ‘regionaal maatschappelijk onbehagen’ (RMO).

In hoofdstuk 2 vervolgens, concludeerden we dat de politiek-bestuurlijke omgang met onbehagen van de voorbije jaren grotendeels gebaseerd was op een eenzijdige, populistische interpretatie van ‘maatschappelijk onbehagen’. Het politieke antwoord op het onvrede-discours bleef anders gezegd voor een belangrijk deel steken in symbolisme, oneliners en pleidooien voor/maatregelen gericht op *minder Den Haag, minder ‘elite’, minder representatieve democratie, minder overheid, minder Europa en minder migratie, en juist méér samenleving/’gemeenschapszin’, meer lokaal bestuur (decentralisatie), meer burgerparticipatie (zowel sociaal als politiek-bestuurlijk), meer (territoriaal opgevatte) ‘eigenheid’ en meer regionaal samenwerken in ‘horizontale’ coalities.*

In hetzelfde hoofdstuk plaatsten we zowel het psychologisch getoonzette onbehagen-discours als de populistische omgang met onbehagen tegen de achtergrond van een bredere ontwikkeling: *de emotionalisering van onze cultuur*, oftewel de in de afgelopen circa dertig jaar sterk toegenomen media-aandacht voor individuele, concrete lotgevallen en opvattingen van zowel ‘gewone mensen’, bekende Nederlanders als politici. Deze commercieel aanlokkelijke focus op ‘human interest’, ‘lifestyle’ en de vox populi kreeg de afgelopen tien jaar extra impulsen door nieuwe digitale technologieën.

In onze optiek verdringt deze emotiecultuur *robuuste politieke concepten* die juist zijn toegesneden op de menselijke behoefte om mee te tellen, mee te praten, mee te doen, ergens bij te horen en vertegenwoordigd te worden. Zoals pluralisme, de politieke gemeenschap, de sociale rechtsstaat, de representatieve democratie en ‘het algemeen belang’. Vandaar dat wij tegen het einde van hoofdstuk 2 een koerswijziging in de benadering van maatschappelijk onbehagen bepleitten, met als uitgangspunt: *het collectieve belang van stabiel, democratisch en rechtsstatelijk openbaar bestuur*. Die benadering leent zich er in onze ogen beter voor om gevoelens van eenheid, verbondenheid en inspiratie op te wekken en te ondersteunen, dan de sentimenteel-populistische route die vooral inspeelt op identitaire scheidslijnen, gevoelens van moedwillige achterstelling en weerzin tegen instituties.

Hiernaast menen wij dat het in hoofdstuk 1 en 2 geschetste emotioneel-psychologische paradigma plaats moet maken voor een meer feitelijke benadering van de oorzaken van maatschappelijke spanningen. Dit betekent dat de nadruk komt te liggen op objectiveerbare − en vervolgens politiek te beoordelen − verschillen tussen sociale groepen en verschillen tussen de gebieden waar mensen wonen. In hoofdstuk 3 voegden wij op dit punt de daad bij het woord. Zo brachten we een groot aantal typen verschillen tussen en ook *binnen* territoriale regio’s in kaart. Verschillen qua brede welvaart namen we daarin ook mee. Net als verschillen in de mate waarin politiek Den Haag aandacht aan de diverse regio’s heeft besteed en de rol die het New Public Management-denken daarin heeft gespeeld.

Op basis van deze gecombineerde analyses stelden we vast dat er inderdaad meerdere *gebieds-gerelateerde verklaringen* voor maatschappelijk onbehagen te geven zijn. En op grond hiervan definieerden we *drie typen regionaal maatschappelijk onbehagen*, waaraan we verderop in dit hoofdstuk diverse handelingsperspectieven verbinden. Kort gezegd is de conclusie van hoofdstuk 3 dat maatschappelijk onbehagen vaker voorkomt in de perifere gebieden dan in andersoortige streken, en dat dat voor één deel te verklaren is door de samenstelling van de bevolking in die gebieden, voor een tweede deel door de specifieke maatschappelijke problematiek die zich voordoet in landelijke gebieden en die onvoldoende doordringen tot de nationale politieke en beleidsarena, en voor een derde deel door een op punten hardnekkige gevoelens van ‘er niet toe doen’, verwaarlozing en als minderwaardig beschouwd worden.

Op grond van dit theoretische kader zijn er inderdaad plekken in Nederland die aangeduid kunnen worden als ‘vergeten’, namelijk die plekken waar de ontwikkeling van smalle en brede welvaart al decennialang geen gelijke tred houdt met het Nederlandse gemiddelde en waar inwoners geen aanwijzingen zien dat hun zorgen en noden door de landelijke politiek/het Rijksbeleid met resultaat worden aangepakt.

Met het in kaart brengen van een groot aantal soorten geografische ongelijkheden tussen groepen inwoners in ons land bieden we tegelijk inzicht in de Nederlandse maatschappelijke ordening anno 2021, en daarmee ook *in het politieke risico* van het verklaarbare onbehagen waarop wij ons hebben geconcentreerd: het aandeel van de totale bevolking dat wat betreft hun individuele kenmerken en/of op basis van hun leefomgeving vatbaar is voor politieke wrokgevoelens, bedraagt meer dan de helft van de inwoners. Daar komt bij dat onbehagen in de huidige ontzuilde, geseculariseerde en geïndividualiseerde samenleving eerder een eigen leven kan gaan leiden. Protestgroepen en politieke partijen aan de flanken van het partijlandschap profiteren daarvan. Dit zou de meer gematigde partijen meer te denken moeten geven.

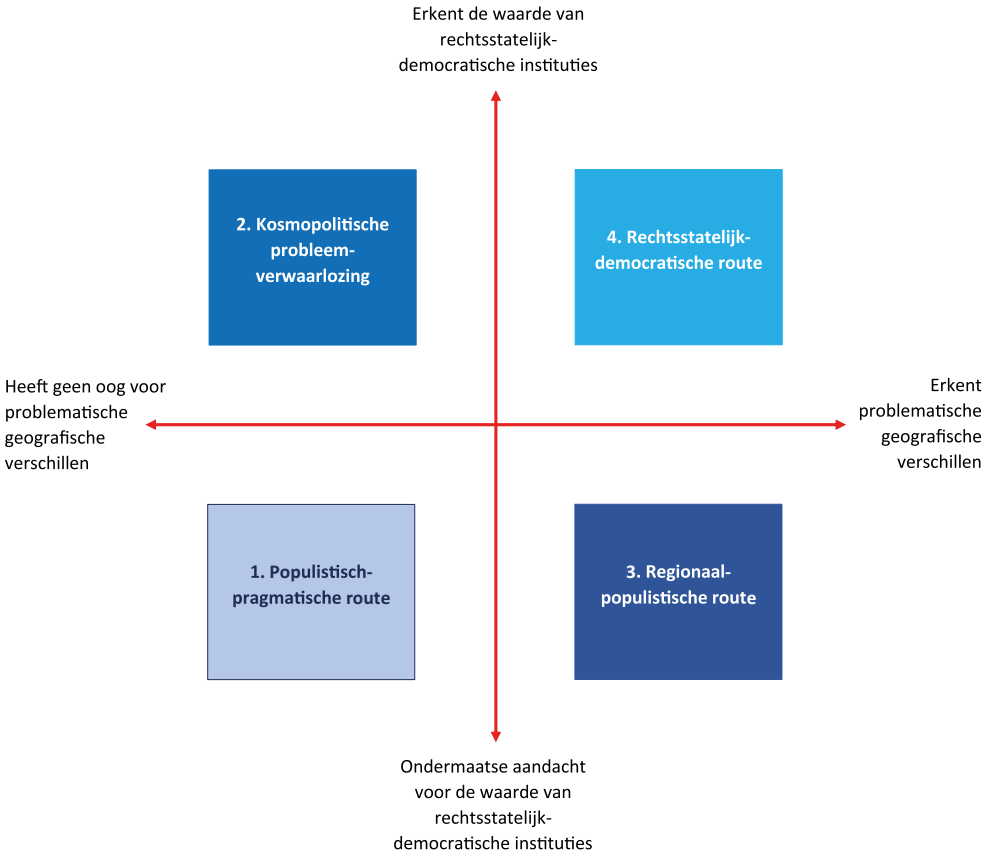
In hoofdstuk 4 onderzochten we aansluitend in hoeverre ‘regionale identiteit’ een rol speelt of zou kunnen spelen binnen het streven naar vermindering van maatschappelijk onbehagen. Dit onbehagen heeft immers mede te maken met ontwikkelingen ‘van buitenaf’ die gevoelsmatig dan wel feitelijk de vertrouwde (regionale) bestaanscondities bedreigen. De vraag was daarom of onbehagen in ons land, en wellicht met name in perifere gebieden, heeft geleid tot een verhoogde belangstelling voor zoiets als de eigen regionale identiteit. En: hoe zo’n identiteit eventueel van betekenis kan zijn voor het maken van regionaal beleid.

Uit onze verkenning van dit deelonderwerp kwam naar voren dat regionale identiteit in politieke zin op de meeste plekken in Nederland niet sterk leeft. Verder lijkt het ons wijs om regionale identiteit te zien als een *dynamische* deelverzameling van ieders per definitie *individuele* beleving van de eigen leefomgeving. Er is zodoende volgens ons reden om aandacht voor regionale identiteit enerzijds te normaliseren (het is menselijk en wenselijk om interesse te hebben voor je fysieke en sociale omgeving) en anderzijds: om regionale identiteit vooral te waarderen als onderwerp van sociale en politieke interactie. Fixatie op het *vastleggen* van 'de' regionale identiteit daarentegen draagt het risico in zich dat die identiteit uitsluitend en karikaturaal wordt. Regionale identiteit is kortom van belang als *context* van regionaal beleid, maar niet geschikt als *hoeksteen* daarvan.

Gezien onze invalshoek 'het collectieve belang van stabiel, democratisch en rechtsstatelijk openbaar bestuur' keken wij ook naar 'de regio' als een relatief nieuw *bestuurlijk construct*. En naar de negatieve effecten van (sterk toegenomen) regionaal samenwerken op het slagvaardig en democratisch gelegitimeerd tegemoet treden van maatschappelijke problemen. In dit verband concludeerden we in hoofdstuk 5 onder meer dat er binnen het openbaar bestuur flinke sturingsproblemen bestaan, en dat het de moeite waard is om nader te onderzoeken of *de provincie* in ons bestuurlijke stelsel een duidelijker rol kan vervullen. Juist in perifere gebieden (Fryslân, Groningen, Drenthe en Zeeland) dringt die mogelijkheid zich bijna op.

In hoofdstuk 6 concludeerden we dat twintig jaar 'dealen' met maatschappelijk onbehagen nog niet heeft geleid tot een afname van de percentages mensen die weinig vertrouwen hebben in instituties en in de overheid, die niet meer stemmen, of die kiezen voor partijen die zich afzetten tegen de gevestigde orde en vormen van territoriale identiteit centraal stellen. Daarom formuleerden we een alternatief voor het psychologisch-populistische paradigma dat wij in hoofdstuk 2 beargumenteerd hebben afgewezen: volgens ons moeten politiek, bestuur en ambtenarij de verbindende, regelende en zekerheid verschaffende potentie van de democratische rechtsstaat consequenter en uitdrukkelijker beschouwen als richtsnoer voor het maken van beleid. Dat vereist onder meer een beter functioneren van onze politieke instituties, een rechtsstatelijke cultuur en een benadering van Nederland als niet alleen een politieke maar ook een *ruimtelijke* gemeenschap.

Tot slot blijkt uit ons rapport dat er in feite vier routes bestaan ten aanzien van de omgang met regionaal maatschappelijk onbehagen (zie ook figuur 7.1). Deze routes of houdingen verschillen van elkaar naar de mate waarin problematische geografische verschillen onderkend worden, en naar de mate waarin de wereld van gevestigde instituties als onderdeel van het probleem wordt gezien, dan wel als onderdeel van de oplossing.



Figuur 7.1 *Vier routes voor de hantering van regionaal maatschappelijk onbehagen*

Wij constateerden dat de dominante hantering van maatschappelijk onbehagen de afgelopen twintig jaar bestond uit ruim baan geven aan gevoelens en sentimenten, waarbij rechtsstatelijke waarden als overheidszorg, representatieve democratie, zakelijkheid en inhoudelijke aanpakken minder prioriteit kregen en soms zelfs schade zijn toegebracht. Tevens werd het beleid in deze periode sterk ingegeven door (financieel gemotiveerde) pragmatische overwegingen. Verder kenmerkt de populistisch-pragmatische route zich door het ruim experimenteren met (lokale) alternatief-democratische instrumenten, hetgeen de positie van de vertegenwoordigende democratie niet heeft versterkt. Deze route heeft feitelijk een neerwaartse onbehagen-spiraal in gang gezet.

Hiernaast zijn er stromingen die worden gekenmerkt door een hoog vertrouwen in de rechtstatelijke instellingen in combinatie met weinig tot geen aandacht voor problematische geografische verschillen. Denk aan kosmopolitisch ingestelde maatschappelijke en politieke kringen waarin de nadelen van problematische geografische verschillen niet aan den lijve ondervonden worden. Ook deze opstelling wijzen wij af, omdat die de betreffende geografische verschillen laat doorgroeien, met negatieve gevolgen voor de 'niet-winnaars' en voor de politieke en economische stabiliteit van het land.

Dan de aanhangers van de derde route: die hebben weliswaar een helder beeld van problematische geografische verschillen maar bedienen zich daarbij van een populistische benadering. Denk aan groepen mensen die zelf te maken hebben met problematische geografische verschillen en geen vertrouwen (meer) hebben in de nationale rechtsstatelijke instituties, omdat deze in hun ogen vooral of alleen in het voordeel van anderen werken.

Hoewel wij een toevlucht tot deze benadering empirisch kunnen verklaren, zien wij twee bezwaren. Ten eerste leidt deze route tot een toename van binair geografisch denken in termen van stad vs. land, terwijl juist de notie van ruimtelijk pluralisme binnen één en dezelfde landelijke politieke en economische gemeenschap nodig is voor het wegwerken van achterstanden en achterstelling in de perifere gebieden. Het tweede bezwaar tegen de regionaal-populistische route is dat door het anti-institutionele karakter daarvan de mogelijkheden om maatschappelijk onbehagen daadwerkelijk te verminderen aanzienlijk afnemen.

Het antwoord op regionaal maatschappelijk onbehagen waarvoor wij zelf pleiten, onderscheidt zich van elk van deze drie routes. De beste manier om regionaal maatschappelijk onbehagen aan te pakken is in onze ogen de combinatie van (a) een genereuze erkenning van problematische geografische verschillen, alsmede de wil om daar iets aan te doen en (b) het bevorderen van een cultuur van rechtsstatelijkheid en het versterken van de instituties die de rechtsstaat borgen en ten uitvoer brengen.

7.2 Perspectieven *om* te handelen

In deze paragraaf reiken we op basis van bovengenoemde inzichten een groot aantal 'handelingsperspectieven' aan, bestemd voor uiteenlopende actoren binnen het openbaar bestuur. Ter hantering en vermindering van zowel generiek als regionaal maatschappelijke onbehagen is volgens ons kort gezegd een gecombineerde strategie nodig die de volgende zes punten omvat:

1. **Constitutionaliseren:** de verbindende, regelgevende en beschermende uitgangspunten, structuren en spelregels die bij de democratische rechtsstaat horen nieuwe glans en werkzaamheid geven.
2. **Opschonen,** versterken en (met mate) differentiëren van de interbestuurlijke verhoudingen.
3. **Investeren** in een stelsel van 21ste eeuwse basisvoorzieningen en duurzame infrastructuur in elk gebied in Nederland.
4. **Verbeelden:** draagvlak voor transities vergroten door aansprekende sociaal-ruimtelijke toekomstvisies te ontwikkelen en onder de aandacht te brengen.
5. **Compenseren:** nationale ruimtelijke ambities die grote ingrepen in landelijke gebieden vergen, moeten gepaard gaan met extra investeringen zodat de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit er netto op vooruit gaan.
6. **Verwachtingen temperen:** burgers durven voorhouden dat veranderingen behalve verbeteringen ook 'verlies' kunnen inhouden.[1]

Hieronder vertalen we deze principes naar manieren voor bestuurders en beleidsmakers om de verschillende typen regionaal maatschappelijk onbehagen tegemoet te treden, alsmede naar adviezen ter verbetering van de algehele kwaliteit van ons openbaar bestuur, onderverdeeld in aanbevelingen voor 1. het politiek systeem, 2. de Rijksoverheid (inclusief raadgevingen met betrekking tot de Regio Deal-aanpak en toekomstig regionaal beleid) en 3. ten aanzien van het ambtelijk vakmanschap in een context van maatschappelijk onbehagen.

Hantering van regionaal maatschappelijk onbehagen

Zoals uit onze studie naar voren komt, heeft 'maatschappelijk onbehagen' in het debat daarover vaak betrekking op de vage notie van *een negatieve stemming in het publieke domein*. Tevens komt in dat debat een groot aantal mogelijke *bronnen* van onbehagen naar voren. Om beide redenen is het tot nu toe moeilijk geweest om beleidsmatig vat te krijgen op maatschappelijk onbehagen, laat staan op regionaal maatschappelijk onbehagen. Op basis van het in ons onderzoek bijeengebrachte empirische en theoretische materiaal is het, zoals we in hoofdstuk 1 aangaven, niettemin mogelijk en van belang om een onderscheid te maken tussen:

a. Maatschappelijk onbehagen over **de persoonlijke situatie**, in de zin van bijvoorbeeld 'Mijn baanzekerheid, gezondheid, sociale positie verslechtert of dreigt te verslechteren'.
b. Maatschappelijk onbehagen over **een collectieve situatie**, in de zin van 'De positie van een maatschappelijke groep waartoe ik behoor (bijv. vrouwen, boeren, migranten, LHBTQ's, praktisch opgeleiden, leraren, Zeeuwen, plattelandsbewoners, mensen met een laag inkomen) verslechtert of dreigt te verslechteren.'
c. Maatschappelijk onbehagen over **de samenleving en de politiek**, bijvoorbeeld in de zin van:
    i. 'De manier van samenleven om mij heen verslechtert of dreigt te verslechteren' (denk aan: polarisatie, verruwing in

de omgang tussen mensen en groepen)

ii. ‘De politiek en het openbaar bestuur doen niet wat ze moeten doen of slagen er niet in de noden en zorgen die ik belangrijk vind, goed aan te pakken.’

iii. ‘Naar mensen zoals ik wordt tegenwoordig niet meer geluisterd.’

Bovenstaande indeling heeft nog betrekking op wat wij in hoofdstuk 1 betitelden als generiek (d.w.z. niet-regiospecifiek) maatschappelijk onbehagen (GMO). Hieronder richten we ons op *regionaal* maatschappelijk onbehagen (RMO). RMO kan zich volgens ons op drie verschillende manieren voordoen:

Naam	Omschrijving	Voorbeelden
RMO Type 1	GMO (van soort (a) en/of (b) en/of (c) hierboven) dat in gebied X meer voorkomt dan gemiddeld in Nederland, vanwege de **samenstelling van de bevolking** in gebied X.	Een bovengemiddeld percentage precariaat, bovengemiddelde werkloosheid, lager dan gemiddelde levensverwachting en lager aantal ‘gezonde jaren’ (Oost-Groningen).
RMO Type 2	GMO (van soort (a) en/of (b) en/of (c) hierboven) dat in gebied X meer voorkomt dan gemiddeld in Nederland, vanwege een **specifieke regionale situatie**.	• Wegvallen van een bedrijfstak met veel werkgelegenheid in regio X (Mijnstreek), • aardbevingen in regio X [nog los van de bestuurlijke hantering daarvan] (Groningen), • een hoge mate van ondermijnende criminaliteit in regio X (Grensregio’s)
RMO Type 3	Onbehagen bij inwoners van gebied X dat voortkomt uit hun ervaring dat de positie van (het inwonerscollectief van) gebied X verslechtert of dreigt te verslechteren **in relatie tot (het inwoners-collectief van) andere gebieden.**	• ‘Den Haag heeft geen oog voor wat er in ons gebied speelt’ (Limburg); • ‘Wij tellen niet mee’ (Zeeland); • ‘Wij zijn opgegeven gebied’ (Zeeuws-Vlaanderen); • ‘Wij zijn een wingewest’ (Groningen); • ‘Wij komen alleen in beeld als er hier iets te halen valt’ (Drenthe); • ‘Het belang van dit gebied wordt niet gezien als onderdeel van het landsbelang’ (Noord-Nederland); • ‘Dit gebied is het afvoerputje van Nederland’ (Oost-Groningen); • ‘Wij zijn het zat dat anderen ons komen vertellen hoe wij hier moeten leven’ (Fryslân)

Tabel 7.1 *Een typologie van regionaal maatschappelijk onbehagen.*

Door het maken van het onderscheid tussen generiek en regionaal maatschappelijk onbehagen, en RMO vervolgens af te pellen door middel van de drieledige onderverdeling zoals hierboven, worden niet alleen de concepten helderder, maar komen ook de handvatten voor de bestuurlijke en beleidsmatige hantering meer in beeld. Zo vergt RMO type 1 feitelijk geen eigen regionale aanpak, maar een generieke aanpak waarbij op basis van de ernst van de opgave in het gebied de generieke aanpak intensiever of minder intensief toegepast moet worden. Met andere woorden: voor het ‘wat’ en het ‘hoe’ is een regionaal onderscheid niet nodig (en in zekere zin ook niet wenselijk), maar wel in het ‘hoeveel waar?’ In de geest van onze rechtsstatelijke benadering is het dan ook zinvol om te beginnen met het ontwikkelen (en politiek vaststellen) van een 21ste-eeuw stelsel van basisvoorzieningen in alle gebieden (zie hiervoor hoofdstuk 6). Het empirisch onderzoek uit de context van anderen landen (zie hoofdstuk 3) sterkt ons in de overtuiging dat wanneer deze bronnen van generiek maatschappelijk onbehagen met succes aangepakt worden, de basis voor het regionaal maatschappelijk onbehagen in de verschillende gebieden ook substantieel wordt weggenomen.

De problemen die dan overblijven en gebiedsspecifiek zijn, kunnen daarna op een meer gebiedsgerichte manier worden benaderd. Dat begint met het scherp in beeld brengen van die specifieke opgaven, op basis van gerichte en omvattende gebiedskennis. Aan die opgaven moet vervolgens publieke erkenning worden gegeven, gevolgd door de ontwikkeling van een gebiedsgerichte (integrale) in plaats van opgavegerichte (sectorale) aanpak, bijvoorbeeld langs de lijnen van de Regio Deal systematiek. Daarbij is het wél verstandig dat betrokken actoren zich rekenschap geven van bepaalde sociaal-culturele factoren: wat is de beleidshistorie? Welke zaken zijn in het verleden verkeerd gegaan? Welke zorgen, culturele waarden en publieke waarden kunnen met elkaar verbonden worden zodat ze een beleidstheorie vormen die aansluit bij de situatie van het gebied?

Mogelijk blijft er dan een residu aan RMO van het type 3 over. Daarvan kan opnieuw vastgesteld worden welk deel voortkomt uit objectiveerbare achtergesteldheid (bijvoorbeeld achterblijvende regionale vertegenwoordiging in het parlement of onderbedeeldheid wat betreft Rijksmiddelen). Vanuit de Rijksoverheid zijn verschillende interventies denkbaar om ook dat onbehagen tegen

te gaan. Te denken valt aan intrinsieke interesse in alle gebieden, een evenredige verdeling van middelen over het land, een grotere fysieke aanwezigheid van de Rijksoverheid in de regio's, een heldere wederkerigheid in centrum-periferie relaties (het meekoppelen van meerdere beleidsdoelen om zodoende bij elke ingreep in de landelijke gebieden te waarborgen dat de kwaliteit en leefbaarheid van het gebied er na afloop hoger zijn dan vooraf – zie Ruimte voor de Rivier).

Waar het gaat om de descriptieve en inhoudelijke vertegenwoordiging van mensen in verschillende regio's in de nationale politieke arena, is de handelingsruimte van de Rijksoverheid kleiner. Mede vanwege het feit dat vooralsnog niet is aangetoond dat een gelijkere descriptieve vertegenwoordiging ook zou leiden tot een gelijkere inhoudelijke vertegenwoordiging, gaan wij niet zover om een aanpassing van het kiesstelsel ten gunste van ondervertegenwoordigde regio's te bepleiten. Wij menen dat de Rijksoverheid in staat geacht moet worden om de maatschappelijke discussie over het doorklinken van de stem, de zorgen en noden uit alle gebieden serieus te agenderen.

Tenslotte is er voor de gebieden waar zich een opeenstapeling (en vliegwieleffect) van RMO typen 1, 2 en 3 voordoet een aparte tijdelijke aanpak denkbaar. Een voorbeeld daarvan is het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid en in zekere zin ook het Nationaal Programma Groningen. Om deze gebieden te identificeren ligt een specifieke analyse van (1) brede welvaartsachterstand en (2) laag vertrouwen in nationale instituties meer voor de hand dan een competitieve methodiek.

In onderstaande tabel zijn de verschillende handelingsperspectieven uit deze paragraaf samengevat:

Naam	Mogelijke bestuurlijke en beleidsmatige hantering
RMO Type 1	Generieke maatschappelijke problemen aanpakken (werkloosheid, volksgezondheid, toegang tot en kwaliteit van publieke voorzieningen) (zie bijv. Regio Deal Groningen Noord)
RMO Type 2	• De specifieke opgaven van het gebied goed in beeld hebben (zie bijv. Regio Deal Zuid en Oost Drenthe) • Publieke erkenning geven aan de specifieke opgave van het gebied (zie bijv. Regio Deal Parkstad) • Gebiedsgerichte (i.p.v. opgavegerichte) aanpak om regionale brede welvaart te verhogen (zie bijv. Regio Deal Holwerd aan Zee) • Beleidstheorie en bestuursstijl die aansluit bij de opgaven en sociaal-culturele eigenheid van de mensen in het gebied (zie bijv. Regio Deal Zeeuws Vlaanderen)
RMO Type 3	• Onderzoeken hoeveel voortkomt uit objectiveerbare achterstelling en hoeveel voortkomt uit subjectieve collectieve gekrenktheid • Het element van objectiveerbare achterstelling aanpakken door: - Evenredige verdeling van middelen over het land - Bespreekbaar maken van een evenwichtige inhoudelijke vertegenwoordiging van alle regio's in politiek Den Haag - Investeren in relatie met decentrale overheden - Intrinsieke interesse in elk gebied - Aanwezigheid van Rijksoverheid in de regio - Wederkerigheid in centrum-periferie relatie (beleidsdoelen meekoppelen, denk aan Ruimte voor de Rivier)[2]

***Tabel 7.2** De hantering van regionaal maatschappelijk onbehagen*

Verbetering van de algehele kwaliteit van het openbaar bestuur

Uit deze studie is (opnieuw) naar voren gekomen dat het aandeel burgers in Nederland dat onvrede en een vorm van individuele of collectieve achterstelling ervaart aanzienlijk is en toe lijkt te nemen. Dit hangt samen met het feit dat verschillende soorten ontwikkelingen op mondiaal, Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau positieve en negatieve effecten hebben die oneven-redig verdeeld worden over individuele burgers en over specifieke groepen in de samenleving. Vooral bij mensen met een praktisch opleidingsniveau, een minder vaste arbeidspositie, een lager inkomen en een lagere zogenoemde 'bureaucratische geletterdheid' (d.w.z. weten hoe je de overheid benadert, de spelregels en het jargon kennen) is de onzekerheid toegenomen, en het gevoel dat er naar hen omgekeken wordt afgenomen.

Hier komt bij dat bescherming van de groepen in kwestie niet (meer) in voldoende mate bij de overheid wordt gevonden. Dit komt onder andere doordat de zichtbaarheid en toegankelijkheid van de overheid in de afgelopen twintig jaar sterk zijn afgenomen. Alle vier de kabinetten Balkenende en de kabinetten Rutte I en II hebben zonder uitzondering bezuinigingen opgelegd aan het openbaar bestuur. Meer dan vijftien jaar focussen op 'de zelfredzame burger' en 'de terugtrekkende overheid', efficiëntiesturing en nieuwe wet- en regelgeving die daarop is afgestemd, in combinatie met verregaande digitalisering van de publieke dienstverlening, hebben het vertrouwen in de overheid van veel mensen geen dienst bewezen. Dit verschijnsel heeft zich binnen alle bestuurslagen voorgedaan. Te denken valt aan de decentralisatieoperaties in het sociaal domein die gepaard zijn gegaan met grote kortingen op de budgetten vanuit de fictie dat uitvoering door gemeenten veel goedkoper en efficiënter zou zijn. Ook hier is de publieke dienstverlening verschraald.

Hoogleraar bestuurskunde Frits van der Meer wijst erop dat de overheid, als onderdeel van dit proces, ook oog verloren heeft voor de variatie onder groepen burgers, en vaak niet helder in beeld heeft hoe de wensen, noden en mogelijkheden tussen groepen verschillen. Volgens hem is het beeld dat veel overheidsorganisaties van mensen hebben 'gebaseerd op een gewenst profiel van de burger/klant. De overheid creëert zo een eigen gemiddelde burger.'[3] Behalve het feit dat die denkbeeldige gemiddelde burger een theoretisch construct is dat in de praktijk niet bestaat, is het ook de vraag of zelfs dit theoretische construct overeenkomt met hoe de gemiddelden in Nederland daadwerkelijk liggen. Het lijkt er namelijk vaak op dat deze bij overheden denkbeeldige gemiddelde burger beduidend hoger opgeleid en randstedelijker is dan wat daadwerkelijk gemiddeld is in Nederland.

In die zin lijkt het opvallend dat zelfs uit de laatste meting van de Eurobarometer − te midden van de corona-pandemie en na het naar buiten komen van de Toeslagenaffaire − naar voren komt dat 71 procent van de Nederlanders vertrouwen in de overheid en ambtenaren heeft.[4] Maar 29 procent heeft dat dus niet (meer), en binnen de groepen praktisch opgeleiden, lager inkomen, zonder vaste arbeidspositie en wonend aan de randen van het land, zijn de percentages beduidend hoger.

Zoals hierboven gesteld, moet regionaal maatschappelijk onbehagen opgevat worden als het onbehagen dat voorkomt uit (a) het relatief grotere aandeel van mensen die vanwege hun individuele kenmerken meer behoefte aan bescherming van de overheid hebben en tegelijk minder toegang tot diezelfde overheid hebben gekregen (RMO type 1), in combinatie met (b) plaatsgebonden problematiek (RMO type 2) en (c) concrete kloof-vergrotende casuïstiek (denk aan: aardbevingen in Groningen, Marinierskazerne Vlissingen, verdeling Fonds Podiumkunsten, plannen herijking Gemeentefonds) en een ervaren ondervertegenwoordiging en onderwaardering van de eigen groep in de nationale context (RMO type 3).

Inmiddels, we schrijven juli 2021, wordt politiek breed het besef gedeeld dat niet iedereen even zelfredzaam is, en dat wet- en regelgeving op veel onderwerpen zo complex is geworden dat het voor bijna niemand meer navolgbaar is. In het debat over mogelijke oplossingen hiervoor klinken vaak de termen 'de menselijke maat', 'individueel maatwerk' en 'een empathische overheid'.

Met 'de menselijke maat' wordt doorgaans bedoeld dat de zichtbaarheid van de overheid groter moet worden en dat beleid en uitvoering niet alleen ontwikkeld en gevalideerd moeten worden vanuit het perspectief van de *systeemwereld* van regels, begrotingen en overheidsorganisaties, maar ook vanuit het perspectief van de *leefwereld* van de zorgen, noden, mogelijkheden en beperkingen van mensen aan de ontvangende kant van dat beleid. Als het goed is sluiten die systeemwereld en die leefwereld op elkaar aan en zijn ze wederkerig: de *systeemwereld* is er om dingen goed te kunnen regelen voor de mensen, en de *leefwereld* vertrouwt en respecteert de systeemwereld omdat die anders niet in staat is dingen goed te regelen.[5] Ons democratisch-rechtsstatelijke pleidooi is een oproep om de systeemwereld niet te verketteren, zoals in de emotionele en populistische antwoorden op onbehagen gebeurt, maar om de wisselwerking tussen systeemwereld en leefwereld te versterken.

Van een andere orde is 'individueel maatwerk'. Individueel maatwerk veronderstelt dat de overheid in staat is om alle individuele gevallen te kunnen bedienen in hun eigen problematiek. Hier kleven twee bezwaren aan. Ten eerste is het de vraag of dergelijk maatwerk praktisch haalbaar is, en of de overheid met het wekken van een dergelijke verwachting het onbehagen ook niet mede in de hand werkt. Ten tweede waarschuwt onder anderen hoogleraar bestuurskunde Zeger van der Wal in dit verband voor het creëren van rechtsongelijkheid: 'Maatwerk vergt van ambtenaren, zeker van de streetlevel-variant, dat zij veel discretie [het benutten van beleidsvrijheid] gaan toepassen op individuele gevallen. Dat kan tot problemen later leiden, hebben we in recente affaires gezien.'[6] En hierin ligt de moeilijkheid: algemene wetgeving is noodzakelijk met het oog op rechtsgelijkheid en uitvoerbaarheid, terwijl ruimte in de uitvoering noodzakelijk is omdat met algemene wetgeving lang niet alle mogelijke uitkomsten voorzien kunnen worden. Om *verantwoord* invulling te geven aan die noodzakelijke ruimte in de uitvoering van beleid, komt behalve op de kwaliteit van wetgeving ook veel aan op capaciteit en professionaliteit van individuele ambtenaren. Daarop zullen wij hieronder nader ingaan.

In deze beschouwing hebben we betoogd dat beleid/wetgeving en uitvoering meer zouden moeten stroken met de democratische-rechtstatelijke principes van pluralisme, van kansen- en voorzieningengelijkheid, van debat en besluitvorming via de lijnen van de representatieve democratie, en van goed openbaar bestuur. Voor verbeteringen die deze benadering ondersteunen, doen wij nu aanbevelingen in drie categorieën: het politieke systeem, de Rijksoverheid en de ambtenaar als professional in het openbaar bestuur.

1. Politiek systeem

Om generiek maatschappelijk onbehagen, en daarbinnen specifiek regionaal maatschappelijk onbehagen te beteugelen en terug te dringen, is een hogere kwaliteit van het politieke debat en politieke keuzes nodig. Daartoe is een aantal zaken van belang.

1. Een herbezinning binnen politieke partijen op hun positie in de democratische rechtsorde en op actuele problemen die dringend om betere antwoorden vragen (zie onze opsomming van zeven kernproblemen in hoofdstuk 6). Wij richten ons hierbij tot alle politieke partijen en realiseren ons dat de afgelopen jaren is gebleken dat sommige politieke partijen en bewegingen (in binnen- en buitenland) op de golf van toenemend maatschappelijk onbehagen electoraal succes hebben geboekt met een agenda die zich juist afzet tegen elementen van die democratische rechtsorde. Dit zijn tevens de partijen die op retorisch vlak aangeven te willen opkomen voor groepen die zich in de politieke arena te weinig gehoord voelen. Waarom zouden deze partijen en hun leiders zich plotseling wenden tot onze democratisch-rechtsstatelijke benadering, terwijl er juist met een tegenovergestelde aanvliegroute op korte termijn zichtbaarheid, ophef en electoraal gewin te behalen valt?

Wij pretenderen niet dat wij antwoorden hebben waardoor eeuwenoude prikkels voor populistische en demagogische politiek voor eens en voor altijd zullen verdwijnen. We stellen wél vast dat de onvrede van sommige groepen burgers reëel en legitiem is, maar dat de anti-rechtsstatelijke en anti-institutionele agenda van populistische partijen op de korte noch op de lange termijn een verbetering in de inhoudelijke omstandigheden teweeg zal brengen van de mensen die nu juist perspectief missen.

2. Politieke keuzes die ertoe leiden dat groepen die nu (ervaren dat ze) achter het net vissen nieuwe kansen krijgen om hun positie te verbeteren. Daarvoor is het nodig om de vastgelopen stelsels op de terreinen van wonen, arbeidsmarkt, pensioenen, onderwijs, landbouw etc. structureel te veranderen. Daartoe moeten deze problemen niet langer vanuit één sector benaderd worden. Elk onderwerp heeft interdepartementale en een interbestuurlijke verwevenheid en afhankelijkheid, en daarvoor is een sectoroverstijgende blik nodig, óók vanuit politieke partijen en volksvertegenwoordigende organen.
3. Een andere inrichting van politieke debatten in de Tweede Kamer, Provinciale Staten en de gemeenteraad. Bijv. door 'de duurzame toekomst', 'de digitale samenleving' en Europese samenwerking als vast agendadeel te agenderen, liefst met bijbehorende aandacht in lokale, regionale of landelijke media. Dit kan het behalen van resultaten, het 'gedeelde gesprek' en een gedeelde kennisbasis bevorderen.
4. Een sterkere inhoudelijke ondersteuning van volksvertegenwoordigers in alle bestuurslagen, maar vooral leden van de Tweede Kamer, en een discussie over uitbreiding van het aantal Tweede Kamerleden.[7]
5. Een wezenlijke beleidsvereenvoudiging om te komen tot goede uitvoerbare wet- en regelgeving. Dit vereist onder meer terughoudendheid bij de politiek om vanuit onderbuikgevoelens en in reactie op incidenten nieuw beleid te maken.[8]
6. Een betere omgang met de realiteit van het Nederlands lidmaatschap van de Europese Unie. In de onbehagen-kloof tussen theoretisch en praktisch opgeleiden, en in zekere zin tussen meer verstedelijkte en meer landelijke gebieden, is het thema 'Europa' een splijtzwam in plaats van een verbinder. Nederlanders weten niet welke mensen hen vertegenwoordigen en wie de politici zijn die al die honderden miljarden overheidssubsidie elk jaar weer verdelen. Dat is zowel slecht voor de Nederlandse samenleving als beperkend voor de slagkracht van de EU zelf en dient dus opgelost te worden: nationale politici moeten een eerlijker verhaal vertellen over hun plan met en betrokkenheid bij Europese besluitvorming, en ook moet Europees beleid meer dan nu het geval is bijdragen aan het verbeteren van de positie van groepen met een hoger niveau van maatschappelijk onbehagen.[9] Meer feitelijke aandacht voor Europa in de nationale en regionale media en een Europese talkshow, gemaakt door de beste journalisten van Europa, kunnen daaraan bijdragen.[10]

2. Rijksoverheid

Om GMO en RMO te beteugelen achten wij ook een aantal veranderingen binnen de Rijksoverheid nodig:

1. Onderkend moet worden dat ruimtelijk beleid een kernverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid is, en daarmee ruimtelijke ordening een kerndiscipline binnen het Rijk. De opheffing van het ministerie van VROM in 2010 vanuit de gedachten dat Nederland 'af' was en dat opheffing geld zou besparen, moet gezien worden als een historische vergissing die gerepareerd dient te worden. Wat in onze ogen niet volstaat, is een programma-minister die tijdens de volgende kabinetsperiode met een aantal snelle ingrepen een aantal nijpende ruimtelijke en ruimtelijk-sociale vraagstukken moet lostrekken. Beseft moet worden dat ruimtelijke vraagstukken onderwerp van permanente zorg en regie van de Rijksoverheid moeten zijn. Binnen een derhalve her op te richten departement moet het begrip 'Nederland als een ruimtelijke gemeenschap' een centrale plaats krijgen, en koppeling maken met regionaal beleid nieuwe stijl (zie 7.2.2).
2. Een aanzienlijk sterkere positionering van het ministerie van BZK als hoeder van hoogwaardig, rechtsstatelijk openbaar bestuur is nodig, met inbegrip van het binnenlandse bestuur. Hierbij passen tenminste de volgende onderdelen en activiteiten:
   - een interdepartementale rechtsstaat-agenda die jaarlijks met de Tweede en Eerste Kamer, alsmede met de koepels van mede-overheden wordt besproken;
   - een herbezinning op de rol, positie en deskundigheid van het ambtelijk apparaat. Het gaat hierbij om vakinhoudelijke kennis, regio-inhoudelijke kennis, kennis van het staatsrecht (relatie tot de politiek) en de verhouding tot de pluriforme samenleving (zie ook punt 3);
   - een grondige herbezinning op de interbestuurlijke taakverdeling en samenwerking. Voor wetgeving die algemeen bindend van aard is, moet i.p.v. ofwel een centralistische benadering ofwel decentralisatie een deconcentratie van de uitvoering van Rijksbeleid overwogen worden.[11] Provincies en gemeenten houden dan tijd en aandacht over voor gebiedsgericht beleid in het verlengde van Rijksbeleid, en voor zaken die specifiek zijn voor het betreffende schaalniveau;
   - een oplossing voor de wildgroei van regionale samenwerkingsverbanden, met aandacht voor de rol die de provincie daarin kan spelen;
   - een structurele verbetering van de financiële interbestuurlijke verhoudingen. Het piept en kraakt in de financiën van het decentraal bestuur en vooral bij gemeenten. Er zijn grote financiële tekorten, maar de werkelijke oorzaak ligt in een disbalans tussen taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging. Door deze disbalans is er te weinig ruimte voor decentrale overheden om zelf beleidskeuzes te maken en wordt hun slagkracht beperkt. Die balans moet hersteld worden;[12]

- een leidraad voor bestuurders m.b.t. ‘het eerlijke verhaal vertellen’, met nadruk op procedurele rechtvaardigheid, het communiceren over gemaakte afwegingen en de hantering van inbreng van burgers;
- betere communicatie met ‘de samenleving’/herstel vertrouwen in overheid en politiek door gemeenten te voorzien van herkenbare, laagdrempelige advies- en informatiepunten voor burgers met vragen over de overheid. Deze plekken moeten tevens benut worden om op aansprekende wijze te laten zien hoe ons politieke stelsel werkt, en waarmee gemeente en provincie zich bezighouden.

De Regio Deal-aanpak en toekomstig regionaal beleid

De Regio Deal-aanpak verdient een bijzondere plek in deze categorie handelingsperspectieven. Deels omdat deze aanpak zich expliciet richt op het verhogen van de brede welvaart in de verschillende regio’s en daarbij de eigenheid van de verschillende gebieden in Nederland als uitgangspunt neemt, en deels omdat deze studie is uitgevoerd als onderdeel van de kennisagenda behorende bij de Regio Deal-aanpak.

De systematiek van de Regio Deals is vanaf 2018 organisch ontstaan met als leidende motieven: de kracht van de regio, brede welvaart, intrinsieke interesse in het gebied en het potentieel van de Regio Deals om de bestuurlijke samenwerking in de regio te versterken (convening power). Betrokken ambtenaren en bestuurders aan de kant van het Rijk en van de decentrale overheden in gebieden waar een Regio Deal tot stand is gekomen, oordelen overwegend zeer positief over de ontstane werkwijze.[13] Ook andere spelers binnen het Rijk en in het binnenlands bestuur zijn enthousiast over de Regio Deals en zien een voortzetting van deze aanpak als wenselijk. Uit ons eigen rapport komt naar voren dat de Regio Deal-systematiek een groot potentieel heeft om bij te dragen aan knelpunten ten aanzien RMO type 1, 2 en 3. Met het oog op de te verwachten voortzetting en doorontwikkeling van deze werkwijze geven wij de volgende aanbevelingen mee.

1. Maak van hoogwaardige openbare ruimte, fysiek en sociaal, een speerpunt, want op openbare plekken ontstaan (woordeloze) ontmoetingen, gesprekken en wederzijds begrip; vgl. https://www.pbl.nl/brede-welvaart-in-de-regio: ‘Brede welvaart wordt gevormd door de kenmerken en persoonlijke beleving van individuen, maar ook door de kwaliteit van de sociale, economische, fysieke en institutionele omgeving waarin zij leven. De interactie tussen het vermogen van individuen en de context waarin zij leven, is bepalend voor hun functioneren en de mogelijkheden die zij hebben om hun leven anders in te richten in lijn met hun ambities of waarden’.
2. Probeer de tijdshorizon van de Regio Deals verder te leggen. De deals hebben nu het karakter van ‘incidenteel geld’, dat wil zeggen een tijdelijke injectie voor problemen die veelal structureel van aard zijn. Terwijl het idee van een ‘korte klap’ en een ‘stok achter de deur’ in zekere zin aantrekkelijk en verfrissend werkt, lenen veel van de brede welvaartsachterstanden zich meer voor een structurele aanpak.
3. Probeer het element van competitie tussen regio’s af te zwakken. Hoewel de toekenningscriteria voor een Regio Deal goed onderbouwd en grotendeels objectief zijn, geeft de aanpak ook regio’s (en decentrale bestuurders) te zien die strijden om een deal binnen te halen, evenals ministers en Rijksdepartementen die als gulle gevers naar voren komen. Een en ander culmineert in de periodieke bekendmaking van waar een Regio Deal ‘gevallen’ is, inclusief mediamomenten aan zowel de schenkende als de ontvangende kant. Wij denken dat de associatie met het ‘winnen van een prijs’ vermeden moet worden. Dit in de eerste plaats omdat de indruk kan ontstaan dat de beeldvorming de overhand neemt boven de inhoudelijke opgave en de inhoudelijke verdienste van een deal en een gebied, en in de tweede plaats omdat het een averechts signaal uitzendt naar de regio’s waarin geen deal terecht komt.
4. Probeer het aandeel van eigen middelen dat decentrale overheden moeten inleggen om een deal rond te krijgen, te verminderen. De eigen financiële bijdrage van de ontvangende decentrale overheden heeft zijn effectiviteit wat betreft het creëren van commitment in de regio bewezen − meebetalen versterkt het gevoel van eigenaarschap in de regio en borgt de bestuurlijke aandacht. Toch zien wij een procentuele bijdrage van de decentrale overheden van 50 procent als rijkelijk hoog om dit doel te bereiken. Een lagere financiële bijdrage (bijvoorbeeld 25 of 30 procent) zorgt ervoor dat (a) deelname aan een Regio Deal ook voor de financieel minst draagkrachtige gemeenten (die een Regio Deal het hardst nodig hebben) binnen bereik komt en (b) dat deelnemende decentrale overheden de vrije bestedingsruimte van hun begroting in mindere mate hoeven aan te spreken om een Regio Deal financieel rond te krijgen.
5. Probeer te komen tot een borging van de inhoudelijke gebiedskennis die opgedaan is in de afgelopen kabinetsperiode. Het Team Regio-portefeuille beschikt over een indrukwekkende hoeveelheid aan inhoudelijke en bestuurlijke regiokennis, die waardevol is om goed gedocumenteerd te worden en ontsloten zou moeten zijn voor andere departementen en overheden.
6. Vergroot het vermogen van het Rijk om een integraal geformuleerde vraag vanuit de regio ook integraal te beantwoorden (d.w.z. zonder de belemmerende werking van de departementale kokers in inhoudelijke en financiële zin).[14]
7. Gegeven de aandacht voor brede welvaart zou het goed zijn als voor elke Regio Deal lokaal betrokken ambtenaren en bestuurders inzake het sociaal domein zijn aangesloten en medeondertekenen.
8. Gegeven het interbestuurlijke karakter van de Regio Deals en de grote betekenis van de provinciale bestuurslaag in veel regio’s waar brede welvaart lager en RMO hoger is, is het verstandig om de provincies in die gebieden sterker te betrekken bij de inbedding en de uitvoering van de deals. Op die manier kan de samenhang tussen de deals en ander regionaal beleid worden versterkt en is de continuïteit van beleid nadat de looptijd van een bepaalde Regio Deal is afgelopen beter gewaarborgd.
9. Bevorder het onderlinge gesprek tussen de dealmakers, in kader van de lerende aanpak: wissel geregeld ervaringen uit, en deel kennis en relevante contacten.

10. Organiseer een kader voor een langer lopend vervolggesprek tussen de leden van de rond deze studie gevormde interdepartementale klankbordgroep (LNV, BZK, EZ) en breid die uit met vertegenwoordigers van SZW, VWS, I&M en het eventuele nieuwe ministerie van Ruimte. Zo vormt zich een 'Denktank Brede Welvaart en RMO' als uitkomst van deze studie. Bespreek daarbinnen welke inzichten op welke wijze in daadwerkelijke verandering kunnen worden omgezet, inclusief een implementatietraject. Het strekt tot aanbeveling om IPO, VNG en onderzoekers hier ook bij te betrekken. Initieer in kader van deze ambtelijke denktank ook onderzoek naar het thema migratie en periferie; zie ter inspiratie: https://www.vpro.nl/programmas/tegenlicht/kijk/afleveringen/2019-2020/match-makers-in-migratie.html.

3. Ambtelijk vakmanschap

In de derde plaats richten we ons tot de individuele ambtenaar. Hoe kan die zijn/haar ambtelijk vakmanschap inzetten om GMO en RMO te beteugelen? Paul 't Hart omschrijft de inhoud van het ambtelijk vakmanschap als de optelsom van drie generaties van competenties. Generatie 1 plaatst hij in de bloeitijd van het Nederlandse model (ruwweg de periode van verzuilde consensuspolitiek van 1917 tot aan het eind van de jaren 1970) waarin het loyaal en effectief dienen van de bewindspersoon, het faciliteren van de bestuurlijke achterkamer, het bundelen van expertise en realisatievermogen en het cultiveren van Weberiaanse deugden de kern van het ambtelijk vakmanschap vormden. Vanaf de jaren 1980 kwam daar de tweede generatie competenties bij, die gaan over de blik (ook) naar buiten richten, het vergroten van de interne samenhang, het leren omgaan met transparantie en verantwoording, het internationaal denken en multi-level opereren, en het zorgen dat je de eerste adviseur van het bestuur blijft.

Vanaf de laatste eeuwwisseling (niet toevallig ook het begin van de huidige golf van maatschappelijk onbehagen, zie hoofdstuk 1 en 2), komt daar nog een derde generatie bij: de competenties die vereist zijn in de 'turbulente netwerksamenleving'. Hieronder vallen omgaan met turbulentie met betrekking tot de politieke agenda, electorale en partijpolitieke ontwikkelingen, gezagsturbulentie, temporele turbulentie, het kunnen balanceren tussen rollen en het interactief besturen in een netwerksamenleving. Ambtelijk vakmanschap is hiermee in de afgelopen honderd jaar in zoverre veranderd dat elk tijdvak aanvullende eisen stelde, terwijl geen van de al bestaande eisen feitelijk minder belangrijk is geworden.[15]

In het kader van ons rechtsstatelijk-democratische antwoord op GMO en RMO komt uit elk van de drie generaties een aantal competenties als relevant naar voren. In de eerste plaats, uit de eerste generatie: het cultiveren van Weberiaanse deugden (onpartijdigheid, integriteit, rationaliteit en politiek primaat) en het bundelen van inhoudelijke expertise en realisatievermogen. Een achterblijvende aanpak van inhoudelijke opgaven is één van de belangrijkste bronnen van maatschappelijk onbehagen, en om daarin verbetering aan te brengen zijn deze competenties onontbeerlijk.[16] Uit de tweede generatie zijn de blik naar buiten richten en het effectief interbestuurlijk (multi-level) kunnen opereren van groot belang. Het aangaan en onderhouden van relaties in het interbestuurlijke en maatschappelijke veld vanuit een solide inhoudelijke kennispositie is een wezenlijk onderdeel van ambtelijke effectiviteit met en in de regio's.[17]

Uit de derde generatie zijn het omgaan met electorale en partijpolitieke turbulentie en het omgaan met gezagsturbulentie belangrijk. Zo mag van alle Rijksambtenaren verwacht worden dat zij een intrinsieke belangstelling hebben voor de zorgen en noden van elk gebied in Nederland. En dat zij empathisch luisteren en zich verbinden met de samenleving, maar in hun optreden democratisch-rechtsstatelijke principes vooropstellen en zich niet bedienen van de emotie of de onderbuik. Voorbeelden binnen de Rijksoverheid van gevallen waarin de functioneel-gepolitiseerde cultuur en angst voor reacties vanuit de populistische flanken het wonnen van een rechtsstatelijk-democratisch perspectief zijn legio en hebben zich op vrijwel alle beleidsdomeinen voorgedaan: van de Toeslagenaffaire en het mondkapjes-dossier, tot de pulsvisserij-vergunningen en de klimaatagenda.

Een hernieuwde oriëntatie op een cultuur van rechtsstatelijkheid binnen de Rijksoverheid zal in de eerste plaats in gang gezet moeten worden door de topambtenaren, met interne en externe steun van de ministers.[18] Als cultuurdragers van de organisatie zetten topambtenaren de toon met betrekking tot het serieus nemen van wat er interbestuurlijk en in de samenleving leeft, en welke balans er gevonden wordt tussen de logica van het politieke samenspel van bestuurders, de Tweede Kamer en de media enerzijds en de logica van de inhoudelijke opgaven anderzijds.[19]

Tenslotte is ook voor alle ambtenaren van belang dat zij een goed beeld hebben van wat er leeft in de samenleving in den brede en op een specifiek gebied: heb ik de breedgeschakeerde Nederlandse bevolking op mijn radar, of alleen het vocale/hoogopgeleide/randstedelijke/bureaucratisch geletterde deel van de samenleving? Wie zijn op mijn dossier of in mijn gebied de stille meerderheid en de verborgen minderheden? Beantwoordt ons beleid of onze uitvoering ook aan de werkelijkheid van deze mensen? Voorkom dat je handelt vanuit het perspectief van een denkbeeldige gemiddelde Nederlander, bedenk dat die niet bestaat. Er is alleen een bonte verzameling van verschillende Nederlanders die samen een politieke en ruimtelijke gemeenschap vormen.[20]

[1] 'De meesten van ons zullen in de komende tijd rechten moeten afstaan opdat anderen erbij winnen. Andere dieren, andere mensen, dingen, bossen. De verdeling moeten we bevechten binnen de democratie en we zullen vrede moeten sluiten met verlies. Ja, je kunt beloven dat je alles tegelijk kunt krijgen. Maar het is spannender te bedenken dat je niet tegelijk grondrechten kunt behouden en klimaatrechtvaardigheid, niet tegelijkertijd vrijheid en verbondenheid. Je zou leiders willen vinden die leren hoe je gracieus je rechten afstaat. Politieke partijen die krachtig en voornaam verlies beloven.'; Februari, M., 'We zullen vrede moeten sluiten met verlies', *NRC Handelsblad,* 21 juli 2020.

[2] Alkemade, F. (2020), *De toekomst van Nederland. De kunst om van richting te veranderen,* Bussum: Toth.

[3] CAOP (2021), *Bouwen aan vertrouwen. De visie van vier hoogleraren.*

[4] Europese Commissie (2021), *Eurobarometer, Standard Eurobarometer 94 - Winter 2020-2021*.

[5] Habermas, J. (2015), *The Theory of Communicative Action. Lifeworld and Systems, a Critique of Functionalist Reason,* Volume 2. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

[6] CAOP (2021), *Bouwen aan vertrouwen. De visie van vier hoogleraren.*

[7] Raad voor het openbaar bestuur (2020), *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen.*

[8] Tjeenk Willink, H. (2018), *Groter denken, kleiner doen.* Een oproep, Amsterdam: Prometheus.

[9] Middelaar, L. van (2017), De nieuwe politiek van Europa; Groningen: Historische Uitgeverij; Cuperus, R., 'In deze rauwe geopolitieke wereld moet Europa laten zien dat liberale democratieën superieur zijn', *NRC Handelsblad,* 9 mei 2021.

[10] *HP/De Tijd* (mediaredactie), 'Terugkijken. Lubach over de kloof tussen de EU en de burger', 1 november 2020.

[11] Deconcentratie wil zeggen dat de rijksoverheid beleidsvorming en -uitvoering verplaatst van het machtscentrum naar diensten in de regio's, die nog steeds onderdeel uitmaken van de rijksoverheid.

[12] ROB (2021), *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen.*

[13] Lysias (2020), *Werken aan welvarende regio's. Tussentijdse evaluatie systematiek Regio Envelop;* Raad voor het openbaar bestuur (2021), *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking.*

[14] Raad voor het openbaar bestuur (2021), *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking.*

[15] Paul 't Hart (2014), *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

[16] Meer, F.M. van der (2012), *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst bezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief.* Oratie Universiteit Leiden.

[17] Meer, F. M. van der, C.F. van den Berg en G.S.A. Dijkstra (2012), *De Ambtenaar in het Openbaar Bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief*. Leiden: Leiden University Press.

[18] Raad voor het Openbaar Bestuur (2020), *Een sterkere rechtsstaat: verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving;* Raad van State (2020), *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*; Berg, C.F. van den et al. (2019), *Een toekomstbestendige topmanagementgroep: Naar een groter aantal beschikbare kandidaten.* Groningen/Den Haag: Rijksuniversiteit Groningen/Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

[19] Baazil, D., 'Achter de minister: Wie is toch de ambtenaar?', *De Groene Amsterdammer,* 2 juni 2021.

[20] Berg, C.F. van den en B. van Vulpen, 'Stikstofprotest? De regio's en het centrum drijven uiteen', *NRC Handelsblad,* 3 oktober 2019.

Bibliografie

Aalders, R., B. van Bavel, S. Hardeman, T. van der Lippe, O. Raspe, A. Rijpma en E. Stam (2019), *Brede welvaart pas na tien jaar boven niveau van voor de economische crisis,* Universiteit Utrecht & Rabobank.

Adams, M., 'Constitutionele geletterdheid voor de democratische rechtsstaat', *Nederlands Juristenblad,* 26 april 2013.

Alkemade, F. (2020), *De toekomst van Nederland. De kunst om van richting te veranderen,* Bussum: Toth.

Allers, M., 'Kan de lokale democratie decentralisaties aan?', in *Hoe laat is het. Liber amicorum Jacques Wallage*, (2017), Raad voor het openbaar bestuur.

Asscher, L., 'Nieuwe, eerlijke en progressieve spelregels voor Europa', www.pvda.nl, 10 januari 2017.

Baazil, D., 'Achter de minister: Wie is toch de ambtenaar?', *De Groene Amsterdammer,* 2 juni 2021.

Barber, B. R. (2013), *If mayors ruled the world,* New Haven, CT: Yale University Press.

Berenschot (2018), *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking. Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk.*

Berg, C.F. van den (2011), *Transforming for Europe. The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance,* Leiden: Leiden University Press.

Berg, C.F. van den (2018), *Van Zuilen naar Bubbels. Over de toekomst van consensusbestuur in een geglobaliseerde samenleving,* oratie RUG.

Berg, C.F. van den en B. van Vulpen, 'Democratie van streek? Over regionale vertegenwoordiging', in: J. Schinkelshoek en A.W. Heringa (red.) (2019), *Groot onderhoud of kruimelwerk? Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel,* Den Haag: Montesquieu Instituut.

Berg, C.F. van den en H. Lelieveldt (2021), *Zo kan het wél. Regioprovincies slimmer bestuurd. De casus Fryslân en Zeeland,* Den Haag: Montesquieu Instituut.

Berg, C.F. van den en J. de Voogd, 'Regionale ongelijkheid. Het schooladvies als casus', in: M. van Hees en M. Wissenburg (red.) (2021), *Ongelijkheid,* Den Haag: Prof.mr. B.M. Teldersstiching.

Berg, C.F. van den et al. (2019), *Een toekomstbestendige topmanagementgroep. Naar een groter aantal beschikbare kandidaten.* Groningen/Den Haag: Rijksuniversiteit Groningen/Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Berg, C.F. van den, M.A. van der Steen en L.G. Tummers (2021), *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek,* 10e editie, Deventer: WoltersKluwer.

Berg, C.F. van den, S. Dreef en S. Clemens (2021), Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking', in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021), *De Staat van het Bestuur 2020.*

Berg, C.F. van den en A. Kok, 'De regio's worden vaak behandeld als lastige kinderen', *Trouw,* 31 januari 2021.

Bergh, A., en Kärnä, A., 'Globalization and populism in Europe'. *Public Choice,* 2020.

Best, E. de, 'Minder overheid, meer zelf doen', www.socialevraagstukken.nl, 13 september 2012.

Beunders, H., 'In de genadeloze staat zijn we alleen tolerant voor onszelf', *NRC Handelsblad,* 11 mei 2018.

Bezemer, D., 'Ressentiment', *De Groene Amsterdammer,* 12 augustus 2020.

Binnenlands Bestuur, 'Nog steeds onrechtmatigheden bij decentralisatie-uitkeringen', 19 mei 2021.

Bles, A.M. van der, T. Postmes en R.R. Meijer, 'Understanding Collective Discontents. A Psychological Approach to Measuring Zeitgeist', *PLoS ONE* 10(6), 2015.

Bock, B., 'Stad en platteland zijn bondgenoten, ook de politiek moet dat inzien', Trouw, 6 maart 2021.

Boogers, M. en G. Voerman (2020), *De lokale partij. Profiel, organisatie en vertegenwoordiging,* UT/RUG.

Boogers, M.J.G.J.A. & G.H. Reussing (2018), *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie,* Enschede: Universiteit Twente.

Bosselaar, H. & G. Vonk (eds.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg,* Den Haag: 2013.

Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (2003), 'Quality of public service delivery and trust in government', *Governing networks: EGPA yearbook.*

Bouckaert, G., 'Pride and performance in public service. Some patterns of analysis', *International Review of Administrative Sciences,* 67(1), 2001.

Boutellier, H. 'Opgesloten onder gelijkgestemden', *De Groene Amsterdammer,* 1 mei 2019.

Bredewold, F. et al, (2018), *De verhuizing van de verzorgingsstaat,* Amsterdam: Van Gennep.

Brink, G. van den (2020), *Ruw ontwaken uit een neoliberale droom,* Amsterdam: Prometheus.

Butkus, M., D. Cibulskiene, A. Maciulyte-Sniukiene en K. Matuzeviciute, 'What is the Evolution of Convergence in the EU? Decomposing EU Disparities up to NUTS 3 Level'; *Sustainability, 10 (5),* 2018.

CAOP (2021), Bouwen aan vertrouwen. *De visie van vier hoogleraren.*

Centraal Bureau voor de Statistiek (2017), *Bbp, werkloosheid, opleiding en werkzaamheid, 1997-2016.*

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020), *Vertrouwen, maatschappelijk onbehagen en pessimisme.*

Centraal Bureau voor de Statistiek (2021), *Regionale monitor brede welvaart.*

Centraal Planbureau (2018) *Inclusieve Globalisering. Voordelen moeilijk herkenbaar, nadelen ongelijk verdeeld.*
Centraal Planbureau (2019) *Globalisering. Geringe regionale effecten, wel onzekerheid.*
Cordeweners, T. (2020), *Dwars door Nederland. Ruimtelijke verschillen in beeld,* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Cornips, L. en I. Stengs, 'Regionale identiteit. Beleving van wie we zijn', www.knaw.nl, november 2010.
Cramer, K. (2018), *Politics of Resentment. Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker,* Chicago: Chicago University Press.
Cuperus, R., 'In deze rauwe geopolitieke wereld moet Europa laten zien dat liberale democratieën superieur zijn', *NRC Handelsblad,* 9 mei 2021.
Custers, G. en I. Glas, 'Vier adviezen voor een leefbare stad', *Socialisme & Democratie,* 2019 (6).
Denkwerk (2019), *Onrust in voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om grip en inbedding.*
Derksen, W., 'Ruimtelijke ordening. Disbalans tussen overheid en markt', in: Raad voor het Openbaar bestuur (2020), *Samen werken, samen betalen?*
Dieleman, F. M., & Musterd, S., 'Maatschappelijke veranderingen en de herstructurering van de Randstad, *Geografisch Tijdschrift,* 25(5), 1991.
Dijk, Y. van, 'Seks of ziekte, baby's en dieren. Millennials schrijven vooral over gemis en verlangen', *NRC Handelsblad,* 7 januari 2021.
Duyvendak, J.W. (2017), *Thuis, het drama van een sentimentele samenleving,* Amsterdam: AUP.
Elerie, H., 'De veelzijdige leefwereld van de "stadlander"', *Noorderbreedte,* 30 november 2006.
Engbersen, R., Uyterlinde, M., & Woudstra, Y. (2017), 'Verklaring regionale verschillen meer dan een mentaliteitskwestie', *Verkenning Platform31.* Sociaal Bestek, 79(5), 2017.
Engels. H. en G. Voerman, 'Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk', *Governance & Recht,* deel 16, 2018.
Europese Commissie (2021), *Eurobarometer, Standard Eurobarometer 94 - Winter 2020-2021.*
Februari, M., 'We zullen vrede moeten sluiten met verlies', *NRC Handelsblad,* 21 juli 2020.
Flew, T., 'Globalization, neo-globalization and post-globalization. The challenge of populism and the return of the national', *Global Media and Communication*, 16(1), 2020.
Fortuin, A., 'Openhartige "spagaatminister" Carola Schouten voelt noodzaak tot reflectie', *NRC Handelsblad,* 17 augustus 2020.
Fraanje, R., 'Een christendemocratische agenda bij glokalisering', *Christen Democratische Verkenningen,* juni 2016.
Frankowski, A., M. Schulz, M. van der Steen en L. Schröer (2021), *Omgaan met verlies in transities. Voorbij een focus op koplopers,* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
Fries Sociaal Planbureau (2020), *De Friese Paradox – eerste verklaringen.*
Fries Sociaal Planbureau, 'De Friese paradox in het nieuws', 10 december 2018.
Gadet, J., 'Koolhaas en de teloorgang van het platteland', *ROmagazine,* 19 februari 2020.
Gamble, A. (2018), *Globalization and the new populism. The crisis of globalization. Democracy, capitalism and inequality in the twenty-first century,* I.B. Tauris & Co. Ltd.
Gemeente Stadskanaal (2020), *Uitleg financiële situatie gemeente Stadskanaal.* https://www.youtube.com/watch?v=tnkjBBjdH_4
Gerards, J. (2017), *Grondrechten onder spanning. Bescherming van fundamentele rechten in een complexe samenleving,* oratie UU.
Giesen, P. 'Johan Norberg houdt een hartstochtelijk pleidooi voor liberaal kapitalisme', *de Volkskrant,* 12 mei 2021.
Goodhart, D. (2017), *The Road to Somewhere. The new tribes shaping British politics,* Penguin Books.
Goslinga, H., 'CDA'er Omtzigt ontregelt de slag om het Torentje', *Trouw,* 20 juni 2020.
Goslinga, H., 'Buma ontpopt zich als een Trump light', *Trouw,* 10 september 2017.
Graaf, B. de, 'Verward of verbitterd?', *NRC Handelsblad,* 17 mei, 2018.
Grönlund, K., Setälä, M. (2007) Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout, *Comparative European Politics 5.*
Groot Wassink, R. en F. Roosma, 'Municipalisme. Katalysator van verandering', *De Helling,* juni 2019.
Habermas, J. (2015), *The Theory of Communicative Action. Lifeworld and Systems, a Critique of Functionalist Reason,* Volume 2. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
Hart, P. 't (2014), *Ambtelijk Vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager,* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
Harteveld, E., Randstad versus de rest? De ruimte voor een politieke kloof tussen 'centrum' en 'periferie' in Nederland. *Stuk Rood Vlees.* 13 maart 2019.
Harteveld, E., Van der Brug, W., de Lange, S., en Van der Meer, T., 'Multiple roots of the populist radical right. Support for the Dutch PVV in cities and the countryside', *European Journal of Political Research,* 2021.
Hartog, T. den, 'Baudet wil partij uitbouwen tot soort gesloten samenleving. Eigen munt, datingapp en scholen', *AD,* 3 juni 2021.
Heijne, B. (2011), *Moeten wij van elkaar houden? Het populisme ontleed,* Amsterdam: De Bezige Bij.
Heijne, B. (2016), *Onbehagen. Nieuw licht op de beschaafde mens,* Amsterdam: Ambo/Anthos.
Hendriks, F. (2006), *Vitale democratie: theorie van democratie in actie,* Amsterdam: Amsterdam University Press.
Hendriks, F., 'Democratic innovation beyond deliberative reflection. The plebiscitary rebound and the advent of action-oriented democracy',

Democratization, 26(3), 2019.
Herd, P., & Moynihan, D. P. (2019), *Administrative burden. Policymaking by other means,* Russell Sage Foundation.
Herngreen, R. (2002), *De 8ste transformatie. Over planning en regionale identiteit,* Blauwe Kamer.
Herngreen, R., 'Levende cultuur. De maakbaarheid van regionale identiteit', in: (2006) *Regionale identiteit. Kunst en ruimtelijke planvorming*, Rotterdam: Nai Uitgevers.
Hintum, M. van, 'We hoppen van angst naar angst', *De Groene Amsterdammer,* 27 mei 2020.
Hood, C., 'A public management for all seasons?', P*ublic administration,* 69(1), 1991.
Hooven, M. ten, 'Binnen een denkbeeldige cirkel. Corona en democratie', *De Groene Amsterdammer,* 7 dec. 2020.
Hospers, G. (2014), *Geografie met gevoel. Wat plekken met ons doen,* Assen: Koninklijke Van Gorcum.
HP/De Tijd, 'Terugkijken. Lubach over de kloof tussen de EU en de burger', 1 november 2020 (mediaredactie).
Huijsmans, T., E. Harteveld, W. van der Brug en B. Lancee, 'Are cities ever more cosmopolitan? Studying trends in urban-rural divergence of cultural attitudes', *Political Geography,* 86, april 2021.
Hurenkamp, M., 'Bevrijd van de gezelligheid', *S&D,* 2020 (2).
I&O Research, 'Stad & ommeland deel 1: verschillen in sociaal-culturele opvattingen', 28 januari 2021.
I&O Research, 'Stad & ommeland deel 3: verschillen in sociale en sociaaleconomische opvattingen', 25 februari 2021.
I&O Research (2019), *Rapportage regio- en provinciegevoel. Onderzoek onder de Nederlandse bevolking in opdracht van de NOS.*
I&O Research, Stad & ommeland deel 2: verschillen in duurzaamheidsopvattingen, 11 februari 2021.
Jong, S. de, 'De pure decadentie van het "bejaarde" Amerika en Europa', *NRC Handelsblad,* 12 juni 2020.
Julen, J., 'Extra staatssecretaris illustreert enorme werkdruk op Binnenhof', *Trouw,* 25 mei 2021.
Keken, K. van en L. Witteman, 'Constructief formeren met Mark Rutte. Tien jaar BV Nederland', *De Groene Amsterdammer,* 19 mei 2021.
Knops, R. (2020), 'Knops (CDA): 'Den Haag heeft geen idee van wat er speelt in de regio'', *BN De Stem,* 28 november 2020
Koelewijn, J., 'Er is geen magische opvoedknop', *NRC Handelsblad,* 18 oktober 2019.
Kok, A. (2017), *Binding genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven,* Haarlem: Trancity-Valiz.
Kok, A. (2018), *Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur,* Haarlem: Trancity-Valiz.
Kok, A. 'Botsende burgerbeelden' (interview met Marc Hertogh), *Broerstraat 5,* 5 december 2018.
Kok, A. 'Mijn grootste noorderling. Lolle Nauta's nuchtere kijk op identiteit', *Noorderbreedte,* april 2012.
Kok, A. 'Stuitend, bekrompen en gevaarlijk' (interview met Lolle Nauta), *Trouw,* 10 april 1999.
Kok, A., 'Noodkreet over ons openbaar bestuur', *De Hofvijver* (www.montesquieu-instituut.nl), 26 april 2021.
Kok, A., 'Rosanvallons artistieke democratie', www.annemarie-kok.nl, 4 december 2019.
Kok, A., 'Stop de fictie van lokaal maatwerk', *NRC Handelsblad,* 30 april 2021.
Kok, A., 'Wie houdt er nog van politiek?', www.annemarie-kok.nl, 21 januari 2020.
Kok, A., 'Naar een volksdemocratie? Het rammelende representatie-concept van de staatscommissie-Remkes', voorzien van de inleiding 'Staatscommissie adviseert spreekbuisdemocratie', *De Hofvijver* (www.montesquieu-instituut.nl), 25 mei 2020.
Koreman, M., 'Investeren in steden vergroot alleen maar ongelijkheid. Ga voor de dorpen', *Trouw,* 13 oktober 2020.
Kruit, J., I.E. Salverda en K. Hendriks (2004), *Regionale identiteit van natuur en landschap. Een verkenning van een containerbegrip en de bruikbaarheid als sturingsinstrument,* Wageningen: Alterra.
Langsæther, P. E., & Stubager, R., 'Old wine in new bottles? Reassessing the effects of globalisation on political preferences in Western Europe', *European Journal of Political Research,* 58(4), 2019.
Latten, J., Kooiman, N., en& Bontje, M. (2017), 'Toenemende ruimtelijke verschillen in opleiding', *Demos,* 33(6), 2017.
Lijphart, A. (2012), *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six democracies,* New Haven, CT: Yale University Press.
Lim, S., en Tanaka, S., Multifaceted effects of globalisation on welfare attitudes. When winners and losers join forces, *The British Journal of Politics and International Relations* (2020).
Lysias (2020), *Werken aan welvarende regio's. Tussentijdse evaluatie systematiek Regio Envelop.*
McKay, L., W. Jennings, G. Stoker, 'Political Trust in the 'Places That Don't Matter'', in: *Frontiers in Political Science,* vol. 3, 2021.
Meer, T. van der, 'De politieke participatie-paradox', Staatsrechtkring (2018), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen,* Oisterwijk: WLP.
Meeus, T.-J., 'De versplintering als onze nieuwe vijand', *NRC Handelsblad,* 26 maart 2019.
Meeus, T.-J., 'Ik heb gelijk. Discussie gesloten. Kop houden!', *NRC Handelsblad,* 8 mei 2018.
Meeus, T.-J., 'Nieuwe waardigheid in een instabiele tijd', *NRC Handelsblad*, 25 augustus 2020.
Meeus, T.-J., 'Politiek en het verlies van collectieve feiten', *NRC Handelsblad,* 9 maart 2021.
Meeus, T.-J., 'Rechts won maar links regeert mee. Waarom?', *NRC Handelsblad,* 8 juni 2021.
Meeus, T.-J., 'Waarom heel Den Haag het verkeerde spel kon gaan spelen: integriteitsbingo', *NRC Handelsblad,* 26 september 2020.
Meuwissen, D.H.M. (1994), *Grondrechten,* Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.
Michels, A., en L. de Graaf (2017), Examining citizen participation. Local participatory policymaking and democracy revisited, *Local Government Studies,* 43(6).
Middelaar, L. van (2017), *De nieuwe politiek van Europa,* Groningen: Historische Uitgeverij.
Milikowski, F. (2020), *Een klein land met verre uithoeken,* Amsterdam: Atlas Contact.
Mitsch, F., N. Lee, en E.R. Morrow, ''Faith no more? The divergence of political trust between urban and rural Europe', *Political Geography,*

Volume 89, 2021.
Molema, M. ‘Groeien op krimpgebied: nieuwe perspectieven op regionale ontwikkeling’, *S&D,* 2021 (1).
Mudde, C. (2019), *The far right today,* Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
Munneke, S. (2016), ‘Maatwerk, gelijkheid, zeggenschap’, *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein,* Gijsbert Vonk (red.), Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
Munneke, S. en Kok, A., 'Nieuwe lokale democratie: goedbedoeld maar ondoordacht', www.socialevraagstukken.nl, 22 februari 2018.
Munneke, S., ‘De staatsrechtelijke rol van de gemeenteraad bij decentralisaties’, in: H. Bosselaar & G. Vonk (red.) (2013), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
Niemantsverdriet, T., ‘Acteren dat ik woedend ben? Nee, bedankt’, *NRC Handelsblad,* 16 mei 2015.
Noordhoff, I., ‘Koolhaas’ gelijk’, *Noorderbreedte,* 2 april 2020.
Noort, W. van, ‘Hoe je een ruzie op sociale media deëscaleert’, *NRC Handelsblad,* 11 augustus 2020.
Norris, P. en R. Inglehart (2019), *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism,* Cambridge: Cambridge University Press.
North Sea Port, https://www.northseaport.com/
NOS, ‘De nieuwe politieke kaart van Nederland: “Kloof tussen centrum en periferie groeit”’, 18 maart 2021.
NRC Handelsblad (2020), ‘Giftige sfeer op sociale media is bedreiging voor democratie’, 13 augustus 2020 (hoofdredactioneel commentaar).
Nu.nl, 'Gronings wordt nog altijd door honderdduizenden mensen gesproken' (interview met Goffe Jensma), 18 maart 2017.
Omtzigt, P. (2021), *Een nieuw sociaal contract,* Amsterdam: Prometheus.
Oomen, B., ‘Zet de democratische rechtsstaat expliciet in de Grondwet’, *NRC Handelsblad,* 19 mei 2021.
Paasi, A, ‘The Resurgence of the “Region” and “Regional Identity”. Theoretical Perspectives and Empirical Observations on Regional Dynamics in Europe’, *Review of international studies,* nr. 35, februari 2009.
Pels, D., ‘Stad zonder vrees’, *De Groene Amsterdammer,* 18 maart 2019.
Piekut, A., G. Pryce, G., en W. van Gent (2019), ‘Segregation in the twenty first century. Processes, complexities and future directions’, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie,* 110(3).
Planbureau voor de Leefomgeving (2020), *Brede welvaart in de regio.*
Pollitt, C. en G. Bouckaert (2017), *Public management reform. A comparative analysis-into the age of austerity,* Oxford: Oxford University Press.
PROOF Adviseurs en Kwink Groep (2020), *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020.*
Putters, K. (2019), *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving,* Amsterdam: Prometheus.
Raad van State (2017), *Jaarverslag 2016*.
Raad van State (2020), *Advies wetsvoorstel versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen.*
Raad van State (2020), *In gesprek. Bijdragen aan de dialoog over de rechtsstaat.*
Raad van State (2020), *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid.*
Raad van State (2021), *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen.*
Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2020), *Toegang tot de stad. Hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen.*
Raad voor het openbaar bestuur (2012), *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving.*
Raad voor het openbaar bestuur (2017), *Democratie is méér dan politiek alleen.*
Raad voor het openbaar bestuur (2020), *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving.*
Raad voor het openbaar bestuur (2020), *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen.*
Raad voor het openbaar bestuur (2021), *Droomland of Niemandsland. Uitgangspunten voor het besturen van regio's.*
Raad voor het openbaar bestuur (2021), *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking.*
Raad voor het openbaar bestuur (2021), *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen.*
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006), *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat.*
Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (2013), *Terugtreden is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein.*
Raspe, O. en M. van den Berge (2017), *Regionaal-economische groei in Nederland. Een typologie van regio’s,* Planbureau voor de Leefomgeving.
Raspe, O., J. Content en M. Thissen (2019), *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen,* Planbureau voor de Leefomgeving.
Raspe, O., M. van den Berge en T. de Graaff (2017), *Stedelijke regio’s als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?,* Planbureau voor de Leefomgeving.
Reijnders, M. (2020), Non-take-up of social support and its implications for social policies, dissertatie, RUL.
Reussing, G.H., M.J.G.J.A. Boogers & S.A.H. Denters (2018), ‘Gemeenteraden en regionale samenwerking’, in: J.P. Vollaard, G. Boogaard, J.T.J. van den Berg & M.J. Cohen (eds.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie,* Amsterdam: Boom.
Rhodes, R. A. (1994), The hollowing out of the state. The changing nature of the public service in Britain, *The Political Quarterly,* 65(2).
Riele, S. te, C. Huisman, L. Stoeldraijers, A. de Jong, C. van Duin en T. Husby (2019), *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose*

2019-2050. Belangrijkste uitkomsten, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek.
Rodríguez-Pose, A., 'The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)' *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society,* 11 (1), 2018.
Rodrik, D., 'Why does globalization fuel populism? Economics, culture, and the rise of right-wing populism', *Annual Review of Economics,* 13, 2020.
Rooduijn, M., S.L. de Lange, en W. van der Brug, A populist Zeitgeist? Programmatic contagion by populist parties in Western Europe, *Party politics*, 20(4), 2014.
Rusman, F. 'Groei islamofobie is een mythe', *NRC Handelsblad*, 11 december 2015.
Safranski, R. (2003), *Hoeveel globalisering verdraagt de mens?*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.
Schaake, M., 'En zo bereikte het internet het Capitool', *NRC Handelsblad,* 8 januari 2021.
Schaap, P-M., 'Geestverruimend optimisme', *Noorderbreedte,* 31 maart 2020.
Scheffer, P., 'Wraak van de geografie', *NRC Handelsblad*, 3 april 2012.
Schnabel, P. (2018), *Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht. Het gevoel van Nederland,* Amsterdam: Prometheus.
Schouten, C. (2020), *Rede van Fryslân,* www.rijksoverheid.nl.
Simon, C. (2005), *Ruimte voor identiteit. De productie en reproductie van streekidentiteiten in Nederland*, dissertatie Rijksuniversiteit Groningen.
Smeekes, A. en L. Mulder (2016), Verliesgevoelens in relatie tot de multi-etnische samenleving onder autochtone Nederlanders, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Working Paper 22.
Smouter, K., 'Noaberschap sells. Het achterland als voorhoede', *De Groene Amsterdammer,* 7 oktober 2020.
Sociaal en Cultureel Planbureau (2019), *Burgerperspectieven 2019/4.*
Sociaal en Cultureel Planbureau (2019), *Denkend aan Nederland.*
Sociaal en Cultureel Planbureau (2021), *Dealen met de grote wereld. Globalisering in de publieke opinie en op het werk.*
Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Kim Putters presenteert boek over smeulende kwesties in de samenleving', 21 februari 2019, persbericht.
Sommer, M. 'Kindertoeslagaffaire was het gevolg van voorafgaande sentimentaliteit', de *Volkskrant,* 1 januari 2021.
Sporrel, L., '"Wij weten het niet meer". Noodkreet uit Stadskanaal over bezuinigingen echoot in Tweede Kamer. GroenLinks stelt vragen aan minister Ollongren', *Dagblad van het Noorden,* 7 oktober 2020.
Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018), *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans,* Amsterdam: Boom.
Steenvoorden, E., 'Maatschappelijk pessimisme heeft gevolgen voor de democratie', www.socialevraagstukken.nl, 25 augustus 2016.
Steur, B., E. van Doorne en T. Zandstra (2017), *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur. Strategische verkenning,* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Stiglitz, J., 'Globalization and its new discontents', *Project Syndicate,* 5(8), 2016.
Stoker, J. en H. Garretsen, 'Maatschappelijk onbehagen bestrijd je met heldere politieke keuzen', *FD,* 6 januari 2020.
Stornebrink, W., 'In gesprek met: Prof. dr. Caspar van den Berg', 2020.
Studiegroep Openbaar bestuur (2016), *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven,* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Studiegroep ruimtelijke inrichting landelijk gebied (2021), *Kiezen én delen.*
Tjeenk Willink, H. (2018), *Groter denken, kleiner doen. Een oproep,* Amsterdam: Prometheus.
Tjeenk Willink, H., 'Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink. Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord)', 27 juni 2017, www.kabinetsformatie2021.nl.
Tjeenk Willink, H., 'Eindverslag informateur Tjeenk Willink 30 april 2021', 30 april 2021, www.kabinetsformatie2021.nl.
Tjeenk Willink, H., 'Kamer moet bij Toeslagen zelf in de spiegel kijken', *NRC Handelsblad,* 13 januari 2021.
Tjeenk Willink, H., Dankwoord na toekenning Comenius-prijs 2017, 17 maart 2018.
Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Hurenkamp en J. Schmidt (2015), *Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek,* UvH/Amsterdam University Press.
Tonkens. E., 'Als overheid zich terugtrekt participeren mensen juist minder', *NRC Handelsblad,* 1 november 2014.
Turnhout, M. van, 'Filosoof Peter Venmans over een vergeten deugd: "Er was een tijd waarin discretie hoog gewaardeerd werd"', *Trouw,* 25 februari 2019.
Ubels, H. (2020), *Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance*, dissertatie RUG.
Valk, G. en M. Lievisse Adriaanse, 'Politici wilden luisteren, maar zagen alleen nog boze burgers', *NRC Handelsblad,* 26 juni 2019.
Veelen, A. van, 'Gevangen in verhalen', *NRC Handelsblad,* 28 juni 2021.
Veeneklaas, F. R., & Vader, J. (2010), Demografie in de Natuurverkenning 2011. *Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011 (No. 194*), Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
Veerman, C., A. Geuze en C. Sijbesma, 'Til ruimtelijke ordening weer naar het Rijk in één ministerie', *NRC Handelsblad,* 3 maart 2021.
Verhey, L.F.M., 'Constitutionele rechtsvorming. Balanceren tussen continuïteit en verandering', in: Ettekoven, B-J. van (e.a.) (2018), *Rechtsorde en bestuur. Liber amicorum aangeboden aan Piet Hein Donner,* Den Haag: Boom Juridisch.
Verhey, L.F.M., *Posttruth politics. Een bedreiging voor de democratische rechtsstaat?* (werktitel, te verschijnen).
Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, Den Haag 2017.

Visser, M., M. Gesthuizen en P. Scheepers (2018), 'The crowding in hypothesis revisited. New insights into the impact of social protection expenditure on informal social capital', *European Societies* (20)2.
Voogd, J. de (2017), *Zicht op verschil Een verkenning naar stemgedrag en ruimte in Nederland,* Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Voogd, J. de, 'De Randstad bestaat niet', *AD,* 29 januari-23 maart 2021.
Voogd, J. de, R. Cuperus (2021), *Atlas van afgehaakt Nederland,* Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (te verschijnen).
Vos, N., 'Goed omgaan met wat opa en oma opbouwden verwarren stadsmensen met niet openstaan voor nieuwe dingen' (interview met Jenny Douwes), *AD,* 16 augustus 2020.
Vries, A. de, 'Sorry, ik heb een regionale identiteit', *Noorderbreedte,* januari 2010.
Vries, G. de, 'Politiek van preken en van praktijken. Het "normen- en waardendebat" als reactie op de "verplaatsing van de politiek"', in: P.T. de Beer, C.J.M. Schuyt (red.) (2014), *Bijdragen aan waarden en normen,* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam: Amsterdam University Press.
Vuijsje, H., 'Straks altijd onderweg?', *NRC Handelsblad,* 5 juni 2020.
Vulpen, B. van en M. Schulz, 'Maatschappelijke onbehagen in de periferie', www.socialevraagstukken.nl, 19 april 2017.
Vulpen, B. van, B. Bock en C.F. van den Berg (2021), *A Geography of Distributive Injustice in the Netherlands,* Conferentiepaper.
Westerman, P. (2018), *Outsourcing the Law. A Philosophical Perspective on Regulation,* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003), *Waarden, normen en de last van het gedrag.*
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek.*
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012), *Vertrouwen in burgers.*
Wijnberg, R., 'We zijn het veel meer eens dan we denken', *De Correspondent,* 24 december 2019.
Winter, M. de (2020), *Graanrepubliek Oldambt. The use of regional identities in regional branding for tourism*, masterscriptie RUG.
Wuthnow, R. (2019), *The left behind. Decline and Rage in Small-Town America,* Princeton University Press.
Zielonka, J. (2014), *Is the EU doomed?,* Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
Zonderop, Y., 'De politiek is overvraagd', *De Groene Amsterdammer,* 8 maart 2017.

Centrale begrippen in gedachtegoed rapport

Generiek maatschappelijk onbehagen (GMO)
Regionaal maatschappelijk onbehagen (RMO)
Onbehagen-kluwen
Onbehagen-spiraal
Psychologisch paradigma
Emotiecultuur
Populisme
Radicalisering van het politieke midden
Fortuynfuik

Pragmatisme
New Public Management

Perifere proteststem
Een geografisch patroon van onbehagen
Open regionale identiteit
Continuüm-denken
Intrinsieke interesse voor regio's

Serieuzer binnenlands bestuur
Rechtsgelijkheid
Provincie nieuwe stijl
Deconcentratie

Robuuste politieke concepten
Pluralisme
Politieke gemeenschap
Ruimtelijke gemeenschap
Democratische rechtsstaat
Indirecte democratie
Rechtsstatelijke cultuur
Rechtsstatelijke grammatica
Constitutionele geletterdheid
Sociale grondrechten
21ste-eeuws stelsel van basisvoorzieningen
Wederkerigheid

Andere politiek
Nieuw ministerie van Ruimte
Sterker ministerie van BZK als hoeder van rechtsstatelijk-democratisch openbaar bestuur
Verbetering ambtelijk vakmanschap
Meer aandacht voor Europa

Geraadpleegde deskundigen en bestuurders

Margreeth de Boer
Onder meer oud-minister van VROM en oud-burgemeester van Leeuwarden

Marcel van Dam
Adviseur van gemeenten en provincies, interim-raadsgriffier, onderzoeker en publicist

Sofie Dreef
Promovendus op het gebied van regionale samenwerking aan de Rijksuniversiteit Groningen

Jan Franssen
Lid van de Afdeling advisering van de Raad van State (tot 1 juli 2021) en oud-voorzitter van het IPO

Adriaan Geuze
Oprichter en mededirecteur van West 8 urban design & landscape architecture en bijzonder hoogleraar landschapsarchitectuur aan Wageningen University

Michiel Herweijer
Hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Joks Janssen
Hoogleraar brede welvaart in de regio aan Tilburg University

Jetta Klijnsma
Commissaris van de Koning in de provincie Drenthe en onder meer oud-staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ingvar Koenders
Senior beleidsmedewerker bestuurlijke organisatie, provincie Fryslân

Solke Munneke
Hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen

René Paas
Commissaris van de Koning in de provincie Groningen

Tom Postmes
Hoogleraar sociale psychologie aan de Rijksuniversiteit Groningen

Karel Smouter
Chef mediaredactie en voormaling correspondent Oost-Nederland van NRC Handelsblad

Josse de Voogd
Zelfstandig onderzoeker op het raakvlak van ruimte, politiek en samenleving

Bram van Vulpen
Promovendus op het gebied van regionale ongelijkheid en ruimtelijke rechtvaardigheid aan de Rijksuniversiteit Groningen

Leden begeleidingscommissie

Marc Hameleers
Ministerie van LNV/manager Regio Portefeuille

Monique Hootsmans
Ministerie van LNV/Regio Portefeuille

Gydo Jansen
Ministerie van LNV/Regio Portefeuille

Janin Rooijakkers
Ministerie van LNV/Regio Portefeuille

Jelle Wijnstok
Ministerie van LNV/Regio Portefeuille

Coen Zoon
Ministerie van LNV/BPZ

Tom Cordeweners
Ministerie van BZK/KIEM

Sjef Ederveen
Ministerie van EZK/AEP

LNV Dealmakers Regio Portefeuille:

Renze Brouwer
Monique Hootsmans
Gydo Jansen
Janin Rooijakkers
Christien Stoker
Jelle Wijnstok
Judith van der Zwan

Over de auteurs

Caspar van den Berg is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Voor zijn proefschrift getiteld *Transforming for Europe: The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance* (Leiden 2011) ontving hij de Van Poeljeprijs. In 2013-2014 was hij visiting research fellow aan Princeton University. Hij is auteur van tientallen publicaties over het functioneren van het openbaar bestuur op Europees, nationaal en subnationaal niveau. Zijn recentste boek, *Policy Consultancy in Comparative Perspective,* verscheen in 2020 bij Cambridge University Press. De afgelopen jaren heeft hij veelvuldig bijgedragen aan het wetenschappelijke en publieke debat over toenemende verschillen tussen binnenlandse regio's, in economisch, sociaal-cultureel en politiek opzicht. Verder is hij als senior research fellow verbonden aan de Universiteit Leiden en als decaan van de Opleiding Metropool aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Annemarie Kok studeerde filosofie en journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen en is onderzoeker-publicist op het snijvlak van samenleving, politiek, openbaar bestuur en de democratische rechtsstaat. Daarnaast is zij docent 'publieksgericht schrijven' binnen drie masteropleidingen wijsbegeerte van de Rijksuniversiteit Groningen. Eerder was zij werkzaam als correspondent Noord-Nederland van dagblad Trouw en als hoofdredacteur van tijdschrift Noorderbreedte. Boekpublicaties van haar hand zijn *Randland. Portret van de Friese en Groningse kuststrook* (Contact 2001), *Binding genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven* (Trancity-Valiz 2017) en *Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur* (Trancity-Valiz 2018). Ze schrijft een blog dat is te vinden op www.annemarie-kok.nl.

Colofon

Deze publicatie kwam tot stand in
opdracht van het ministerie van Landbouw,
Natuurbeheer en Voedselkwaliteit

© Ministerie van LNV / Caspar van den Berg
en Annemarie Kok, 2021

Met dank aan:
Alexandre Belloir, Sylvia de Boer, Sylke Clemens
en Corwin de Wolff

Vormgeving
David-Imre Kanselaar