Gesprekken door het land

Onderdeel van Elke Regio Telt!

TwynstraGudde

Inhoud

1. Context van de opdracht 3
1.1. Aanleiding 4
1.2. Opdracht 5
1.3. Aanpak 6

2. De rode draden 10
2.1. Inhoudelijke opgaves 11
2.2. Knelpunten in de interactie 13

3. Behoeftes voor vervolg 23

4. Concrete ideeën 27

5. Tot slot 30

Spoken word

Ik denk dat jullie het al hebben gezien,
ik was het alleen even vergeten
Ik blijk een lichaam te hebben
en misschien waren jullie het ook vergeten
maar jullie hebben allemaal ook een lichaam

En dat we dat soms vergeten is niet zo gek,
want onze lichamen leven in een land
waar het hoofd
aan het hoofd staat

Dus ontspan je lijf
en laat jezelf landen
in lichaam Nederland

1. Context van de opdracht

1.1. Aanleiding

In het rapport Elke Regio Telt! (ERT) stellen de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI), de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) dat Nederland zich in haar beleid te lang heeft gericht op het vooral sterker maken van wat al sterk is en dat dit mede heeft geleid tot het structureel achterblijven van een aantal regio's én een laag vertrouwen in het Rijk. De Rijksoverheid heeft het rapport omarmd en aangekondigd aan de slag te gaan met de adviezen uit dit rapport. Onderdeel daarvan is dat het Rijk, samen met de regio, toewerkt naar een programmatische gebiedsaanpak voor de verbetering van de leefbaarheid in regio's aan de randen van het land.

Om tot deze programmatische gebiedsgerichte aanpak te komen, is het plan opgevat om dialogen te organiseren met specifieke regio's. Dialogen die gaan over de regionale opgaves en wat er in wisselwerking tussen Rijk en Regio nodig is om een betekenisvolle verandering te realiseren waardoor de regio's er op termijn structureel op vooruitgaan.

1.2. Opdracht

TwynstraGudde is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd om deze regiodialogen te ontwerpen, te faciliteren en naar aanleiding daarvan te adviseren over de wijze waarop een langjarige samenwerking moet worden vormgegeven. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten meegegeven:

- In beeld brengen wat volgens de regio belangrijke opgaves zijn in de betreffende regio's.
- Op zoek gaan naar kansen en knelpunten in de interactie tussen Rijk en regio.
- Een bijdrage leveren aan de versterking van de relatie tussen Rijk en regio.
- Voorbij de cijfers gaan, maar ook kijken naar met name de beleving en ervaring in de regio.
- Betrokkenheid van Rijksoverheid, provincie, gemeenten en regionale maatschappelijke partners.
- Gesprek op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau.
- Hierbij was de aanvullende de afspraak dat TwynstraGudde het traject in nauwe samenwerking met het programma Regio's aan de grens, de opdrachtgever van BZK, zou ontwikkelen en uitvoeren zodat we gedurende het traject op basis van de actualiteit en voortschrijdend inzicht konden bijsturen.

BZK heeft de regio's aangedragen met wie zij een dialoog wilde voeren. Deze regio's zijn: Zeeuws-Vlaanderen, Twente, Kop van Noord-Holland, Zuid-Limburg, Midden-Limburg, Noord-Limburg, Achterhoek, Zuid- en Oost-Drenthe, Zuidoost-Fryslân en Noard-Fryslân en Noord- en Oost-Groningen[1].

[1] Op het moment van schrijven van dit stuk dienen de regioreflectie in Midden-Limburg en de dialoogsessie inclusief regioreflectie in Groningen nog plaats te vinden. In overleg met Groningen is ervoor gekozen, vanwege andere lopende trajecten, om een ander tijdspad te hanteren. De inzichten en informatie uit deze dialogen worden wel meegenomen in de verdere uitwerking van de programmatische aanpak.

Beoogd resultaat

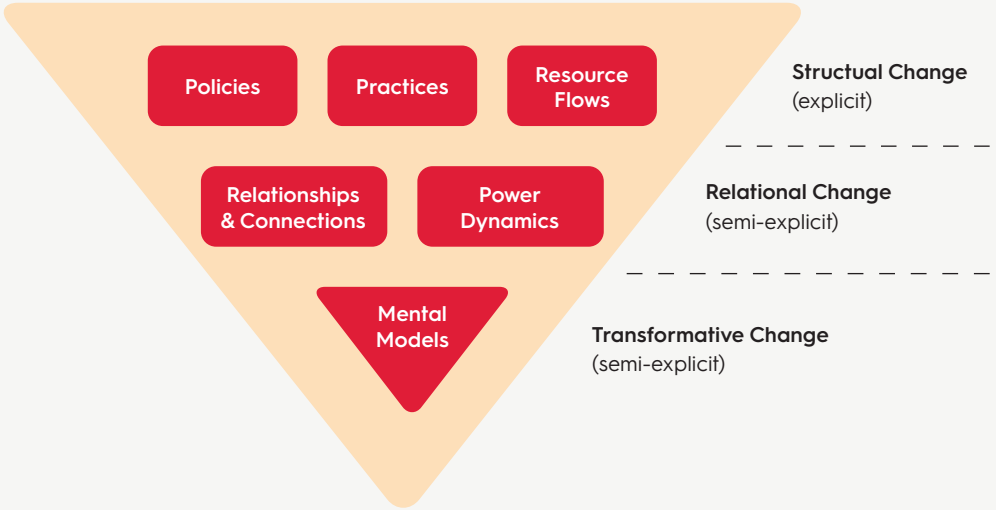
- Ontwerpen en faciliteren van 11 regiodialogen.
- Een beknopt overzicht van de belangrijkste resultaten per regio.
- Een beknopt rapport met een overzicht van de rode draden in termen van knelpunten en handelingsperspectieven voor een langjarige samenwerking.

1.3. Aanpak

Opzet van de regiodialoog: vanuit andere wereldbeelden naar oplossingsrichtingen

Mensen zijn geneigd om direct naar een oplossing te zoeken als een probleem zich voordoet. Dat is meestal heel effectief. Maar in complexe vraagstukken levert deze neiging vaak schijnoplossingen op: oplossingen die anders lijken, maar tot eenzelfde uitkomst leiden en het onderliggende probleem in stand houden. We gaan bijvoorbeeld direct op zoek naar de verandering van beleid, wet – en regelgeving of financieringsstromen. Dit zijn, kijkend naar de figuur hiernaast, aanpassingen in structuur (structual change, de bovenste laag in de figuur hiernaast). Een subsidie vervangen door een andere subsidie, een norm wijzigen in een andere norm of alleen aandacht hebben voor de economische kracht van de betreffende regio's (sterk maken wat sterk is), zijn alle oplossingen vanuit dezelfde onderlinge verhouding en dezelfde mentale modellen (de onderste twee lagen). Dit heeft het risico in zich dat er niets verandert. Wanneer er daadwerkelijk een systeemverandering nodig is, moet eerst op een andere manier worden gekeken en is het nodig om vanuit een ander mentaal model te gaan werken. Dat doen we door naar verschillende lagen van een vraagstuk te kijken (alle drie de lagen uit het model hiernaast). Pas dan is er ruimte om in de interactie en oplossingen tot vernieuwing te komen.

Six Conditions of Systems Change



Bron: The water of systems change. Kania, Kramer and Serge 2018

De maatschappelijke opgaves waar de betreffende regio's voor staan zijn met recht complex te noemen. Vergrijzing, ontgroening, bereikbaarheid, voorzieningenaanbod, vertrouwen in instituties en intergenerationele achterstanden zijn allemaal met elkaar verbonden en hebben zich in de loop van tientallen jaren ontwikkeld. Het inzetten van meer van dezelfde interventies (bijvoorbeeld nieuwe generieke normen of een nieuwe incidentele middelen) zal hoogstwaarschijnlijk niet leiden tot de gewenste duurzame verandering voor deze regio's. Ook hier geldt dat we voor een langjarige samenwerking op een andere wijze naar die samenwerking moeten kijken.

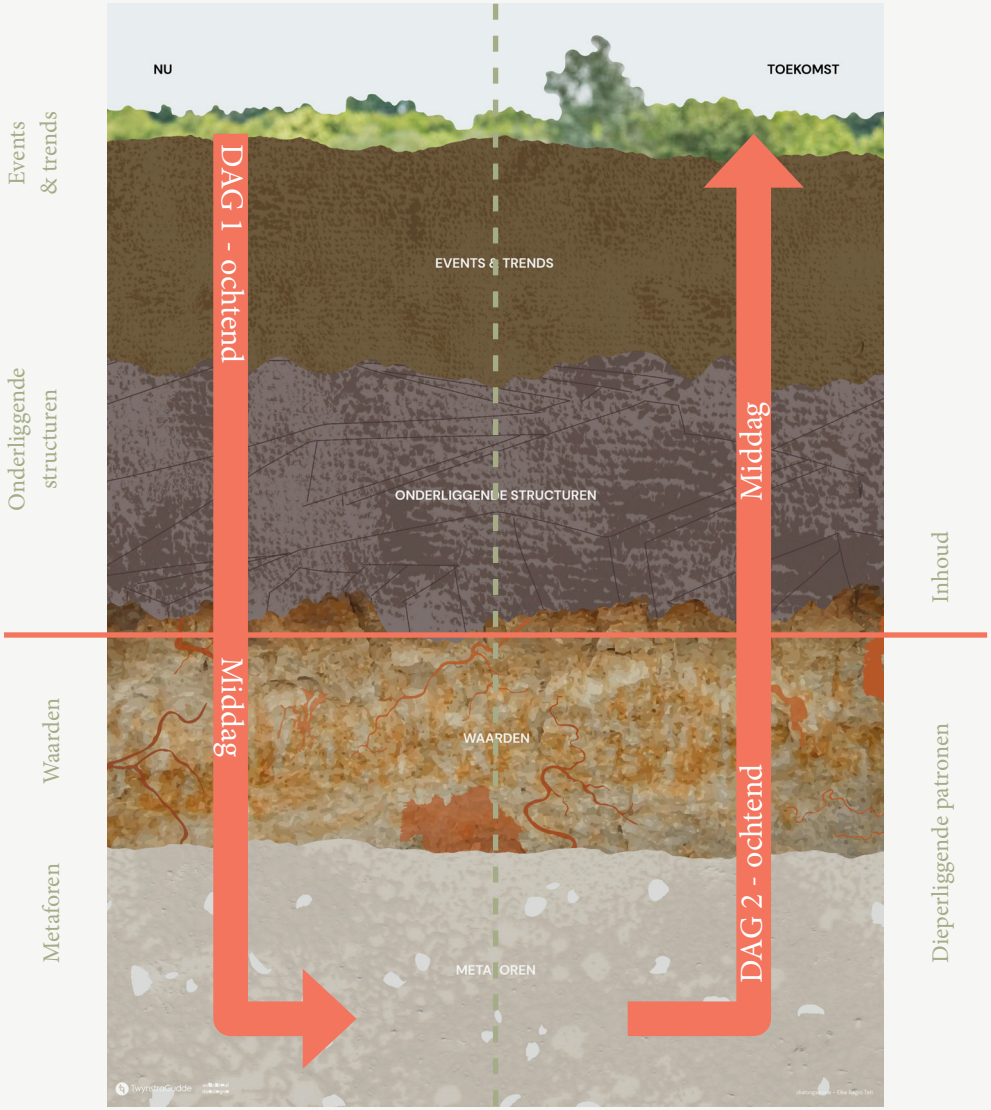
Aanpak

De regiodialoog bestaat uit een inhoudelijke voorbereiding in de vorm van een regiokaart en twee gesprekken; een tweedaagse met ambtenaren uit verschillende overheidslagen (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen), regionale maatschappelijke partners (o.a. zorg-, onderwijs- en kennisinstellingen, inwonersinitiatieven en woningbouwcorporaties), bedrijfsleven en inwoners en daaropvolgend een afsluitende regioreflectie met directeuren/DG's van het Rijk en regionale bestuurders.

Regiokaart

Regio's weten zelf heel goed wat er in de regio speelt. Daarom hebben we de regio gevraagd om ter voorbereiding op de dialoog een "regiokaart" te maken. Deze regiokaart vormt het gezamenlijke inhoudelijke vertrekpunt voor alle deelnemers. Het product beschrijft de identiteit en relevante kenmerken van de regio, de interbestuurlijke trajecten die er al lopen en liepen, en de belangrijke opgaves voor de regio. In enkele regio's is hierbij ook aandacht voor brede welvaart vanuit een monitor of kennisinstituut opgenomen en een cijfermatige onderbouwing.

Aanvullend heeft PON&TELOS in opdracht van BZK per regio een cijfermatig regioprofiel opgesteld over de brede welvaart. Deze cijfers gaan over bijvoorbeeld wonen, cultuur, welbevinden, veiligheid, gezondheid, mobiliteit en sociale samenhang. De profielen gaan niet over de ervaring van mensen uit de regio, maar zijn opgebouwd uit meetbare indicatoren. De regioprofielen zijn, net zoals de regiokaarten, ter voorbereiding meegestuurd naar de deelnemers. Hierbij is het de kunst om "door deze cijfers heen" te kijken: hoe ervaren de inwoners het wonen, werken en leven in deze regio's in de dagelijkse praktijk? En komt dit overeen met wat de cijfers zeggen?



Interviews

Elke Regio Telt! gaat over mensen die leven, wonen en werken in kernen, dorpen, steden en regio's. Omdat de tweedaagse regiodialoog voor een groot deel zou gaan over de interactie tussen Rijk en regio, hebben we bewust besloten om inwoners, ondernemers en andere maatschappelijke partners voor een beperkt deel van de tweedaagse uit te nodigen. Om de echte verhalen van echte mensen niet te vergeten tijdens de gesprekken, hebben per regio vijf interviews met inwoners plaatsgevonden. Deze interviews zijn verhalend opgeschreven en - geïllustreerd met foto's - op dozen in de ruimte geplaatst waar de dialoogsessie plaatsvonden, ter illustratie en inspiratie voor de inhoudelijke gesprekken.

Tweedaagse regiodialoog

De kern van de regiodialoog zit in de tweedaagse. Deze bijeenkomst vond in de regio plaats en hierbij waren steeds ambtenaren van gemeenten, provincie en Rijk aanwezig alsmede regionale maatschappelijke partners (denk aan inwonersinitiatieven, zorginstellingen, scholen, kennisinstellingen en ondernemers). Met een kerngroep van 20 tot 30 personen hebben we in twee dagen met elkaar onderzocht welke structuren onder de knelpunten liggen en hoe de interactie tussen Rijk en regio daarin een rol speelt. Vervolgens is nagedacht over wat nodig is voor een betekenisvolle verandering in de ontwikkeling van de regio.

Op dag 1 richtten we ons op huidige situatie. De opgaves, zoals benoemd in de regiokaart, vormden het inhoudelijke vertrekpunt. In groepen zijn per opgave concrete initiatieven en projecten geïnventariseerd en aan de hand daarvan is onderzocht welke economische, institutionele en culturele structuren belemmerend werken en tot knelpunten leiden. Vervolgens is aan de hand van metaforen verkend welke onzichtbare ideeën of overtuigingen ten grondslag liggen aan deze structuren. Op dag 2 hebben de deelnemers constructieve metaforen bedacht die de op de eerste dag gevonden ideeën

of overtuigingen uitdagen. Van daaruit is besproken wat dat betekent voor de knelpunten van de eerste dag en de wisselwerking tussen Rijk en regio. De grondlagen zoals in de figuur op de vorige pagina afgebeeld, fungeerden als wegwijzer tijdens de twee dagen.

Regioreflectie

De regioreflectie is een dagdeel waarop bestuurders uit de regio, de provincie en het waterschap en directeuren/DG's vanuit verschillende departementen van het Rijk, met elkaar in gesprek gingen. Tijdens de regioreflectie stonden we stil bij de resultaten van de tweedaagse en checkten we of deze herkend werden. Vervolgens gingen we in gesprek over de uitgangspunten voor een langjarige samenwerking en hoe die er in deze regio uit zou zien. Dat laatste gebeurde onder de noemer van Regionale Route; deze hebben we in beeld hebben gebracht door lopende trajecten en actoren te verzamelen (zodat er geen dubbel werk gedaan wordt) en door te bekijken welke eerste stappen we kunnen zetten om met elkaar langjarig samen te werken.

2. De rode draden

2.1. Inhoudelijke opgaves

De regiokaarten vormen het inhoudelijke vertrekpunt voor de dialoogsessies. Hierin hebben de regio's o.a. urgente opgaves omschreven. Aanvankelijk was de gedachte dat hier mogelijk heel verschillende opgaves uit zouden komen. En natuurlijk, in de lokale of regionale context hebben deze opgaves per definitie een andere uitwerking, maar we hebben vooral veel overeenkomsten gevonden in de opgave.

Overeenkomsten

- In alle regio's worden de opgaves bereikbaarheid, beschikbaarheid van voorzieningen, krapte op de arbeidsmarkt en druk op gemeenschappen (sociaal weefsel, verenigingsleven) genoemd.
- Vergrijzing en ontgroening (vertrek jongeren) zijn hiervoor de bepalende onderliggende trend. Daarbij wordt vergrijzing als een opzichzelfstaande oorzaak gezien en is ontgroening enerzijds de oorzaak van verschraling en anderzijds het gevolg daarvan, en daarmee een multiplier op de maatschappelijke last van vergrijzing.
- Bereikbaarheid van voorzieningen als onderwijs en zorg is beperkt en met het wegvallen van voorzieningen wordt deze bereikbaarheid nog beperkter. In regio's waar de afstanden groot zijn, zoals aan de randen van Nederland, maakt dit de opgave nog zwaarder. Zowel bereikbaarheid als beschikbaarheid van voorzieningen is een essentieel vraagstuk in deze regio's. Ondanks - of dankzij - het feit dat bereikbaarheid overal als zeer essentieel ervaren wordt, wordt het bijna overal ook ervaren als een soort sluitstuk.
- De krapte op de arbeidsmarkt is weliswaar in heel Nederland een uitdaging, maar in deze regio's waar de effecten van ontgroening en vergrijzing nog voelbaarder zijn, wordt deze uitdaging nadrukkelijker ervaren. Daarnaast heeft aan aantal regio's te maken met een eenzijdige arbeidsmarkt die getypeerd wordt door MKB; er is minder sprake van grote (nationale ofwel internationale) bedrijven.
- Het sociaal weefsel waar veel van de regio's op leunen staat onder druk doordat regio's vergrijzen. Als voorzieningen verdwijnen (w.o. cultuur, opleidingen, ontmoetingsplekken, winkels), trekken jongeren vaak weg. Daarnaast horen we in verschillende interviews dat het verenigingsleven, dat van vitaal belang is voor het in stand houden van dat sociale weefsel, aan zoveel wet- en regelgeving moet voldoen en te maken heeft met bezuinigingen, dat het steeds minder aantrekkelijk wordt voor mensen om zich hier structureel aan te verbinden. Daarmee wordt een vicieuze cirkel zichtbaar: het verenigingsleven komt extra onder druk te staan naarmate er steeds minder betrokken inwoners in deze regio's wonen; daardoor komt het sociaal weefsel in de regio's vervolgens verder onder druk te staan (en ze als minder aantrekkelijk worden ervaren).
- In algemene zin worden overal bereikbaarheid en het aanbod van voorzieningen, en de verbinding met de omgeving als belangrijkste hefbomen gezien.

Aanvullende kenmerken

Een aantal regio's heeft, aanvullend op wat we overal terugzien, nog een aantal kenmerken:

- Grensligging. Veel regio's hebben te maken met grensligging. Het meest nadrukkelijk komt dit aan de orde in Zeeuws-Vlaanderen, Zuid- en Oost-Drenthe, Noord-Limburg, Midden-Limburg en Zuid-Limburg.
- In een aantal regio's is nadrukkelijk sprake van intergenerationele sociaal maatschappelijke achterstanden. Achterstanden die van generatie op generatie via het gezin worden doorgegeven. Dit werd het meest evident in Zuid- en Oost Drenthe en in Zuid-Limburg.
- In Twente worden de verschillen tussen de steden - Almelo en Hengelo - en het landelijk gebied als groot ervaren.
- In o.a. Zeeuws-Vlaanderen, Zuid- en Oost Drenthe, delen van Zuid-Limburg en de Kop van Noord-Holland heeft de woonopgave specifieke kenmerken. Er is een mismatch tussen vraag en aanbod door de veelal verouderde bestaande voorraad en het grote aandeel grondgebonden, vaak particuliere, woningen. De combinatie van grote woningen in eigen bezit en een lager inkomen van inwoners zorgt vaker dan gemiddeld voor verkrotting en verduurzaming van de woning blijft uit. Dit vraagt, naast extra bijbouwen, om herstructurering en sloop-nieuwbouw, wat een dure aangelegenheid is voor gemeenten. Daarnaast speelt in de plattelandsregio's dat het moeilijk is om in aanmerking te komen voor Rijkssubsidies omdat de woningbouwopgave zich niet leent voor de door het Rijk gestelde normeringen.
- Zeeuws-Vlaanderen, Zuid- en Oost-Drenthe en de Achterhoek benoemen expliciet het dalende vertrouwen in de (Rijks)overheid en instituties, en een afstand tussen de regio en Den Haag. Tijdens de regiodialoog in Noard-Fryslân kwam dit ook aan bod. Zuid-Limburg toont een kaart waarop het politiek vertrouwen in de regio laag is.

Een glazen wand rond Zuid-Limburg*

"Hoewel je de grens bijna nergens meer ziet, is het een glazen wand rond om de provincie heen", schrijft Floor Milikowski in haar boek Een klein land met verre uithoeken over de 220 kilometer grens die om Zuid-Limburg heen ligt. "Zonder grenzen heeft de regio volgens de Atlas van gemeenten wat betreft aantrekkingskracht op bedrijven en arbeidskrachten de potentie om de tweede regio van Nederland te zijn, na de Randstad." Maastricht, Heerlen, Hasselt, Luik, Eupen en Aken vormen een sterke stedelijke gordel. "Voordat de landsgrenzen ontstonden, vormden ze cultureel en economisch gezien een geïntegreerd geheel rondom het hertogdom Limburg."

"De canon van Limburg heeft niets met die van Nederland te maken. Het gaat over gebeurtenissen in Aken, Luik en Namen."

Tegenwoordig laten veel mensen zich toch tegenhouden door de grens. Milikowski interviewt een winkeleigenaresse op 300 meter vanaf de Belgische grens. Ze krijgt bijna nooit klanten uit het buurland: "Alleen tijdens de opruiming, want dat heb je daar veel minder. Het mag in België pas vanaf 1 juli." Ook werken in het ene land en wonen in het andere land gebeurt weinig. Ze spreekt een dorpsbewoner uit Berg en Maas die vertelt: "Een kennis van mij ging werken in België, hij kreeg meteen een brief van de Sociale Verzekeringsbank dat hij werd gekort op zijn AOW. Ik kijk wel uit!" Wat mensen ondanks de grens wel veel doen, is boodschappen in Duitsland. Dezelfde dorpsbewoner zegt: "Het is hier een kwartiertje vandaan en het is daar 20% goedkoper." De winkeleigenaresse beaamt dat; ook zij doet haar boodschappen in Duitsland.

"De canon van Limburg heeft niets met die van Nederland te maken. Het gaat over gebeurtenissen in Aken, Luik en Namen."

2.2. Knelpunten in de interactie

In de dialogen zijn we op dag 1 ingegaan op de knelpunten die in regio's worden ervaren. We zijn begonnen vanuit inhoudelijke vraagstukken om vervolgens daar bovenuit te stijgen en te kijken welke knelpunten in de regio nu echt ervaren worden. Niet op één sectoraal onderwerp of domein, maar veel meer op systeemniveau: in de interactie tussen Rijk en regio. De rode draden uit de hierover gevoerde gesprekken hebben we hierna geformuleerd.

Landelijke normen versus regionale praktijk

De regio ervaart een Rijksoverheid die vooral landelijke en generieke normen hanteert, bijvoorbeeld voor mobiliteit, zorg en onderwijs. Op dit moment zijn er weinig mogelijkheden om van deze normen af te wijken. Deze normen zijn bepalend voor of voorzieningen voort blijven bestaan of waar investeringen landen. Vaak zijn deze generieke normen echter gebaseerd op landelijke gemiddelden die in de regio verkeerd uitpakken, simpelweg doordat er minder mensen wonen in een bepaalde doelgroep en bijvoorbeeld afstanden groter zijn. Daarin wordt het volumedenken als leidend ervaren. Het voortbestaan van voorzieningen wordt afhankelijk gesteld van een bepaalde volumevraag op dat moment, terwijl het voorbestaan of aanvullen van een voorziening juist kan leiden tot een toenemende vraag en andersom: de regio's hebben in de afgelopen decennia gezien dat de afname van een voorziening ook tot een afname van de vraag kan leiden.

"Volgens mij is dit de enige middelbare school in twintig kilometer. Dus deze school moet sowieso blijven."

Docent en leerlingen aan het woord

Interview uit de Kop van Noord-Holland

"Dit is mijn oude school. Ik ben verknocht aan de omgeving", vertelt een middelbare-schooldocent Biologie. "Ik kan hier de duinen en bossen in, zeilen op het IJsselmeer, voor de film naar Hoorn en naar Amsterdam als ik echt uit wil. Met de auto is het goed te doen. De files staan altijd de andere kant op."

Als aan drie leerlingen wordt gevraagd wat ze zouden willen veranderen aan hun leefomgeving, dan noemen ze drie dingen. Een Hbo-school want die zit nu alleen in Alkmaar en die is niet zo goed aangeschreven. Meer winkels, want ze moeten nu ver reizen om te gaan shoppen en/of makkelijkere manieren om jezelf te verplaatsen. "Ik moet alleen al een half uur naar een bushalte fietsen. Ik snap ook wel dat het niet erg realistisch is om hier opeens midden op het platteland een winkelcentrum te plaatsen, maar als alles wat meer toegankelijk wordt, wordt het wel beter."

En wat moet er in ieder geval in de Kop blijven? "De Albert Heijn", zeggen de leerlingen lachend. En verder de dorpsfeesten, carnaval en de sporthal. En tot slot de school zelf.

Zo leidt het sluiten van scholen - doordat er te weinig leerlingen zijn - in een regio die al last heeft van ontgroening - tot het wegtrekken van nog meer jonge gezinnen. Daardoor kunnen (sport)verenigingen ook niet meer open blijven en trekken er nóg meer mensen weg. Dit heeft op haar beurt weer gevolgen voor het sociale weefsel in de regio; schoolpleinen, speelplaatsen en sportverenigingen zijn belangrijke ontmoetingsplaatsen. En in veel regio's die onder Elke Regio Telt! Vallen, zijn veel openbaar-vervoerverbindingen verdwenen of geminimaliseerd. Dat maakt dat veel inwoners afhankelijker zijn geworden van de auto en dat vooral studenten en ouderen die geen auto zich moeilijker kunnen verplaatsen en/of afhankelijker worden. In de bezochte regio's wordt het gemist dat er vanuit het Rijk weinig inbeeldingsvermogen is voor hoe een parkeerquotum uitpakt op een plek waar veel ruimte is, dat het moeilijk in te beelden is dat ouderen zonder auto meer dan 45 minuten onderweg zijn om bij de dichtstbijzijnde arts te komen, of wat het effect van accijnsverhoging op het gevoel van vrijheid van jongeren is bijvoorbeeld.

(on)bereikbaarheid
Interview uit Midden-Limburg

"Ik kan me niet herinneren dat tien jaar geleden, toen mijn oudste zoon in Eindhoven ging studeren, het OV een probleem was",

vertelt inwoner Van Heythuysen, moeder van drie kinderen. Dat beeld veranderde tijdens en na de coronatijd. "Jaren later is onze jongste naar Eindhoven gegaan. Er werd door corona online les gegeven, maar voor praktijklessen moest hij op locatie zijn. Drie weken op rij liet de bus hem staan, omdat hij vol zat. Toen zei mijn zoon: "Dat vak doe ik niet meer, ik heb het nu al drie keer gemist." Ik zei toen: "Daar ben ik het niet mee eens. Als jij om kwart voor negen les hebt, dan breng ik je naar het station. Ik wil niet dat jij studievertraging oploopt omdat een bus niet rijdt of vol zit." "Ik heb dat twee jaar gedaan."

Het vraagt wel wat van haar. "Ik ben daar een uur mee kwijt. Dan moet ik vroeg weg omdat het 's ochtends druk is op de weg en dan moet ik daarna nog acht uur werken. Dat vind ik best wel vermoeiend eerlijkgezegd. Ik snap wel dat mensen twee auto's willen."

Sectorale oriëntatie conditioneert sectorale invulling

In de bezochte regio's – maar eigenlijk altijd op lokaal niveau - worden de samenhang en afhankelijkheid tussen zorg, onderwijs, werkgelegenheid, bereikbaarheid en voorziening sterk voelbaar. Deze opgaves kunnen niet eenzijdig sectoraal worden opgelost. Investering in het ene domein kan positieve maar ook onbedoelde negatieve effecten in een ander domein hebben. Op dit moment is inzet van het Rijk door middel van sturing, ondersteuning en financiering nog te vaak sectoraal georiënteerd. Dit conditioneert de bezochte regio's om vanuit vergelijkbaar perspectief te werken en te organiseren, terwijl juist bij beperkte middelen en complexe opgaves een domeinoverstijgende aanvliegroute meer noodzakelijk wordt om een win-winsituatie te bereiken.

Een voorbeeld uit een van de dialoogsessies gaat over de bereikbaarheid van een school. Het ministerie van I&W had geld beschikbaar gesteld om een betere weg aan te leggen. Alle aanwezigen gaven aan dat, als je keek naar waar de leerlingen en docenten van de school vandaan kwamen, het veel logischer was geweest om de school te verplaatsen.

Maatschappelijke impact is beperkt uit te drukken in cijfers of te voorspellen, domeinoverstijgend en traag zichtbaar

In het verlengde van het voorgaande wordt een focus in onderbouwing en verantwoording bij de besteding van middelen ervaren die geen recht doet aan de regionale praktijk. Om op Rijksniveau opgaves te agenderen of ondersteuning te organiseren, wordt vaak gevraagd om cijfermatige onderbouwing en voorspelling van impact. De regio werkt hier vanzelfsprekend aan mee en probeert natuurlijk de juiste cijfers te presenteren en vervolgens te verantwoorden. Gelijktijdig is het potentiële rendement slecht cijfermatig uit te drukken of te verantwoorden en biedt het vaak een schijnzekerheid. De outcome van investeringen (tijd, kennis, financieel etc.) wordt meestal niet domeinoverstijgend bekeken. Daarnaast is het effect van de investering vaak pas vertraagd zichtbaar. Deze simplificering van de werkelijkheid geldt

"Ik zeg altijd: je kunt niet de hele wereld verbeteren, maar in je eigen omgeving kun je veel bereiken."

Kracht en kwetsbaarheid van het verenigingsleven
Interview uit Noord-Limburg

Als je met deze inwoner, hij noemt zichzelf een beroepsvrijwilliger, een rondje door Baarlo fietst, laat hij het je graag zien. Eén keer per twee weken verzorgt de door hem opgerichte stichting Baarlo Leeft! het onderhoud van het kerkhof. In 2018 organiseerde Baarlo Leeft! een kunstsymposium; er werden zes beelden in het dorp neergezet. De gemeente gaf als voorwaarde dat ze het plantsoen direct om de beelden heen moesten onderhouden. Inmiddels doen ze maar het gehele plantsoen. Het stuk dat onderhouden werd door vrijwilligers zag er beter uit dan het stuk dat door de gemeente onderhouden werd.

Het verenigingsleven is groot in dit gebied. Hoewel hij zelf nog altijd in de hoogste versnelling doorgaat en daar veel energie van krijgt, ziet hij dat het voor nieuwe, jonge aanwas ingewikkeld is. Je kunt jongeren beter voor één korte, omschreven taak inzetten; structureel verbonden zijn willen ze vaak niet. En dat snapt hij, want door de vergunningsverplichtingen wordt alles dichtgetimmerd door de gemeente, maar ligt ook alle verantwoordelijkheid bij de vrijwilligers. Omdat je ook als vrijwilligersvereniging aan steeds meer eisen moet voldoen, wordt die verantwoordelijkheid steeds zwaarder.

ook voor het beschrijven van opgaves en het problematiseren ervan. Zijn bijvoorbeeld lage WOZ-waardes een positief punt? En wat zegt het behoud van een gelijk aantal bibliotheken over het behoud van de sociale functie ervan, wanneer ze onbemand gemaakt zijn?[2]

Zo zijn lage WOZ-waardes een positieve cijfermatige indicator. In een aantal regio's leidt dit er echter toe dat mensen geen andere huizen kunnen kopen en dus vastzitten. Als in een dorp, waar de centrale ontmoetingsplek de bibliotheek was, het inname- en uitgiftepunt geautomatiseerd wordt, neemt in de beleving van mensen het voorzieningenniveau af maar blijft het in cijfers gelijk. Cijfers representeren niet altijd de ervaren maatschappelijke impact.

Kortlopende middelen stimuleren kortetermijndenken

Maatschappelijke organisaties en gemeenten in de bezochte regio's hebben vaak te maken met incidentele middelen. Vaak komen deze middelen vanuit het Rijk. Deze incidentele middelen zijn natuurlijk welkom, maar ze stimuleren ook het kortetermijndenken. Elke keer wordt er op nieuw hard gewerkt om de noodzaak te bewijzen, telkens weer is de vraag wie daarvan profiteert en wie niet, en keer op keer wordt gekeken hoe we de inzet zo kunnen formuleren dat die past binnen de doelstelling van de financiers. In de uitvoering wordt hard gewerkt om de middelen zo snel mogelijk te besteden, want ook de doorlooptijd van incidentele middelen is doorgaans beperkt. Tot slot: zijn de middelen op, dan kan een voorziening succesvol zijn gebleken, maar tegelijk een stille dood sterven doordat de regio niet in staat is deze voorziening zelfstandig overeind te houden. O.a. doordat er veel aandacht en capaciteit in de regio naar deze wijze van verantwoorden gaat, komt er onvoldoende structurele regionale samenwerking op vraagstukken tot stand.

[2] Dit is wel in ontwikkeling. Het kabinet wil dat elke gemeente een volwaardige (bemande) bibliotheek heeft. Gemeenten krijgen daarvoor extra geld en vanaf 2025 ook een wettelijke taak, ook wel zorgplicht genoemd. In 2023 en 2024 konden gemeenten, waar het bibliothekenaanbod sterk verminderd was, Spuk-gelden aanvragen. Dit neemt niet weg dat de beleving van mensen in veel van de bezochte regio's ook op dit onderwerp verslechterd is, terwijl de cijfers dit niet weergaven.

"Het is nu nog niet zo ver, maar het domino-effect loert af en toe al om de hoek. Veel winkels zijn bijvoorbeeld al weg. Veel mensen vergeten dat dat valt of staat met de aanwas van jeugd."

Een wankel evenwicht

Interview uit Noard Fryslan

"De school en het verenigingsleven zijn heel belangrijk, zeker voor ons dorp. Als wij geen school meer zouden hebben, zou ik dat heel erg vinden." De school en de verenigingen zijn de plekken waar de gemeenschap ontstaat en blijft bestaan. Dat zijn ook de plekken waar nieuwe mensen integreren; of ze nou uit Rotterdam komen of uit Eritrea.

In het dorp zijn een voetbal-, tennis-, kaats- en jeu de boulesvereniging. Gymnastiek is er helaas niet meer. De kaatsvereniging heeft een bestuur dat geënt is op jonge aanwas. Zo organiseren ze bijvoorbeeld jaarlijks een kaatskamp. Maar je bent wel afhankelijk van zo'n bestuur. Het aantal jeugdleden bij de voetbalvereniging loopt terug. Zeker in de leeftijd vijftien of zestien wordt het gevaarlijk. Voorlopig worden er nog veel activiteiten georganiseerd in het nieuw gerealiseerde multifunctionele centrum. Het hele dorp komt daar bij elkaar. Stichting Welzijn Ouderen zit er maar ook de kinderopvang en de nieuwe Samenwerkingsschool. "Dat is mooi, dan komt opa biljarten en dan zitten de kleinkinderen of soms de achterkleinkinderen in hetzelfde gebouw op school."

In Zeeuws-Vlaanderen was er een Regiodeal waarmee - vooruitlopend op het voornemen van het toenmalige kabinet - kinderopvang gratis gemaakt werd om 'het lek' naar België te dichten (daar kunnen kinderen vanaf 2,5 jaar gratis naar school en eenmaal in het Vlaamse schoolsysteem, komen kinderen meestal niet terug naar Nederland). Nu het geld van deze Regiodeal op is, is er nog geen structurele oplossing en gaat het idee - ondanks goede resultaten - slechts in een versimpelde versie door.

Transactionele samenwerking die komt en gaat met golven

Metaforen over de huidige samenwerking gaan over bijvoorbeeld een knipperlicht of een golfslagbad: de ervaring dat de samenwerking bij vlagen aanwezig is, maar dat er geen structurele relatie onderhouden wordt. Wanneer er een programma of traject opgezet moet worden, wil het Rijk stevig kunnen meesturen. De daarbij gehanteerde, vaak afrekenbare criteria bemoeilijken een adaptieve aanpak. De ervaring is dat, zodra de uitvoering start, het Rijk niet meer zichtbaar is en alleen aanwezig voor de verstrekking van middelen of de afronding. Tegelijkertijd is de focus van de regio in relatie tot het Rijk sterk gericht op het binnenhalen van geld. Regio's weten zelf aan welke nationale (vaak aan ruimte gerelateerde) opgaves ze willen/kunnen bijdragen. Dat 'kunnen bijdragen' wordt dan wel eens "opgepompt" om toegang te krijgen tot 'potten met geld'. Deze houding van Rijk en regio leidt tot een vrij beperkte, puur transactionele relatie. Op die manier blijft de afstand bestaan en wordt er te beperkte betrokkenheid ervaren. Die betrokkenheid en empathie zijn belangrijk voor een goede relatie én voor het echt kennen ("verstehen") van de opgave.

Terugkomend op het voorbeeld van de Regiodeal voor kinderopvang in Zeeuws-Vlaanderen: op het moment dat die deal gemaakt werd, was het kabinet voornemens in heel Nederland de kinderopvang gratis te maken. De rol van het Rijk in deze regio was voornamelijk die van geldschieter. Rijk en regio hebben niet samen opgetrokken in de uitvoering. Hier had het Rijk echter

© Theo Kock

Het belang van een gemeenschap

Interview uit de Achterhoek

In Varsselder-Veldhunten verwelkomen ze het liefste inwoners die verlangen naar de combinatie van wonen in het dorp én deelnemen aan het verenigingsleven of andere activiteiten. "Het verenigingsleven is de fundering van de vitaliteit van het dorp. Hoe meer mensen hier komen wonen en niet actief zijn, hoe harder het verenigingsleven en de leefbaarheid van het dorp achteruit lopen."

"Het eindresultaat is niet in geld te vatten. Trots."

Als inwoners ruimte krijgen om dingen zelf op te pakken, kan er veel. Een voorbeeld is de herinrichting van een straat in het dorp. Het dorp maakte daarvoor zelf alle tekeningen én legde het plein zelf. "Dit ook om de sociale samenhang intact te houden." Met een startkapitaal van€ 19.500 en veel zelfwerkzaamheid is het project van kerk naar kroeg gefinancierd. Uiteindelijk mocht het. "Het was hondenweer eind november en toch stonden 30 man klaar om het kerkplein te gaan leggen. De trots die dat brengt is niet in geld te vatten." Is dat niet waar brede welvaart over gaat?

- vooruitlopend op de landelijke uitrol - direct ervaring op kunnen doen ten behoeve van andere plekken in Nederland. Zo'n transactionele relatie biedt weinig ruimte om gezamenlijk te leren.

Beperkte kennis van elkaars praktijk

De belevingswereld van de regio's staat soms ver van de praktijk van het Rijk af. Het is voor regio's lastig te doorzien hoe het Rijk, met zijn verschillende departementen, werkt. Dat maakt het moeilijk voor regio's om gedrag te duiden en de juiste routes te volgen. Andersom ervaart de regio beperkte kennis over en betrokkenheid bij de regionale praktijk vanuit het Rijk. Het mist voor de regio aan betrokkenheid, empathie en het daadwerkelijk doorleven van wat er in de regio gebeurt, waardoor problemen en opgaves niet voldoende gezien en erkend worden. Het Rijk heeft haar haarvaten in de regio teveel verloren in de afgelopen decennia door o.a. het decentraliseren van de ruimtelijke ordening, het afschaffen van diensten als de Dienst Landelijk Gebied, en het vertrek van Rijkskantoren uit de regio, zoals Belastingkantoren.
Hier komt bij dat het per definitie een complex geheel is en dat het kennen van elkaars praktijk ook niet een soort "oplossing" is. Wanneer we over dé regio of hét Rijk spreken, hebben we het namelijk over duizenden verschillende mensen, waarvan de rollen en functies in de tijd ook nog eens verschuiven.

"In Zeeuws-Vlaanderen zijn de mogelijkheden op het gebied van werk voor de leerlingen zelf vaak niet zichtbaar."

Een Superjuf
Interview uit Zeeuws-Vlaanderen

"Toen was ze al een Superjuf.". Vol enthousiasme vertelt de docent Duits en decaan van het Reynaertcollege in Hulst over een oud-leerling voor wie hij in 4havo een snuffelstage als basisschoollerares organiseerde. Ze is de lerarenopleiding gaan doen in Tilburg, maar bleef verbonden met de regio. "Haar broer en vader hebben een zaak in Hulst, dus een deel van haar leven speelt toch nog hier af." De oud-leerling wilde graag haar stage in Zeeuws-Vlaanderen lopen, maar dat was niet mogelijk; stages moesten plaatsvinden in de regio van de school. Iets dat nu aan het veranderen is, maar waarschijnlijk te laat om de oud-leerling nog te overtuigen om terug te komen. "Ze is in Tilburg iemand tegen gekomen".

De Superjuf die niet terug komt. Het staat symbool voor wat Gorik als decaan meemaakt. "Ik ben nu 14 jaar decaan van de havo en mijn leerlingen trekken altijd weg, want in Zeeuws-Vlaanderen is er niks. De meeste gaan studeren in Breda of Tilburg. Ze geven aan dat als ze in de buurt zouden kunnen studeren en werk zouden kunnen vinden, ze wel in Zeeuws-Vlaanderen willen blijven."

In dit kader vallen tijdens de dialoogsessies de mensen op die eerst voor het Rijk en toen bij een gemeente of provincie hebben gewerkt (of in een andere volgorde). Dat blijkt eigenlijk voor iedereen een waardevolle ervaring te zijn. “Het wisselen van perspectief helpt om de gang van zaken van beide kanten beter te begrijpen en maakt dat ik in mijn huidige werk beter weet wat ik moet doen om iets in gezamenlijkheid gedaan te krijgen.”

Nationale aandacht afhankelijk van regionale invloed

Het samenspel tussen Rijk en regio wordt vaak ook ervaren als een strijd om aandacht en dat die aandacht afhankelijk is van invloed. Veel regio’s in dit traject staan dan direct op achterstand. Voor het uitoefenen van invloed zijn immers netwerk bij het Rijk, expertise en capaciteit van belang. Bronnen van invloed die in deze regio’s per definitie minder goed aanwezig zijn dan in economische sterkere regio’s of grote steden.

De Kop van Noord-Holland ligt in een provincie met Amsterdam, Haarlem, Alkmaar en Hilversum. De verschillen binnen alleen al die provincie zijn zo groot dat bepaalde geluiden vanuit de regio het Rijk überhaupt nooit bereiken. Ook cultureel gezien is de ene regio de andere niet. Van oudsher geldt in Zuid- en Oost-Drenthe heel sterk de regel ‘niet je kop boven het maaiveld uitsteken’. Dat maakt het niet makkelijk om tegen hard roepende regio’s op te boksen. In bijna alle dialoogsessies wordt expliciet gezegd dat het Rijk beter naar de zachte stemmen/minder naar de harde stemmen moet luisteren.

Structurele regionale vraagarticulatie en samenwerking vaak nog moeizaam

Veel van de bezochte regio’s hebben moeite om tot gezamenlijke en structurele vraagarticulatie te komen en daarin de samenwerking vast te houden. Het is ook niet gemakkelijk om als zelfstandige gemeente met meer of minder gemeenten tot gezamenlijk inzet te komen. Het sectoraal georiënteerde optreden van het Rijk helpt daar ook niet bij; dat dwingt immers

Kansen?

Interview uit Zuid en Oost Drenthe

Een schoolleidster vertelt: “We hebben in groep 8 een meisje en een jongen die verkering hebben. Zijn ouders hebben geen auto dus hij komt alleen in Nieuw-Buinen en Stadskanaal; dat is zijn wereld. Hij mocht mee op pad met de ouders van zijn vriendinnetje. Dat vond ik zo gaaf; dat hij zag: dit is er ook nog.” Sommige kinderen hier hebben een hele kleine wereld. Letterlijk, omdat je zonder auto nergens komt. Maar ook figuurlijk doordat leerlingen sommige competenties nog niet hebben geleerd. “Je moet leren dat discussie oké is. Dat je daar van leert. Dat het juist goed is omdat je er anders van gaat denken.”

“Kinderen vinden dat moeilijk hier. Dat gaat terug naar het veen van vroeger. Hard werken, je mond dichthouden en gewoon het veen afgraven.”

Ze heeft op verschillende basisscholen gewerkt en kent de stapeling van problemen waar deze kinderen en hun ouders tegenaan lopen. “Het is niet gemakkelijk. Kinderen komen vaak van generatie op generatie terug in dat patroon.” Maar ze heeft ook een rijke verzameling van voorbeelden waar leerlingen op haar school konden floreren als ze werden aangemoedigd.

steeds opnieuw tot het vormen van regionale coalities en het ontwikkelen deelbelangen. En soms zit het ook gewoon in de historie en de cultuur van de regio. Tot slot is het definiëren van 'we' ingewikkeld, want tot welke regionale afbakening verhouden we ons? 'De regio' is meestal geen officiële bestuurlijke entiteit. Dat maakt het binnen de regio, maar ook voor individuele gemeenten en provincies en het Rijk, lastig hoe zich te verhouden tot een regio.

Dit begint al heel klein. Tijdens de dialoogsessies valt het bijvoorbeeld op dat een aantal regio's de wens heeft dat er, áls er in groepjes gewerkt wordt, van elke gemeente uit de regio iemand aan dat groepje deelneemt. En dat dit belangrijker is dan dat de juiste inhoudelijke expertise in het groepje aanwezig is. Voor een deel zal dit macht der gewoonte zijn maar als de procesbegeleiders het navragen, blijkt vaak dat er weinig vertrouwen is dat een collega ambtenaar uit een buurgemeente waarschijnlijk prima zaken kan verwoorden, in lijn met jouw ervaring.

Een economisch frame is hardnekkig

Het rapport Elke Regio telt! wijst erop dat het beleid te lang gericht is op sterker maken van wat al sterk is[3]. Daar zit een economische manier van denken achter, het ging vooral over investeringen en economische activiteiten. Het denken vanuit een economisch frame beperkt zich niet tot de Rijksoverheid. Ook op provinciaal en regionaalniveau is dergelijke sturing zichtbaar. Uitspraken tijdens de dialoogsessies, zoals "we moeten beter formuleren aan welke landelijke opgaves we kunnen bijdragen", "denken vanuit economische kansen" en "we moeten onze regio beter verkopen", zijn weliswaar niet verkeerd maar hebben wel een economisch frame als vertrekpunt. Overigens ligt dit voor de hand, aangezien dit een bredere maatschappelijke en ook bestuurskundige ontwikkeling is. Maar het staat het brede-welvaartdenken wel in de weg, zeker doordat het zo diep verankerd is in het denken, het doen en de structuren die opgetuigd zijn.

Het commitment stopt vaak bij de grens

In een aantal regio's was de grens een expliciet gesprekspunt en voelt het alsof het commitment vanuit de Rijksoverheid bij de grens stopt. In veel visies en beleid stopt het denken bij de grens en wordt soms het "Rijke" achterland niet meegenomen. Terwijl juist vanuit het perspectief van aantallen inwoners, werkgelegenheid en voorzieningen dit achterland een belangrijke rol voor de regio speelt en de verwevenheid ook in normen verschil zou kunnen maken. Er zijn regionaal vaak wel contacten, maar de inzet vanuit het Rijk wordt hier nog te weinig intensief ervaren. Er zijn in grensregio's vaak wel grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Lastig zijn soms wel de bestuurlijke posities: provincie of gemeenten worden door Vlaanderen niet altijd gezien als gesprekspartner, maar het Rijk wel. Ook werd aangegeven dat de bestuurlijke besluitvormingsmomenten op internationaal niveau in de tijd beter op elkaar afgestemd moeten worden.

Beperkte capaciteit, kennis en competentie om echt complexe opgaves effectief op te pakken

Tot slot zien we in bijna alle regio's dat men te weinig capaciteit en gedeelde kennis ervaart om de regionale opgaves goed op te pakken. In zijn algemeenheid is een grote hoeveelheid taken naar gemeenten overgeheveld, waarvoor ze vaak capaciteit tekort komen. Dat tekort wordt door de meeste gemeenten in Nederland ervaren, maar in deze regio's lijkt dat extra sterk. Juist doordat er - gezien alle bovenstaande rode draden – een sterke noodzaak is tot samenwerking in de regio rondom het werken aan complexe opgaves en in de relatie richting het Rijk.

[3] Daarmee wordt bedoeld dat er vooral geïnvesteerd werd in de sterke stedelijke gebieden met het idee dat de omringende regio's daarmee ook versterkt werden. Dit idee ontstond in de jaren '80, een periode van grote werkloosheid. Nederlandse steden werden ingehaald door steden in Zuid-Europese landen. Toenmalig minister van VROM Winsemius (VVD) stelde dat we de concurrentiepositie van Nederlandse steden moesten versterken en verknopen met de economische topregio's in Europa. Vanaf dat moment werd er meer geïnvesteerd in de steden met het idee dat het land als geheel niet achter zou blijven in Europa (uit: 'Een klein met verre uithoeken' van Floor Milikowski (2020)).

Lichaam Nederland

Een spoken word ter inspiratie voor het zoeken naar nieuwe taal.

Als het gaat over Rijk en regio wordt er vaak binair of zelfs in extremen gecommuniceerd. “Het debat over regio’s wordt veel in termen van tegenpolen gevoerd. Bruisregio’s worden tegenover krimpregio’s geplaatst, kansrijke gebieden tegenover kansarme, de Randstad tegenover Regio’s.”[4] Zelfs in het rapport Elke Regio Telt! (maart 2023) gaat het over de Randstad en perifere regio’s. Zelf zeggen ze daarover: “Wij hebben gemerkt dat ‘perifeer’ vanwege dit Randstedelijke perspectief een beladen term is; vanuit Europees perspectief zijn deze regio’s juist vaak centraal gelegen. Toch gebruiken we bij gebrek aan een betere term het woord ‘perifeer’ zo nu en dan in dit advies, waarbij we ons bewust zijn van het eenzijdige perspectief en telkens in het besef dat deze term onvoldoende recht doet aan de problematiek die in dit advies aan bod komt.”

De Nederlandse taal biedt ons weinig handvatten om anders over de relatie tussen Rijk en regio te praten dan in tegenstellingen. Daarom schreef Oukje van Merle een spoken word dat tijdens de tweedaagse is voorgedragen ter inspiratie, om anders over die relatie na te gaan denken en taal te zoeken.

Hierna zijn verschillende stukken opgenomen. Scan de QR code om de gehele spoken word te beluisteren.

Scan de QR code om de hele spoken word te beluisteren.

[4] Molema. M (2023) Zwaaien, Roepen, Springen, naar een land waarin elke regio telt Uitgeverij van Gennep.

Lichaam Nederland

Een hand zegt nooit, ik doe niet meer mee met deze samenwerking
Een voet zegt nooit, ik loop het liefste integraal

Alle lichaamsonderdelen dragen samen, plezier, woede, liefde en last
Luister, jullie zitten allemaal geïntegreerd aan elkaar vast
En samen, zijn jullie zo goed, als de wisselwerking tussen elkaar
Het gaat niet om jou als los onderdeel van het lijf
Maar om de samenhang tussen bijvoorbeeld
pees, spier, kraakbeen en knieschijf
...
En het hoofd denkt:
Ik denk, dus ik ben
Maar soms heb je een gedachte
die een andere gedachte ontkent
Dus je bent niet een ding
Je bent een schakeling
een opvolging van zinnen

Ik hoop dat je steeds meer aan dit lichaam went,
Het weer opnieuw herkent, en verwent
Want met te veel stress, blijf je bij jezelf, in het hoofd
Terwijl je het echte leven vindt voorbij die mentale-lichaamskloof

En het allerbelangrijkste
Blijf in beweging
Met alles dat je hebt

3. Behoeftes voor vervolg

Met de knelpunten uit dag 1 in het achterhoofd, is op de tweede dag met de deelnemers gesproken over de gewenste wisselwerking tussen Rijk en regio. Uit deze gesprekken hebben we een aantal behoeftes geformuleerd.

Committeer langjarig op de opgave

Voor betekenisvolle ontwikkeling van deze regio's is een langjarig commitment gewenst op regionale opgaves. Dat is geen eenmalige exercitie want de omgeving, de inzichten en dat wat binnen die opgaves nastrevenswaardig is, zijn aan verandering onderhevig. Het vraagt om een continue en gezamenlijke ontwikkeling. Dat betekent ook dat de bijhorende langjarige agenda tussen Rijk en regio niet alleen vanuit de regio wordt ontwikkeld (en door het Rijk wordt goedgekeurd), maar dat deze door het Rijk, decentrale overheden en regionale partners samen ontwikkeld, doorleefd en gerealiseerd wordt. Daarbij is het zaak aan te sluiten bij de identiteit van de regio en de trajecten die hier al lopen. Tot slot is er de behoefte om dit te ondersteunen met een duidelijke governancestructuur tussen deze partijen, met aandacht voor ieders taak en rol. In meerdere dialoogsessies wordt de behoefte geuit om niet alleen met het Rijk, provincie, gemeenten en regionale partners samen een toekomstbeeld op te stellen, maar dat ook regelmatig gezamenlijk te bespreken en bij te sturen.

Werk aan onderling vertrouwen en verbinding

De ontwikkeling van vertrouwen en onderlinge verbinding is een "doel op zich". Ook wanneer de urgentie even wegvalt, is het onderhouden van de relatie door veelvuldig contact, samenwerken en het kennen en begrijpen ("verstehen") van elkaars opgaves en praktijk van belang om, zodra dat urgent is, effectief te kunnen handelen. Een zichtbare en fysieke aanwezigheid van de Rijksoverheid in de regio kan daarin een belangrijke functie vervullen. Deelnemers noemen bijvoorbeeld een jaarlijkse "uitwisseling" voor ambtenaren, zodat regio's die minder op het netvlies staan bij de meeste Rijksambtenaren, beter in beeld komen en het begrip over elkaars werkwijzen toeneemt.

Verschillende perspectieven op werk

Uitspraken uit meerdere interviews uit Twente

"Mijn ouders zijn jong naar het westen gegaan omdat ze dachten daar meer kansen en mogelijkheden te hebben qua werk. Toen mijn zus in groep 7 zat zijn we terugverhuisd naar Twente. Mijn ouders misten familie om zich heen en mijn vader kon makkelijk overgeplaatst worden binnen zijn werk bij de politie. Daar waren ze blij dat er iemand naar het oosten ging."

"Wij (Twentenaren) zijn niet zo van die werkzoekers, wij wisselen niet zo vaak van baan. Ik werk al 21 jaar voor dezelfde baas. Als het goed zit, waarom zou je dan wat anders zoeken? Het niveau waarop ik werk is overal te vinden; dat maakt het wel makkelijker. Het is een landelijk probleem dat kinderen zo'n hoog mogelijke opleiding moeten doen. Eigenlijk is de Mavo de Havo geworden. En dat zie je nu ook hier in Twente op de arbeidsmarkt. Daar is meer behoefte aan technisch, praktisch geschoold personeel."

Hanteer een lerende aanpak

Er is behoefte om de aanpak niet in beton te gieten voor de komende twintig jaar, maar ruimte te houden voor proberen en ervaren van wat wel of niet werkt. Dit geeft de ruimte om te leren wat echt effectief is. Het vraagt om een cyclische aanpak met continue feedbackloops tussen regio's onderling en tussen Rijk en regio over de uitwerking en uitvoering van de agenda. Externe factoren kunnen ook leiden tot bijstelling van het langjarige regioplan dat mogelijk andere prioriteiten in de uitvoeringsagenda[5] betekent . Daarbij hoort ook gezamenlijke kennisontwikkeling (joint "fact" finding) over de regionale opgaves kan doorwerken in bijvoorbeeld de beleids- en investeringslogica's. Genoemd werd dat er behoefte is aan een "tussenruimte" waarin Rijk en regio met elkaar, zonder consequenties, vrijuit het gesprek kunnen voeren en toegang hebben tot een snelle feedbackloop naar meer formele sporen.

Anders onderbouwen en verantwoorden bij beleids- en investeringskeuzes

Voor deze regio's in het bijzonder is het noodzakelijk dat er ook op andere manieren gekeken wordt naar de onderbouwing en verantwoording van beleids- en investeringskeuzes. Naast het kijken naar cijfers en metingen, zou de beoogde maatschappelijke impact en brede welvaart meer centraal moeten staan. Dat betekent domeinoverstijgend kijken en zowel tussen regio en Rijk als binnen de regio's vaker bespreken of we de juiste dingen doen, op de juiste manier. Het niet alleen toetsbaar maken door de inzet van cijfers, maar vooral ook tastbaar maken door het inzetten van reflectie, ervaringen en verhalen. Genoemd is bijvoorbeeld het gebruik van reflectieve verantwoording waarbij getoetst wordt op geleerde lessen en gewerkt wordt met key learning indicatoren. Daarnaast moet het gebruik van instrumenten als de UDO (Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden[6]) en de grenseffectentoets gemeengoed zijn bij de ontwikkeling of aanpassing van Rijksbeleid.

Wonen en verenigingsleven

Interview uit Zuidoost-Fryslân

"Dat jongeren die in hun eigen dorp willen blijven wonen en dat niet kunnen, vind ik wel echt een aandachtspunt. De buitendorpen krijgen geen enkele kans om uit te breiden. Dat vind ik echt verdrietig. Grote huizen die vrijkwamen in het buitengebied zijn in coronatijd opgekocht door mensen uit het westen. Zij zagen het als kans om ze op te knappen en te verduurzamen. Ik ken meerdere mensen wiens huis is opgekocht; dat was voor hen natuurlijk ook een kans. Maar je ziet dat er nu al weer een paar te koop te staan en die prijs is gewoon niet reëel voor de jeugd hier", zegt een sociaal werker. Mensen uit het westen draaien daarnaast minder snel mee in het verenigingsleven, vertelt een wegenbeheerder. "Alles wat een vereniging een vereniging maakt: als ouder een keer grenswachter zijn, rijden naar een uitwedstrijd of een kantinedienst draaien, dat gebeurt niet automatisch door nieuwkomers. Dat is lastig. Misschien durven of kunnen ze niet, dat moeten we uitzoeken."

"Juist dorpen als deze, in dunbevolkte gebieden op flinke afstand van de meest krachtige economische regio's van het land, zijn afhankelijk van het eigen initiatief en het doorzettingsvermogen van de lokale bevolking. Als zij de boel niet draaiende houden, doet niemand het." - Floor Milikoswki (Groene Amsterdammer, nr. 30 2023).

[5] Tijdens het schrijven van dit eindverslag over de regiodialogen wordt er hard doorgewerkt aan de programmatische aanpak. Hierin wordt gesproken over regioplannen (langjarig plan over waar de betreffende regio over 20 jaar wil staan) en uitvoeringsagenda's (actieagenda's die voortvloeien uit de regioplannen met daarin de acties voor de komende 4 jaar). Dit is in de regio's waar een regiodialoog gehouden is, voorgelegd en besproken.

[6] Het proces van de UDO helpt om beleid vorm te geven dat uitvoerbaar is en haar doelen bereikt, of dat nu eigen beleid van het Rijk is of beleid dat volgt uit Europese richtlijnen.

Rijksregie op hoofdlijnen, regio verzorgt invulling

Deelnemers hebben de duidelijke wens dat het Rijk zich richt op de hoofdlijnen van doelen en beleid, maar dat de regio verantwoordelijk is voor het nader invullen daarvan. Er zou gestreefd moeten worden naar het waar mogelijk ontschotten van sectorale middelen op regionaal niveau. De betrokken partijen kunnen vervolgens de afweging maken hoe deze middelen het beste kunnen worden ingezet om de ontwikkeling van de regio als geheel te dienen.

Maak uitzonderingen

In kwetsbare (grens)regio's kunnen normen en wetgeving belemmerend werken, met grote impact op de leefbaarheid en het aanpakken van opgaves. Naast het onderzoeken van de wijze waarop normen en wet- en regelgeving meer gebiedsgericht kunnen worden aangepast, is er ook behoefte aan het werken met uitzonderingsposities en experimenteerruimte. Niet alleen biedt dit gelegenheid om op de korte termijn verandering aan te brengen; die uitzonderingen leiden ook tot inzichten en lessen die waardevol zijn voor de herijking van beleids- en investeringslogica.

Helpen bij regionaal organiseren

De organisatiegraad en de samenwerking in de regio zijn soms moeilijk tot stand te brengen. In sommige regio's is dit al in een vergevorderd stadium, terwijl een relatief prille samenwerking in andere regio's de realiteit is. Tijdens de regiodialogen is voorgesteld om de nationale inzet en benadering van de regio's beter te stroomlijnen en af te stemmen. Dat maakt het voor regio's makkelijker om hetzelfde te doen. Daarnaast zouden regio en Rijk meer samen kunnen optrekken in de vraagarticulatie en agendering van opgaves. Desgewenst kunnen kwetsbare regio's hierin door het Rijk ondersteund worden met capaciteit en kunde.

'Drentse Durf'

... en als je dan iets meeneemt van dit
naar huis
naar de anderen
naar de volgende dag
de waan ervan
laat het dan een steen zijn
om in het water te gooien
of een handvol kiezels in de stroom
om hem voor altijd een heel klein beetje te verleggen
of stap in een amfibievoertuig
om te verkennen wat nog onontgonnen of onbegaanbaar is
laat je verbindingsangst verder varen en stap in
een roeibootje
woelige wateren en rommelende luchten trotserend
stap op het voorsteven en kijk door je caleidoscoop
draai net zolang totdat
je daardoorheen
de ander ziet
en draai dan
net zolang verder
totdat je
in die ander
jezelf ziet
en dan
durf dan
mild te zijn...

Geschreven door Marieke de Vries, strateeg bij de gemeente Emmen, op basis van de metaforen die tijdens de tweedaagse in Zuid- en Oost-Drenthe genoemd werden.
5 en 6 juni 2024, Hoogeveen/Coevorden/Emmen/Borger-Odoorn/Drenthe

4. Concrete ideeën

Naast de rode draden en uitgangspunten zijn er in alle dialoogsessies verschillende concrete ideeën geopperd om mee te nemen in de programmatische aanpak Elke Regio Telt! De concrete ideeën zijn vaak een uiting of invulling van de behoeften uit het vorige hoofdstuk. Per idee wordt een korte omschrijving gegeven. De iconen refereren aan de behoeftes waar ze op aansluiten.

- Committeer langjarig op de opgave.
- Werk aan onderling vertrouwen en verbinding.
- Hanteer een lerende aanpak.
- Anders onderbouwen en verantwoorden bij beleids- en investeringskeuzes .
- Rijksregie op hoofdlijnen, regio verzorgt invulling.
- Maak uitzonderingen.

Deze ideeën zijn een verslaglegging van wat er tijdens de dialoogsessies genoemd is en worden hier genoemd ter inspiratie. De uitnodiging is om - als het als lezer binnen je macht ligt - de handschoen op te pakken en met een idee aan de slag te aan.

Doorontwikkeling van RijksHubs tot RegioHubs

RijksHubs zijn (delen van) Rijkskantoren waar alle Rijksambtenaren welkom zijn. Het idee van doorontwikkeling gaat over het uitbreiden van de hubs naar meerdere gebieden én over het toegankelijk maken voor alle ambtenaren, zodat Rijkscollega's én collega's van medeoverheden en uitvoeringsorganisaties elkaar makkelijker tegenkomen.

Rijksvertegenwoordiger en bestuurlijk trekker met invloed

Wijs één iemand op hoogambtelijk niveau vanuit het Rijk en een bestuurlijk trekker vanuit de regio aan. Beiden hebben de rol om andere partijen actief te betrekken, waar nodig doorbraken te creëren en de integraliteit/samenhang te bewaken.

Regioambassadeurs en Rijksverbinders

Regioambassadeurs zijn het aanspreekpunt voor Rijksambtenaren in de regio. Rijksverbinders zijn aanspreekpunten binnen elk departement voor mensen uit de regio met als taak mensen intern verder te helpen en aan de juiste personen te koppelen. Deze regioambassadeurs en Rijksverbinders trekken idealiter samen op.

Regionale klankbordgroep

Het werken met een regionale klankbordgroep om beoogd nieuw beleid te toetsen in het kader van de herijking van de beleids- en investeringslogica. De regionale klankbordgroep kan bestaan uit een vertegenwoordiging van de verschillende regio's die deel uitmaken van Elke Regio Telt!

Interbestuurlijke programmateams

De inzet van programmateams voor regio's waarin ambtenaren van zowel Rijk, provincie als gemeenten deelnemen en van waaruit aan een gezamenlijke regionale opgave gewerkt wordt.

Structurele uitwisseling van medewerkers

Er zijn verschillende vormen geopperd, zoals een detacheringsprogramma voor korte of langere opdrachten, het over en weer stagelopen, en een tijdelijk werkverblijf in de regio waar Rijksambtenaren voor een beperkte periode vanuit een regio werken en gelijktijdig in gesprek gaan met mensen over het wonen en werken daar.

Perspectiefwissel in kaarten
De manier waarop gebieden getoond worden, werkt sturend voor ons denken. In kaarten van grensgebieden zou actief het stuk in het buurland zichtbaar gehouden kunnen worden.

Jaarlijkse regioreis
Rijksambtenaren gaan bij verschillende regio's langs en leren over het gebied, de opgaves en de beleving. Ook zijn intensievere varianten geopperd.

Olievlekwerking
Ambassadeursgroep van Rijksambtenaren die een olievlekwerking van een regionale blik samen groter maken en verspreiden.

Jaarlijks leerevent
Jaarlijkse bijeenkomst in de regio waarin teruggeblikt wordt en vastgelegd wordt wat er geleerd is met betrekking tot de langjarige opgaves. Bekeken wordt waar verder mee wordt gegaan, waar mee gestopt gaat worden en wat aangepast gaat worden.

Regiowandelingen
Er staat een opgave of thema uit de regio centraal waar Rijksambtenaren en mensen uit de regio het samen over hebben, terwijl ze wandelen. Zowel om de opgave te leren kennen als ontwikkelingen te monitoren en feedback op te halen.

Kennisplatform vitale regio's
Het opzetten van een kennisplatform tussen regionale planbureaus en kennisinstellingen, zoals universiteiten en hogescholen voor kennisontwikkeling en kennisdeling in relatie tot de ERT-regio's.

Samen monitoren
Reflexieve monitoring van de regiocoalities (bestaande uit Rijk- en regioambtenaren) om gezamenlijk voortgang te monitoren.

Reflectieve verantwoording
In plaats van te verantwoorden op output(criteria), kun je ook verantwoorden in termen van wat je geleerd hebt. Zo spreek je mensen aan op de bedoeling, en staat het verder brengen van de opgave centraal. Hierdoor ontstaat er ruimte om op de korte termijn in de regionale/lokale uitvoering bij te sturen.

Interbestuurlijk leernetwerk
Voor ambtenaren uit de 11 regio's en ambtenaren van de verschillende departementen, om elkaars systeemwereld beter te leren kennen en begrijpen én de koppeling te maken tussen het systeem en de praktijk.

Regio-intervisienetwerk
Een intervisienetwerk tussen de 11 regio's om elkaar verder te helpen in de aanpak van opgaves.

Geldstromen op doelniveau
Geldstromen formuleren op doelniveau waarbij dat doel door Rijk en regio samen bepaald wordt en de strategie om daar te komen aan de regio gelaten wordt.

Elke Regio Telt!

5. Tot slot; reflecties op wat horen, zagen en ervaarden

We hebben de afgelopen maanden mooie gesprekken op mooie, bijzondere, alledaagse of - om welke reden dan ook - indrukwekkende plekken gefaciliteerd. De regiodialogen hebben ook bij deelnemers veel losgemaakt. Ambtenaren uit de regio's die aanwezig waren bij de dialoogsessies ervaren de zaken waar Elke Regio Telt! over gaat als ambtenaar en als inwoner. Een aantal van hen heeft ons achteraf gemaild of gebeld met hun overpeinzingen. Deze hebben we in dit laatste hoofdstuk verweven met onze eigen reflecties en gedachten over de dingen die we het afgelopen jaar gezien hebben.

Verschil en overeenkomst

Het was een voorrecht om op deze manier door het hele land te mogen reizen en te ervaren hoe groot verschillen in ons kleine land kunnen zijn, maar ook hoe overeenkomstig veel van de uitdagingen zijn. Als je het aan ons vraagt, zitten de verschillen vooral in cultuur. Deze is in Zuid- en Oost-Drenthe echt anders dan in de Achterhoek, Zeeuws-Vlaanderen of Zuid-Limburg. Maar vergeet niet: we zitten allemaal aan elkaar vast (lees er zeker het spoken word nog eens op na). Niet alleen zit elke regio aan het Rijk vast, ook alle regio's onderling zijn verbonden aan elkaar. In de onderwerpen van de uitdagingen en de behoeften in relatie tot het Rijk – die vertonen best veel overeenkomsten. Maak zeker onderscheid waar dit belangrijk is, maar zie ook de kracht van het, op sommige punten, niet groter maken dan ze zijn van de verschillen, om samen verder te kunnen komen.

Houvast en plannen bij complexe vraagstukken, kan dat?

Hoe complexer de vraagstukken, hoe groter de roep om concrete oplossingen lijkt te worden. En dat is logisch want in woelig water, zoekt iedereen naar een boomstam om zich aan vast te klampen. Daarbij zijn organisaties over het algemeen getraind als een soort probleemoplossingsmachines; organisaties zijn er op ingericht om een probleem op een bepaalde manier te benaderen. Het instrumentarium van overheden is er vooral een van lineair werken; we gaan van A naar B, naar concrete oplossing C.

Bij de meeste regiodialogen overheerst het gevoel van "het moet anders". Dat brengt een uitdaging met zich mee, want dat is best complex. En wanneer het complex wordt, werkt die lineaire manier van werken niet meer. Als er dan heel hard om concrete oplossingen geroepen wordt, gaat de oplossingsmachine alleen maar harder draaien, op een manier die niet tot echte oplossingen leidt. Sterker nog: bij complexe vraagstukken zíjn er meestal geen concrete oplossingen[7]. In een complexe situatie is alles met elkaar verweven. Dat bemoeilijkt het handelen. Je kunt het probleem niet definiëren en dan stapsgewijs naar een oplossing toewerken. Tijdens de regiodialoog in de Kop van Noord-Holland zei iemand: "Je plant je niet door een transitie heen." Dat kán op gespannen voet staan met het feit dat er momenteel gewerkt wordt aan een programmatische aanpak Elke Regio Telt! We zeggen bewust 'dat kán'. Het hoeft namelijk geen probleem te zijn; helderheid is enorm behulpzaam bij het samen vooruitkomen. Maar er moet wel ruimte blijven om met die complexiteit om te gaan. In plaats van precies alles aan de voorkant te weten, zullen we samen moeten sturen - zonder echt grip te hebben - door zaken uit te proberen en daarvan te leren.

[7] Als de behoefte aan concreetheid blijft bestaan, zoek deze dan in concreet afgesproken processtappen, concrete contactmomenten met mensen om wie het gaat, concrete leerdoelen, concrete spelregels waarbinnen bewegingsruimte ontstaat. Door de concreetheid in dat soort zaken te zoeken, blijf je ook je ogen openhouden voor de kans dat er zomaar een concrete oplossing voorbijkomt die je gelijk toe kunt passen.

Sturen zonder grip vraagt iets van iedereen

In elke regio hebben we het spoken word voorgedragen. Daarin staat: "Het allerbelangrijkste: blijf in beweging, met alles wat je hebt." Dat is niet voor niets. Sturen zonder grip, zaken uitproberen en daarvan leren zijn allemaal manieren om in beweging te blijven, en wat ons betreft een alternatief voor lang nadenken, langer onderzoeken en plannen schrijven. Die verandering is er niet zomaar; dat vraagt iets van alle betrokkenen. Een van de deelnemers mailde ons na afloop van de dialoogsessie dat dit vraagt om 'zelfbewustzijn, reflectievermogen en het besef dat je een ander niet kunt veranderen, maar alleen jezelf.' Dat betreft ambtenaren maar vooral ook bestuurders, en dat mist ze op dit moment nog wel eens. De deelneemster schreef: "Je kunt van alles aangaan en roepen en op poten zetten, en dat moet ook. Maar als je niet ook bereid bent om uiteindelijk te beginnen met jezelf en jezelf te zien in die ander, dan kom je nergens." Wij onderschrijven deze èn-èngedachte.

Tijdens de regiodialoog werd opgeroepen tot mild zijn naar elkaar. Daarmee wordt bedoeld dat als iemand, een afdeling of een organisatie iets nieuws probeert, dit nu vaak sceptisch of kritisch gade geslagen wordt. Maar als je echt samen wilt leren (en uiteraard is daarbij ruimte voor opbouwende kritiek), dan is mildheid een randvoorwaarde om in beweging te kunnen blijven.

Van sturing tot andere waarde komen of andersom?

Een andere deelnemer mailde ons na afloop van de dialoogsessies dat organisaties (met hun mensen, plannen, nota's en agenda's) gewend zijn om te sturen op bepaalde waarden. Deze persoon vraagt zich af of dat niet andersom moet: "Als we willen dat een systeem de waarden gelijkwaardigheid, menselijke waardigheid en rechtvaardigheid produceert, welke sturingsprincipes horen daar dan bij?" Tijdens de dialoogsessies hebben we hier een eerste stap in gezet. We zijn op zoek gegaan naar waarden en wereldbeelden die onder de huidige manier van werken liggen en naar gewenste wereldbeelden en waarden. Om van daaruit na te denken over welke systemische structuren deze waarden zouden kunnen creëren. Ook dat is wat ons betreft geen eenmalige exercitie, maar iets dat regio's en Rijk samen regelmatig opnieuw kunnen doen.

Vergeet de mensen niet om wie het gaat!

In lijn met het advies uit het rapport Elke Regio Telt! zijn de dialogen voornamelijk ingestoken op de relatie tussen Rijk en regio. Dat is wat ons betreft een professioneel gesprek. Dat neemt niet weg dat de feedback loop vanuit inwoners binnen het Nederlands Openbaar Bestuur op dit moment niet goed georganiseerd is[8]. Dus ondanks het feit dat deze dialogen over de relatie tussen Rijk en regio vooral met professionals plaatsvonden: vergeet niet om in de verdere opzet een actieve feedback loop te organiseren vanuit de inwoners. Zodanig dat de feedback terugvloeit naar de regio én naar het Rijk.

[8] Bessems, K. (2024) Stuurloos Wegwijzers voor een land op drift Das Mag, Amsterdam.