

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

In welk land willen we wonen?

Een realistisch toekomstbeeld is geen blauwdruk waarin alles anders moet, maar een manier van kijken die ons behoedt voor fatalisme en dirigisme. Zo'n toekomstvisie geeft inspirerende beleidsrichtingen aan die zo veel mogelijk op lokale en regionale schaal handen en voeten moeten krijgen. Een dergelijke aanpak laat ruimte voor verschillen, gaat uit van de kracht van regio's en neemt de bestaande economische structuur als uitgangspunt. De VNG heeft een toets ontwikkeld op de gewenste nieuwe bedrijvigheid die gemeenten een extra instrument in handen geeft om zelf stapsgewijs vorm te geven aan het Nederland van de toekomst.

door Albert J. Vermuë De auteur is directeur Beleid Leefomgeving (waaronder huisvesting arbeidsmigranten valt) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

De vraag naar een helder en wervend toekomstbeeld voor Nederland is actueel. Bij de beschouwingen over het vertrek van oud-premier Rutte werd vaak opgemerkt dat in zijn regeerperiode een langetermijnvisie ontbrak – vaak gelardeerd met zijn vroegere uitspraak dat 'visie is als de olifant die het uitzicht belemmert'.¹ De grote mondiale veranderingen in machtsverhoudingen, nieuwe technologie, en problemen als de opwarming van de aarde door klimaatverandering worden genoemd om het denken over de toekomst te intensiveren. Dat lijkt mij terecht. De problemen waar de samenleving mee wordt geconfronteerd zijn groot, en dat geldt voor zowel de mondiale problemen als de problemen dichterbij huis. Een gefundeerde visie kan het gevoel geven dat we niet helemaal zijn overgeleverd aan de grillen van de geschiedenis en de omstandigheden. Met in het achterhoofd het begrip 'gespreide verantwoordelijkheid' betoog ik in dit artikel dat zo'n visie vooral geen blauwdruk maar eerder een enthousiasmerend streefbeeld moet zijn én dat de uitwerking ervan het best op regionale schaal kan plaatsvinden.

Denktank Nederland 2040

Ook bij de VNG hebben we ons aan het denken over de toekomst gezet. De motivatie is helder: de wereld gaat ingrijpend veranderen de komende jaren. Doen we niets, dan worden we een speelbal van de ontwikkelingen. Daarom heeft Nederland een realistisch en hoopgevend toekomstbeeld nodig. Vanuit die gedachte heeft onze

Denktank Nederland 2040 een conceptverhaal gemaakt dat antwoord geeft op vier vragen:

1. Welke verwachtingen in trends maken verandering noodzakelijk? (het feitelijke waarom van het project)
2. Hoe willen we dat Nederland eruitziet in 2040? Wat is het ideaal waarnaar we willen streven?
3. Op basis van welke uitgangspunten brengen we 1 (trends) en 2 (ideaal) bij elkaar? Met andere woorden: hoe brengen we verwachting en ideaal bij elkaar?
4. Wat zijn de concrete voorstellen die helpen het toekomstbeeld te realiseren?

Het doel van de denktank is om te komen tot een breed gedragen toekomstbeeld voor Nederland. De denktank heeft hiertoe een langetermijnperspectief opgesteld met als belangrijkste boodschap: Nederland is in 2040 krachtiger, groener en menselijker.²

Bovendien geldt – en dat is even belangrijk als doelstelling – dat voor gemeenten het toekomstperspectief kan dienen als basis voor hun eigen langetermijnbeleid. Want zoals we inmiddels wel weten: visie mag dan nodig zijn, blauwdrukdenken en een overdreven geloof in de maakbaarheid van de samenleving leveren zelden de resultaten op waarop we hoopten. Bovendien is Nederland nogal divers en zijn de ambities en wensen van mensen – zeer belangrijk, wil een visie grote groepen aanspreken – de afgelopen periode eerder verder uiteengegroeid dan geconvergeerd.

Blauwdrukdenken en een overdreven geloof in de maakbaarheid van de samenleving leveren zelden de resultaten op waarop we hoopten

Nederland is klein, maar rijkgeschakeerd

Voor een vereniging als de VNG, die de koepel is van alle gemeenten in Nederland, ligt het voor de hand dat een nationaal toekomstbeeld ook vooral handvatten biedt om de

leden-gemeenten, en dan vooral in regionaal verband, te stimuleren om na te denken over hún toekomst en uitdagingen. De toekomst in eigen hand nemen is dan ook een kernelement van de nieuwe verenigingsstrategie.³ Deze strategie beoogt onder andere de leefwereld van mensen en bedrijven meer centraal te stellen in het beleid; dit in tegenstelling tot de zogenoemde ‘systeemwereld’, de wereld waarin bestaand beleid, onderliggende aannames daarvoor en modellen het beleid bepalen. Een van de gekozen strategieën is dat gemeenten, opnieuw veelal in regionale verbanden, zelf ‘de stap naar voren zetten’ en zaken die op hun terrein liggen veel actiever oppakken, of beleidsopties voor het rijk of de EU formuleren op terreinen die hun bevoegdheden of mogelijkheden te boven gaan. Dit in tegenstelling tot de meer gangbare praktijk, waarbij het vooral de rijksoverheid is die met beleidsvoorstellen komt, waar gemeenten dan vervolgens op reageren.

Maar er zijn, afgezien van de voorgaande, andere goede redenen om vooral regionaal of zelfs lokaal te kijken bij de uitwerking of totstandkoming van een visie voor Nederland. Met name tijdens en na de coronacrisis is het besef gegroeid dat ontwikkelingen in Nederland in veel opzichten ongelijk verlopen. Dat geldt zeker voor de economische ontwikkeling én de demografie.

De coronacrisis maakte scherp dat de regionale economieën sterk van elkaar verschillen. De toeristische industrie lag zo goed als plat, met grote gevolgen voor gebieden en regio's waarvoor toerisme belangrijk is. Dit terwijl bijvoorbeeld de productie van computerchips vrijwel ongestoord voortging. Met daardoor ook nauwelijks economische gevolgen in de regio's waar dat een belangrijke activiteit is. De economische prestaties van regio's verschillen al veel langer in Nederland. De belangrijkste reden daarvoor ligt in de economische structuur van de verschillende regio's. En die structuur is weer afhankelijk van zaken die niet zo gemakkelijk zijn te veranderen: een sterk cluster van bedrijven, mainports als een grote haven of luchthaven, de nabijheid van top-onderwijsinstellingen met een spin-off naar de regio, een vruchtbare bodem of de nabijheid van stedelijke agglomeraties die aantrekkelijk zijn voor een groot deel van de bevolking.

In Nederland springen twee regio's er in 2024 uit wat betreft hun economische groei: Brainport Eindhoven en Groot-Amsterdam. Zij groeien naar verwachting dit jaar bijna twee procent. Beide regio's danken hun relatief hoge groeiverwachting vooral aan gunstige regionale omstandigheden, zoals de hoge dichtheid en massa van de economie, clusters van samenwerkende bedrijven, de grote en goed opgeleide arbeidsmarkt en de aanwezige kennisnetwerken. In Brainport Eindhoven is de machine-industrie een grote sector. Deze deelsector binnen de industrie presteert beter dan andere deelsectoren, zoals de chemische industrie. De keten van bedrijven in de machinebouw in de Brainport, met wereldspelers als ASML, is daarin een belangrijke trekker.⁴

Voor de demografie geldt iets vergelijkbaars. Nationaal zijn er algemene lijnen en trends te trekken, regionaal zijn de verschillen groot. In alle rapporten wordt uitgegaan van een bevolking die in Nederland tot 2050 doorgroeit. Maar die groei is allerminst evenwichtig over het land verdeeld. Bij een middenscenario waarbij de bevolking in 2035 groeit naar 18,9 miljoen mensen en naar 19,6 in 2050, vindt



Bron: iStock

de groei vooral plaats in de Randstad, Noord-Brabant en delen van Gelderland en Overijssel. Tegelijkertijd krijgt zeker vijftien procent van de gemeenten te maken met bevolgingskrimp, variërend van een bescheiden tweeënhalf procent tot zelfs wel vijftien procent. Deze krimpgemeenten liggen vaak aan de randen van Nederland.⁵

Toekomstbeeld en kansen tussen regio's verschillen sterk

De huidige economische structuur en de verwachte demografische ontwikkelingen zijn daarmee in Nederland nogal verschillend. Dat werkt ongetwijfeld door in de blik waarmee burgers, bedrijven en bestuurders naar de toekomst kijken. Het rapport *Elke regio telt!* heeft de verschillen in Nederland nog eens op de agenda gezet.⁶ Het rapport, een product van een drietal planbureaus, richt zich op de kansen die mensen in die verschillende regio's hebben. Het rapport verwoordt het als volgt. Hoewel Nederland relatief klein is, kent ons land aanzienlijke regionale verschillen. Die verschillen zijn er in landschappelijk en cultureel opzicht, maar ook als het gaat om de kansen die mensen hebben om een passende baan te vinden, om onderwijs te volgen op een goed bereikbare locatie, en om gezond oud te worden. Bepaalde gebieden in Nederland, veelal gelegen buiten de economische centrumgebieden, hebben te maken met een stapeling van achterstanden op één of meer aspecten. Deze situatie is niet nieuw, maar de ongelijkheid neemt de laatste jaren verder toe.

Doordat de bedrijvigheid zich nu voornamelijk concentreert in economische

kerngebieden zoals de Randstad en de regio Eindhoven, geldt datzelfde voor de werkgelegenheid, het aanbod van diensten en voorzieningen, enzovoort. In de regio's buiten

Het bestaande beleid maakt veelal de sterke regio's sterker

de economische kerngebieden is het vaak rustiger en is er meer ruimte. Dat laatste maakt deel uit van de charme van die gebieden; het wordt als zeer positief ervaren. Deze positieve waardering weegt echter steeds minder op tegen de gegroeide verschillen in brede welvaart en negatieve ontwikkelingen die elkaar versterken. Essentiële voorzieningen in de regio's brokkelen gelijktijdig af: basisscholen gaan dicht, huisartsenpraktijken verdwijnen, winkels sluiten hun deuren, bushaltes worden opgeheven. Deze neerwaartse spiraal van verschraling heeft verstrekkende gevolgen voor het gemeenschapsleven in een regio. De leefbaarheid van dorpen, buurten en gemeenschappen komt onder druk te staan, wat in diverse regio's tot achterstanden leidt. Het gaat dan onder meer om gezondheid (de gemiddelde levensverwachting is in sommige gebieden zeven jaar lager dan elders) en om de hoogte van het gemiddelde inkomen. Ook is de beschikbaarheid van culturele voorzieningen, openbaar vervoer en ontmoetingsplekken in bepaalde regio's onder de maat.⁷

Het voert te ver om hier uitgebreider op *Elke regio telt!* in te gaan. Wel is minimaal één onderliggende conclusie van belang: het bestaande beleid maakt veelal de sterke regio's sterker. Dit terwijl het veronderstelde trickledowneffect, het effect dat beleid voor sterke regio's uiteindelijk ook positief doorwerkt op zwakke regio's, zeer beperkt is. Of anders gezegd: versterking van de economisch sterke regio's heeft over het algemeen weinig effect op de economisch wat zwakkere regio's. Omgekeerd profiteren sterke regio's vaak wel van specifieke investeringen in zwakkere regio's. Dit wordt in de literatuur wel het 'trickle-up effect' genoemd.⁸

Wat betekenen de genoemde verschillen in Nederland wat betreft onder andere demografie, economische structuur en de beschikbaarheid van diensten en voorzieningen voor het beantwoorden van de kernvraag van dit artikel: in welk land willen we wonen en welke rol speelt een wervend toekomstbeeld daarbij?

Omarm verschillen en ga uit van de kracht van de regio

Wil een visie kracht genereren en werkelijk inspireren, dan zal het in heel Nederland weerklink moeten vinden. Daarvoor is een visie nodig die deels het nationale perspectief schetst én deels wordt opgebouwd vanuit de verschillende regio's zelf. Handvatten voor hoe tot zo'n regionale visie te komen en kennis en kunde vanuit kennis- en onderwijsinstellingen zijn daarbij zeer behulpzaam. Veel regio's hebben zelf ook al een visie gemaakt; deze documenten kunnen als inspiratie dienen voor gebieden waar dat nog niet het geval is. Een andere belangrijke voorwaarde lijkt mij dat we ons moeten realiseren dat de bestaande economische structuur hoe dan ook het uitgangspunt vormt. Een vergezicht is prima, maar het moet ons niet het zicht op de huidige situatie en omstandigheden ontnemen. Burgers en bedrijven zijn veelal tot aanpassingen en veranderingen te verleiden als ze worden gezien als deel van de oplossing, en niet als onderdeel van het probleem. Het is van een zekere afstand gemakkelijk oordelen dat de mainports in Nederland zorgen voor congestie op de wegen, dat de staalindustrie aan vervuiling van de omgeving bijdraagt, dat delen van de tuinbouw door de grote

inzet van arbeidsmigranten tot overlast in stedelijke gebieden leiden. Er is objectief ook niet zoveel tegen in te brengen.

Maar pleidooien voor een forse krimp van deze sectoren, die we tegenwoordig geregeld horen,

helpen niet en voeden slechts de weerstand tegen dergelijke visies. Op die manier tot een 'breed gedragen toekomstbeeld' komen lijkt dan welhaast ondoenlijk.

Maak slechts beleid als duidelijk is dat de kans op een tegengesteld effect dan beoogd gering is

Niet iedereen hoeft alles te doen

Belangrijke andere les: niet op ieder bestuurlijk niveau hoeft alles te gebeuren.

Sowieso zullen visies en toekomstbeelden als ze willen inspireren en aanzetten tot verandering zich niet alleen op overheden moeten richten. Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties enzovoort moeten evenzeer of juist in het bijzonder worden aangesproken. Zij zullen in veel gevallen ook degenen zijn die veranderingen moeten omarmen en verder brengen. Daarbij geldt dat het vertrouwen in de overheid niet gelijk opgaat met de ambities en opgaven die tegelijkertijd bij diezelfde overheid worden neergelegd. Een zekere afbakening van wie wat op welk niveau doet, lijkt daarvoor een nuttige eerste stap. Met enige verbazing las ik het plan van de nieuwgekozen voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, die een speciale Europese commissaris voor 'betaalbare huisvesting' aankondigt. Nog los van het feit dat de EU op dat terrein momenteel maar zeer beperkte bevoegdheden heeft, is het vooral de vraag wat Europees beleid (veelal wetgeving) kan bijdragen aan oplossingen van dit probleem. De problemen spelen weliswaar in veel lidstaten, maar de oorzaken en mogelijke oplossingen verschillen wezenlijk. Voorts is het denkbaar

dat extra EU-beleid hiervoor eerder contraproductief werkt dan dat het knelpunten oplost. Het ware aan te bevelen dat beleidsmakers het onder economen inmiddels in zwang geraakte begrip van *do no harm* (gekopieerd uit de geneeskunde) zouden toepassen. Oftewel: slechts beleid maken als helder is dat de kans op een effect dat tegenovergesteld is aan het beoogde, uiterst gering is. Dit principe, gekoppeld aan het principe van subsidiariteit – hogere instanties komen pas in actie als zaken op een lager niveau niet kunnen worden aangepakt –, is denk ik een goede basis om een visie werkelijk te laten werken.

Kleine ingreep, mogelijk grote impact

Vervolgens nog een aanbeveling uit mijn eigen praktijk, het beleid voor de fysieke leefomgeving. Eerder concludeerden we dat demografie een belangrijke drijvende kracht voor veel ontwikkelingen is. Ze beïnvloedt de ontwikkeling van naties, steden en zeker ook de economie. Uit onder andere het rapport *Gematigde groei* van de staatscommissie voor demografie weten we dat relatief kleine veranderingen in het migratieoverschot op de langere termijn een groot effect hebben.⁹ Een deel van het overschot komt voor rekening van arbeidsmigratie. Met name arbeidsmigratie vanuit EU-lidstaten – verreweg het grootste deel – wordt als zo goed als onbeïnvloedbaar gezien. Enigszins vergelijkbaar met wat de Franse socioloog Auguste Comte ooit zei: ‘Demografie is het lot.’¹⁰ Om als gemeenten bij het onderwerp arbeidsmigratie

Ook bij een grootse en ver vooruitkijkende visie moet soms juist gezocht worden naar kleine, minder controversiële instrumenten om haar tot uitvoering te brengen

toch niet helemaal met lege handen te staan, hebben we bij de VNG het instrument van de ‘effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid’ ontwikkeld.¹¹ De handreiking ondersteunt gemeenten in hun taak om adequaat en vroegtijdig om te gaan met de huisvestingsvraag

van arbeidsmigranten bij nieuwe grootschalige bedrijfsvestigingen.

De genoemde handreiking is samen met de gemeenten gemaakt en bevat handvatten om als gemeente de inzet van het aantal arbeidsmigranten bij bedrijfsvestiging of uitbreiding inzichtelijk te maken. Het geeft dus inzicht in hoeveel extra arbeidsmigranten met de nieuwe vestiging of de uitbreiding gemoeid zijn. Potentiële knelpunten op het gebied van huisvesting – met name het ontbreken van geschikte woonruimte voor de migranten – kunnen zo eerder worden onderkend en meegewogen in de besluitvorming om een vergunning wel of niet te verlenen. Gemeenten kunnen zo weloverwogen besluiten of nieuwe bedrijvigheid past in hun ruimtelijk economisch beleid en afspraken maken met bedrijven over de benodigde huisvesting van arbeidsmigranten. Het instrument, dat overigens nog verder moet worden uitgewerkt, biedt gemeenten en regio’s daarmee de mogelijkheid sturend op te treden bij arbeidsmigratie – een onderwerp waar tot voor kort van werd gezegd dat het vanwege het basisbeginsel van de EU (vrij verkeer van werknemers) eigenlijk niet te reguleren is. Het geeft aan dat ook bij een grootse en ver vooruitkijkende visie soms juist gezocht moet worden naar kleine, minder controversiële instrumenten om haar tot uitvoering te brengen.

Tot slot. De toekomst is onzeker en de onzekerheden nemen in de perceptie van

burgers en beleidsmakers toe. Zoals betoogd kan een inspirerende visie houvast bieden in onzekere tijden. Maar alertheid is geboden. Blauwdrukken en te veel nadruk op maakbaarheid geven schijnzekerheid. Een beleid dat zich richt op het aanpassingsvermogen van de samenleving, zelf flexibel is én leert van successen en fouten uit het verleden, is zeker zo belangrijk.

Artikel in het kort:

- * De VNG heeft met de Denktank Nederland 2040 een toekomstperspectief geschetst dat voor gemeenten kan dienen als basis voor hun eigen langetermijnbeleid
- * De regionale en lokale uitwerking ervan kan niet anders dan divers zijn om recht te doen aan de verschillen in de economische en demografische structuur van Nederland
- * Pleidooien voor forse krimp van bepaalde economische sectoren helpen niet en voeden slechts de weerstand tegen deze tekentafelvisies
- * Om vanuit gespreide verantwoordelijkheid aan een breed gedragen toekomstvisie te werken is aansluiting bij de bestaande economische structuur essentieel en zijn vooral ook burgers bedrijven en maatschappelijke actoren zelf aan zet
- * Om de inzet van arbeidsmigratie en knelpunten in de huisvesting inzichtelijk te maken heeft de VNG een toetsingskader ontwikkeld dat kan helpen te sturen op het al dan niet toelaten van nieuwe bedrijvigheid

-
- 1 Rutte deed deze uitspraak op 2 september 2013 in de vijfde H.J. Schoo-lezing van *Elsevier*.
 - 2 Zie www.toekomstnederland2040.nl
 - 3 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Stap naar voren. Verenigingsstrategie VNG 2030*. Den Haag: VNG, april 2023.
 - 4 Floris Jan Sander, Rogier Aalders en Otto Raspe, 'Regionale ongelijkheid de afgelopen vier jaar groter geworden', website Rabobank, 14 december 2023. Zie <https://www.rabobank.nl/kennis/d011404752-regionale-ongelijkheid-de-afgelopen-vier-jaar-groter-geworden>
 - 5 Andries de Jong, Saskia te Riele, Corina Huisman, Coen van Duin, Trond Husby en Lenny Stoeldraijer, *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022-2050*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Planbureau voor de Leefomgeving, 2022.
 - 6 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Den Haag: Rli, ROB en RVS, maart 2023.
 - 7 Rli, ROB en RVS 2023.
 - 8 Mark Thissen, Olga Ivanova, Otto Raspe en Anet Weterings, *De economische samenhang tussen regio's in Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, 2019.
 - 9 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, *Gematigde groei. Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*. Den Haag: Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, 2024.
 - 10 Geciteerd in: Laurent Convent, *De gevolgen van de veranderende demografie voor de wereldeconomie. Onderzoeksrapport*. KBC Economics, 30 september 2022.
 - 11 Bas Kurvers, Michelle Roelofsen en Koen van Polanen, *Op weg naar een effectrapportage. Huisvesting arbeidsmigranten bij nieuwe bedrijvigheid*. Den Haag: VNG, mei 2024.
-