



Accentueer het verschil

Een regionaal perspectief op achterstanden in Nederland

Rapport in het kader van BZK-traject "Elke regio telt!"

Accentueer het verschil

Een regionaal perspectief op achterstanden in Nederland

Rapport in het kader van BZK-traject “Elke regio telt!”

Colofon

Het onderzoek in deze rapportage is uitgevoerd in opdracht van:



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Auteurs

dr. Susanne Agterbosch, prof. dr. ir. Joks Janssen, Bianca Koomen MSc en dr. Imke Smulders

Onderzoek en data-analyse

Fenna Bijster MSc, Jonna Kroeze MSc en Sanne Paenen MSc

Opmaak tabellen en figuren

Mark Dierick MSc, communicatie Het PON & Tels

Met dank aan

Prof. dr. Marijn Molema (Planbureau Fryslân/RUG) heeft opgetreden als *expert reviewer* van de rapportage. Het PON & Telos is hem dank verschuldigd voor zijn suggesties en commentaar op een conceptversie van het rapport.

Foto omslag

Margaret Polinder / Unsplash

Publicatienummer

23177

Datum

februari 2024

Gebruik

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:
Agterbosch, S., et al., (2023). Accentueer het verschil. Tilburg: Het PON & Telos.



© 2024 Het PON & Telos | Meer informatie: www.hetpon-telos.nl

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij Het PON & Telos. Gehele of gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld. Vermenigvuldiging en publicatie in een andere vorm dan dit rapport is slechts toegestaan na schriftelijke toestemming van Het PON & Telos. Hoewel deze publicatie met de grootst mogelijke zorg is samengesteld, kan Het PON & Telos geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele fouten.

Managementsamenvatting

In maart 2023 publiceerden drie gezamenlijke adviesraden het rapport *Elke regio telt!* Daarin constateerden zij dat welvaart en welzijn op een aantal plekken in Nederland achterblijven. Zelfs in die mate dat bewoners in deze voornamelijk perifere regio's minder kansen krijgen dan elders. De adviesraden roepen het kabinet op om nieuw beleid te ontwikkelen dat deze regio's vooruithelpt.

Het demissionaire kabinet Rutte IV ondersteunt deze oproep en heeft de wens geuit om aan de slag te gaan met een langjarig programma dat onder een nieuw kabinet verder zal bouwen aan regionaal-economische ontwikkeling. Daartoe is nader onderzoek nodig *“...naar hoe de brede welvaart over Nederland verdeeld is en waar de brede welvaart sterk onder druk staat.”* In dit licht heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), als coördinerend departement voor het vervolgtraject van *Elke regio telt!*, aangegeven scherper (in)zicht te willen krijgen in de ontwikkeling van achterstanden, de regionale concentratie ervan, en de ongelijkheid in brede welvaart die daarvan het gevolg is.

Deze onderzoeksrapportage vormt het verslag van een analyse die Het PON & Telos in opdracht van BZK heeft uitgevoerd naar regionale achterstanden in Nederland. Daarbij is gebruik gemaakt van een op de Nederlandse situatie aangepaste Meervoudige Achterstandsindex of MDI, waarmee achterstanden op gemeentelijk en regionaal schaalniveau in kaart kunnen worden gebracht. Achterstand is een gelaagd fenomeen, dat afhangt van diverse factoren. Daarom stoelt de MDI op zeven domeinen (inkomen, werk, gezondheid, opleiding, huisvesting, veiligheid en woonomgeving) die in hun onderlinge samenhang iets zeggen over de mate van achterstand van een gebied.

De MDI heeft een belangrijke signaalfunctie voor bestuur en beleid: het laat die plekken oplichten die te maken hebben met een concentratie en/of stapeling van achterstanden en daarom een kwetsbaarder ontwikkelingsperspectief kennen. Vanwege het feit dat de MDI zich specifiek richt op geografische patronen van deprivatie, kan het een scherp(er) licht werpen op de plekken die, ook vanuit een breed welvaartspectief, achterblijven. Gebieden die hoog tot zeer hoog scoren op de MDI kennen veelal een lagere brede welvaart. De concepten van meervoudige achterstand en brede welvaart zijn daarom in hoge mate complementair.

Het voorliggende onderzoeksrapport bevat analyses van achterstanden op nationaal en regionaal niveau op basis van de MDI, waarbij specifiek is ingezoomd op COROP-regio's in de periferie van het land met een hoge tot zeer hoge MDI-score. Daarbij is verkend welke persoonsgebonden en leefomgevingsfactoren (o.a. gezondheid, energiearmoede, opkomst Tweede Kamerverkiezingen, groene en grijze druk, et cetera) in de regio correleren met de MDI, en in hoeverre de regio's onderling verschillen in hun 'achterstandsprofiel'. Op basis van aanvullend literatuuronderzoek is vervolgens gereflecteerd op het ontwikkelingsperspectief van deze (perifere) regio's.

Resultaten

De belangrijkste uitkomsten van onze analyses en reflectie zijn als volgt:

- De achterstanden in Nederland zijn in het afgelopen decennium afgenomen. Desondanks zijn er verschillende gemeenten en regio's waar de relatieve achterstand nog altijd groot is. Het is dus van belang voorbij het landelijk gemiddelde te kijken en zicht te houden op de ruimtelijke concentratie of opeenstapeling van achterstanden op specifieke locaties en op de ontwikkeling van de verschillende MDI-domeinen. Zo zijn relatieve achterstanden op de domeinen opleiding, veiligheid en werk de afgelopen 10 jaar afgenomen, waarbij met name de positieve ontwikkeling op het domein werk eruit springt: krapte op de arbeidsmarkt en afnemende werkloosheid zijn hier debet aan. Tegelijkertijd zien we op de domeinen gezondheid en huisvesting juist een toename van relatieve achterstanden.
- Een stapeling van achterstanden doet zich in meer of mindere mate in héél Nederland voor. Er zijn geen absolute concentraties van achterstanden op één type plek of in één regio tegenover nauwelijks concentraties in een andere regio. Hierdoor kent de ruimtelijke ongelijkheid, anders dan in de ons omringende landen, een iets minder uitgesproken karakter. De grootste concentraties van achterstand komen voor in een stedelijke context. Het zijn met name de grote en middelgrote stedelijke gemeenten in de kernzone en intermediaire zone van ons land die te maken hebben met (zeer) hoge MDI-scores.
- Hoewel achterstand een sterk stedelijke dimensie kent, blijft ze er zeker niet toe beperkt. Achterstand kent ook een regionaal gezicht en dat manifesteert zich met name in de perifere zone. In aantal meer perifeer gelegen regio's zijn regionale concentraties van achterstand zichtbaar die een minder uitgesproken stedelijk karakter kennen. Sterker nog, de perifere zone springt eruit als het gaat om stapeling van achterstanden op regionaal niveau.

- In dit rapport is nader ingezoomd op deze perifeer gelegen (COROP-)regio's met (zeer) hoge MDI-scores. Het gaat om Oost-Groningen, Delfzijl en omgeving, Zuid-Limburg, Zuidoost-Drenthe, Zeeuws-Vlaanderen, Overig Groningen, Midden-Limburg en Kop van Noord-Holland. Daarbij springen Oost-Groningen en Delfzijl en omgeving er in negatieve zin uit: beide regio's hebben gedurende de gehele periode te maken met de grootste (stapelning van) achterstanden en een MDI-score die (ruim) boven de andere regio's uitkomt.
- De MDI-analyses laten tevens zien dat er sprake is van een zogenaamde 'achterstandsparadox'. Naast een – landelijke – stijging van het gemiddelde inkomen is opvallend dat ook het percentage huishoudens dat te maken heeft met armoede het afgelopen decennium is gegroeid. Niet iedereen profiteert van de positieve ontwikkeling in termen van verminderde deprivatie. Dat geldt ook voor de genoemde regio's in de perifere zone met hoge tot zeer hoge MDI-scores. Hier ligt het gemiddeld inkomen lager en het percentage arme huishoudens hoger dan landelijk gemiddeld. Anders gezegd: het kan *overall* wel goed gaan, maar dat betekent niet dat het overal (en met iedereen) goed gaat.
- Elk van de onderzochte perifere regio's kent een verschillende combinatie van MDI-domeinen die negatief oplichten en daarmee een specifieke, regionale context van achterstand en bijbehorend 'achterstandsprofiel'. Het samenspel van factoren als de samenstelling van de bevolking, de regionale economische ontwikkeling en de woning- en arbeidsmarkt, evenals de ruimtelijke configuratie van stad en ommeland, maakt dat aard, karakter en concentratie van relatieve achterstanden in iedere regio anders zijn. Wat overeenkomt, is het meervoudige en veelal hardnekkige karakter van de achterstand. Vooral de gecombineerde achterstand op inkomen, gezondheid en vaak ook werk en opleiding spelen een belangrijke rol in alle onderzochte regio's.
- Verschillende structurele factoren hangen sterk samen met de mate van achterstand in de onderzochte regio's. Dat geldt in het bijzonder voor de (lage) opkomst bij de Tweede Kamer verkiezingen, ongezonde leefstijl (lees: ernstig overgewicht, roken en overmatig alcoholgebruik) en energiearmoede. Bijna alle onderzochte regio's laten zeer lage opkomstpercentages zien bij verkiezingen, een uiting van gebrekkig en/of afnemend vertrouwen in politieke instituties. De bewoners van deze regio's kennen gemiddeld een ongezonere leefstijl, met een bijbehorende lagere levensverwachting. Bovendien hebben relatief veel huishoudens in deze regio's te maken met energiearmoede: ze worstelen met de ongelukkige combinatie van een laag inkomen en een hoge energierekening.

- De huidige, regionale concentraties van achterstanden in de perifere zone van ons land zijn niet van vandaag of gisteren. Ze weerspiegelen hardnekkige, structurele en veelal padafhankelijke sociaaleconomische structuren en patronen. Deze hebben onder meer te maken met een per regio wisselende combinatie van factoren, zoals grensligging, demografische ontwikkeling en bevolkingssamenstelling, het gebrek aan sterk stuwende bedrijvigheid en hoger onderwijsinstellingen, enzovoorts. Deze factoren belemmeren de regionale ontwikkeling.
- Ondanks de (beleids)investeringen in eerste naoorlogse decennia, gericht op het uitvlakken van regionale verschillen in welvaart, is het niet gelukt om de toen al bestaande achterstanden weg te werken. Toen na 1990 de koers wijzigde, en de beleidsmatige aandacht vooral uitging naar ‘sterk maken wat sterk is’, zijn de reeds bestaande verschillen eerder toe- dan afgenomen. Dat komt onder meer tot uitdrukking in achterblijvende gezondheid, hoge percentages energiearmoede, verschrallende voorzieningen, enzovoorts. Zonder langdurige Rijksbetrokkenheid is het voor deze regio's moeilijk om – op eigen kracht – de structurele stapeling van achterstanden weg te werken.
- De in dit rapport onderzochte regio's met relatief veel achterstanden binnen de perifere zone staan – als het gaat om het benutten van regionaal potentieel – voor andere en grotere uitdagingen dan de meeste regio's in Nederland, omdat ze veelal niet kunnen terugvallen op een stuwende, economische dynamiek of deze kunnen ‘lenen’ uit de directe omgeving. Om de achterstanden in deze regio's weg te werken en ze te ondersteunen in de beweging van kwetsbaar naar kansrijk, zijn dan ook diverse beleidsmatige interventies nodig. Op basis van de MDI-analyses en aanvullend literatuuronderzoek komen we tot de volgende ingrediënten voor Rijksbeleid:
 - Belemmerende factoren voor regionale ontwikkeling adresseren;
 - Gericht verminderen van meervoudige achterstanden;
 - Samen ontwikkelen en stimuleren van regionale kansenagenda's;
 - Koppeling van nationale transitieopgaven aan regionale agenda's.

Net als bij een goed gerecht het geval is, hangen voornoemde (vier) ingrediënten met elkaar samen en bouwen ze op elkaar voort. Ze zijn allemaal nodig om tot oplossingen te komen voor de structurele problemen in sommige perifere regio's die kampen met (een stapeling van) achterstanden en (zeer) hoge MDI-scores kennen.

Tot slot

Dit onderzoeksrapport maakt duidelijk dat de ene regio de andere niet is. Regio's met een stapeling van achterstanden kunnen niet over één kam geschoren worden. Zo kent achterstand in een stedelijke situatie wezenlijk andere kenmerken dan in een meer perifere context. En zelfs tussen de hier onderzochte regio's in de perifere zone met veel achterstand zijn de verschillen groot. Bovendien zijn er (perifere) regio's waar het gemiddeld genomen goed gaat, maar waar desondanks op specifieke plekken hoge concentraties van achterstand voorkomen. Een gedifferentieerde aanpak is dan ook nodig om tot oplossingen te komen. Voor de nationale overheid is het van belang om oog te hebben voor de regionale verscheidenheid waarin achterstand zich manifesteert. Dat impliceert een beleidsmatige respons die deze verscheidenheid enerzijds (h)erkent en anderzijds incorporeert in de aanpak om achterstanden weg te werken én te bouwen aan de 'toekomstkracht' van regio's. Daarbij past een zorgvuldige *accentuering* van regionale verschillen, waarbij oog is voor zowel de kwetsbaarheden als de kansen van (perifere) regio's.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Regionale ongelijkheid als kwestie	1
1.2	Regionale verschillen accentueren	2
1.3	Doel- en vraagstelling van het onderzoek	4
1.4	Aanpak van het onderzoek	7
1.5	Leeswijzer	8
2	Meervoudige achterstand	9
2.1	Een wereld van regionale pieken en dalen	9
2.2	Relatieve achterstanden in kaart	10
2.3	De Meervoudige Achterstandsindex of MDI	12
2.4	Het MDI-meetmodel: de zeven domeinen	14
2.5	Zicht op regionale concentraties van achterstand	17
3	Meervoudige achterstand in Nederland	20
3.1	Patronen van achterstand in kaart	20
3.2	Van kwetsbaar naar kansrijk?	24
3.3	Dimensies van achterstand	26
3.4	Een achterstandsparadox?	30
3.5	Structurele factoren en relatieve achterstanden	33
3.6	Conclusies: achterstand als geografisch gedifferentieerd fenomeen	38
4	Regionale achterstanden in beeld	40
4.1	Achterstand als regionaal fenomeen	40
4.2	Regionale achterstandsprofielen	45
4.3	Structurele factoren en relatieve achterstand	49
4.4	Regionale kwetsbaarheid en gezondheid	51
4.5	Regionale kwetsbaarheid en energiearmoede	54
4.6	Conclusie: diversiteit in regionale achterstand	58
5	Perspectieven voor beleid	60
5.1	Oude patronen en nieuwe scheidslijnen	60
5.2	Regionale achterstanden als hardnekkig fenomeen	62
5.3	Noodzaak van een gedifferentieerde aanpak	65
5.4	Benutten van regionaal potentieel	67
5.5	Tot besluit	73
	Bijlage A: Literatuurlijst	74
	Bijlage B: MDI kaart met 8 COROP-regio's	84
	Bijlage C: MDI-scores 2023 van gemeenten in de onderzochte COROP-regio's	85
	Bijlage D: Operationalisatie gemeentetypologieën	88
	Bijlage E: MDI-scores 2023 in de COROP-regio's in de intermediaire en kernzone	89
	Onderzoeksverantwoording: separaat op te vragen	

1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de context, aanleiding en vraagstelling van het onderzoek naar stapeling van achterstanden in Nederlandse gemeenten en regio's. We gaan allereerst in op de actuele discussie over regionale ongelijkheid en het rapport *Elke regio telt!*, dat het inhoudelijk decor vormt waartegen we dit onderzoeksrapport moeten plaatsen (paragraaf 1.1). Het debat over de beleidsmatige omgang met regionale ongelijkheid is niet van vandaag of gisteren, maar kent een lange geschiedenis die we kort toelichten (paragraaf 1.2). Vervolgens behandelen we het verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Het PON & Telos om regionale achterstanden in kaart te brengen en de bijbehorende vragen die in dit onderzoeksrapport centraal staan (paragraaf 1.3). Tot slot staan we stil bij de aanpak van het onderzoek op basis van de Meervoudige Achterstandsindex of MDI (paragraaf 1.4) en lichten we de opzet en structuur van het rapport toe (paragraaf 1.5).

1.1 Regionale ongelijkheid als kwestie

Regionale verschillen in (brede) welvaart en de achterstanden en sociale kansenongelijkheid die ermee samenhangen, staan in toenemende mate in de maatschappelijke en politieke belangstelling. Er is een groeiende gevoeligheid, zowel internationaal als nationaal, voor de sociaaleconomische ongelijkheid tussen steden en regio's, en de mensen die er wonen (vgl. Milikowski, 2020).

Structurele ruimtelijke ongelijkheden hebben niet alleen economische maar ook sociale, culturele en politieke consequenties en oorzaken, onder meer door onder druk staande gemeenschappen, afnemende vitaliteit en leefbaarheid en 'afhakende' bevolkingsgroepen (De Voogd & Cuperus, 2021). Deze realisatie voegt een nieuwe dimensie toe aan de al langer lopende ongelijkheidsdiscussie in wetenschap en beleid. Traditioneel gaan die vooral over de verschillen tussen mensen op basis van individuele kenmerken, die al dan niet bepalend zijn voor individueel welzijn en welzijn. De afgelopen periode zijn er echter steeds meer aanwijzingen dat niet alleen de verschillen op basis van individuele kenmerken bepalend zijn voor de voorspoed en kansen van mensen, maar ook de plek waar ze opgroeien, wonen en werken (Vrooman, 2017; SEO, 2019; Van den Berg & De Voogd, 2021). Er is, kortom, ook een geografische dimensie in het spel als het gaat om sociale en economische ongelijkheid.

Door de opkomst van globalisering en daarmee samenhangende processen van informatie- en communicatietechnologie (ICT) leek die geografische dimensie er lange tijd nauwelijks nog toe te doen. Er werd door sommige wetenschappers zelfs gesproken over 'the death of distance' en de opkomst van plaats-ongebonden werken en wonen. Maar het tegendeel blijkt waar. In de huidige mondiale economie concentreren kapitaal, kennis en talent zich in toenemende mate in een beperkt aantal, met name stedelijke, gebieden en vindt er juist

(selectieve) krimp plaats in andere, vaak minder dichtbevolkte regio's. Het resultaat is een 'wereld van pieken en dalen', die ook in Nederland de gemoederen volop bezighoudt. Als de plek waar je opgroeit een aanzienlijk effect heeft op de kansen die je krijgt in het latere leven, dan hebben groeiende verschillen tussen regio's maatschappelijk onwenselijke consequenties (Raspe, 2020; Beugelsdijk, 2021).

Een belangrijke accelerator in het actuele politiek-bestuurlijke debat over (onwenselijke) regionale verschillen is het rapport *Elke regio telt!*, dat drie adviesraden in maart 2023 publiceerden (Rli, RVS en ROB, 2023). Daarin constateren zij dat welvaart en welzijn op een aantal plekken in Nederland achterblijven. Ze stellen dat er aanzienlijke regionale verschillen bestaan en dat sommige gebieden te maken hebben met een stapeling van achterstanden, zelfs in die mate dat mensen in die regio's minder kansen krijgen dan elders in Nederland. Natuurlijk, verschil mag er zijn, maar sommige verschillen zijn te groot en staan volgens de adviesraden de gewenste regionale kansengelijkheid in de weg.

Het huidige (demissionaire) kabinet is het met de adviesraden eens. In haar reactie op het advies heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) namens het kabinet aangegeven dat ze samen met medeoverheden en maatschappelijke partners wil werken aan duurzame versterking van de brede welvaart in alle regio's, om daarmee Nederland als geheel sterker te maken (Kamerbrief, 12 juli 2023). Het (demissionaire) kabinet streeft naar meer legitimiteit, responsiviteit en rechtvaardigheid in het toekomstige beleid om de kracht van alle – en niet slechts enkele – regio's te benutten. Dit betekent volgens het kabinet dat het Rijk (a) de verbinding met medeoverheden en andere relevante partijen in de regio's moet verstevigen en meer in partnerschap met hen moet samenwerken, (b) meer aandacht moet hebben voor wat van belang is voor de leefbaarheid en brede welvaart in specifieke regio's en (c) voor hoe Rijksbeleid verschillend kan uitwerken voor verschillende groepen en gebieden (Kamerbrief, 12 juli 2023).

1.2 Regionale verschillen accentueren

Het rapport *Elke regio telt!* van de gezamenlijke adviesraden evenals de reactie hierop van het (demissionaire) kabinet past in een al wat langer lopend debat over de beleidsmatige omgang met regionale verschillen. Daarbij komen onder meer vragen aan bod die betrekking hebben op de uiteenlopende uitdagingen in 'de' regio, de verhouding tussen Rijksbeleid en regionale opgaven, de mate van uniformiteit dan wel differentiatie in (rijks)beleid, evenals de aanpassing van financiële verhoudingen, wetgeving en interbestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en regio (vgl. ROB, 2022). In dat debat zijn – vanuit een historisch langetermijnperspectief – een drietal fasen te onderscheiden. Deze fasen lichten we hieronder kort toe:

- *Verschillen uitvlakken:* In de eerste naoorlogse decennia was de beleidsmatige aandacht sterk gericht op het uitvlakken van de bestaande, welvaartseconomische verschillen tussen regio's in Nederland, en dan met name tussen de Randstad en de rest. Beleidsinspanningen waren er vooral op gericht om de geconstateerde verschillen in welvaart en welzijn te overbruggen. Het beleidsmatig ideaal was dat alle Nederlandse regio's zich tot een soort nationaal gemiddeld economisch-industrieel peil moesten ontwikkelen. Met behulp van een keynesiaanse stimuleringsvisie werd getracht de industriële groei en ontwikkeling van deze regio's een handje te helpen, onder meer met infrastructurele werken en subsidies voor de vestiging van industriële ondernemingen. Het mes sneed zo aan twee kanten: de economische potentie van heel Nederland werd beter benut. En door de stimulering van werk in de regio zouden er minder mensen naar de Randstad trekken, zodat de druk op dit grootstedelijke gebied werd ontlast.
- *Verschillen eenzijdig belichten:* Vanaf de late jaren 1980 werd de beleidsconsensus rond het uitvlakken van regionale verschillen opengebroken. In een postindustriële economie bleek de nationaal uniforme sturing van industrieel-economische ontwikkeling met subsidies en infrastructurele politiek steeds minder effectief. Er kwam meer begrip voor de uiteenlopende kansen en mogelijkheden van regio's. Tegen de achtergrond van een globaliseringsgolf in de jaren negentig verschoof de beleidsmatige aandacht naar die regio's die in staat waren om zich krachtig te ontwikkelen: hier lag de cruciale innovatiekracht van de nieuwe economie. Van een instrument om vooral kwetsbare regio's met hun achterblijvende ontwikkeling te helpen, werd regionale politiek een neoliberal instrument om economische clusters in sterke regio's te bevorderen. Regionale verschillen werden zodoende vrij eenzijdig belicht. De kwetsbare kanten, die ontegenzeggelijk in sommige regio's aanwezig bleven, werden overschaduwed door het adagium van 'regio's op eigen kracht'.
- *Verschillen accentueren:* Sinds de late jaren 2010 verschuift het debat over de omgang met regionale verschillen opnieuw. De schaduwzijden van een regionale politiek gericht op 'sterk maken wat sterk is' worden meer zichtbaar. Regionaal-economische, demografische en politieke verschillen nemen toe en verdiepen zich. Hierdoor staat de regionale kansengelijkheid onder druk. Bovendien wordt (h)erkend dat de selectieve aandacht voor slechts enkele, economisch sterke en succesvolle (stedelijke) regio's op gespannen voet staat met de grote opgaven waar Nederland als geheel voor staat. Héél Nederland is nodig om de maatschappelijke transitie op het vlak van onder andere wonen, natuur, energie en klimaat te kunnen realiseren. Het verband tussen regionale verscheidenheid en nationale samenhang wordt onderwerp van gesprek (vgl. BZK, 2019). Er wordt een zoektocht gestart naar een meer gebalanceerde omgang met

regionale verschillen. Deze verschillen mogen en moeten worden geaccentueerd met aandacht voor zowel de structurele kwetsbaarheden als de kansen van alle regio's.

Het mag duidelijk zijn dat er sprake is van een zekere dialectiek in ons regionale ontwikkelingsstreven (vgl. Molema, 2023). Iedere nieuwe fase van regionale politiek is in zekere zin een reactie op de vorige. De laatste fase in de hier geschetste beleidsmatige omgang met regionale verschillen, is overigens nog allerminst afgerond. Integendeel, we staan aan het begin hiervan. Verschillende perspectieven op regio's, regionalisering en regionaal beleid zijn onderdeel van het lopende debat. Er heeft zich vooralsnog geen duidelijk nieuw, beleidsmatig paradigma uitgekristalliseerd. Het nieuwe denken over regionale politiek leidt echter wel tot steeds meer breed gedragen inzichten. Die wijzen, zoals aangegeven, in de richting van een meer gebalanceerde accentuering van regionale verschillen. Daarbij vallen een viertal zaken op, die als bouwstenen van een nieuw paradigma-in-ontwikkeling kunnen worden getypeerd.

Allereerst is er het besef dat er geen uniforme, nationale mal bestaat voor de gelijkmatige verdeling van economische welvaart (vgl. Commissie Van Zwol, 2016). De ene regio is de andere niet. Regionaal maatwerk is nodig. Dat betekent dat de Rijksoverheid verschil moet durven maken. Ten tweede wordt onderkend dat die welvaart vanuit een breder perspectief moet worden benaderd (Weterings, et al., 2021). Het brede welvaarts kader helpt om een rijker palet voor regionale ontwikkeling te ontsluiten dan enkel op basis van het bruto binnenlands product mogelijk is. Ten derde wordt de intrinsieke waarde en het belang van alle regio's voor een samenhangende ontwikkeling van Nederland onderkend, zoals ook bepleit in *Elke regio telt!*. Ten vierde, en tot slot, wordt – in het verlengde hiervan – benadrukt dat een respectvolle en zorgzame omgang met regio's nodig is. Respectvol in de zin dat regio's zich (h)erkend voelen in hun specifieke eigenheid, kwaliteiten en belemmeringen; zorgzaam in de zin dat de Rijksoverheid zich – langdurig – om deze zaken bekommert en daarin (mede) investeert.

1.3 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Hoe de hiervoor opgesomde bouwstenen zich vertalen in een coherente, nieuwe regionale politiek, is nog een open vraag. Door het kabinet Rutte III zijn, onder meer met de programma's *Regio's aan de grens* en *Regio Deals*, eerste pogingen ondernomen om te komen tot een nieuw regionaal beleid. De adviesraden zien dit als een positieve beweging, maar volgens hen ontbreekt langjarige inzet voor het meer duurzaam aanpakken van de complexe opgaven die in specifieke – lees: de meest kwetsbare – regio's aan de orde zijn (Rli, RVS en ROB, 2023). Vanuit het demissionaire kabinet Rutte IV is in reactie op het rapport de wens geuit om aan de slag te gaan met een langjarig programma, dat onder een nieuw kabinet verder zal bouwen aan regionaal economische ontwikkeling. Basis voor acties waarop een dergelijk programma stoelt, vormt nader onderzoek "...naar hoe de brede

welvaart over Nederland verdeeld is en waar de brede welvaart sterk onder druk staat.”
(Kamerbrief, 12 juli 2023).¹

In het licht van deze onderzoeksbehoefte heeft het ministerie van BZK, als coördinerend departement namens het kabinet voor het vervolgtraject van *Elke regio telt!*, een uitvraag gedaan bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Het PON & Telos. Aan het PBL is de vraag gesteld om vanuit het perspectief van brede welvaart te reflecteren op regionale verschillen in Nederland. Aanvullend hierop heeft Het PON & Telos de opdracht gekregen te onderzoeken waar – lees: in welke regio’s – de brede welvaart in Nederland sterk onder druk staat. Het ministerie van BZK heeft aangegeven meer en beter (in)zicht te willen krijgen op de ontwikkeling van meervoudige achterstanden in Nederland, de ruimtelijke concentratie ervan en de regionale ongelijkheid in brede welvaart, en dus ook regionale kwetsbaarheid, die daarvan het gevolg is. Dat inzicht is nodig om onderbouwd tot een afweging te komen welke regio’s onderdeel dienen te zijn van voornoemd programma.

Om aan de vraag van het ministerie tegemoet te komen brengt Het PON & Telos in dit onderzoeksrapport verschillende analyses samen die gedaan zijn op basis van de Meervoudige Achterstandsindex of MDI. De MDI is een instrument waarmee zicht kan worden verkregen op het voorkomen en de ontwikkeling van relatieve achterstanden in Nederlandse gemeenten en regio’s. Met dit instrument accentueren we in dit rapport regionale verschillen vanuit een achterstandsperspectief. De MDI-index vormt daarmee een hulpmiddel om die gemeenten en regio’s te identificeren die een stapeling van achterstanden, en dus een zekere kwetsbaarheid, kennen. Waarbij aangetekend moet worden dat we hiermee enkel de regionale kwetsbaarheden in beeld brengen en niet de kansen, die er in iedere regio natuurlijk ook zijn. In een gebalanceerde benadering vragen beide zaken om aandacht. En dat niet alleen in louter kwantitatief opzicht, op basis van objectieve data, maar ook in kwalitatieve zin, op basis van ervaringen en beelden van betrokkenen in de diverse regio’s zelf.

De belangrijkste onderzoeksvragen die we in dit rapport, met behulp van de MDI, proberen te beantwoorden, zijn de volgende:

¹ Het (demissionaire) kabinet schetst, in navolging van de adviesraden, een drietal lijnen voor het bevorderen van brede welvaart in alle regio’s: (1) herijking van reguliere beleids- en investeringslogica van het Rijk, (2) investering in langjarige programma’s voor regionaal economische ontwikkeling en (3) het werken aan een vitale relatie tussen regio en Rijksoverheid (Kamerbrief, 12 juli 2023).

- 1 Welke geografische verschillen in (meervoudige) achterstand zijn zichtbaar in Nederland?
 - a Hoe kunnen verschillen in achterstand worden geïdentificeerd?
 - b Welke nationale en regionale patronen zijn zichtbaar?
 - c Welke regionale verschillen doen zich voor?
 - d Hoe tonen die verschillen zich specifiek in regio's die aan de randen van het land zijn gelegen?
 - e In hoeverre komen deze verschillen overeen met de (vijf) voorbeeldregio's uit het rapport *Elke regio telt!?*
- 2 Hoe vallen de verschillen in (meervoudige) achterstand te verklaren?
 - a Hoe ontwikkelt de achterstandssituatie van kwetsbare, perifere regio's zich in de tijd?
 - b Wat zijn structurele factoren die (een stapeling van) achterstanden in deze regio's in de hand werken?
 - c Met welke specifieke factoren hebben deze kwetsbare, perifere regio's te maken?
- 3 Welke handelingsperspectieven zijn identificeerbaar om (meervoudige) achterstanden in kwetsbare regio's weg te werken?
 - a Welke lessen zijn er te trekken uit eerdere beleidsinspanningen?
 - b Wat zijn de internationale ervaringen met beleid gericht op het wegwerken van regionale achterstanden?
 - c Wat zijn de mogelijke implicaties van deze ervaringen voor toekomstige planning, bestuurlijk vermogen en beleid?

Beantwoording van bovenstaande vragen is erop gericht om enerzijds de analyse die ten grondslag ligt aan het rapport *Elke regio telt!?* te verdiepen en verrijken en anderzijds het vervolgproces dat het ministerie van BZK organiseert inhoudelijk te voeden. Allereerst door de ruimtelijke patronen van (meervoudige) achterstand te verfijnen. Er doen zich regionale verschillen voor tussen stedelijk en landelijk gebied en binnen stedelijk en landelijk gebied. Daarbij zijn de verschillen op het subregionale niveau over het algemeen groter: achterstanden stapelen vaak in specifieke gemeenten, buurten en wijken.

Ten tweede kan de analyse worden verrijkt door de verschillen in (meervoudige) achterstand ook in temporele zin te analyseren. Door de achterstandssituatie niet op één moment in de tijd te fixeren, maar te kijken naar hoe de situatie zich in de loop van een periode ontwikkelt, kunnen we zien of regio's zich in positieve zin ontwikkelen, of juist verder achterop raken. Dat biedt tevens inzicht in de hardnekkigheid van de in kaart gebrachte achterstanden en in het potentieel van regio's om achterstanden (al dan niet op eigen kracht) weg te werken. Opgemerkt dient te worden dat de MDI-analyse slechts één van de perspectieven is om gebieden te benaderen. Waar de MDI zich concentreert op achterstand, en dus kwetsbaarheden in kaart brengt, is het ook relevant om vanuit een

breder welvaartsperspectief naar gebieden te kijken; om van daaruit (regionale) kansen te identificeren (zie ook tekstbox A paragraaf 2.2). In een gebalanceerd perspectief op het accentueren van regionale verschillen zijn beide benaderingen relevant.

Ten derde gaan we na welke inzichten de wetenschappelijke literatuur bevat over effectief beleid voor het wegwerken van (regionale) achterstanden in kwetsbare regio's. Daarbij kijken we enerzijds naar eerdere ervaringen met regionaal beleid binnen Nederland en anderzijds – waar mogelijk – naar ervaringen en inzichten uit buitenlands beleid dat zich richt op regionale ongelijkheid. We proberen lessen te trekken uit die ervaringen en de mogelijke implicaties te achterhalen voor nieuw te ontwikkelen beleid in het kader van het vervoltraject op *Elke regio telt!* dat het (demissionaire) kabinet opstart.

Voordat we onze aanpak toelichten, is een kanttekening op zijn plek. We zijn ons bewust van de reacties die het begrip 'achterstand' kunnen oproepen in de regio's die volgens de MDI-methodiek als zodanig geëtiketteerd worden. De crux van de MDI is dat we objectief en gekwantificeerd in beeld brengen op welke indicatoren sommige gebieden sterk afwijken van gemiddelden. De risicovolle keerzijde is dat de MDI bijdraagt aan stigmatisering van regio's. Wij willen dan ook benadrukken dat de MDI zorgvuldig en respectvol gebruikt moet worden in een bredere kenschets van kansen en problemen in regio's.

1.4 Aanpak van het onderzoek

Voor dit onderzoeksrapport naar (meervoudige) achterstanden baseren we ons grotendeels op het door Het PON & Telos aan de Nederlandse situatie aangepaste instrument van de Meervoudige Achterstandsindex of MDI. We vullen reeds bestaande inzichten over de MDI aan met nieuwe data-analyses en deskresearch. Het betreft onder meer de studies *Werelden van verschil. Achterstandsproblematiek in Nederland in kaart gebracht* (Tilburg, 2022) en *Wat is er aan de rand? Het kwetsbare ontwikkelingsperspectief van perifere regio's* (Janssen & Dagevos, 2022), alsmede diverse onderzoeken naar (ervaren) brede welvaart (Blanken & Verhoeven, 2023).

Op basis van een herijkte MDI-index zijn voor dit onderzoek diverse analyses uitgevoerd naar ruimtelijke patronen van relatieve achterstand in Nederland op nationaal en regionaal niveau, waarbij is ingezoomd op een aantal (COROP-)regio's met hoge en zeer hoge MDI-scores. Voor deze regio's zijn nadere analyses uitgevoerd naar de verschillende MDI-domeinen. Deze analyses zijn vervolgens aangevuld met literatuuronderzoek naar (regionaal) beleid voor de aanpak van achterstanden. Tevens heeft een *expert review* plaatsgevonden van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. In Hoofdstuk 2 wordt de operationalisering en berekening van de MDI-index (domeinen, indicatoren, normering, weging indicatoren, et cetera) besproken. Voor een meer uitgebreide en gedetailleerde toelichting op, en wetenschappelijke verantwoording van, alle analyses die op basis van

deze index zijn uitgevoerd, verwijzen we naar een afzonderlijke onderzoeksverantwoording. Vanwege de omvang van deze verantwoording is besloten deze niet als bijlage in dit onderzoeksrapport op te nemen, maar op verzoek beschikbaar te stellen aan iedereen die daarin geïnteresseerd is.

1.5 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. In het theoretische en methodische Hoofdstuk 2 gaan we in op de ruimtelijke dimensie van achterstanden en het instrument van de Meervoudige Achterstandsindex, ofwel MDI. We bespreken de wetenschappelijke en beleidsmatige discussie over regionale ongelijkheid en lichten de betekenis, conceptuele opbouw en toepassing van de MDI-index toe. Tevens staan we stil bij de manier waarop we de index benutten om inzicht te krijgen in het voorkomen van ruimtelijke en regionale verschillen in achterstand. Hoofdstuk 3 bespreekt de belangrijkste uitkomsten van de MDI-analyses op gemeenteniveau en toont (verschuivende) patronen van meervoudige achterstand in ruimte en tijd op nationaal niveau. We kijken naar de ontwikkelingen op de verschillende MDI-domeinen en onderzoeken de statistische samenhang (correlatie) tussen meervoudige achterstand en een aantal relevante persoonsgebonden factoren en factoren die de leefomgeving van regio's karakteriseren. In Hoofdstuk 4 zoomen we vanuit het nationale niveau in op de regionale schaal. We verdiepen de MDI-analyses voor een aantal specifieke (COROP-)regio's die perifeer gelegen zijn en die een hoge of zeer hoge MDI-score kennen. Vervolgens gaat het hoofdstuk dieper in op de ontwikkeling en concentraties van de verschillende achterstandsdimensies in deze specifieke regio's. In Hoofdstuk 5, tot slot, reflecteren we op de belangrijkste bevindingen van onze MDI-analyse en plaatsen deze in een ruimer, wetenschappelijk en beleidsmatig kader.

2 Meervoudige achterstand

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de Meervoudige Achterstandsindex als instrument om achterstanden en de daarmee samenhangende ruimtelijke verschillen tussen gemeenten en regio's in kaart te brengen. Eerst staan we stil bij de (inter-)nationale aandacht voor regionale ongelijkheid (paragraaf 2.1). Vervolgens kijken we naar de situatie in Nederland en de mogelijkheden die de MDI biedt om scherper zicht te krijgen op regionale achterstand (paragraaf 2.2). Daarna beschrijven we de belangrijkste conceptuele en instrumentele karakteristieken van de MDI, staan we kort stil bij de samenhang tussen de MDI en brede welvaart en beschrijven we de toegevoegde waarde voor het ruimtelijk karteren van relatieve achterstand (paragraaf 2.3). De MDI-index is opgebouwd uit zeven domeinen die nader worden toegelicht. We geven tevens de onderliggende indicatoren per domein weer en laten zien hoe zwaar de domeinen meetellen in de totale MDI-score (paragraaf 2.4). Tot slot staan we stil bij de wijze waarop we de MDI-index benutten om zicht te krijgen op regionaal-ruimtelijke patronen van achterstand en introduceren we het onderscheid tussen de kernzone, de intermediaire zone en de perifere zone in ons land (paragraaf 2.5).

2.1 Een wereld van regionale pieken en dalen

Volgens de bekende Amerikaanse geograaf Richard Florida leven we in een 'spikey world'; een wereld waarin de verschillen tussen economisch florerende succesregio's en de rest steeds groter wordt. Hij deed die constatering enige tijd geleden alweer in *The rise of the creative class*, waarin hij de ruimtelijk transformerende kracht van de moderne kenniseconomie analyseerde (Florida, 2002). Dat het hier geen specifiek Amerikaans fenomeen betreft, bewijst de situatie in Europa. Ook op ons continent is een wereld van economische 'pieken en dalen' zichtbaar (PBL, 2016).

In veel Europese landen zijn de interregionale verschillen de afgelopen decennia sterk toegenomen. Weliswaar is sinds 1995 de economische ongelijkheid *tussen* lidstaten in Europa afgenomen, de economische verschillen *binnen* afzonderlijke lidstaten zijn daarentegen juist gegroeid (Van Beugelsdijk, 2021). Het is een patroon waarbij in landen enkele, vaak succesvolle stedelijke regio's gestaag groeien, terwijl andere, vaak meer landelijke of perifere regio's stagneren of zelfs krimpen, waardoor de ongelijkheid tussen regio's toeneemt. Sommige plekken zijn minder goed verbonden met het economische netwerk en doen minder mee. Die gebieden hebben vaak te maken met minder werkgelegenheid, achterblijvende ontwikkeling, wegtrekkende jongeren en, mede als gevolg daarvan, een somberder toekomstperspectief (Bock, 2019).

Mensen met een praktijkopleiding trekken over het algemeen minder snel weg uit hun eigen regio, in vergelijking met theoretisch opgeleiden, die vaker naar stedelijke gebieden verhuizen voor studie en werk. Op de moderne 'huwelijksmarkt' zoeken mensen van een

vergelijkbaar opleidingsniveau elkaar op. Alles bij elkaar ontstaat hierdoor een ruimtelijke segregatie of regionale ongelijkheid: jonger, theoretisch opgeleid en kapitaalkrachtig in de steden; vergrijsd, praktisch opgeleid en minder bemiddeld in 'de' regio. Werkloosheid en armoede, die in sommige regio's toch al van generatie op generatie worden doorgegeven, zijn in deze vicieuze cirkel lastig te bestrijden. En dat heeft weer consequenties voor de leefbaarheid en betrokkenheid van gemeenschappen bij de samenleving. Niet voor niets bevestigen steeds meer (inter-)nationale wetenschappelijke studies het verband tussen regionale ongelijkheid en groeiend maatschappelijk onbehagen en/of onvrede, veelal getypeerd als 'regionaal ressentiment' (vgl. Rodriguez-Pose, 2018; Van den Berg & Kok, 2021). Recent onderzoek van het SCP bevestigt dit sentiment: hoe groter de afstand tot de Randstad, hoe minder mensen het idee hebben dat er vanuit Den Haag voldoende aandacht is voor hun regio (Geurink & Miltenburg, 2023).

Decennialang geloofden economen dat wanneer er in kansrijke regio's werd geïnvesteerd, de regio's waar het minder goed gaat (en de mensen die er wonen) automatisch zouden meeprofiten. Met andere woorden: wat macro-economisch goed is voor een land als geheel, komt uiteindelijk ook ten goede aan alle regio's. Vanuit deze opvatting was er – vanzelfsprekend – minder aandacht voor ongelijkheid en daarmee samenhangende regionale kwetsbaarheid. Deze inhoudelijke 'bijziendheid' wordt inmiddels gecorrigeerd. Steeds meer studies bevestigen de onwenselijkheid van groeiende regionale verschillen voor de samenleving als geheel. In de recente wetenschappelijke literatuur zijn dan ook diverse pleidooien te lezen die een hernieuwde aandacht voor interregionale rechtvaardigheid bepleiten, en dus voor regionaal beleid dat de belangen en behoeften van kwetsbare regio's serieus neemt (Garretsen et al., 2013; Martin et al., 2021).

2.2 Relatieve achterstanden in kaart

Vanuit dit internationale perspectief is de interessante en relevante vraag of dit beeld ook van toepassing is op het relatief kleine Nederland? Nederland wordt in bestuurlijke en ruimtelijke zin immers vaak gepercipieerd als een land dat te klein is voor echt grote verschillen. De afstanden zijn overzichtelijk en overbrugbaar, de cultuur egalitair en de stedelijke structuur relatief kleinschalig met een in ruimtelijke zin vrij gedecentraliseerd patroon van kleinere en middelgrote steden op korte afstand van elkaar.² Zijn de regionale verschillen – en daarmee de regionale kansenongelijkheid – in Nederland ook zo groot, of valt het mee? En wat betekent dat voor het perspectief op (relatieve) achterstanden van met name kwetsbare regio's, al dan niet ruraal of perifeer van karakter?

² Nederland kent vanaf het ontstaan van het stedelijk netwerk een heel specifieke identiteit die niet – zoals in Frankrijk of Engeland – is gebaseerd op de groei en dominantie van een of enkele metropolen, met bijbehorende ruimtelijke ongelijkheid, maar eerder op een ongekennde dichtheid van kleinere steden op relatief korte afstand van elkaar. Het is het meest verstedelijkte gebied van Europa, evenwel zonder de potentie van een echte metropool.

Verskillende recente studies naar de situatie in Nederland bevestigen een patroon van economisch succesvolle regio's en meer achterblijvende gebieden, zij het iets minder uitgesproken in termen van 'pieken en dalen' dan in de ons omringende landen (Raspe, et al., 2017; De Groot, 2019; Sanders, et al., 2023). Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is ook in ons land een proces in gang gezet, waardoor de welvaart tussen regio's sterker uiteen is gaan lopen. De verschillen tussen regio's nemen toe, en daarmee ook de regionale ongelijkheid. Wie een blik werpt op de ranglijsten van de OECD en EU over economische ongelijkheid, ziet dan ook dat Nederland inmiddels een plek in de middenmoot inneemt, tussen landen als het Verenigd Koninkrijk, met een zeer uitgesproken regionale ongelijkheid, en Griekenland, met nauwelijks regionale ongelijkheid (Martin et al., 2016).

Regionale ongelijkheid is overigens niet enkel economisch van aard; ook op andere belangrijke welvaartsdimensies – denk aan armoede, opleidingsniveau, gezondheid, etc. – zijn regionale verschillen zichtbaar (CBS, 2023). Het zijn verschillen die zich bovendien lijken te verdiepen (SEO, 2019; Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving, 2020). Daarnaast spelen ook andere verschillen tussen regio's een rol, zoals de grotere afstand tot ziekenhuizen en de langere aanrijtijden van ambulances, vervoersarmoede, minder openbaar vervoer, gebrekkig leerlingenvervoer; de afnemende nabijheid van een heel scala aan publieke voorzieningen, waaronder ook allerlei vormen van scholing, de ongelijke verdeling van cultuursubsidies, enzovoorts (Milikowski, 2020).

In de perceptie van voornoemde verschillen roept de beleidsmatig soms eenzijdige nadruk op de Randstad – bijvoorbeeld bij investeringen in economie, mobiliteit of cultuursubsidies – elders in het land een indruk van achterstelling op. Tegen deze achtergrond is het niet vreemd dat er ook in ons land een levendig debat gaande is over (de mate van) regionale ongelijkheid, de drijvende factoren achter die ongelijkheid, en de mogelijke politieke en beleidsmatige perspectieven om daar wat aan te doen. Wat betreft dat laatste, speelt het rapport *Elke regio telt!* een niet onbelangrijke rol. Daarin wordt geconstateerd dat sommige regio's te maken hebben met '*... een stapeling van onwenselijke achterstanden op meerdere aspecten*'. Om de ontwikkeling van deze achterstanden, de ruimtelijke concentratie ervan en de regionale ongelijkheid in brede welvaart die ermee gepaard gaat, te achterhalen is het instrument van de Meervoudige Achterstandsindex of MDI geschikt.

2.3 De Meervoudige Achterstandsindex of MDI

Met de Meervoudige Achterstandsindex of MDI-index kunnen we de stapeling van verschillende vormen van achterstand op lokaal en regionaal niveau laten zien en zodoende ook geografische verschillen tussen gemeenten en regio's zichtbaar maken. De in dit rapport gehanteerde MDI-index is afgeleid van de in het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde *Multiple Deprivation Index*, aangepast naar de Nederlandse situatie.³ De MDI hebben we doorontwikkeld op basis van de meest recente studie uit het Verenigd Koninkrijk (Noble et al., 2019).

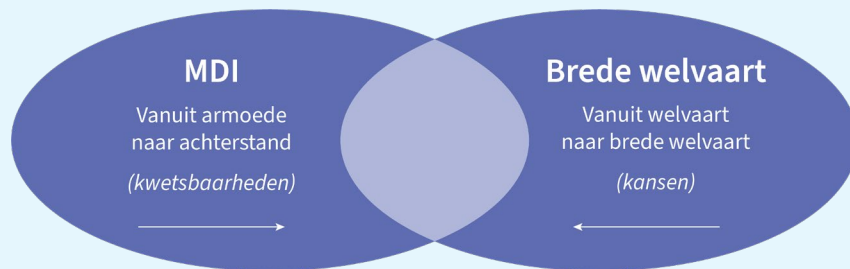
De in dit rapport gebruikte MDI-index vindt haar basis in onderzoek van Townsend (1979). Hij definieert armoede breder dan enkel een (structureel) gebrek aan inkomen, maar kijkt ook naar relatieve vormen van armoede en deprivatie: *'Men kan zeggen dat individuen, gezinnen en groepen in armoede leven als ze niet over de middelen beschikken om gezonde voeding te krijgen, deel te nemen aan activiteiten en over de levensomstandigheden en voorzieningen beschikken die gebruikelijk zijn, of op grote schaal worden aangemoedigd of goedgekeurd in de samenleving waartoe ze behoren'*. Deze definitie kan toegepast worden op individuen en op geografische entiteiten (Noble, et al, 2004) en sluit naadloos aan bij de 'capabilities'-benadering, zoals economen Amartya Sen en Martha Nussbaum (2011) hebben ontwikkeld vanuit het denken over ontwikkeling en kwaliteit van leven.

In de 'capabilities'-benadering wordt gekeken naar de mate waarin mensen in staat zijn hun leven vorm te geven en zich te ontplooiën, met een sterke nadruk op de mogelijkheden ('capabilities') die zij daartoe hebben. Armoede is dan deprivatie van die mogelijkheden (Day e.a., 2016, p. 258). Bij de interpretatie van de MDI in dit onderzoeksrapport sluiten we aan bij deze gedachtegang. Het is een gedachtegang die overigens ook aan de basis ligt van het brede welvaartsperspectief. In feite gaat het bij brede welvaart en de MDI om twee zijden van dezelfde medaille (zie tekstbox A). Waarbij de ene zijde (brede welvaart) zich richt op alle zaken die voor mensen van waarde zijn voor de kwaliteit van leven en de andere zijde (MDI) vooral kijkt naar de omstandigheden die voor deprivatie zorgen.

³ De MDI is ontwikkeld door de Britse overheid in samenwerking met Oxford University. De eerste versie werd reeds in 2000 gepresenteerd. De Britse overheid gebruikt de MDI als informatiesysteem én als beleidsinstrument om kwetsbare gebieden in steden en regio's te detecteren en te ondersteunen. De aandacht voor het instrument is ook in het Verenigd Koninkrijk weer toegenomen vanwege de groeiende ruimtelijke en regionale ongelijkheid die zich daar voordoet in de periode na Brexit en Covid, en het daarmee samenhangende debat over *'levelling up left behind places'* (vgl. Martin et al., 2021).

Tekstbox A: Meervoudige achterstand en brede welvaart

Net zo goed als achterstand meer is dan armoede, is welvaart meer dan inkomen. Het gaat bij brede welvaart om die zaken die mensen van belang vinden voor de kwaliteit van leven hier en nu, en de mate waarin deze kwaliteit van leven ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of mensen elders. Waar de MDI het armoedebegrip verbreedt tot achterstand, rekt brede welvaart het traditionele welvaartsbegrip op, dat zich enkel richt op materiële welvaart (figuur 1).



Figuur 1. Meervoudige achterstandsindex en brede welvaart als elkaar (deels) overlappende concepten

De domeinen van de MDI en de thema's van brede welvaart zijn deels overlappend. Waar brede welvaart kijkt naar een brede set van thema's (en bijbehorende indicatoren) die van invloed zijn op de kwaliteit van leven, richt de MDI zich specifiek op deprivatie en dus op de (geografische) stapeling van achterstanden. Het werpt zodoende een scherp(er) licht op de plekken die, ook vanuit een breed welvaartsperspectief gezien, relatief kwetsbaar zijn. Veelal kennen gebieden die hoog scoren op de MDI een lagere brede welvaart. Anders gezegd: plekken die hoog scoren op meervoudige achterstand, bezitten veel indicatoren onderaan de ranglijst brede welvaart. Omdat gebieden met de meeste stapeling van achterstand de minste brede welvaart kennen, zijn de brede welvaartsbenadering en de MDI in inhoudelijke zin complementair aan elkaar.

In een gebalanceerd perspectief op het accentueren van regionale verschillen zijn beide benaderingen relevant. Waar vanuit een breed welvaartsperspectief de *kansen* van regio's makkelijker identificeerbaar zijn, helpt de MDI vooral om de *kwetsbaarheden* van regio's (in termen van meervoudige achterstand) in beeld te brengen.

Het mag duidelijk zijn: de MDI-index beschouwt achterstand als meer dan enkel armoede. Waar armoede het onvoldoende hebben van financiële middelen betreft, gaat achterstand over een breder gebrek aan middelen én kansen van mensen (Townsend, 1987). Ook andere structurele factoren, zoals arbeid, leefomgeving en gezondheid, hebben een belangrijke invloed op de ontplooiingskansen van mensen. Een belangrijk uitgangspunt van de MDI is dan ook dat mensen en plekken met elkaar interacteren. Individuen kunnen te maken hebben met een gebrek aan persoonlijke hulpbronnen en (daardoor) achterstand, en die achterstand kan vervolgens versterkt worden door omstandigheden in de directe sociale en fysieke leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan de verminderde kwaliteit van

voorzieningen als zorg en onderwijs en achterblijvende veiligheid en criminaliteit, die direct van invloed zijn op de ontplooiingskansen van mensen.⁴

Vanuit dit gecombineerde (want sociale en fysiek-geografische) perspectief is het dus logisch dat de plek waar men woont (en werkt) uitmaakt voor de achterstanden die iemand ervaart, en omgekeerd (Noble, et al., 2006). Bovendien vraagt de MDI aandacht voor de stapeling (en dus cumulatie) van achterstanden op specifieke plekken. De toegevoegde waarde van de MDI als index zit hem vooral in het feit dat ze expliciet aandacht vraagt voor de plekken waar de stapeling van achterstand problematische trekken vertoont. Daarmee bezit de MDI een belangrijke *signaalfunctie* voor bestuur en beleid: het laat die plekken oplichten die te maken hebben met meervoudige achterstand en vanwege die achterstand mogelijk een kwetsbaarder ontwikkelingsperspectief kennen.

2.4 Het MDI-meetmodel: de zeven domeinen

Achterstand is een multidimensionaal fenomeen, dat niet tot één enkele factor te reduceren valt. Om die gelaagdheid in beeld te brengen, onderscheid de MDI in totaal zeven zogenaamde ‘domeinen’, te weten: inkomen, werk, opleiding, gezondheid, veiligheid, huisvesting en woonomgeving (Noble, et al., 2004). Deze domeinen brengen in hun onderling samenhang de achterstand in kaart. De weging van de verschillende domeinen is overgenomen uit de meest recente MDI-studie uit het Verenigd Koninkrijk (Noble, et al., 2019). Hieronder lichten we de domeinen kort toe.

Het eerste domein betreft *inkomen*. Hoewel niet iedereen met achterstand een gebrek aan inkomen hoeft te hebben, is het omgekeerde vaak wel het geval. Door een gebrek aan inkomen, ervaren mensen over het algemeen ook andere beperkingen in hun leven en hebben zij minder mogelijkheden om de persoonlijke situatie te verbeteren en uit een achterstandssituatie te komen (Pinkster, 2008).

Het tweede domein is *werk*. Het hebben van werk biedt inkomen en daarmee mogelijkheden om in huisvesting of andere dagelijkse behoeften te voorzien. Maar er is meer. Werk biedt ook ruimte voor erkenning, zelfontwikkeling en sociale contacten. Mensen die op plekken wonen waar in de directe omgeving relatief veel mensen actief zijn op de arbeidsmarkt, zijn zelf vaker ook actief op de arbeidsmarkt. Dit komt onder meer door laagdrempelige informatie over banen en bestaande normen over het belang en de relevantie van werk, ofwel een stimulerende context. Het omgekeerde blijkt ook waar: veel

⁴ In de MDI worden zowel fysiek-geografische aspecten meegewogen als de individuele kenmerken van de mensen die op deze plekken wonen. Dat betekent overigens niet dat beiden zich altijd één-op-één tot elkaar verhouden: in een achtergebleven gebied kunnen mensen wonen die nauwelijks achterstanden in hun leven ervaren, en in een niet-achtergebleven gebied kunnen ook mensen wonen die worstelen met problematische vormen van achterstand (Noble, et al., 2019).

inactiviteit werkt aanstekelijk, waardoor andere mensen eerder geneigd zijn (zelf ook) inactief te blijven (Pinkster, 2014; Miltenburg & Van de Werfhorst, 2017).

Het derde domein is *gezondheid*. Het hebben van een goede gezondheid is een basisvoorwaarde om volwaardig mee te kunnen doen in de maatschappij en bevordert de participatie van bewoners (Raad voor V&S, 2020). Dit MDI-domein brengt de mentale en fysieke kwaliteit van leven in kaart en kijkt zowel naar objectieve gezondheidsaspecten als naar subjectieve gezondheidsaspecten. Op plekken met meer achterstandsproblematiek, beoordelen inwoners hun eigen gezondheid vaak minder goed én is de leefstijl ook vaak ongezond. Dit laat een (geografische) stapeling van gezondheidsproblemen zien (Verweij, Van Der Lucht & Droomers, 2008).

Het vierde domein is *onderwijs*. Scholing en onderwijs zijn cruciaal om te kunnen participeren in de hedendaagse samenleving. Het opleidingsniveau van mensen beïnvloedt veel andere aspecten van het leven, zoals de kansen op de arbeidsmarkt, de mate van gezondheid en de levensverwachting (CBS, 2013). Bij concentratie van vroegtijdige schoolverlaters zonder startkwalificatie en lage opleidingsniveaus in een gebied, is het algehele risico op achterstand vaak groter.

Het vijfde domein is *huisvesting*, waarbij enerzijds gekeken wordt naar de toegang tot de woningmarkt (koop en huur) en anderzijds naar het voorzieningenniveau in de directe leefomgeving van mensen. De woning en de voorzieningen die van daaruit (wel of niet) bereikbaar zijn, zijn van invloed op de mogelijkheden van mensen om actief mee te kunnen doen in de (lokale) samenleving.

Het zesde domein is *veiligheid*, waarbij de veiligheid van een gebied, en de daarmee samenhangende criminaliteit, in beeld worden gebracht. Dit zijn namelijk belangrijke kenmerken van achterstand (McLennan, e.a., 2019). Onveiligheid(sgevoelens) en criminaliteit zijn vaak geconcentreerd in bepaalde buurten of wijken. Zo blijken inwoners met een lagere sociaaleconomische status vaker slachtoffer te zijn van misdrijven dan andere groepen (Savelkoul, et al., 2011).

Tot slot brengt het laatste domein, *woonomgeving*, het binnen- en buitenklimaat van woningen in kaart. De omgeving waar mensen wonen heeft invloed op onder meer de ervaren leefbaarheid en de gezondheid van bewoners. Wijken en buurten met meer geluidsoverlast, luchtverontreiniging en minder groen in de omgeving kennen vaak relatief veel bewoners uit de lagere inkomensgroepen (RIVM, 2001).

Ieder van deze (zeven) domeinen is weer opgebouwd uit diverse indicatoren (zie tabel 1). Onderstaande tabel laat zien welke indicatoren per domein zijn meegenomen in de MDI. Iedere indicator meet dus een ander aspect van een domein binnen de MDI. Keuzes voor

indicatoren zijn gebaseerd op de inhoudelijke aansluiting bij het betreffende domein, betrouwbaarheid van de beschikbare bronnen en data-beschikbaarheid (volledigheid). Iedere indicator telt even zwaar mee binnen het domein en is genormaliseerd op een schaal van 0 tot 100 op basis van de ruwe meetwaarden. Normalisatie heeft plaatsgevonden op basis van geografische vergelijkingen, wettelijke normen of *expert judgement*. In de berekening hebben we ervoor gezorgd dat alle domeinen hetzelfde laten zien: hoe hoger de genormaliseerde score, hoe slechter het resultaat (en hoe donkerder de kleur in de kaarten/figuren). Een meer uitgebreide onderbouwing van de analyse-systematiek is te vinden in de separate onderzoeksverantwoording.

Tabel 1. Overzicht van indicatoren van de MDI naar domein

Domein	Indicator
Inkomen (22.5%)	Arme huishoudens Huishoudens met een financiële buffer
Werk (22.5%)	Werkzame beroepsbevolking Arbeidsongeschikten
Gezondheid (13.5%)	Levensverwachting Beoordeling eigen gezondheid Mentale gezondheid (Risico depressie/angst, stress)
Opleiding (13.5%)	Laagopgeleiden Voortijdig schoolverlaters Gemiddeld cijfer Nederlands – VMBO-T
Huisvesting (9.3%)	Voorzieningenindex (afstand tot huisarts, supermarkt, basisschool, bus-, metro-, of tramhalte) Betaalbare koopwoningen Betaalbaarheid huurwoningen Beschikbaarheid huurwoningen
Veiligheid (9.3%)	Vandalisme Vermogensdelicten Gewelddelicten
Woonomgeving (9.3%)	Geluidhinder Energiebehoefte woningen Luchtkwaliteit (emissie CO ₂ , NMVOS, PM _{2.5} , NO _x) Verkeersveiligheid Oppervlakte laag groen en bomen

Met de hier gepresenteerde MDI-index kan op diverse schaalniveaus – van buurt en wijk tot regio – de stapeling van achterstanden in kaart worden gebracht. In dit onderzoek vormt de gemeente het laagste schaalniveau waarop de totale MDI wordt gemeten. Door te kiezen voor dit schaalniveau kunnen we beter zicht krijgen op de geografische verschillen die er

bestaan tussen gemeenten en vervolgens tussen en binnen COROP-regio's.⁵ Dit zicht gaat enigszins ten koste van de meer fijnmazige verschillen die ook (kunnen) voorkomen op lokaal niveau.

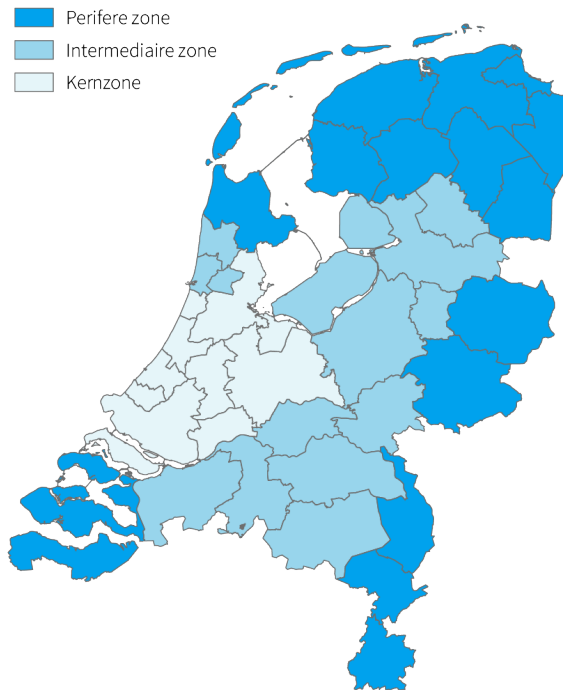
De extremere verschillen die er zeker binnen grote(re) stedelijke gemeenten bestaan tussen wijken en buurten worden door de keuze voor het gemeentelijk schaalniveau enigszins uitgemiddeld. Anders gezegd: de in dit rapport gepresenteerde MDI-kaarten op gemeenteniveau laat minder grote verschillen zien dan die op wijk- en buurniveau. Daar staat tegenover dat er op gemeenteniveau meer relevante data beschikbaar is dan wanneer een MDI-berekening wordt gemaakt op wijk en buurniveau.

2.5 Zicht op regionale concentraties van achterstand

In deze rapportage kijken we met de achterstandsbril op naar Nederland, en meer specifiek naar regio's en regionale ontwikkeling. In lijn met het advies *Elke regio telt!* en het verzoek van het ministerie van BZK, stellen we deze bril – op basis van de MDI – scherp op die regio's die zich – geografisch bezien – het verst van de Randstad bevinden. Naast de MDI hanteren we dus ook een geografisch criterium. Vanuit dat criterium maken we een onderscheid tussen (COROP-)regio's die zich bevinden in respectievelijk een kernzone, intermediaire zone en perifere zone (zie figuur 2). Deze driedeling is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid en dient enkel als analytisch hulpmiddel.⁶ Het onderscheid op basis van de geografische positie van (COROP-)regio's, helpt om meer greep te krijgen op de complexe, ruimtelijke patronen van achterstand.

⁵ Een COROP-gebied is een cluster van één of meer aangrenzende gemeenten in dezelfde provincie, ontworpen voor regionaal onderzoek. Deze functionele indeling wordt in dit onderzoek gebruikt om achterstanden op regionaal schaalniveau in kaart te brengen. In totaal zijn er 40 COROP-regio's in Nederland: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/corop-gebied>

⁶ Zo zijn er inmiddels diverse studies die aantonen dat het economisch kerngebied van Nederland niet beperkt kan blijven tot enkel de Randstad, maar een ruimer gebied omvat, waaronder ook delen van Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel (De Zeeuw, 2015; Alkemade, 2016). Bovendien verschillen de regio's die aan de rand van Nederland zijn gelegen in de mate van periferaliteit: sommige regio's – zoals Zuid-Limburg – sluiten aan op dichtbevolkte en economisch vitale gebieden net over de grens, terwijl het achterland van andere regio's – zoals Oost-Groningen – veel minder dichtbevolkt is.

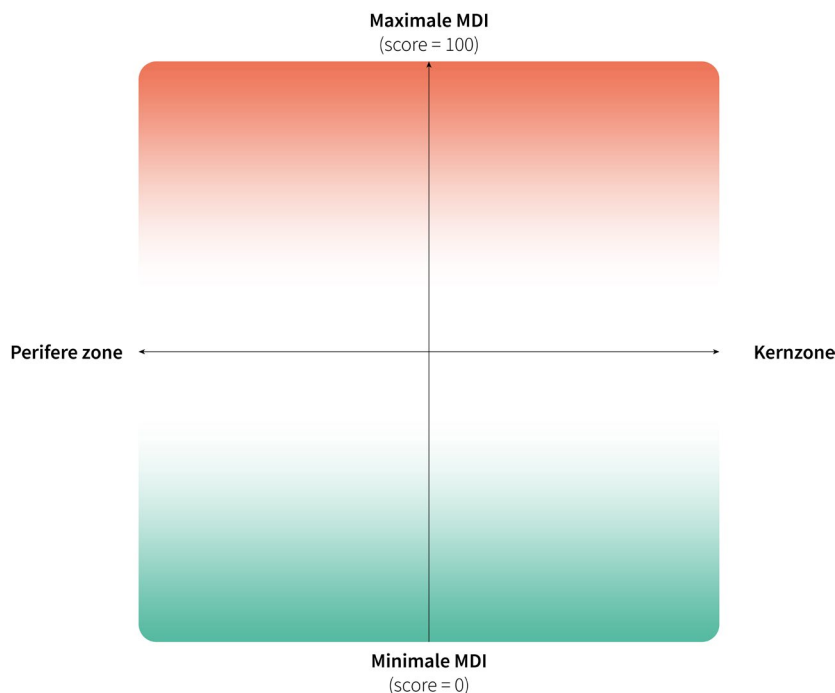


Figuur 2. Indeling Nederland op COROP-niveau naar kernzone, intermediaire zone en perifere zone

In de huidige economische conditie vindt op verschillende schaalniveaus een ruimtelijke uitsortering plaats van groepen mensen, resulterend in plekken die vanuit sociaaleconomisch perspectief als kansrijker dan wel kwetsbaarder kunnen worden getypeerd. Anders gezegd: verschillen in achterstand tussen groepen mensen manifesteren zich ruimtelijk op uiteenlopende manieren en kennen dan ook concentraties op verschillende schaalniveaus. Achterstandsproblematiek kent verschijningsvormen die soms een stedelijk karakter kennen en dan weer een meer regionaal karakter, met allerlei mengvormen daar tussenin. Deze ‘meerschalgheid’ tussen en binnen regio’s in Nederland is een belangrijk vertrekpunt voor dit rapport (vgl. Dagevos et al., 2022).

Om de signaalwaarde van de MDI te kunnen benutten, maken we in dit rapport onderscheid tussen gemeenten en regio’s met een lage MDI (score tot 40), gematigde MDI (score 40-50), hoge MDI (score 50-60) en zeer hoge MDI (score 60 en hoger). De indeling van deze schalen is gebaseerd op kwartielen.⁷ Als we beide variabelen (mate van achterstand en geografische positie) op assen tegen elkaar afzetten, ontstaat een matrix met vier kwadranten (zie figuur 3). De matrix is geen haarfijne spiegel van de werkelijkheid, maar heuristisch van aard. Ze dient als hulpmiddel om de onderzochte gemeenten en regio’s te kunnen rubriceren; het maakt onderscheid tussen plekken op basis van de MDI-score (hoog versus laag) en de geografische positie (perifere zone versus kernzone).

⁷ We hanteren de indeling van de MDI schaal op basis van kwartielen. Deze kwartielen zijn geconstrueerd op basis van data van alle gemeenten in Nederland, voor rapportagejaren 2014-2023.



Figuur 3. Analysematrix Accentueer het verschil

In dit rapport gaat de aandacht vooral uit naar regio's die zich bevinden in het kwadrant linksboven: (COROP-)regio's die perifeer zijn gelegen met een (zeer) hoge MDI-score, en die daardoor een zekere kwetsbaarheid kennen. Om daar beter zicht op te krijgen, kijken we in Hoofdstuk 3 eerst naar de patronen van achterstand op nationaal niveau. Hoe zit het met de stapeling van achterstanden in héél Nederland? Welke ruimtelijke patronen doen zich voor? Kent achterstand ook een specifieke, regionale dimensie? En zo ja, wat is de mate van achterstand van perifeer gelegen regio's ten opzichte van andere regio's in Nederland? Op basis van deze informatie zoomen we in Hoofdstuk 4 vervolgens verder in op de regio's in de perifere zone. Daarbij richten we ons in een nadere analyse op die regio's die een hoge tot zeer hoge MDI-score kennen. Wat zijn de kenmerken van de meervoudige achterstand in deze regio's? Welke overeenkomsten en welke verschillen doen zich voor?

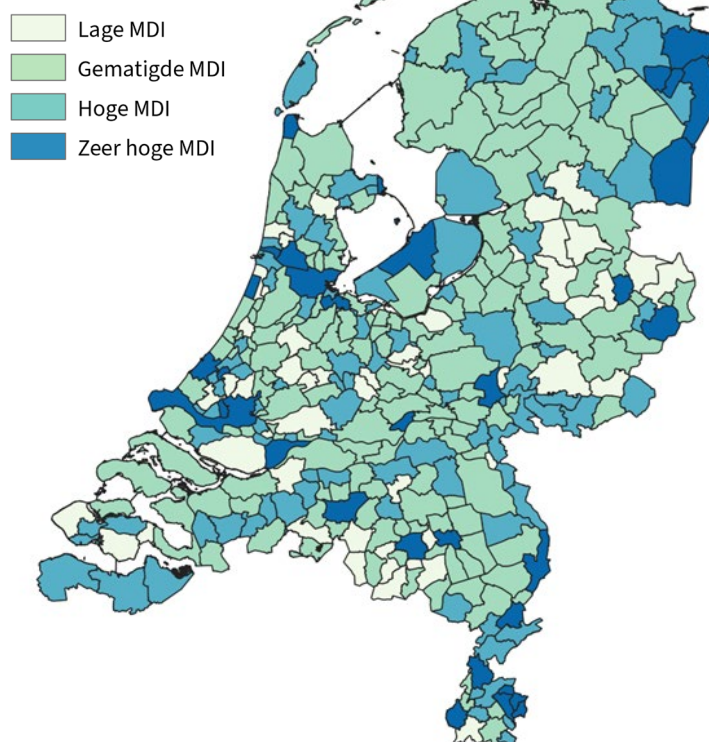
3 Meervoudige achterstand in Nederland

In dit hoofdstuk brengen we ruimtelijke patronen van relatieve achterstand in Nederland in kaart en beschrijven welke gebieden een stapeling van achterstand kennen. We geven nadere duiding aan de kernzone, intermediaire zone en perifere zone (paragraaf 3.1). Vervolgens tonen we de ontwikkeling van de stapeling van relatieve achterstanden in de tijd (paragraaf 3.2). Daarnaast staan we stil bij de ontwikkeling van de afzonderlijke MDI-domeinen: op welke domeinen zien we vooruitgang dan wel achteruitgang? (paragraaf 3.3). We constateren een zogenaamde ‘achterstandsparadox’: hoewel de relatieve achterstanden gemiddeld genomen afnemen, lijken ze zich op sommige plekken in het land juist te verdiepen (paragraaf 3.4). In paragraaf 3.5 onderzoeken we de samenhang tussen de MDI en een aantal meer structurele factoren. Daaruit blijkt onder andere dat een stapeling van achterstanden sterk samenhangt met het opkomstpercentage bij verkiezingen, en met het percentage huishoudens die te maken hebben met energiearmoede en een ongezonde leefstijl. In de slotparagraaf vatten we de belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk samen en staan we stil bij de ruimtelijk gedifferentieerde wijze waarop relatieve achterstanden zich voordoen (paragraaf 3.6).

3.1 Patronen van achterstand in kaart

In dit hoofdstuk wordt de MDI-index gebruikt om achterstanden op gemeentelijk niveau in beeld te brengen voor héél Nederland. Door te kiezen voor dit schaalniveau krijgen we zicht op de geografische verschillen die er bestaan tussen gemeenten en daarmee ook binnen en tussen regio’s in Nederland. Op basis van de hiervoor toegelichte MDI-index en een data-analyse is een totaalkaart voor Nederland opgesteld voor het jaar 2023 (zie figuur 4). De totaalkaart van de MDI toont de (stapeling van) relatieve achterstanden op gemeentelijk niveau, ofwel de achterstanden in een betreffende gemeente ten opzichte van de rest van de Nederlandse gemeenten. Hoe hoger de MDI-score, hoe meer (stapeling van) achterstand er in een bepaalde gemeente is (en hoe donkerder de kleur op de kaart). Een blik op de totaalkaart laat in de eerste plaats zien dat stapeling van achterstanden zich op veel verschillende plekken (en in verschillende mate van ernst) in Nederland manifesteert.

MDI 2023



Figuur 4. Achterstanden op gemeentelijk niveau (MDI-index), 2023

Toelichting schalen

Lage MDI: MDI-score tot 40

Hoge MDI: MDI-score van 50-60

Gematigde MDI: MDI-score van 40-50

Zeer hoge MDI: MDI-score van 60 en hoger

Indeling van de schalen is gebaseerd op kwartielen.

Achterstandsproblematiek beperkt zich dus niet tot één of enkele regio's, maar is een fenomeen dat in héél Nederland kan worden aangetroffen. Deze ruimtelijke mozaïek van het voorkomen van relatieve achterstanden hebben we nog wat verder gespecificeerd door een onderscheid te maken naar gemeentetype. Op basis van een door Het PON & Telos ontwikkelde gemeentetypologie die het mogelijk maakt om gemeenten 'eerlijk' met elkaar te vergelijken (Zoeteman et al., 2014), kunnen we gemeenten met hoge relatieve achterstanden classificeren (tabel 2).⁸ Dat levert een beeld op waarbij gemeenten met zeer

⁸ De gemeentetypologie is ontwikkeld in het kader van de Nationale Monitor Duurzame Gemeenten, waarin gemeenten onderling op hun duurzaamheidsprestaties worden vergeleken. Het gevaar van een totaalijst met hoogst en laagst scorende gemeenten is dat ze geen recht doen aan de specifieke kenmerken en ontwikkelopgaven van individuele gemeenten. Om daar meer rekening mee te houden, worden gemeenten onderscheiden in vier kwantitatieve en elf kwalitatieve typen. De kwantitatieve typen zijn gebaseerd op inwoneraantal; de kwalitatieve typen op basis van sociaal-ruimtelijke kenmerken. Een gemeente kan in meerdere typen voorkomen.

hoge MDI-scores vooral voorkomen onder ‘grote’ (84%) en ‘middelgrote gemeenten’ (47%), evenals onder ‘werkgemeenten’ (65%), ‘centrumgemeenten’ (70%) en ‘krimpgemeenten’ (50%). In bijlage D is de compacte operationalisering van de typologieën te vinden. In de separate onderzoeksverantwoording geven we de uitgebreide operationalisering weer (zie paragraaf 3.1 van de onderzoeksverantwoording).

Tabel 2. Percentage gemeenten met een hoge MDI-score per gemeentetype

Kenmerk	Typologie	Aantal gemeenten in kwartiel ‘Zeer hoge MDI’	Aantal gemeenten in totaal Nederland	Verhouding zeer hoge MDI t.o.v. totaal (%)
Inwoneraantal	Zeer kleine gemeenten	6	66	9
	Kleine gemeenten	25	184	13
	Middelgrote gemeenten	28	60	47
	Grote gemeenten	27	32	84
Bevolkingsontwikkeling	Groeigemeente	42	174	24
	Krimpgemeente	7	14	50
Woningvoorraad	New Town	6	40	15
	Historische gemeenten	10	33	30
Werkgelegenheid	Werkgemeente	32	49	65
	Woongemeente	7	46	15
Bodemgebruik	Groene gemeente	7	40	17
	Agrarische gemeente	4	51	8
Overige	Centrum gemeente	43	61	70
	Voormalige industriegemeente	23	65	35
	Toeristische gemeente	26	66	39

Dat achterstandsproblematiek een fenomeen is dat in héél Nederland kan worden aangetroffen wil niet zeggen dat er niet een aantal duidelijke ruimtelijke patronen zichtbaar zijn. Integendeel, er tekenen zich een aantal specifieke plekken af, met zeer hoge MDI-scores. Met behulp van de in het vorige hoofdstuk geïntroduceerde (ruimtelijk) schema ‘kernzone’, ‘intermediaire zone’ en ‘perifere zone’ kunnen we die plekken rubriceren. Wanneer we de totaalkaart van de MDI en de classificatie op basis van gemeentetypen langs dit schema leggen ontstaat, grofweg, het volgende beeld:

- In de **kernzone** zijn het vooral de grote en (in mindere mate) middelgrote stedelijke gemeenten die kampen met (zeer) hoge MDI-scores. Dat bevestigt dat achterstand hier vooral een grootstedelijke problematiek betreft. De grootste concentraties van achterstand zijn zichtbaar de grote stedelijke gemeenten van de

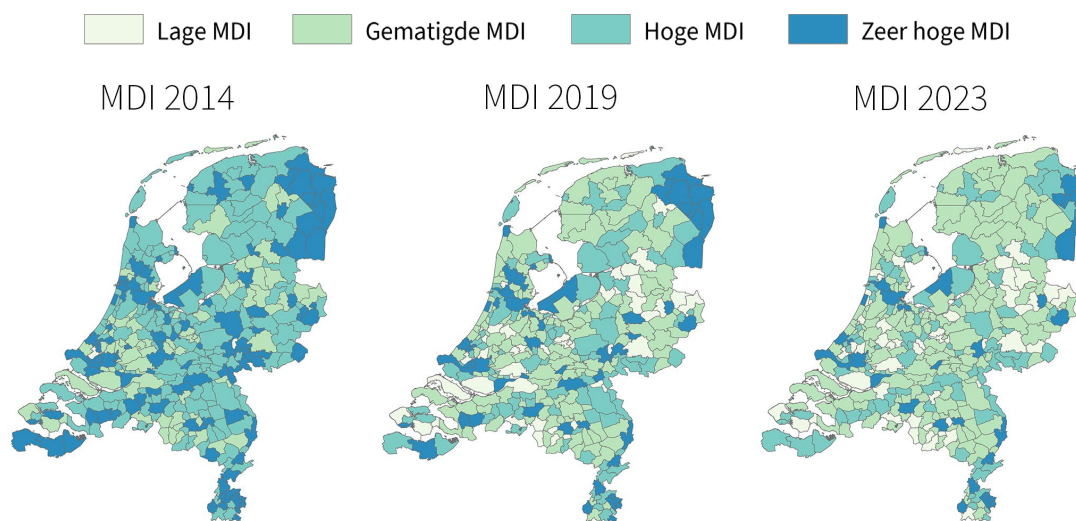
Randstad – Rotterdam, Amsterdam, Den Haag, Dordrecht en Zaanstad. Ook zijn het middelgrote stedelijke gemeenten, zoals Schiedam, die vaak in de nabijheid van die grote (centrum)gemeenten zijn gelegen, die te maken hebben met veel achterstand. Het gaat binnen deze gemeenten veelal om (aandachts-)wijken met een grote vertegenwoordiging van huishoudens die in een achterstandspositie verkeren, hoge niveaus van (jeugd)werkloosheid, schooluitval, lage niveaus van onderwijs, bovengemiddeld veel overlast, criminaliteit en onveiligheid. Soms speelt ook een ongezonde leef- en woonomgeving een belangrijke rol in de gesignaleerde achterstand.

- In de **intermediaire zone** zijn er een reeks van met name middelgrote stedelijke gemeenten en een aantal werkgemeenten die opvallen als gemeenten met hoge MDI-scores. Het gaat dan om vaak in omvang net wat kleinere steden dan in de Randstad, zoals Lelystad, Arnhem, Eindhoven en Helmond, met veelal met een relatief grote werkgelegenheidsfunctie voor de omliggende regio. Als die functie zeer groot is (lees: meer banen dan inwoners) spreken we van een typische werkgemeente. Denk bijvoorbeeld aan gemeenten als Breda (West-Brabant) of Waalwijk (Midden-Brabant). Die laatste gemeente kent per 1.000 inwoners 1.053 banen, tegenover 825 banen per inwoner gemiddeld in Nederland. Het gaat in deze zone enerzijds om voormalige industriesteden, die nog worstelen met hun specifieke industrie- en arbeidsverleden en anderzijds om ‘new towns’ en/of (voormalige) groeikernen, die te maken hebben met de achteruitgang van voorzieningen, veranderende bevolkingssamenstelling, enzovoorts.
- In de **perifere zone**, tot slot, zijn een aantal middelgrote stedelijke gemeenten en daarnaast vooral centrumgemeenten en krimpgemeenten oververtegenwoordigd. Bij centrumgemeenten gaat het om gemeenten die een centrumfunctie vervullen voor de directe omgeving en/of wijdere regio. Denk bijvoorbeeld aan de rol die Veendam vervult voor Oost-Groningen of Terneuzen voor de regio Zeeuws-Vlaanderen. Het zijn sterk uiteenlopende gebieden. Denk aan voormalige industriële regio’s, zoals Twente, waar de textielindustrie lange tijd domineerde, of Midden- en Zuid-Limburg, waar de mijnindustrie het regionale, economische beeld bepaalde. Zowel Enschede, Almelo als Heerlen laten zeer hoge MDI-scores zien. Daarnaast komen hoge MDI-scores ook voor in meer rurale gebieden, zoals in de Noordoost-Groningen, waar de agrarische industrie lange tijd dominant was. Tussen 2013 en 2018 was er in deze gebieden – de drie noordelijke provincies, Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen, Twente en de Achterhoek – nog sprake van bevolkingskrimp. En hoewel in de meest recente periode (2018-2023) krimp steeds minder voorkomt, zien we nog wel dat de bevolking er minder dan gemiddeld in Nederland groeit (CLO, 2023).

Hoewel meervoudige achterstand in eerste instantie dus een specifiek stedelijk fenomeen (b)lijkt, sterk verbonden met de demografische en economische dynamiek van met name (middel)grote, stedelijke gemeenten in de kernzone en intermediaire zone van Nederland, zien we op de MDI kaart ook een aantal regionale concentraties van achterstand oplichten, met name in de perifere zone. Deze concentraties hangen samen met een historisch-industriële dynamiek in middelgrote stedelijke gemeenten, maar blijven er zeker niet toe beperkt. Zo kennen diverse, kleinere en middelgrote gemeenten in Oost-Groningen, Midden- en Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen ook hoge tot zeer hoge MDI-scores.

3.2 Van kwetsbaar naar kansrijk?

Door de verschillen in meervoudige achterstand ook in temporele zin te analyseren en te kijken naar hoe de situatie zich in de loop van een periode ontwikkelt, kunnen we zien of gemeenten en regio's zich in positieve zin ontwikkelen, of juist verder achterop raken ten opzichte van het landelijk gemiddelde. De in figuur 5 gepresenteerde kaartbeelden tonen de nationale patronen van achterstand in de (peil)jaren 2014, 2019 en 2023. Daaruit valt af te lezen dat de relatieve achterstanden de afgelopen 10 jaar in heel Nederland zijn afgenomen: ten opzichte van het peiljaar 2014 hebben nu minder gemeenten met achterstandsproblematiek te maken.



Figuur 5. MDI-scores Nederland in 2014, 2019 en 2023

Toelichting schalen

Lage MDI: MDI-score tot 40

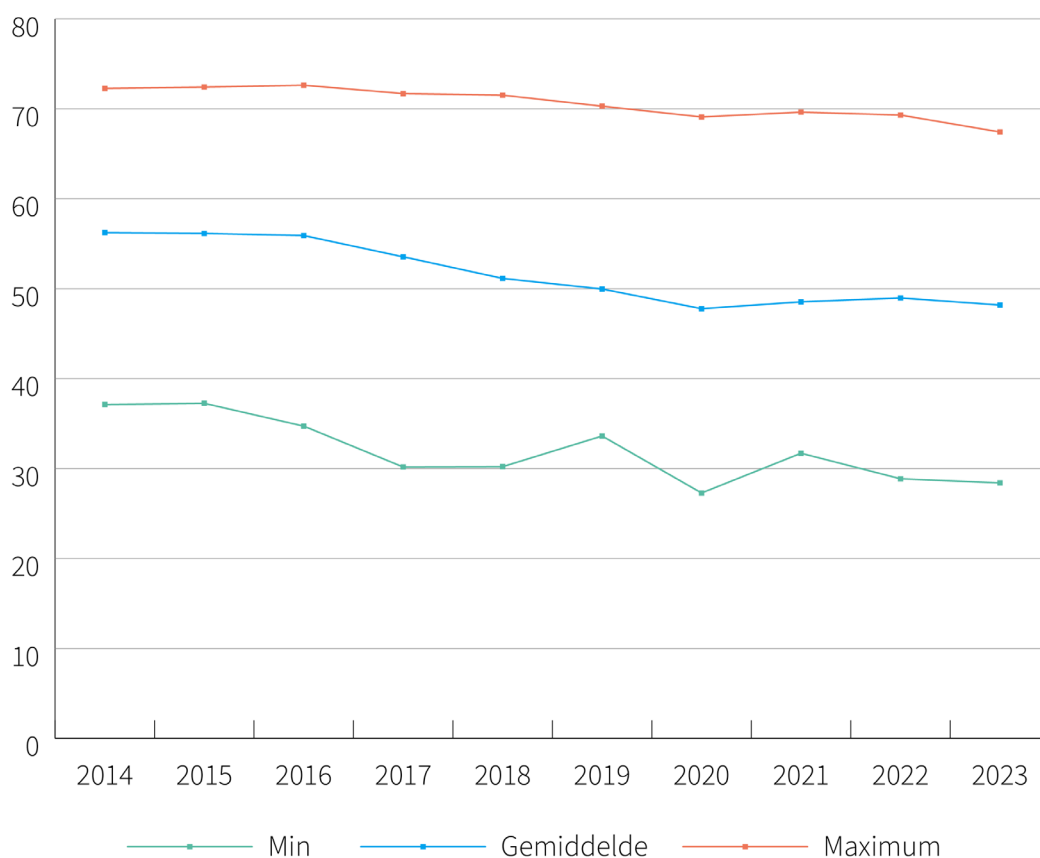
Hoge MDI: MDI-score van 50-60

Gematigde MDI: MDI-score van 40-50

Zeer hoge MDI: MDI-score van 60 en hoger

Indeling van de schalen is gebaseerd op kwartielen.

Sinds 2014 is het landelijke beeld van relatieve achterstand dus verbeterd (zie ook figuur 6). Het herstel van de economische situatie na de financieel-economische crisisperiode van 2009 tot 2013 lijkt hierop van invloed te zijn, evenals de huidige krapte op de arbeidsmarkt en de daarmee samenhangende afnemende werkloosheid in veel regio's in Nederland. Niet voor niets vormen werk en inkomen belangrijke domeinen in de MDI-index. Wanneer mensen erop vooruitgaan in termen van werk en inkomen, neemt de mate van deprivatie over het algemeen af. Dat wil overigens niet zeggen dat mensen dan niet meer kunnen worstelen met hun bestaanszekerheid. Die hangt immers ook af van de mate van grip die mensen op hun eigen leven hebben (WRR, 2023). Zo kan iemand een baan hebben, maar door een flexibel contract toch veel onzekerheid en stress ervaren. Wanneer die stress gepaard gaat met bijvoorbeeld een slechte ervaren gezondheid en een huurwoning met hoge energielasten, levert dat alsnog een vrij kwetsbare situatie op.



Figuur 6. MDI-score Nederland tussen 2014 en 2023

Het blijft dus van belang om voorbij de positieve trend van landelijk dalende MDI-scores te kijken naar de relatieve achterstand waarmee specifieke groepen mensen worstelen, en de stapeling van achterstanden in specifieke gebieden. Want ondanks de afname van de relatieve achterstanden in Nederland zijn er nog altijd een aantal plekken die (zeer) hoog blijven scoren op de MDI-index en dus worstelen met een hardnekkige en vaak persistente

achterstandsproblematiek. Die gemeenten en/of regio's weten de weg vooruit (... van kwetsbaar naar kansrijk) niet of moeilijker te vinden dan andere gemeenten en/of regio's. Dat laatste toont zich ook in de top twintig van meervoudige achterstand. Het zijn veelal dezelfde gemeenten die daar – over een langere periode - hoog scoren (zie tabel 3). Het gaat dan met name om de grote, stedelijke (centrum)gemeenten in de Randstad en enkele middelgrote, voornamelijk stedelijke gemeenten in Midden- en Zuid-Limburg, Twente en gemeenten in Noordoost-Groningen. Die gemeenten wisselen in de periode 2014-2023 vaak stuivertje als het gaat om een positie in de top twintig, waarbij ze af en toe ruimte maken voor een relatieve nieuwkomer.

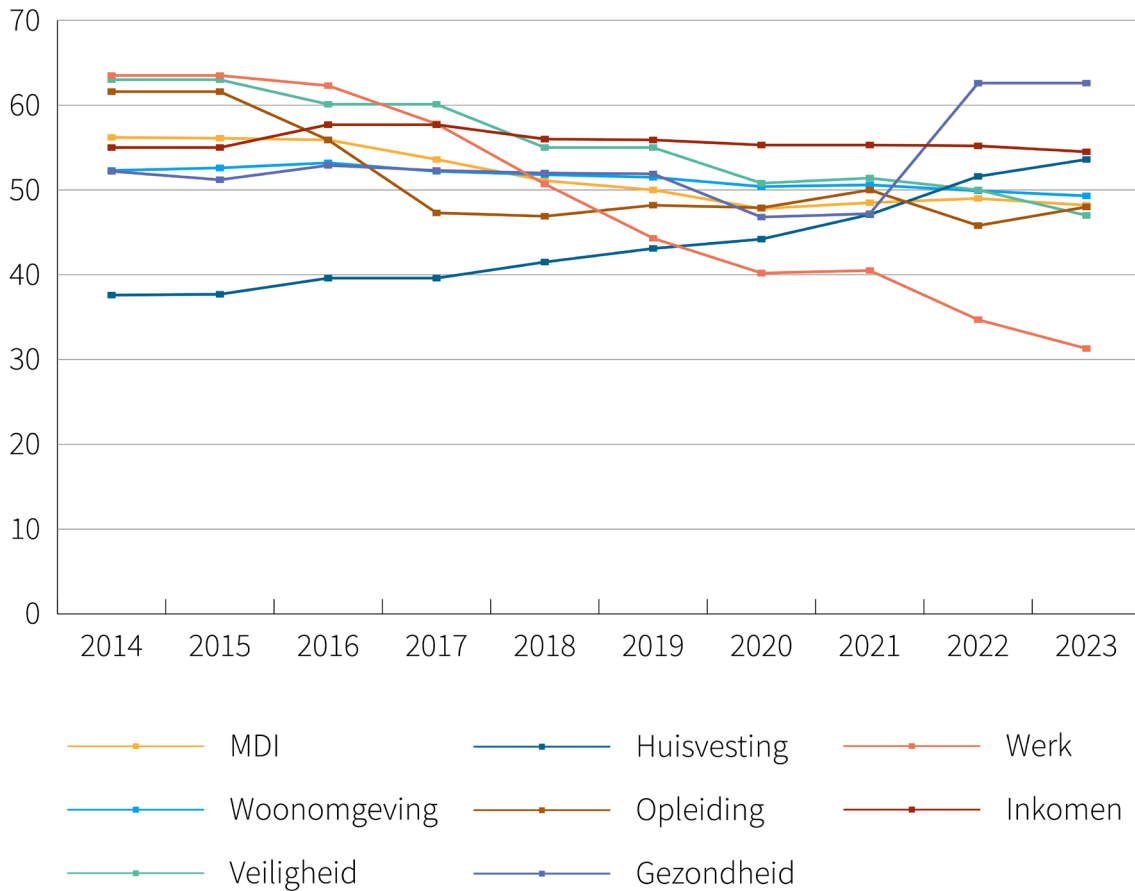
Tabel 3. Top 20 gemeenten hoogste MDI-score, 2014, 2019 en 2023

	2014		2019		2023	
1	's-Gravenhage	72,3	's-Gravenhage	70,3	Heerlen	67,4
2	Rotterdam	71,7	Rotterdam	70,1	's-Gravenhage	66,3
3	Heerlen	71,6	Heerlen	69,8	Rotterdam	65,9
4	Kerkrade	70,9	Enschede	68,5	Maastricht	65,5
5	Brunssum	70,6	Oldambt	68,3	Enschede	65,4
6	Enschede	70,6	Almelo	68,0	Kerkrade	65,2
7	Roermond	70,5	Kerkrade	67,4	Almelo	64,8
8	Amsterdam	70,3	Brunssum	66,9	Lelystad	64,6
9	Dordrecht	70,3	Amsterdam	66,7	Amsterdam	64,3
10	Maastricht	70,1	Sittard-Geleen	66,5	Veendam	63,9
11	Sittard-Geleen	69,9	Dordrecht	66,5	Roermond	63,8
12	Almelo	69,7	Venlo	66,4	Pekela	63,4
13	Schiedam	69,3	Lelystad	66,3	Oldambt	63,4
14	Landgraaf	69,3	Pekela	66,3	Sittard-Geleen	63,4
15	Helmond	69,1	Roermond	66,1	Brunssum	63,2
16	Arnhem	69,0	Schiedam	66,1	Venlo	63,2
17	Veendam	68,9	Helmond	66,1	Helmond	63,2
18	Lelystad	68,8	Maastricht	66,0	Zandvoort	63,0
19	Venlo	68,7	Arnhem	65,7	Den Helder	62,8
20	Pekela	68,7	Den Helder	65,5	Dordrecht	62,6

3.3 Dimensies van achterstand

Waar het algemene MDI-beeld een positieve ontwikkeling laat zien, is de trendmatige ontwikkeling op de afzonderlijke MDI-domeinen wisselend van aard (zie figuur 7). Op de domeinen *opleiding*, *veiligheid* en *werk* zijn de relatieve achterstanden de afgelopen 10 jaar afgenomen, waarbij met name de positieve ontwikkeling op het domein *werk* opvallend is. Krapte op de arbeidsmarkt en afnemende werkloosheid zijn hier debet aan. De werkzame

beroepsbevolking als percentage van de bevolking van 15 tot 75 jaar, is de afgelopen 10 jaar in Nederland toegenomen, ofwel: meer mensen halen hun inkomen uit betaald werk.



Figuur 7. Ontwikkeling MDI-domeinen tussen 2014 en 2023

Cijfers van het CBS bevestigen dat beeld; ze laten zien dat het aantal werklozen daalt en ook het onbenut arbeidspotentieel afneemt. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het onbenut arbeidspotentieel in gemeenten die (zeer) hoog scoren op de MDI-index over het algemeen groter is dan in andere gemeenten (vgl. FlexNieuws, 2021). Dat duidt erop dat, ondanks de krappe arbeidsmarkt, gemeenten die worstelen met meervoudige achterstand meer moeite hebben om werklozen, semi-werklozen of onderbenutte deeltijdwerkers aan werk te helpen.⁹ Dit kan het gevolg zijn van een veelheid van zowel structurele als meer beleidsmatige factoren, waaronder de specifieke economische structuur en arbeidsmarktsituatie van regio's.

⁹ Onder werkloos wordt hier verstaan: als iemand geen betaald werk heeft, recent naar werk heeft gezocht en direct beschikbaar is. Semi-werklozen staan iets verder af van de arbeidsmarkt. Zij hebben recent werk gezocht óf zijn direct beschikbaar. Onderbenutte deeltijdwerkers werken in deeltijd in hun grootste werkkring, willen meer uren werken en zijn direct beschikbaar.

De relatieve achterstanden op de domeinen *inkomen* en *woonomgeving* zijn over de afgelopen 10 jaar vrijwel stabiel gebleven. De stabiliteit op het domein *inkomen* wordt veroorzaakt door een in termen van achterstand tegengestelde beweging op de twee onderliggende indicatoren: ‘arme huishoudens’ en ‘vermogen huishoudens’. Bij ‘vermogen huishoudens’ gaat het om het percentage huishoudens met een direct beschikbaar vermogen van € 5.000,- of meer (dus huishoudens met een financiële buffer). Arme huishoudens zijn huishoudens die gedurende 4 jaar of langer met een inkomen onder 105% van het sociaal minimum moeten rondkomen (CBS, 2023). Het percentage huishoudens met een financiële buffer is toegenomen, wat een positieve ontwikkeling is in termen van achterstand. Maar deze ontwikkeling wordt dus tenietgedaan door een gelijktijdige toename van het percentage arme huishoudens over de afgelopen 10 jaar.

Tot slot zien we op de domeinen *gezondheid* en *huisvesting* dat de relatieve achterstanden sinds 2014 juist zijn toegenomen. Bij gezondheid zien we een sterke toename in de cijfers vanaf het moment dat de Covid-crisis uitbreekt in 2019. Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat deze crisis de reeds bestaande (en vrij hardnekkige) gezondheidsverschillen tussen groepen mensen zichtbaar heeft gemaakt en heeft verdiept. Zo hadden inwoners met een laag inkomen, lage opleiding en/of migratieachtergrond een groter risico op besmetting, zijn zij vaker ernstig ziek geworden en vaker overleden aan het virus. Maar ook de maatregelen tegen het virus hebben grotere negatieve impact gehad op alle leefgebieden van deze mensen (Pharos, 2023). Het is dus niet vreemd dat mensen met minder persoonlijke hulpbronnen in gebieden die reeds een stapeling van achterstanden kennen, er in gezondheid op achteruit zijn gegaan (zie ook paragrafen 4.4 en 4.5 *Regionale kwetsbaarheid en gezondheid / energiearmoede*).

Scores op het domein *huisvesting* worden bepaald door de toegankelijkheid van de woningmarkt (koop en huur) enerzijds en door het voorzieningenniveau in de directe leefomgeving van mensen anderzijds. De bereikbaarheid en nabijheid van voorzieningen zijn essentieel voor behoud van de leefbaarheid en het gemeenschapsleven in een gebied. Kijken we alleen naar het voorzieningenniveau, dan zien we dat de gemiddelde afstand tot bus-, metro-, of tramhalte, maar ook tot supermarkt, basisschool of huisartsenpraktijk afneemt, naarmate de stedelijkheid van een gemeente toeneemt: de minst stedelijke gemeenten scoren het slechtst als het gaat om de bereikbaarheid van deze voorzieningen. Dit verschil tussen stedelijke en niet stedelijke gemeenten is de afgelopen 10 jaar niet of nauwelijks veranderd.

Dat de relatieve achterstanden op het domein *huisvesting* sinds 2014 toch zijn toegenomen wordt dan ook voor een belangrijk deel veroorzaakt door de (afnemende) toegankelijkheid van – of de crisis op – de woningmarkt. Een probleem dat zich met name in de grote stedelijke gemeenten in de kernzone en in middelgrote stedelijke gemeenten in de intermediaire zone manifesteert. In vergelijking met deze steden is de woningmarkt in

gemeenten in de perifere zone over het algemeen iets meer ontspannen, maar ook dáár geldt dat het percentage betaalbare koopwoningen (WOZ < €250.000) ten opzichte van de gehele woningvoorraad de afgelopen 10 jaar afgenomen is (die afname is minder sterk dan in meer stedelijke¹⁰ gemeenten¹¹). Tegelijkertijd zien we in heel Nederland een tekort aan sociale huurwoningen. Een situatie die de afgelopen 10 jaar in vrijwel alle gemeenten in Nederland verslechterd is (met uitzondering van de minst stedelijke gemeenten) en die samengaat met stijgende (bruto)huurprijzen. Ook hier geldt weer dat de (bruto)huurprijzen sterker zijn gestegen in de meer stedelijke gemeenten.

Op een overspannen woningmarkt met stijgende prijzen kunnen kapitaalkrachtige groepen zich nog een positie veroorloven, voor veel andere groepen is dat niet of in mindere mate mogelijk. Voor nieuwkomers (jongeren, migranten, etc.) en mensen met lagere inkomens zijn steden een bastion geworden; koophuizen zijn onbetaalbaar en de huren zijn gestegen. Door het tekort aan betaalbare koop- en huurwoningen is de woningmarkt er één van in- en outsiders geworden. Daar komt bij dat de concentratie van de kwetsbaarste groepen in een beperkt aantal wijken in de grote stedelijke gemeenten toeneemt en, daarmee samenhangend, dat in die buurten de problemen met overlast en onveiligheid groeien (Leidelmeijer et al., 2020).¹² Met als gevolg dat de achterstand groeit.

In de perifere zone hebben regio's te maken met geheel andersoortige uitdagingen als het gaat om (toegankelijkheid van) de woningmarkt dan in de intermediaire en kernzone. Processen van ontgroening en vergrijzing en daarmee samenhangend een bovengemiddelde toename van bijvoorbeeld huishoudens met een laag inkomen als gevolg van pensionering resulteren in een kwantitatieve en kwalitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod. Regio's in deze zone kennen veelal een grotere opgave aan huurwoningen en minder (vraag naar) eengezinswoningen. Daarnaast brengt de verduurzaming van de woningen in deze regio's hogere kosten met zich mee dan elders in Nederland, vanwege de lagere energetische kwaliteit als gevolg van een oudere voorraad (RIGO, 2020). Vooral voor lagere inkomensgroepen kan deze lagere energetische kwaliteit energiearmoede tot gevolg hebben (zie ook paragraaf 4.5).

¹⁰ Op grond van de omgevingsadressendichtheid is aan iedere buurt, wijk of gemeente een stedelijkheidsklasse toegekend. De volgende klassenindeling is gehanteerd: 1: zeer sterk stedelijk $\geq 2\ 500$ adressen per km^2 ; 2: sterk stedelijk $1\ 500 - 2\ 500$ adressen per km^2 ; 3: matig stedelijk $1\ 000 - 1\ 500$ adressen per km^2 ; 4: weinig stedelijk $500 - 1\ 000$ adressen per km^2 en 5: niet stedelijk < 500 adressen per km^2 .

¹¹ De afname in betaalbare koopwoningen over de afgelopen 10 jaar in een gemeente is groter naarmate de stedelijkheid van een gemeente toeneemt.

¹² Maatschappelijke trends, zoals de toename van kwetsbare groepen in de sociale huursector en de toegenomen overlast en onveiligheid in de omgeving zetten volgens Leidelmeijer et al. (2020) door. Dat is mede een gevolg van beleid op het terrein van sociaal domein en woningmarkt, waardoor corporaties zich, tot vrij recent althans, gedwongen zagen de meest kwetsbare en kansarme bewoners te huisvesten in de goedkoopste woningen in de buurten met de meeste sociaaleconomische achterstand.

3.4 Een achterstandsparadox?

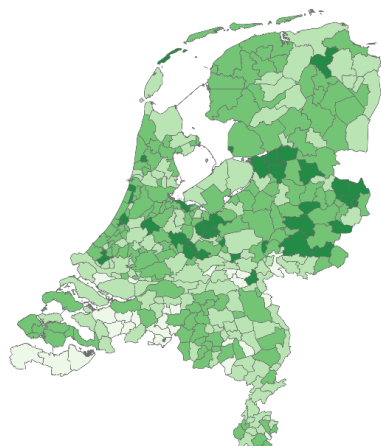
De positieve trend in het landelijk MDI-beeld komt overeen met de situatie die de regionale monitor brede welvaart van het CBS schetst: *‘Over de periode 2015-2022 is de brede welvaart doorgaans toegenomen, ook in gemeenten met een lagere brede welvaart in vergelijking met andere gemeenten’* (CBS, 2023). Tegelijkertijd zien we op basis van onze MDI-analyse nog diverse plekken met aanhoudende achterstandsproblematiek; het zijn vaak de plekken waar ook de brede welvaart onder druk staat of achterblijft ten opzichte van het (stijgende) landelijk gemiddelde (zie tekstbox B).

Tekstbox B: hoge MDI, lage brede welvaart

Voor een gebalanceerd perspectief op regionale verschillen is het zaak om niet enkel naar kwetsbaarheden maar ook naar kansen te kijken, en dus naar de scores vanuit een breed welvaartspectief. Het maakt namelijk uit of achterstanden samengaan met lage scores op de brede welvaart, of dat in de directe (sociale en fysieke) leefomgeving in positieve zin geput kan worden uit bronnen van brede welvaart. Zo is bekend dat gemiddeld lagere niveaus van inkomen en werkgelegenheid gecompenseerd kunnen worden door bijvoorbeeld een hoge mate van sociale samenhang, leefomgevingskwaliteit en veiligheid in een regio, resulterend in hogere brede welvaartscores (vgl. Planbureau Fryslân, 2020; PBL, 2022; CBS, 2023).

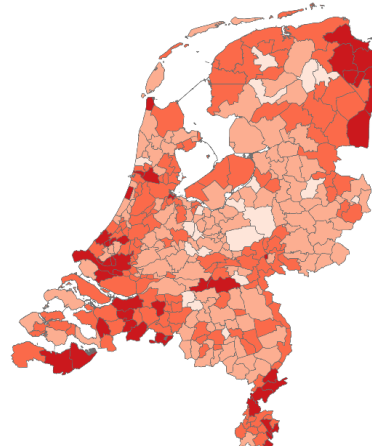
Waar de MDI-index vooral kijkt naar deprivatie en de stapeling of concentratie van achterstanden, benadert het brede welvaartsconcept gebieden vanuit een bredere set aan thema's die relevant zijn voor de kwaliteit van leven van mensen. Met behulp van het door Het PON & Telos ontwikkelde *Regiokompas*, hebben we de brede welvaart van Nederlandse gemeenten in kaart gebracht (zie figuur 8). De brede welvaartsscores hebben we uitgesplitst naar gemeenten die op meerdere van de twaalf brede welvaartsthema's hoog scoren en behoren tot het bovenste kwartiel van gemeenten, en gemeenten die met lage scores op de twaalf brede welvaartsthema's behoren tot het onderste kwartiel.

Aantal regiokompas thema's in
bovenste kwartiel - 2023



Minder dan 1 thema
1 tot 2 thema's
2 tot 5 thema's
5 tot 12 thema's

Aantal regiokompas thema's in
onderste kwartiel - 2023



Minder dan 1 thema
1 tot 2 thema's
2 tot 5 thema's
5 tot 12 thema's

Figuur 8. Aantal regiokompasthema's in bovenste kwartiel (groen) en onderste kwartiel (rood), 2023.

De linker kaart toont – in donkergroen – de gemeenten die relatief gezien over veel bronnen van brede welvaart (in het hier en nu) beschikken en de rechter kaart toont – in donkerrood – de gemeenten die over veel minder bronnen van brede welvaart beschikken (lees: de scores op meerdere brede welvaartsthema's zijn laag). Wat opvalt is dat de gebieden die hoog scoren op de MDI-index – zie paragraaf 3.1 – over het algemeen ook een lage brede welvaartscore kennen. Ook hier zien we dat enkele grote, stedelijke gemeenten in de kernzone en een aantal gemeenten in de perifere zone donkerrood oplichten.

Naast de concentraties van achterstand in grote, stedelijke gemeenten in de kernzone, vallen daarbij ook enkele gemeenten en regio's in de perifere zone op. Bovendien is de ontwikkeling op de afzonderlijke MDI-domeinen sterk wisselend van karakter. Zo zijn de hiervoor aangestipte, aanhoudende relatieve achterstanden op het vlak van gezondheid, huisvesting en inkomen bijvoorbeeld opvallend te noemen. Economische groei en een aantrekkende arbeidsmarkt vertalen zich niet automatisch in een vermindering van achterstanden op alle plekken in Nederland.

Anders gezegd: het kan *overall* wel goed gaan, maar lang niet overal (en met iedereen!). Zo is het gemiddelde inkomen de afgelopen 10 jaar toegenomen, maar het percentage huishoudens dat al 4 jaar of langer moet rondkomen van een inkomen onder 105% van het sociaal minimum is in de afgelopen 10 jaar ook gestegen. Niet iedereen profiteert dus van de positieve ontwikkeling van vermindering van deprivatie, en dit manifesteert zich net wat scherper in gemeenten met de hoogste MDI-scores (zie tabel 4).

Tabel 4. Ontwikkeling arme huishoudens en gemiddeld besteedbaar inkomen

	Arme huishoudens (%)		Inkomen (€ x 1.000)	
	Alle Nederlandse gemeenten	25% slechts scorende gemeente op de MDI-index	Alle Nederlandse gemeenten	25% slechts scorende gemeente op de MDI-index
2014	2.7	4.3	39.8	35.4
2019	3.0	4.7	44.8	39.6
2023	3.3	5.1	51.8	45.8

Uit tabel 4 blijkt dat in de 25% slechtst scorende gemeenten op de MDI-index het gemiddelde inkomen weliswaar stijgt, maar minder hard dan gemiddeld in de Nederlandse gemeenten (10.4 ten opzichte van 12.0). Bovendien stijgt ook het aantal arme huishoudens in deze slechtst scorende gemeenten iets sneller dan gemiddeld in Nederland (0,8 ten opzichte van 0,6).

Wanneer we dezelfde analyse uitvoeren op het niveau van de ‘kernzone’, ‘intermediaire zone’ en ‘perifere zone’ dan zien we overal dezelfde beweging: het gemiddelde inkomen is de afgelopen 10 jaar toegenomen, het percentage arme huishoudens ook. Het gemiddelde inkomen ligt in gemeenten in de kernzone wel een stuk hoger dan in de periferie, en is daar de afgelopen 10 jaar ook meer gestegen. Als het gaat om het percentage arme huishoudens zijn de kernzone en de perifere zone juist weer redelijk vergelijkbaar. De intermediaire zone neemt zowel op inkomen als op het percentage arme huishoudens een tussenpositie in (zie tabel 5).

Tabel 5. Ontwikkeling arme huishoudens en gemiddeld besteedbaar inkomen – ‘perifere zone’, ‘intermediaire zone’ en ‘kernzone’

	Arme huishoudens (%)			Inkomen (€ x 1.000)		
	Perifere zone	Intermediaire zone	Kernzone	Perifere zone	Intermediaire zone	Kernzone
2014	4,4	3,9	4,7	34,0	36,2	36,7
2019	4,9	4,3	5,0	37,8	40,5	41,3
2023	5,3	4,6	5,4	43,5	46,8	48,1

Hoewel de vermindering van relatieve achterstand vanuit het landelijk gemiddelde gezien als positief te kwalificeren valt, blijven diverse gemeenten dus worstelen met een stapeling van achterstanden, met op een aantal MDI-domeinen zelfs een negatieve ontwikkeling. Deze ontwikkeling zouden we kunnen typeren als een zogenaamde ‘achterstandsparadox’: hoewel de relatieve achterstanden in heel Nederland gemiddeld genomen afnemen, nemen ze tegelijkertijd op sommige plekken juist toe. De relatieve afstand tussen kwetsbare en kansrijke plekken groeit als gevolg daarvan.

Deze constatering dwingt om in het geval van relatieve achterstanden altijd voorbij het landelijk gemiddelde te blijven kijken, en zicht te houden op de ontwikkeling van de verschillende domeinen en de ruimtelijke concentratie dan wel cumulatie van achterstanden op deze domeinen op specifieke plekken. De ruimtelijke context waarbinnen relatieve achterstanden zich voordoen kan namelijk sterk verschillen. Het maakt nogal uit of die achterstand zich voordoet in een grote stedelijke gemeente met een sterk stuwende economie en krappe woning- en arbeidsmarkt of in een meer perifere regio met een gebrek aan economische bedrijvigheid, een vergrijzende bevolking, afnemend voorzieningenniveau en een meer ontspannen woning- en arbeidsmarkt.

3.5 Structurele factoren en relatieve achterstanden

We hebben in voorgaande paragrafen vooral in vergelijkend perspectief gekeken naar de achterstandssituatie tussen gemeenten en naar de ontwikkeling van relatieve achterstanden door de tijd. In deze paragraaf kijken we met behulp van een correlatieanalyse naar de samenhang tussen de MDI op gemeenteniveau en enkele structurele factoren. Daarbij hebben we gekozen voor een combinatie van persoonsgebonden factoren, waaronder ongezonde leefstijl en kiesgedrag, en factoren die de leefomgeving karakteriseren, zoals demografie en het bruto binnenlands product per inwoner (BBP op COROP-niveau).

Tabel 6 toont de resultaten van deze correlatieanalyses. De MDI-scores van alle gemeenten in Nederland zijn meegenomen in deze analyses. In hoofdstuk 4 selecteren we acht COROP-regio's met bovengemiddeld veel achterstanden in de perifere zone (zie paragraaf 4.3). De correlatieanalyses zijn daar herhaald op het niveau van deze acht COROP-regio's samen. Voor het goed interpreteren van deze tabellen dient opgemerkt te worden dat samenhang niet hetzelfde is als causaliteit en dat we op basis van de uitgevoerde analyses alleen iets kunnen zeggen over mate en de richting van de samenhang. Bovendien, als het gaat over regionale ongelijkheid en (stapelning van) relatieve achterstanden, is er altijd sprake van meervoudige en dus complexe causaliteit.

Tabel 6. Correlaties tussen vergelijkingsindicatoren en de MDI-index

Vergelijkingsindicator	Korte beschrijving	Correlatiecoëfficiënt	Mate van samenhang ¹³
Opkomst Tweede kamer verkiezingen 2023	Opkomstpercentage Tweede Kamerverkiezingen 2023	-0,838	Sterk
Energiearmoede	Laag inkomen, hoge energierekening. Huishoudens met een laag inkomen, een vermogen onder de vermogensgrens en een energierekening boven de drempelwaarde. Dit geeft een indicatie van betaalarisico op de korte termijn.	0,602	Sterk
Ongezonde leefstijl	Gemiddelde percentage ernstig overgewicht, roken en overmatig alcoholgebruik	0,514	Sterk
Groene druk	De verhouding tussen het aantal personen van 0 tot 20 jaar en het aantal personen van 20 tot 65 jaar. Dit cijfer geeft inzicht in de verhouding van de jeugd tot het werkende deel van de bevolking.	-0,496	Matig
Grijze druk	De verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder en het aantal personen van 20 tot 65 jaar. Dit cijfer geeft inzicht in de verhouding van de ouderen tot het werkende deel van de bevolking.	-0,172	Zwak
Financiële conditie gemeenten	Financiële conditie op basis van iv3 data. Dit is een geïndexeerd rapportcijfer, op basis van investeringen, solvabiliteit en schulden.	-0,136	Zwak
BBP	Bruto binnenlands product per inwoner op COROP-niveau	-0,037	Geen

¹³ Field, A. (2009). Discovering statistics using SPSS.

Allereerst valt op dat de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 een zeer hoge correlatie met de MDI-score kent (zie figuur 9, linksboven). Hoe meer (stapeling van) relatieve achterstanden in een gebied, hoe lager het opkomstpercentage bij de Tweede Kamerverkiezingen. Een lage opkomst bij verkiezingen wijst op een gebrekkig en/of afnemend vertrouwen in maatschappelijke en politieke instituties en is daarmee een belangrijke graadmeter voor onvrede over het functioneren van de democratie. Het laat zien of mensen (politiek) 'aangehaakt' dan wel 'afgehaakt' zijn (vgl. De Voogd & Cuperus, 2021).

Wanneer relatief veel mensen (in een gebied) zijn afgehaakt en niet (meer) gaan stemmen komt de legitimiteit van het openbaar bestuur onder druk te staan, aangezien de representativiteit van de verkiezingen daarmee afneemt (VWDR, 2023; De Voogd & Cuperus, 2021; CBS, 2022). Vooral het vertrouwen in instituties op rijksniveau, de Tweede Kamer en de regering, staat de laatste jaren sterk onder druk, waarbij een geografische concentratie zichtbaar is die sterk samenhangt met deprivatie (De Voogd & Cuperus, 2021). Zowel bewoners in achterstandswijken in de grote steden als in rurale of meer perifere regio's zijn sterker geneigd negatief te oordelen over maatschappelijke en politieke instituties. De ruimtelijke concentraties van achterstanden zijn daarom ook vaak de plekken van (politieke) onvrede.

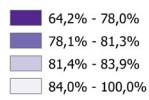
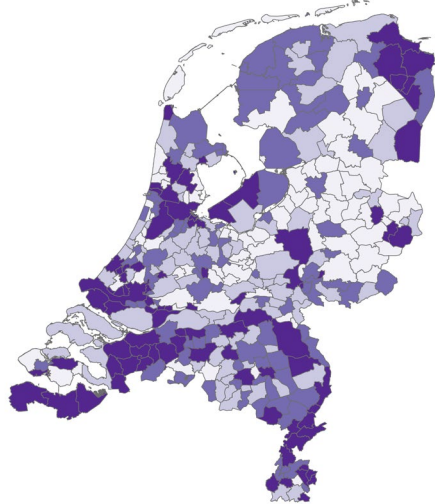
Ook is er een sterke samenhang tussen de MDI-score en de aanwezigheid van energiarmede in een gebied (zie figuur 9, rechtsboven). We hebben specifiek gekeken naar samenhang tussen de MDI met het aantal huishoudens dat een laag inkomen heeft, een vermogen onder de vermogensgrens en een hoge energierekening. Door sterk oplopende en fluctuerende energieprijzen staat energiarmede de laatste jaren hoog op de politiek-bestuurlijke agenda. Diverse studies laten zien dat problemen van algemene armoede en energiarmede op groepsniveau sterk met elkaar verweven zijn (CBS, 2022, TNO, 2021) en dat deze problematiek een geografische concentratie kent (TNO, 2021). Eerder onderzoek door Het PON & Telos heeft aangetoond dat met name in de regio's aan de randen van het land sprake is van een concentratie van energiarmede (Van Asseldonk et al., 2023).

Van de door ons onderzochte factoren vertoont, tot slot, ook ongezonde leefstijl (lees: ernstig overgewicht, roken en overmatig alcoholgebruik) een sterke samenhang met een (stapeling van) relatieve achterstanden in een gebied (zie figuur 9, linksonder). In paragrafen 4.4 en 4.5 gaan we dieper in op energiarmede en gezondheid als (kern)kwesies voor het wegwerken van achterstanden in deze regio's.

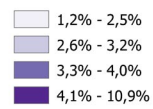
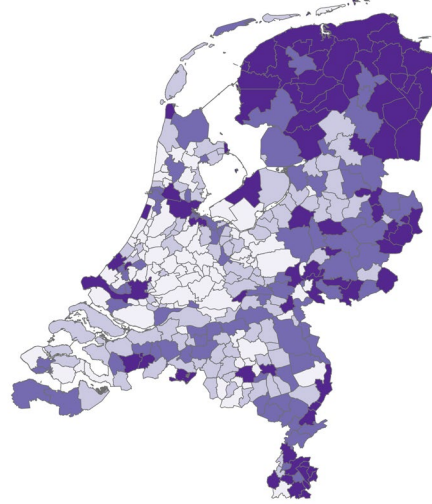
De overige factoren die we in de correlatieanalyse hebben meegenomen vertonen een gematigde of geen samenhang met de MDI. Kijken we bijvoorbeeld naar demografie, dan zien we een gematigde negatieve samenhang tussen 'groene druk' enerzijds en de (stapeling van) relatieve achterstanden anderzijds (zie figuur 9, rechtsonder). Met andere woorden, in gebieden met meer achterstanden wonen over het algemeen minder jongeren. Dit patroon is in lijn met bevindingen uit diverse studies over de invloed van demografie op de 'toekomstkracht' van regio's. In deze studies wordt de link gelegd tussen het selectieve migratieproces van met name hoogopgeleide jongeren, de toenemende groene en grijze druk, en de afname van openbare voorzieningen zoals openbaar vervoer, gezondheidszorg en onderwijs (vgl. Bock, 2019; Molema, 2021).

De financiële conditie van gemeenten en ook het bruto binnenlands product per inwoner op COROP-niveau laten geen samenhang zien met de MDI. Deze constatering ondersteunt in algemene zin het brede welvaartsdiscours, waarin de beperkingen van het BBP als maatstaf voor het welzijn (en ook van deprivatie) van en binnen een samenleving worden onderstreept. Tegelijkertijd staan werk en inkomen natuurlijk niet los van economische ontwikkeling en daarmee van het BBP en hangen deze in algemene zin positief met elkaar samen. Regio's die in economische zin hard groeien, bieden over het algemeen meer werkgelegenheid, al zegt dat niets over de aard en verdeling van werkgelegenheid over inwonersgroepen. Regio's die in economische zin hard groeien, doen dat bovendien vaak over een langere periode, waarbij padafhankelijkheid een rol speelt. De economisch succesvolle (stedelijke) regio's groeien sterker, terwijl de klein(er)e en minder kennisintensieve regio's aandeel in de economie verliezen, vooral in de perifere zone, waaronder Noordoost Groningen en Midden en Zuid-Limburg, maar ook (delen van) Friesland (Sanders en Raspe, 2022; Boschma et al., 2002).

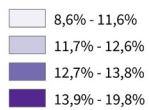
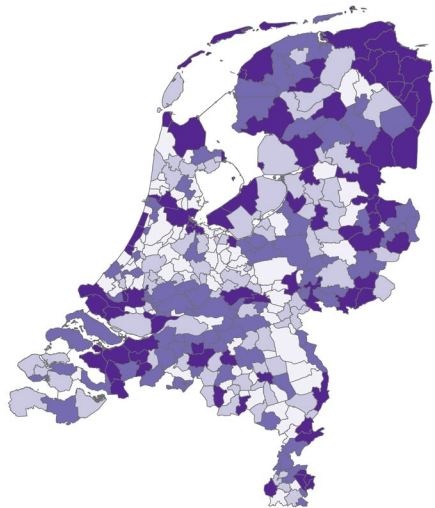
Opkomstpercentage
Tweede Kamerverkiezingen



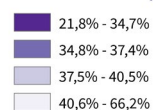
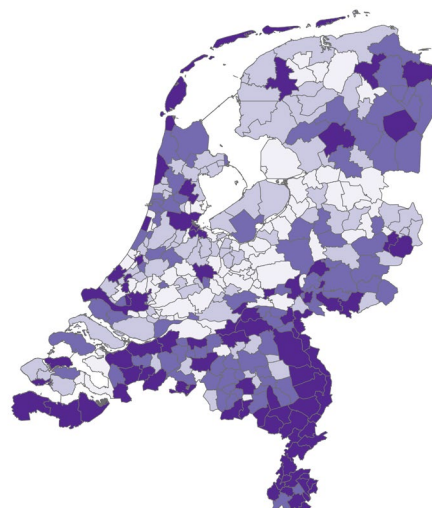
Energiearmoede -
laag inkomen, hoge energierekening



Ongezonde leefstijl



Groene druk



Figuur 9. Energiearmoede (2022), Opkomst Tweede Kamerverkiezingen (2023), Ongezonde leefstijl (2022) en Groene druk (2023) per gemeente.

3.6 Conclusies: achterstand als geografisch gedifferentieerd fenomeen

Op basis van de in dit hoofdstuk gepresenteerde onderzoeksresultaten kunnen we allereerst concluderen dat hoewel achterstanden in Nederland als geheel afnemen, er desondanks nog verschillende gemeenten en/of regio's zijn waar de relatieve achterstand groot is. Het is dus van belang voorbij het landelijk gemiddelde te kijken, en zicht te houden op de ruimtelijke concentratie of opeenstapeling van achterstanden op specifieke locaties en op de ontwikkeling van de verschillende MDI-domeinen. Zo zijn relatieve achterstanden op de domeinen *opleiding*, *veiligheid* en *werk* de afgelopen 10 jaar afgenomen, waarbij met name de positieve ontwikkeling op het domein *werk* eruit springt: krapte op de arbeidsmarkt en afnemende werkloosheid zijn hier debet aan. Tegelijkertijd zien we op de domeinen *gezondheid* en *huisvesting* juist een toename van relatieve achterstanden.

Ten tweede is opvallend dat een stapeling van achterstanden zich in meer of mindere mate in héél Nederland voordoet. Er zijn geen absolute concentraties van achterstanden op één type plek of in één regio tegenover nauwelijks concentraties in een andere regio. Hierdoor kent de ruimtelijke ongelijkheid, anders dan in de ons omringende landen, een iets minder uitgesproken karakter. We hebben te maken met een ruimtelijk gedifferentieerd fenomeen. Dat wil niet zeggen dat er helemaal geen patronen zichtbaar zijn. Integendeel, er tekenen zich wel degelijk een aantal specifieke plekken af, met hoge tot zeer hoge MDI-scores. Met behulp van het in Hoofdstuk 2 geïntroduceerde schema 'kernzone', 'intermediaire zone' en 'perifere zone' hebben we die plekken gerubriceerd en gespecificeerd:

In de **kernzone** zien we vooral een stapeling van achterstanden in de grote stedelijke (centrum)gemeenten en in enkele middelgrote stedelijke gemeenten, die vaak in de nabijheid van die grote (centrum)gemeenten zijn gelegen. Achterstand in deze zone gaat om typisch (groot)stedelijke problematiek: stedelijke groepen in kwetsbare posities, wonend in wijken met een lage sociaaleconomische status, die niet of in onvoldoende mate profiteren van het economische succes van de stad.¹⁴

In de **intermediaire zone** zijn het vooral de middelgrote stedelijke gemeenten en werkgemeenten met een sterk industrieverleden die kampen met relatieve achterstandssituaties. Hoewel sommige van die gemeenten, zoals Eindhoven, in staat zijn gebleken om dat verleden te boven te komen door met behulp van kennisinstellingen en bedrijven te bouwen aan een bloeiende, internationaal georiënteerde kennis economie,

¹⁴ De veelgeroemde 'triumf van de stad' is een 'verdeelde triomf'. Lang niet alle groepen in de stedelijke samenleving profiteren van de economische vooruitgang die veel grote (centrum)steden in de Randstad doormaken. Zo is in veel steden sprake van banengroei, maar verschilt die groei naar mate van beloning. Het aantal banen voor hoog opgeleiden is sterk toegenomen, evenals het aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waardoor de sociaaleconomische polarisatie toeneemt (PBL, 2017).

worstelen ze vaak nog wel met structurele sociale achterstanden. In deze gemeenten is sprake van sociale ongelijkheid langs lijnen van werk, inkomen en wonen.

In de **perifere zone** aan de rand(en) van het land zijn, tot slot, diverse gemeenten en regio's zichtbaar, zoals Oost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Midden- en Zuid-Limburg, die eveneens worstelen met een structurele achterstandssituatie. Het zijn gebieden zonder grote agglomeratievoordelen, zoals de grote stedelijke gemeenten in de kernzone en intermediaire zone die wel kennen. Naast de geografische ligging en het ontbreken van agglomeratiekracht, speelt vaak ook de lagere scholingsgraad een rol, net als de bevolkingssamenstelling en een dunnere spoeling aan grote en stuwende bedrijvigheid (Molema, 2021; Janssen en Dagevos, 2022).

Hoewel achterstand dus een sterk stedelijke dimensie kent, blijft ze er zeker niet toe beperkt. Met name in de perifere zone zijn regionale concentraties van achterstand zichtbaar die een minder uitgesproken stedelijk karakter kennen. Hoge tot zeer hoge MDI-scores en lage brede welvaart komen hier samen. In het volgende hoofdstuk zoomen we verder in op deze gebieden in de perifere zone: we kijken welke (COROP-)regio's met bovengemiddeld veel achterstanden te maken hebben en hoe deze regio's in termen van achterstanden te karakteriseren zijn. Daarbij gaan we dieper in op twee, met meervoudige achterstand samenhangende kernkwesties die we in dit hoofdstuk hebben vastgesteld, namelijk gezondheid en energiearmoede.

4 Regionale achterstanden in beeld

In dit hoofdstuk staan we stil bij de regionale dimensie van meervoudige achterstand. We zoomen in op COROP-regio's in de perifere zone van ons land. We verdiepen de acht COROP-regio's in deze zone met een hoge tot zeer hoge MDI-score (paragraaf 4.1). Voor deze acht regio's kijken we naar de verschillende domeinen van de MDI om de regionaal specifieke kwetsbaarheden te duiden: op welke domeinen kennen de regio's vooral achterstanden? (paragraaf 4.2). Vervolgens onderzoeken we de samenhang tussen de MDI en een aantal meer structurele factoren in de regio's die van invloed zijn op hun ontwikkeling en dan met name gezondheid en energiearmoede (paragraaf 4.3). Beide kernkwesties brengen we voor de betreffende regio's tot op wijk- en buurtniveau in beeld (paragrafen 4.4 en 4.5). Tot slot vatten we de belangrijkste conclusies van het hoofdstuk samen (paragraaf 4.6).

4.1 Achterstand als regionaal fenomeen

Hoewel meervoudige achterstand een voornamelijk stedelijk fenomeen lijkt, verbonden met de dynamiek van grote en middelgrote stedelijke gemeenten in Nederland, is stedelijkheid zeker niet de enige factor achter een stapeling van achterstanden en – in het verlengde hiervan – lage brede welvaart. In het slot van het vorige hoofdstuk constateerden we dat ook een aantal gemeenten en regio's in de perifere zone te maken hebben met meervoudige achterstanden. In wat volgt, zoomen we verder in op deze gebieden. Daarbij maken we de (schaal)sprong van het gemeentelijke naar het regionale schaalniveau: COROP¹⁵-regio's vormen in dit hoofdstuk het belangrijkste niveau van analyse.

Uitgaande van de in Hoofdstuk 2 gedefinieerde, drieledige ruimtelijke zonering, komen we tot in totaal 16 COROP-regio's die we in dit verband als 'perifeer' kunnen karakteriseren.¹⁶ Voor elk van deze regio's hebben we met behulp van data-analyse de MDI-score bepaald. In tabel 7 geven we de MDI-scores in 2014 en 2023 weer voor deze 16 regio's. Conform het in het vorige hoofdstuk geschetste landelijke beeld, geldt ook hier dat in alle regio's een daling zichtbaar is van de MDI-score en dus van de achterstandssituatie. Desondanks zijn er verschillende regio's die, ten opzichte van het landelijk gemiddelde, nog steeds een relatief hoge MDI-score laten zien. Uitgaande van de in Hoofdstuk 2 geïntroduceerde MDI-schaal zoomen we in dit hoofdstuk verder in op die regio's die een hoge (50 tot 60) tot zeer hoge MDI-score (60 en hoger) kennen.

¹⁵ Een COROP-gebied is een cluster van één of meer aangrenzende gemeenten in dezelfde provincie, ontworpen voor regionaal onderzoek: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/corop-gebied>

¹⁶ We hanteren het beladen begrip 'perifeer' hier enkel als een (indicatieve) aanduiding voor de ligging van de betreffende regio's ten opzichte van de kernzone van Nederland. Dat zegt dus niets over de potenties en kansen van betreffende regio's in sociaal, economisch en ecologisch opzicht. Perifeer is wat ons betreft dus allerminst synoniem voor 'marginaal'.

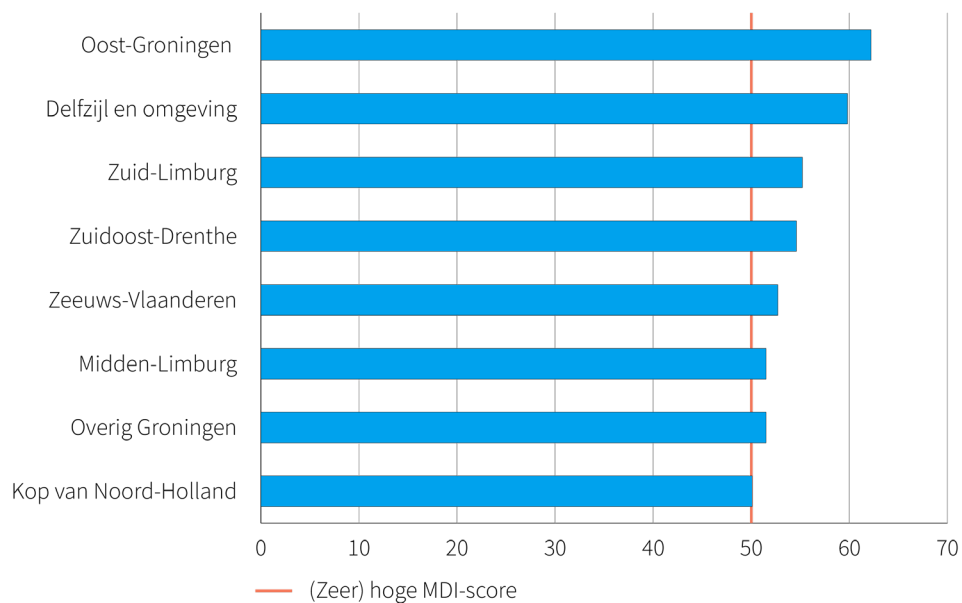
Tabel 7. MDI-index (COROP-)regio's in perifere zone, 2014 en 2023

COROP-regio	MDI-score 2014	MDI-score 2023
Oost-Groningen	67,9	62,2
Delfzijl en omgeving ¹⁷	65,4	59,8
Zuid-Limburg	63,5	55,2
Zuidoost-Drenthe	64,5	54,6
Zeeuws-Vlaanderen	62,5	52,7
Overig Groningen	60,2	51,5
Midden-Limburg	59,1	51,5
Kop van Noord-Holland	59,0	50,1
Noord-Limburg	56,6	49,1
Achterhoek	57,1	47,7
Zuidoost-Friesland	56,3	47,0
Overig Zeeland	53,6	46,1
Noord-Friesland	54,0	46,0
Twente	54,8	45,8
Zuidwest-Friesland	52,2	45,5
Noord-Drenthe	53,3	44,7

We gebruiken de MDI-schaal 'hoog' tot 'zeer hoog' dus om in dit hoofdstuk tot een nadere afbakening van regio's te komen vanuit een meervoudig perspectief op achterstanden. De gehanteerde schaal is een hulpmiddel om tot een selectie te komen, en eerder indicatief dan absoluut van aard. Uitgaande van een MDI-score van 50 en hoger, gaat het in totaal om acht COROP-regio's, die we aan een nadere analyse onderwerpen: Oost-Groningen, Delfzijl en omgeving, Zuid-Limburg, Zuidoost-Drenthe, Zeeuws-Vlaanderen, Overig Groningen, Midden-Limburg en Kop van Noord-Holland (zie figuur 10)¹⁸.

¹⁷ Delfzijl en omgeving is de benaming van de COROP-regio. Het betreft de gemeente Eemsdelta.

¹⁸ In de intermediaire zone hebben drie van de 14 COROP-regio's een MDI-score van boven de 50: Zaanstreek, Flevoland en West-Noord Brabant. In de kernzone heeft alleen de COROP-regio Agglomeratie 's-Gravenhage een MDI-score van boven de 50 (zie ook bijlage E).



Figuur 10. Lijst met regio's in perifere zone met een hoge en zeer hoge MDI-score

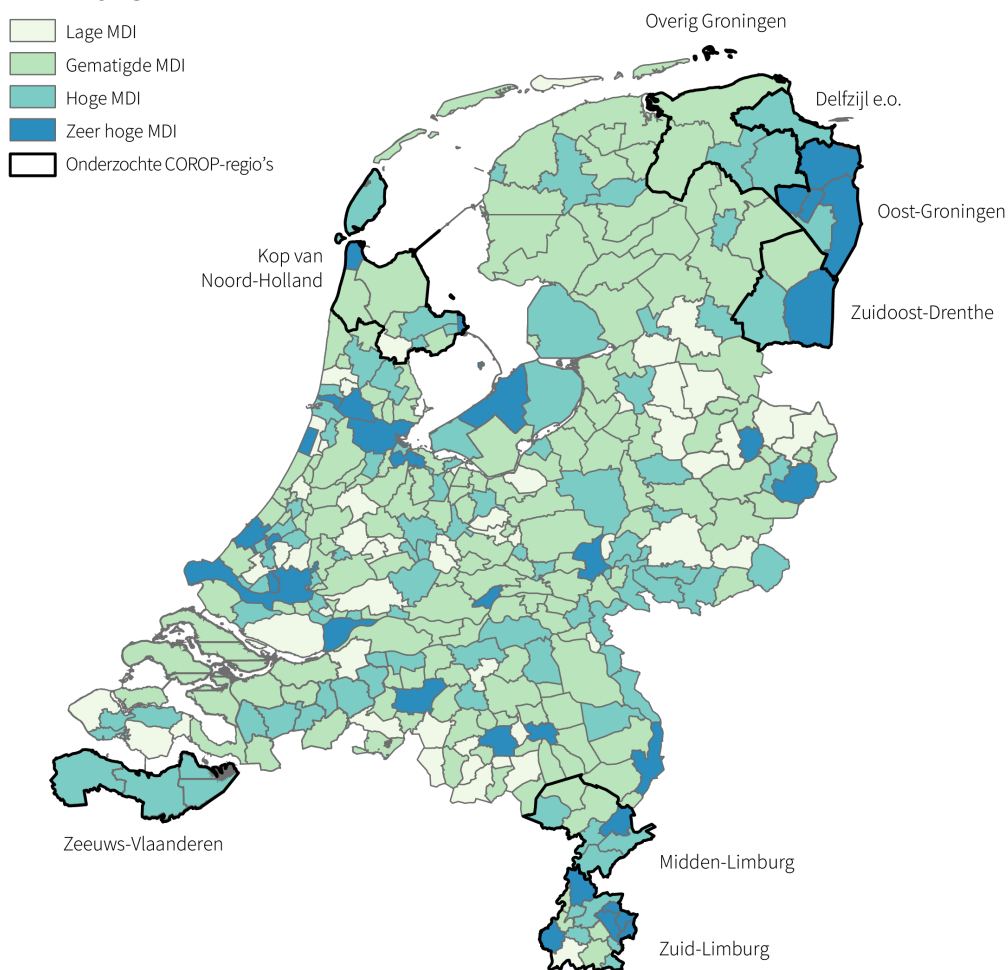
Uiteraard is deze lijst afhankelijk van de hier gehanteerde COROP-indeling. Een andere indeling dan COROP-regio's, levert ongetwijfeld ook weer (net) iets andere resultaten op. Zo vallen COROP-regio's niet noodzakelijkerwijs samen met andere regionaal-bestuurlijke of functionele indelingen. Wanneer we de gehanteerde COROP-indeling op de in Hoofdstuk 3 gepresenteerde nationale MDI-kaart 'plotten', wordt echter duidelijk dat de meeste gemeenten met hoge tot zeer hoge MDI-scores in de perifere zone binnen de geselecteerde COROP-regio's vallen (zie figuur 11).

Ter vergelijking hebben we ook gekeken naar de MDI-scores van de COROP-regio's in de intermediaire zone en de kernzone. In de intermediaire zone hebben drie van de veertien COROP-regio's een MDI-score van boven de 50: Zaanstreek, Flevoland en West-Noord Brabant. In de kernzone heeft alleen de COROP-regio Agglomeratie 's-Gravenhage een MDI-score van boven de 50 en zitten de regio's Agglomeratie Haarlem, Groot-Amsterdam en Groot-Rijnmond daar net onder (zie bijlage E).¹⁹ Dit onderschrijft dat de perifere zone eruit springt als het gaat om stapeling van achterstanden op regionaal niveau.

¹⁹ Het relatief lage aantal regio's in de kernzone dat (zeer) hoge MDI-scores kent, is mede een gevolg van de samenstelling en indeling van de betreffende COROP. Zo zijn de grote, stedelijke gemeenten Amsterdam en Rotterdam onderdeel van een grote COROP-regio met veel suburbane en landelijke gemeenten. Daardoor worden de (zeer) hoge MDI-scores meer uitgemiddeld door relatief lage scores van de omliggende gemeenten.

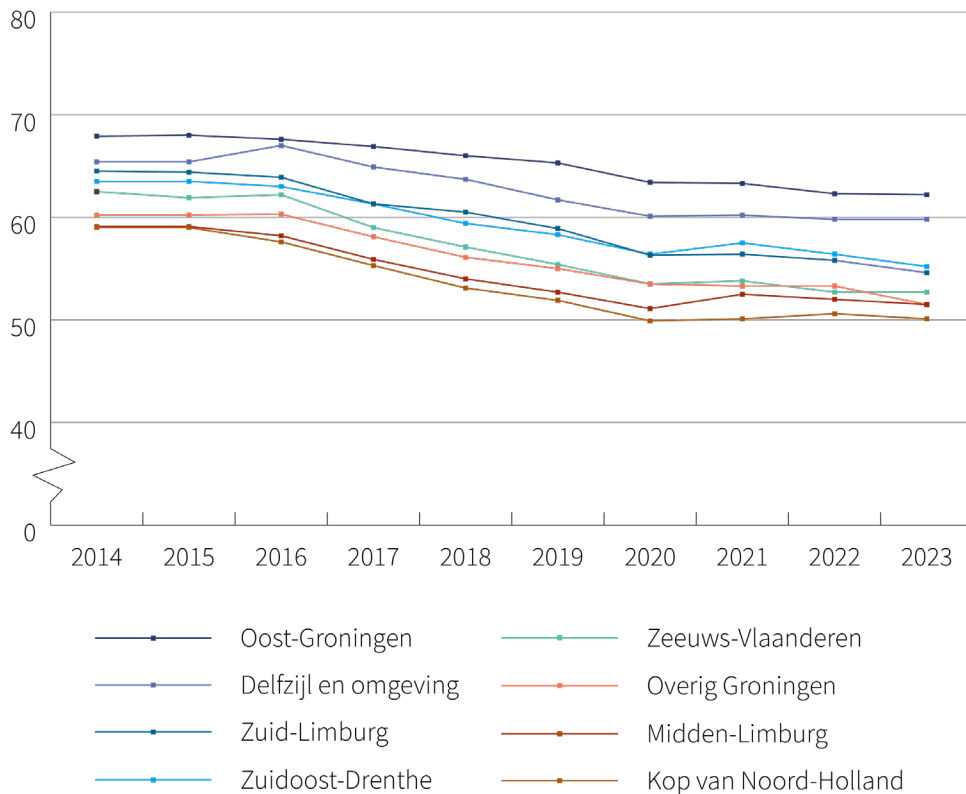
Tegelijkertijd zien we dat zich binnen de acht regio's in de perifere zone ook gemeenten bevinden met een gematigde en soms zelfs lage MDI. Het blijft dus van belang om enerzijds – binnen de hier geselecteerde COROP-regio's – meer gericht te kijken naar die gebieden die een hoge tot zeer hoge MDI-score kennen. Anderzijds is het ook relevant oog te houden voor de COROP-regio's die een lagere MDI-score dan 50 kennen, en in onze nadere analyse niet zijn meegenomen. Ook in deze regio's komen – veelal op subregionaal/gemeentelijk en/of wijk- en buurtniveau – stapeling van achterstanden voor en zijn er dus gebieden die er in negatieve zin uitspringen en mogelijk aandacht behoeven.

MDI 2023



Figuur 11. De 8 COROP-regio's binnen de perifere zone met een (zeer)hoge MDI-score in 2023 (omlijnd).

Net als in de rest van Nederland is het algemene MDI-beeld in de acht geselecteerde en door ons onderzochte COROP-regio's tussen 2014 en 2023 verbeterd, al lijkt deze trend sinds 2020 wat te stagneren (zie figuur 12). De regio Zuidoost-Drenthe kent de grootste afname van de MDI-index tussen 2014 en 2023: in deze periode is de MDI-index hier 10 procentpunt afgenomen. Bij de andere door ons onderzochte regio's is de afname minder sterk en sinds 2020 in sommige gevallen – Delfzijl en omgeving, Zeeuws-Vlaanderen en Oost-Groningen – zelfs stabiel gebleven.



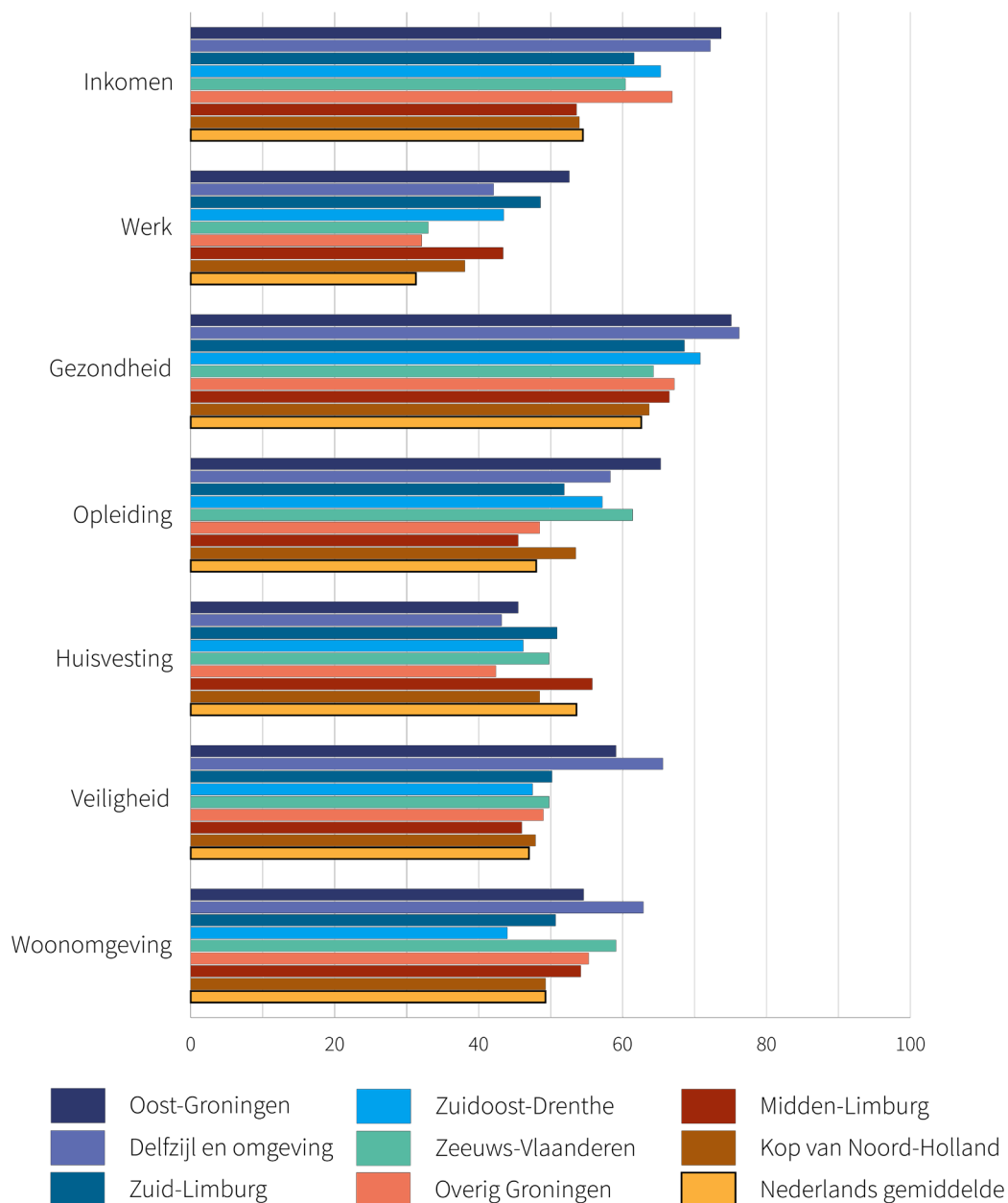
Figuur 12. Ontwikkeling MDI-score in de acht geselecteerde regio's

Wanneer we de COROP-regio's onderling vergelijken, dan springen **Oost-Groningen** en **Delfzijl en omgeving** er in negatieve zin uit: beide regio's hebben gedurende de gehele periode te maken met de grootste (stapelings) achterstanden en een MDI-score die (ruim) boven de andere regio's uitkomt. Beide regio's vormen de 'kopgroep' in termen van meervoudige achterstand, op afstand gevolgd door een 'peloton' van regio's dat – qua MDI-scores – relatief dicht(er) op elkaar zit.

4.2 Regionale achterstandsprofielen

Wanneer we naar de verschillende MDI-domeinen in vergelijking met het Nederlands gemiddelde kijken, dan is te zien dat alle acht onderzochte COROP-regio's, met uitzondering van Midden-Limburg, een lagere score hebben op het huisvestingsdomein dan het Nederlands gemiddelde (figuur 13). Het voorzieningenniveau (afstand tot bus-, metro-, of tramhalte, maar ook tot supermarkt, basisschool of huisartsenpraktijk) is in deze regio's slechter dan in stedelijke regio's. Dat zeven van de acht geselecteerde regio's toch minder achterstand kennen op het huisvestingdomein is vooral te verklaren door het feit de woningmarkt in deze regio's meer ontspannen is dan bijvoorbeeld in de grote stedelijke gemeenten in de kernzone en intermediaire zone. De beschikbaarheid van sociale huurwoningen is in minder stedelijke regio's ruimer dan elders in het land. En de beschikbaarheid van betaalbare koopwoningen is er in de afgelopen 10 jaar minder hard gedaald. Beide factoren maken dat de toegankelijkheid van de woningmarkt voor lagere inkomens beter is in de onderzochte regio's.

Tegelijkertijd geldt voor zes van de acht regio's dat ze op het domein inkomen hoger scoren in vergelijking met het Nederlands gemiddelde: het percentage arme huishoudens, huishoudens die al 4 jaar of langer moeten rondkomen van een inkomen onder 105% van het sociaal minimum, is in deze regio's relatief hoog. Alleen Midden-Limburg en Kop van Noord-Holland scoren op het domein inkomen iets lager (en dus gunstiger) dan het Nederlands gemiddelde. Ook op het domein gezondheid scoren alle regio's hoger dan gemiddeld. Oost-Groningen en Delfzijl en omgeving vallen met betrekking tot gezondheid in negatieve zin op.



Figuur 13. Index MDI-domeinen 2023, uitgesplitst naar de acht regio's

Toelichting MDI-index: hoe hoger de index, hoe meer (stapeling van) achterstand

Lage MDI: MDI-score tot 40

Hoge MDI: MDI-score van 50-60

Gematigde MDI: MDI-score van 40-50

Zeer hoge MDI: MDI-score van 60 en hoger

Indeling van de schalen is gebaseerd op kwartielen.

In Bijlage C zijn voor alle onderzochte regio's de gemeenten weergegeven met de bijbehorende MDI-score per domein. Wanneer we de regio's afzonderlijk bekijken, dan vallen de volgende zaken op:

In **Oost-Groningen** (5 gemeenten) zien we eenzelfde beeld als in Delfzijl en omgeving. Alle gemeenten binnen deze regio kennen een hoge MDI-score, met uitschieters op de domeinen inkomen en gezondheid: scores op deze domeinen liggen boven de 70. Er zijn relatief veel arme huishoudens, als relatief weinig huishoudens met een financiële buffer. Op alle gezondheidsindicatoren wordt slecht gescoord en de afstanden tot huisarts en bushalte zijn relatief lang. Er is een groot aandeel laagopgeleiden en er zijn ook relatief veel voortijdig schoolverlaters in deze regio. Ook de hoge score op het domein veiligheid valt op: er vinden relatief veel gewelds- en vandalisme delicten plaats.

Zoals gezegd lijkt het beeld in **Delfzijl en omgeving** (1 gemeente) op dat van Oost-Groningen. Deze regio kent een hoge MDI-score, waarbij met name de domeinen werk en gezondheid in negatieve zin opvallen. Daarnaast zijn er relatief weinig huishoudens met een financiële buffer en wordt er op alle afzonderlijke gezondheidsindicatoren slecht gescoord.

De regio **Zuid-Limburg** (16 gemeenten) kent in vergelijking met het Nederlands gemiddelde hoge scores op de domeinen inkomen en werk. De score op het domein werk is ruim 17 procentpunt hoger dan het Nederlands gemiddelde en ook de score op het domein inkomen is 7 procentpunt hoger. Er zijn relatief veel arme huishoudens, weinig huishoudens met een financiële buffer, veel arbeidsongeschikten en een relatief laag aandeel werkzame beroepsbevolking. De grote gemeenten als Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen springen er in negatieve zin uit. De domeinen inkomen, gezondheid en veiligheid vallen hier in negatieve zin op. De eigen gezondheid van mensen wordt in deze gemeenten relatief slecht beoordeeld en ook de levensverwachting ligt er lager dan het Nederlands gemiddelde.

In **Zuidoost-Drenthe** (3 gemeenten) zien we een verschillend beeld in de gemeenten waaruit deze regio bestaat. Emmen en Coevorden scoren hoog qua achterstand, terwijl Borger-Odoorn rond het Nederlands gemiddelde zit. Emmen scoort vooral hoog op de domeinen inkomen en gezondheid, met ook grote achterstanden op de domeinen opleiding en veiligheid. In Coevorden valt voornamelijk het domein gezondheid negatief op en is er sprake van relatief veel laagopgeleiden. Net als in Groningen zijn er ook in deze regio relatief veel arme huishoudens en weinig huishoudens met een financiële buffer. Voor de regio als geheel geldt tevens dat de eigen gezondheid negatief wordt beoordeeld en dat de afstand tot bushaltes relatief groot is.

De regio **Zeeuws-Vlaanderen** (3 gemeenten) kent met name een relatief hoge score op de domeinen opleiding, inkomen en woonomgeving, in vergelijking met het Nederlands gemiddelde. Hierin scoort deze regio zo'n 6 tot 13 procentpunt hoger. Dit zijn ook de drie

domeinen die bepalend zijn voor de mate van achterstand in de regio. Het aantal voortijdig schoolverlaters ligt relatief hoog in deze regio, en er zijn relatief veel laagopgeleiden. Voorzieningen zoals huisarts en supermarkt zijn voor inwoners ver weg en daarmee slechter bereikbaar. Ook het aandeel arme huishoudens is groot, gecombineerd met veel huishoudens die geen financiële buffer hebben. Inzoomend op de gemeenten zien we dat Terneuzen negatief opvalt. De domeinen inkomen en werk, maar ook gezondheid, opleiding en veiligheid scoren boven het regionaal gemiddelde.

In de regio **Overig Groningen** (4 gemeenten) bestaan opvallende verschillen tussen de gemeenten Groningen en Midden Groningen enerzijds en Het Hogeland en Westerkwartier anderzijds. Het Hogeland en Westerkwartier scoren onder het Nederlands gemiddelde en in Westerkwartier is er een lage MDI (41). In Groningen en Midden-Groningen kent met name het domein inkomen een slechte score, door de aanwezigheid van veel arme huishoudens en weinig huishoudens met een financiële buffer. Ook gezondheid kent een slechte score in deze gemeenten, waarbinnen de indicatoren stress en beoordeling eigen gezondheid negatief opvallen. In Groningen ligt bovendien het aantal delicten hoog, wat wellicht te categoriseren is als grootstedelijke problematiek.

De regio **Midden-Limburg** (7 gemeenten) kent vooral een relatief grote achterstand op het domein werk. Op dit domein scoort de regio ruim 12 procentpunt hoger dan het gemiddelde van Nederland. Het aandeel arbeidsongeschikten is relatief groot en in een aantal gemeenten is het aandeel werkzame beroepsbevolking relatief klein. Ook de domeinen gezondheid, huisvesting en woonomgeving scoren hoger dan het Nederlands gemiddelde. Zo wordt de eigen gezondheid door inwoners slecht beoordeeld, wordt er relatief veel stress ervaren en zijn er relatief veel inwoners met een hoog risico op een depressie of angststoornis. Ook zijn voorzieningen als bushaltes en huisartsen voor inwoners van de regio relatief ver weg, en daardoor minder gemakkelijk bereikbaar. Binnen de regio valt op dat vooral de gemeente Roermond hoog scoort, met uitschieters op de domeinen inkomen, gezondheid en veiligheid. De gemeente Nederweert laat juist een tegenovergesteld beeld zien: er wordt laag gescoord op de domeinen inkomen, veiligheid, werk en opleiding.

In de regio **Kop van Noord-Holland** (11 gemeenten) is sprake van een gedifferentieerd beeld, ook tussen gemeenten. Den Helder, Enkhuizen en Hoorn scoren hoog en ook Medemblik, Stede Broec en Texel hebben een MDI-score net boven de 50. De gemeenten Hollands Kroon, Schagen, Opmeer, Koggenland en Drechterland scoren daarentegen onder het Nederlands gemiddelde en dus positief. In Den Helder spelen naast inkomen en gezondheid, ook opleiding en veiligheid een grote rol in de hoge MDI-score. In de slecht scorende gemeenten binnen deze regio zijn veel laagopgeleiden, relatief veel arbeidsongeschikten, veel arme huishoudens en weinig huishoudens met een financiële buffer. Wat opvalt is dat ook in de gemeenten waar de MDI relatief laag scoort, en er dus sprake is van weinig achterstand, het domein gezondheid wel een relatief hoge score kent. Inwoners beoordelen de eigen gezondheid relatief slecht en het risico op depressie is hoog.

Bovenstaande maakt duidelijk dat iedere regio een eigen achterstandsprofiel heeft met een daarmee gepaard gaande specifieke achterstandsproblematiek en kwetsbaarheden. Vrijwel overal spelen relatieve achterstanden op verschillende domeinen een rol. Een reeks van (regionaal bepaalde) factoren, die onder andere te maken hebben met (grens)ligging, de samenstelling van de bevolking, de regionale economie, arbeidsmarkt en de woningmarkt, evenals met de ruimtelijke configuratie van stad en ommeland maakt dat aard, karakter en geografische concentratie van relatieve achterstanden binnen elke regio anders zijn. Wat geldt voor het voorkomen van (concentraties van) achterstanden in Nederland als geheel, geldt dus ook voor de hier bestudeerde regio's: het gaat om ruimtelijk gedifferentieerde en inhoudelijk gelaagde patronen, die om nadere beschouwing en duiding vragen in hun specifieke, regionale context.

4.3 Structurele factoren en relatieve achterstand

In Hoofdstuk 3 hebben we met behulp van een correlatieanalyse gekeken naar de samenhang tussen de MDI en enkele structurele factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van (meervoudige) achterstanden. Daaruit kwam naar voren dat meervoudige achterstanden sterk samenhangen een ongezonde leefstijl en met het percentage huishoudens dat te maken heeft met energiearmoede. Bovendien lijken de locaties waar achterstanden zicht opstapelen, ook plekken te zijn van (politieke) onvrede en non-participatie (afgeleid uit de opkomst voor Tweede Kamerverkiezingen).

In deze paragraaf hebben we de correlatieanalyses uitgevoerd op het niveau van de acht geselecteerde COROP-regio's samen. Tabel 8 toont de resultaten van deze analyses²⁰.

²⁰ We benadrukken nog eens dat voor het goed interpreteren van de tabel opgemerkt dient te worden dat samenhang niet hetzelfde is als causaliteit en dat we op basis van de uitgevoerde analyses alleen iets kunnen zeggen over de mate en richting van de samenhang. Bovendien, als het gaat over regionale ongelijkheid en (stapeling van) relatieve achterstanden, is er altijd sprake van meervoudige en dus complexe causaliteit.

Tabel 8. Correlaties tussen vergelijkingsindicatoren en de MDI-index, uitgesplitst naar Nederland en de acht COROP-regio's samen.

Vergelijkingsindicator	Korte beschrijving	Correlatiecoëfficiënt ²¹ landelijk	Correlatiecoëfficiënt 8 COROP regio's
Opkomst Tweede kamer verkiezingen 2023	Opkomstpercentage Tweede Kamerverkiezingen 2023	-0,838 (sterk)	-0,822 (sterk)
Ongezonde leefstijl	Gemiddelde percentage ernstig overgewicht, roken en overmatig alcoholgebruik	0,514 (sterk)	0,800 (sterk)
Energiearmoede	Laag inkomen, hoge energierekening. Huishoudens met een laag inkomen, een vermogen onder de vermogensgrens en een energierekening boven de drempelwaarde. Dit geeft een indicatie van betaalarisico op de korte termijn.	0,602 (sterk)	0,736 (sterk)
Groene druk	De verhouding tussen het aantal personen van 0 tot 20 jaar en het aantal personen van 20 tot 65 jaar. Dit cijfer geeft inzicht in de verhouding van de jeugd tot het werkende deel van de bevolking.	-0,496 (matig)	-0,340 (matig)
Financiële conditie gemeenten	<i>Financiële conditie op basis van iv3 data. Dit is een geïndexeerd rapportcijfer, op basis van investeringen, solvabiliteit en schulden.</i>	-0,136 (zwak)	-0,291 (zwak)
Grijze druk	<i>De verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder en het aantal personen van 20 tot 65 jaar. Dit cijfer geeft inzicht in de verhouding van de ouderen tot het werkende deel van de bevolking.</i>	-0,172 (zwak)	-0,197 (zwak)
BBP	Bruto binnenlands product per inwoner op COROP niveau	-0,037 (geen)	-0,074 (geen)

Vergelijkbaar met het landelijk beeld zien we op het niveau van de acht COROP regio's dat de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen, een ongezonde leefstijl (lees: ernstig overgewicht, roken en overmatig alcoholgebruik) en de aanwezigheid van energiearmoede in sterke mate correleren met de MDI-score in een gebied. Daarbij zijn met name de resultaten op ongezonde leefstijl en energiearmoede op het niveau van de acht regio's opvallend. Met een correlatiecoëfficiënt van 0,800 op ongezonde leefstijl en 0,736 op energiearmoede is de samenhang met de MDI in de geselecteerde regio's nog sterker aanwezig dan landelijk gemiddeld. In de volgende paragraaf gaan we dan ook dieper in op deze twee kernkwesties en brengen we ze voor de acht geselecteerde regio's tot op wijk- en buurniveau in beeld.

²¹ Field, A. (2009). Discovering statistics using SPSS.

Kijken we naar demografie, dan zien we een zwakke (grijze druk) of matige (groene druk) negatieve samenhang met de MDI. Hoe hoger de MDI, hoe lager de groene druk en dus hoe minder jongeren. Dat de matig negatieve samenhang met 'groene druk' op het niveau van de acht COROP-regio's minder sterk uitvalt dan landelijk is niet eenvoudig te verklaren en vraagt om aanvullende analyses.

De financiële conditie van gemeenten of het bruto binnenlands product per inwoner op COROP-niveau laten helemaal geen of een zwakke samenhang zien, zowel landelijk als op het niveau van de acht COROP-regio's.

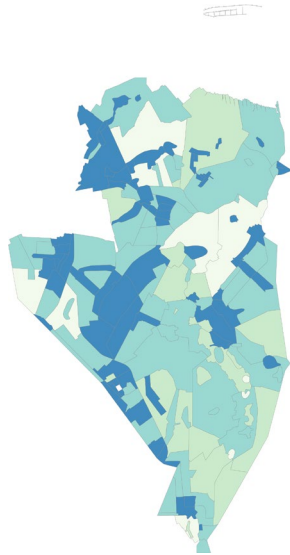
4.4 Regionale kwetsbaarheid en gezondheid

Onze analyse laat zien dat er een sterke correlatie bestaat tussen de mate van achterstand in de acht onderzochte regio's in de perifere zone en ongezonde leefstijl. Bovendien is gezondheid één van de domeinen binnen de MDI die ook in de afgelopen 10 jaar een verslechtering heeft laten zien, wat erop duidt dat de gezondheidsverschillen tussen kansarm en kansrijk zich verdiepen. De coronacrisis, die in deze periode plaatsvond, heeft daar – zoals eerder aangegeven – aan bijgedragen.

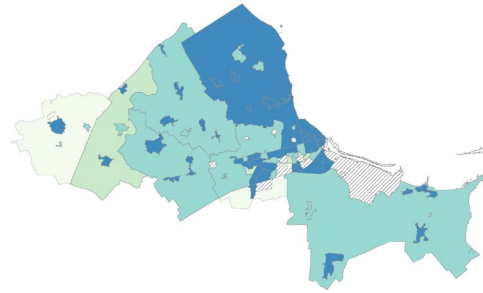
Onderstaande kaartjes (zie figuur 14) laten de uitsplitsing van de indicator *goede ervaren gezondheid (%)*²² op buurniveau zien voor de acht onderzochte regio's. Hoe donkerder de kleuren, hoe minder mensen in het betreffende gebied aangeven een goede gezondheid te ervaren. De regio Zuid-Limburg springt er in negatieve zin uit. De regio's Kop van Noord-Holland en Overig-Groningen kennen een relatief goede score in vergelijking met de andere regio's.

²² Percentage personen met antwoordcategorie 'zeer goed' of 'goed' op de vraag naar de algemene gezondheidstoestand.

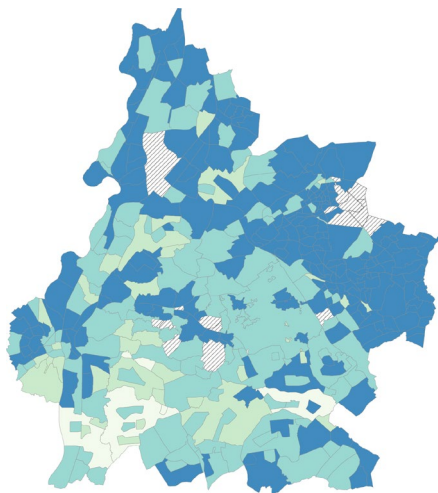
Figuur 14. Buurtkaarten voor de acht COROP-regio's, indicator: *goede ervaren gezondheid in %*. Kwartielen gebaseerd op alle buurten in Nederland met databeschikbaarheid.



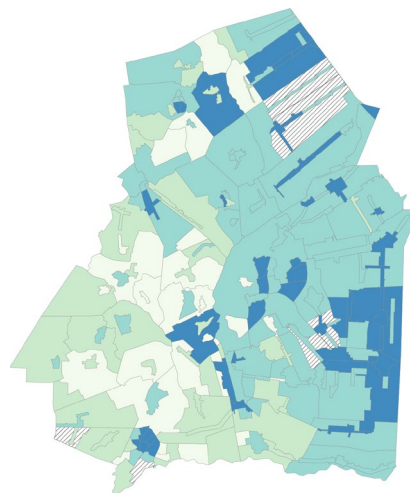
Oost-Groningen



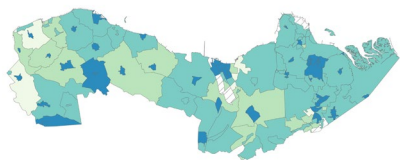
Delfzijl en omgeving



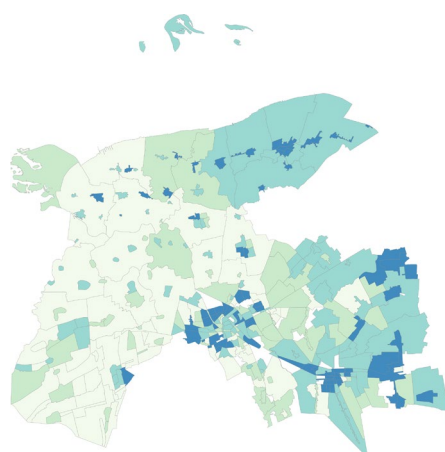
Zuid-Limburg



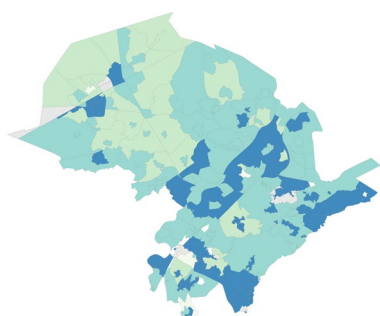
Zuidoost-Drenthe



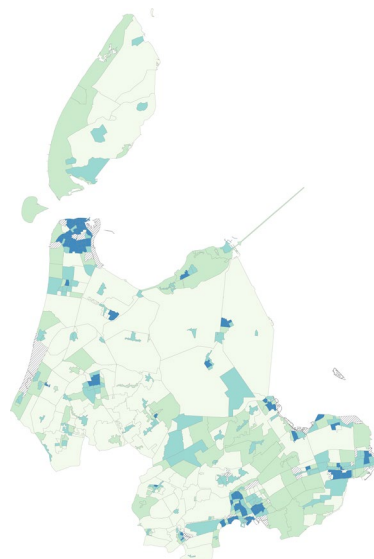
Zeeuws-Vlaanderen



Overig Groningen



Midden-Limburg



Kop van Noord-Holland

Dat gezondheid ertoe doet is niet nieuw. Vraag je aan mensen wat zij het belangrijkste vinden in hun eigen leven, dan staat gezondheid vaak op nummer één. Onderzoek naar ervaren brede welvaart laat bovendien zien dat tevredenheid met de eigen gezondheid, en dan met name de psychische gezondheid, de belangrijkste bouwsteen is voor welbevinden in algemene zin (Blanken & Verhoeven, 2023). Dit is een belangrijk signaal voor beleid en bestuur; de kwaliteit van leven kan immers onder druk komen te staan als mensen dagelijks niet goed kunnen functioneren als gevolg van de onvoldoende ervaren gezondheid (Huber et al., 2016; Boelhouwer & Vonk, 2019).

De constatering dat gezondheidsproblematiek en de stapeling van achterstanden samenhangen, sluit aan bij reeds bekende inzichten. Zo is al langer bekend dat leven in armoede effect heeft op gezondheid: mensen die langdurig in armoede leven voelen zich vaak minder gezond, lopen meer risico op chronische ziekten en overlijden op jongere leeftijd (Ten Dam, 2018; SER, 2021). Bij volwassenen met een laag inkomen is er tevens vaker sprake van een stapeling van gezondheidsproblemen (Luijben et al., 2019; Van Dijk en Van der Meer, 2012). Ook de relatie tussen armoede en ongezonde leefstijl die we in onze analyse vinden is niet onbekend; mensen met een armoederisico bewegen minder, roken meer en zijn vaker te zwaar dan personen met een hoger inkomen (SER, 2021).

Het complexe samenspel van factoren dat leidt tot de beschreven stapeling van (gezondheids)achterstanden, maakt het bovendien haast onmogelijk voor mensen om dit tij zelf te keren. We weten dat de chronische stress die het leven in armoede veroorzaakt, ten koste gaat van onder andere de mentale bandbreedte die nodig is om regie te kunnen voeren over het eigen leven en de eigen gezondheid (Ten Dam, 2018; WRR, 2017; SER, 2021). Wanneer deze vicieuze cirkel niet doorbroken wordt, kent het patroon tevens een generationeel effect. Armoede onder kinderen leidt tot een ongezonder patroon van voeding en bewegen, slechtere schoolprestaties en een grotere kans op armoede en gezondheidsproblemen in het latere leven (SER, 2017).

Hieruit volgt het pleidooi van onder andere Grootegoed et al. (2022) om gezondheidsachterstanden niet als symptoom te bestrijden, maar te kiezen voor een benadering die de onderliggende kwaal van complexe ongelijkheid aanpakt. In deze benadering is de aanpak van gezondheidsachterstanden onderdeel van een herverdelingsvraagstuk: beleidsinspanningen moeten gericht zijn op een eerlijke kans op gezond leven voor iedereen.

4.5 Regionale kwetsbaarheid en energiarmoede

Naast gezondheid, laat de MDI-analyse ook een sterke correlatie zien met energiarmoede in de onderzochte regio's. Eind 2022 waren er meer dan 600.000 huishoudens energiearm in Nederland.²³ Dit zijn huishoudens die vanuit een lage inkomenspositie te maken hebben met een hoge energierekening. Naar schatting woont zo'n twee derde van deze groep in een woning van 'zeer lage energetische kwaliteit' (TNO, 2023).

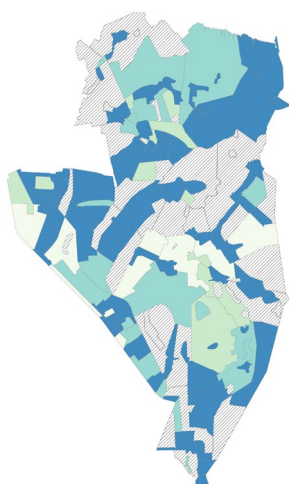
²³ Om te bepalen of een huishouden energiearm is worden verschillende indicatoren gebruikt, die veelal zijn opgebouwd uit de componenten energiekosten, hoogte inkomen en/of de energetische kwaliteit van de woning: HEq: meer dan 10% uitgeven aan energiekosten (Hoge Energiequote); LIHE: met een Laag Inkomen (tot 130% van het sociaal minimum) en Hoge Energiekosten; LILEK: met een Laag Inkomen en een huis van Lage Energetische Kwaliteit; LEKWI: met een Lage Energetische Kwaliteit en Weinig Investeringsmogelijkheden; LIHELEK: een combinatie tussen de LIHE en LILEK (en/of) (CBS, 2023).

Nu is toegang tot energie noodzakelijk om je dagelijkse leven te kunnen leiden: om warm te blijven, om te wassen, om te koken, om te communiceren, om geïnformeerd te blijven en nog veel meer. Energiearmoede is dan ook meer dan alleen een inkomens- en woonlastenvraagstuk. Het gaat over het onvermogen om de mogelijkheden in het alledaagse leven te benutten als gevolg van onvoldoende toegang tot betaalbare, betrouwbare en veilige energiediensten (Bouzarovski, 2014; Day et al, 2016). Dit onvermogen heeft vaak te maken met combinaties van factoren: inefficiënte en verouderde woningen, (hoge) energieprijzen, lage inkomens, verouderde apparatuur en specifieke behoeften. Die behoeften hangen niet alleen samen met dagelijkse huishoudelijke praktijken, maar ook met bijvoorbeeld leeftijd, aanwezigheidspatronen in huis, ziekte, handicaps, het hebben van jonge kinderen, etc.

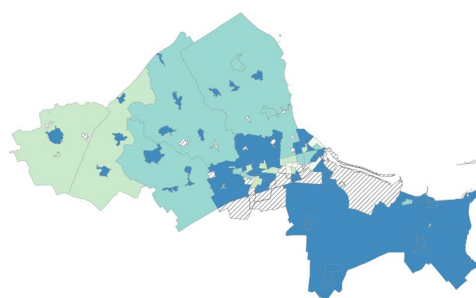
Onderstaande kaartjes (zie figuur 15) laten voor de acht onderzochte regio's het percentage huishoudens met een laag inkomen en een hoge energierekening op buurtniveau zien. Hoe donkerder de kleuren, hoe groter het percentage huishoudens dat te maken heeft met deze situatie. Deze huishoudens lopen niet alleen een hoger betaalrisico (rekeningen niet meer kunnen betalen), maar bijvoorbeeld ook een hoger gezondheidsrisico, bijvoorbeeld omdat ze de woning onvoldoende verwarmen. Een recente studie van TNO laat bovendien zien dat zorgkosten van huishoudens hoger zijn naarmate de energiekwaliteit van hun huis slechter is (TNO, 2023).

Buurtten met relatief veel oudere, slecht geïsoleerde (of te isoleren) woningen waar veel aan moet gebeuren en met bovengemiddeld veel huishoudens met een lager inkomen hebben logischerwijs een hoger risicoprofiel (Agterbosch, et al., 2020). Regio's Oost-Groningen en Zuid-Limburg springen er in negatieve zin uit, maar ook in Zuidoost-Drenthe en Delfzijl en omgeving kleuren veel buurten donker. Dat laatste is vermoedelijk te verklaren door het bestand aan relatief oude huizen en/of huizen met lagere energielabels.

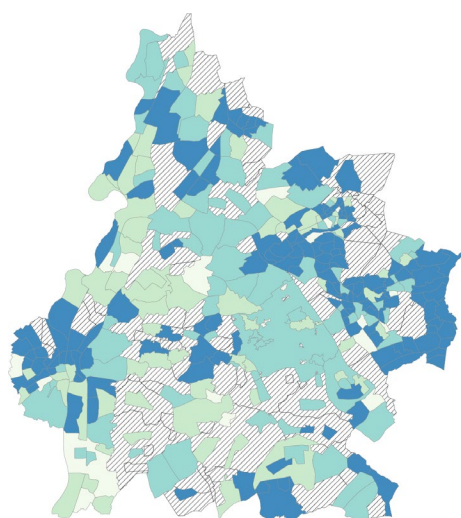
Figuur 15. Buurtkaarten voor de acht COROP-regio's, indicator: energiearmoede (LIHE = laag inkomen, hoge energierekening) in %.²⁴ Kwartielen gebaseerd op alle buurten in Nederland met databeschikbaarheid.



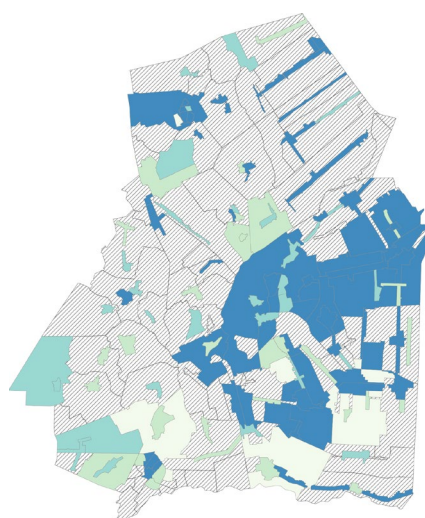
Oost-Groningen



Delfzijl en omgeving

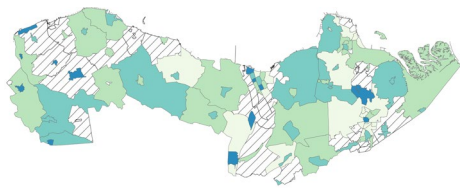


Zuid-Limburg

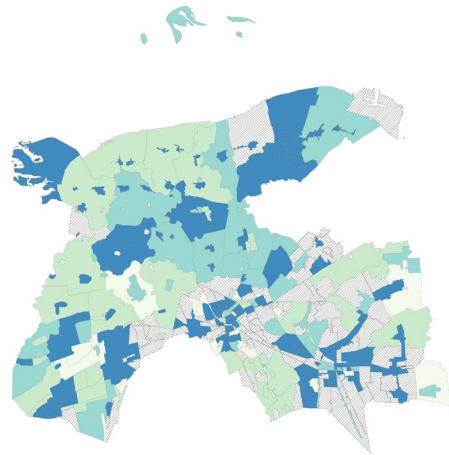


Zuidoost-Drenthe

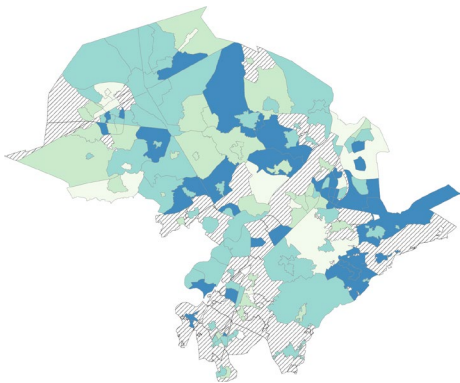
²⁴ Voor laag inkomen en hoge energierekening zijn de definities van CBS/TNO (2023) gehanteerd. Laag inkomen: Voor de lage inkomens wordt de drempelwaarde van 130 procent van de lage-inkomensgrens gehanteerd. Hoge energierekening: Huishoudens met een hoge energierekening. De drempelwaarde voor het energiebedrag wordt vervolgens berekend door de mediaan te nemen van de temperatuur-gecorrigeerde energierekening van de daadwerkelijke eenpersoonshuishoudens woonachtig in een woning met energielabel C. Als de genormaliseerde energierekening van een huishouden boven deze mediaan ligt, dan valt deze onder 'hoge energierekening'. De drempelwaarde is vastgesteld op 2019-data en is 1213,32 euro. Voor 2021 is deze gecorrigeerd voor inflatie.



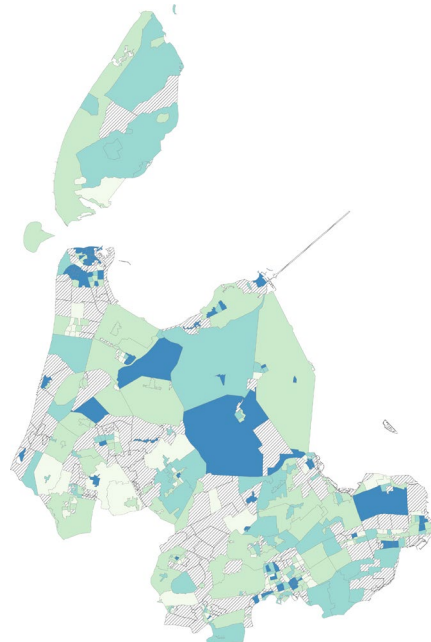
Zeeuws-Vlaanderen



Overig Groningen



Midden-Limburg



Kop van Noord-Holland

Lange tijd is er weinig aandacht geweest voor de energietransitie als verdelingsvraagstuk en waren huishoudens met beperkte financiële middelen geen doelgroep bij het vormgeven van stimuleringsbeleid (Breukers et al., 2020, Wetenschappelijke Klimaatraad, 2023). In het Klimaatakkoord (2019) zien we voor het eerst wel aandacht voor dit (sociaal) breed perspectief. Zo zijn uitgangspunten vastgesteld voor een eerlijke verdeling van de lusten en lasten, met als doel dat ‘ieder huishouden in de eigen, dan wel huurwoning, mee moet kunnen doen en dat de transitie op een eerlijke en rechtvaardige wijze gerealiseerd moet worden’. Deels geholpen door de sterk oplopende en fluctuerende energieprijzen is de

energietransitie als verdelingsvraagstuk – en heel specifiek het voorkomen van energiearmoede – vervolgens hoog op de politiek-bestuurlijke agenda terechtgekomen. Dat heeft zich vertaald in een (tijdelijk) generiek prijsplafond, maar ook in meer beleidsmatige aandacht voor het meenemen en laten meeprofiteren van huishoudens met beperkte financiële middelen op zowel nationaal, regionaal²⁵ als lokaal niveau.

Ongeveer 1,4 miljoen huishoudens, wat overeenkomt met 17,6% van het totaal, beschikt over een woning met een lage energetische kwaliteit die zij niet zelfstandig kunnen verduurzamen (TNO, 2023). Deze groep bestaat voor twee derde uit huurders die geen zeggenschap hebben over hun woning. Voor het overige zijn het woningeigenaren die over onvoldoende financiële middelen beschikken en (nog steeds) onvoldoende gebruik (kunnen) maken van beschikbare regelingen en subsidies. De uitvoeringspraktijk voor huishoudens met een laag inkomen is dus nog weerbarstig, zoals ook de correlatieanalyse laat zien met een sterke samenhang tussen de MDI-score en de aanwezigheid van energiearmoede in een gebied.

Wanneer bij de inrichting van de energietransitie niet of onvoldoende rekening wordt gehouden met regionale ongelijkheid bestaat de kans dat het draagvlak voor de energietransitie, het vertrouwen in de politiek en de solidariteit in de samenleving (verder) aangetast wordt (Klimaatraad, 2023; Breukers et al., 2020).

4.6 Conclusie: diversiteit in regionale achterstand

In dit hoofdstuk hebben we aangetoond dat achterstand naast een stedelijk ook een meer regionaal gezicht kent. Met andere woorden: er zijn buiten de grote en middelgrote stedelijke gemeenten in de kernzone en intermediaire zone van Nederland ook diverse regio's in de perifere zone die te maken hebben met (meervoudige) achterstandsproblematiek. Op basis van de schaal 'hoog' tot 'zeer hoog' in de MDI-index hebben we acht (COROP-)regio's in de perifere zone nader onderzocht, te weten: Oost-Groningen, Delfzijl en omgeving, Zuid-Limburg, Zuidoost-Drenthe, Zeeuws-Vlaanderen, Overig Groningen, Midden-Limburg en Kop van Noord-Holland.

Al deze regio's worden gekenmerkt door een structurele stapeling van achterstanden, waarbij verschillende (combinaties van) MDI-domeinen negatief oplichten. Oost-Groningen en Delfzijl en omgeving scoren daarbij gemiddeld genomen slechter: zij vormen de 'kopgroep' van perifeer gelegen regio's met hoge MDI-scores, op enige afstand gevolgd door het 'peloton' van de andere regio's, waartussen de verschillen iets geringer zijn. De verschillende combinaties van MDI-domeinen waarop de regio's hoog scoren, maakt duidelijk dat de regio's niet over één kam kunnen worden geschoren. Het gaat steeds om

²⁵ Vrijwel alle, zo niet alle, 'energieregio's' in Nederland, hebben het streven naar een eerlijke en rechtvaardige transitie overgenomen in hun regionale energie strategieën of RES (Agterbosch en Van Duren, 2022).

gedifferentieerde patronen van achterstand, die om nadere beschouwing en duiding vragen in hun eigen specifieke, regionale context.

Het samenspel van factoren als (grens)ligging, de samenstelling van de bevolking, de regionale economische ontwikkeling en de woning- en arbeidsmarkt, evenals de ruimtelijke configuratie van stad en ommeland binnen de geselecteerde regio's, maakt dat aard, karakter en geografische concentratie van relatieve achterstanden steeds weer wisselt. Iedere regio kent een eigen 'achterstandsprofiel' en knelt in dit opzicht anders, om een recente beschouwing over regionale ongelijkheid te citeren (De Groot et al., 2023).

Tegelijkertijd zien we ook overeenkomsten tussen de bestudeerde regio's: overal geldt dat achterstanden een meervoudig en veelal hardnekkig karakter kennen (ze zijn niet van vandaag of gisteren), en dat gecombineerde achterstanden op (de MDI-domeinen) inkomen, gezondheid en vaak ook werk en opleiding een rol spelen. Het percentage arme huishoudens, huishoudens die al 4 jaar of langer moeten rondkomen van een inkomen onder 105% van het sociaal minimum, is in alle regio's relatief hoog. Ook op ongezonde leefstijl scoren vrijwel alle bestudeerde regio's hoger dan landelijk gemiddeld, wat samenhangt met zaken als een gemiddeld genomen lagere levensverwachting, een hoger risico op depressie of stress. Datzelfde geldt overigens voor energiearmoede.

Relatief meer huishoudens in de acht onderzochte regio's worstelen met de ongelukkige combinatie van een laag inkomen en een hoge energierekening. Niet voor niets is er sprake van een sterke samenhang tussen de MDI en ongezonde leefstijl en energiearmoede in deze regio's; één die sterker is dan landelijk gemiddeld. Tussen beide problematieken bestaat een nadrukkelijk verband: mensen die in een achterstandssituatie verkeren, kampen vaak met gezondheidsproblemen en problemen met de energierekening tegelijkertijd; problemen die vaak ook in elkaar grijpen. Beide kwesties bieden daarom – in samenhang – aangrijpingspunten voor regionaal beleid dat zich richt op het verminderen van deze achterstanden. In Hoofdstuk 5 gaan we daar verder op in.

5 Perspectieven voor beleid

In dit hoofdstuk reflecteren we op de belangrijkste resultaten van onze verkenning naar relatieve achterstanden in Nederland. Allereerst laten we zien dat de patronen van relatieve achterstand in Nederland het product zijn van oude patronen en van nieuwe scheidslijnen in onze economie en samenleving (paragraaf 5.1). Daarna gaan we in op het hardnekkige karakter en de gelaagde dynamiek van de achterstandsproblematiek in de onderzochte regio's die in het vorige hoofdstuk aan bod zijn gekomen (paragraaf 5.2). Op basis van deze gelaagdheid betogen we vervolgens dat het wegwerken van relatieve achterstanden een regionaal gedifferentieerde aanpak vereist: elke regio 'knelt' immer anders (paragraaf 5.3). We noemen mogelijke ingrediënten om de vereiste differentiatie in (rijks)beleid (verder) vorm te geven en het regiopotentieel (beter) te benutten (paragraaf 5.4). En in de laatste paragraaf, tot slot, benadrukken we – nogmaals – het zorgvuldig accentueren van verschillen met aandacht voor kwetsbaarheden en kansen (paragraaf 5.5).

5.1 Oude patronen en nieuwe scheidslijnen

Wie eendimensionaal naar de kaart van Nederland kijkt en alleen maar let op verschillen in bruto binnenlands product, ziet slechts economisch krachtige en minder krachtige regio's. Maar wie op basis van de MDI-index de ruimtelijke kaart van Nederland inkleurt, ziet een rijker geschakeerd beeld. Verschillen in ontplooiingsmogelijkheden van mensen manifesteren zich op uiteenlopende manieren en schaalniveaus. Een blik op de totaalkaart van de – in Hoofdstuk 3 – met behulp van de MDI in beeld gebrachte achterstanden in Nederland toont dat deze problematiek een ruimtelijk gelaagd fenomeen betreft. De ruimtelijke scheidslijnen tussen kwetsbaar en kansrijk komen voor op nationaal niveau (tussen regio's), regionaal niveau (binnen regio's en tussen gemeenten) en op lokaal niveau (binnen gemeenten en tussen buurten en wijken).

Relatieve achterstanden kennen, zoals aangegeven, allereerst een sterk stedelijke dimensie. Niet voor niets bevinden veel achterstandsgebieden zich in de grote(re) stedelijke gemeenten in de kernzone. Daarnaast hebben we geconstateerd dat een aantal (met name) middelgrote stedelijke gemeenten en werkgemeenten in de intermediaire zone met achterstandssituaties kampt. Het gaat dan om gemeenten zoals Eindhoven, Arnhem en Helmond die hoge tot zeer hoge MDI-scores kennen. Het zijn veelal oude industriesteden, die nog altijd kampen met de na-ijl effecten van economische herstructurering. De omslag van een industriële naar een postindustriële economie is gepaard gegaan met de sluiting van fabrieken en werkloosheid. Hoewel een aantal van deze gemeenten mede door de aanwezigheid van kennisinstellingen en bedrijven in staat zijn gebleken om opnieuw voorspoed te genereren, worstelen ze lokaal vaak nog wel met achterstanden die samenhangen met het specifieke industrie- en arbeidsverleden.

Hoewel stedelijkheid een belangrijke factor is voor de aanwezigheid (en stapeling) van achterstanden, is ze niet de enige. Er zijn ook concentraties van achterstand zichtbaar die een regionale dimensie kennen. Het gaat dan met name om de regio's die zich – hoewel niet uitsluitend – aan de rand(en) van Nederland bevinden. Uit de MDI-analyses is gebleken dat tenminste acht (COROP-)regio's in de perifere zone kampen met hoge tot zeer hoge MDI-scores en dus een (stapeling van) achterstanden. Waarbij overigens moet worden opgemerkt dat sommige regio's ook vormen van stedelijkheid kennen, die van invloed zijn op de mate en vorm van achterstand. Denk bijvoorbeeld aan Zuid- en Midden-Limburg met Heerlen en Sittard-Geleen als belangrijkste stedelijke gemeenten.²⁶

De geconstateerde (regionale) verschillen in achterstand zijn sterk verbonden met de huidige stedelijk-economische dynamiek die van invloed is op de veranderende geografie van Nederland (Tordoir, 2015). Gelijktijdig weerspiegelen ze hardnekkige, padafhankelijke economische structuren en patronen (Molema, 2023). De door ons onderzochte regio's kennen daarom vrijwel allen een kwetsbaarheid die niet van vandaag of gisteren is. De relatieve achterstanden die zich in deze regio's voordoen zijn deels het gevolg van de ruimtelijke reproductie van de oude verhouding tussen de economisch centrumgebieden in het westen van Nederland (lees: de Randstad) en de rest ('de' regio). Wie de kaarten met zogenaamde 'Probleem- en ontwikkelingsgebieden' uit de eerste naoorlogse decennia bekijkt, ziet dat de ruimtelijk ongelijke verdeling van welvaart en de daarmee verbonden regionale achterstanden persistente trekken vertoont (Janssen en Dagevos, 2022). Datzelfde geldt voor de vijf voorbeeldregio's uit het rapport *Elke regio telt!*, die zich ook 'inschrijven' in deze bijzondere, ruimtelijk-economische geschiedenis (zie Tekstbox C).

Tekstbox C: Voorbeeldregio's uit *Elke Regio Telt!*

De belangrijkste boodschap van het rapport *Elke Regio Telt!* (Rli, ROB & RVS, 2023) is dat bepaalde gebieden in Nederland, veelal gelegen aan de randen van ons land en buiten de economische centrumgebieden, te maken hebben met een stapeling van achterstanden op meerdere aspecten. Het wegwerken van deze achterstanden noodzaken een omslag in Rijksbeleid. Om deze stellingname te onderbouwen gaat het rapport nader in op de volgende vijf voorbeeldregio's: Zeeuws-Vlaanderen, de Veenkoloniën, Kop van Noord-Holland, Twente en Parkstad Limburg. Deze regio's zijn veelal bestuurlijke samenwerkingsverbanden, waarin gemeenten gezamenlijk werken aan een regionale agenda. In onze MDI analyses hebben we ingezoomd op acht COROP regio's in de perifere zone naar voren met bovengemiddeld veel achterstanden. Deze acht COROP-regio's overlappen voor een belangrijk deel met de vijf voorbeeldregio's uit *Elke Regio Telt!*

²⁶ In feite gaat het in Limburg om een sterk gespreid stedelijk netwerk, product van de specifieke ontwikkelingsgeschiedenis van de mijnindustrie.

Dat geldt zeker voor Zeeuws-Vlaanderen, de Veenkoloniën (in functionele zin overlappend met de COROP-regio's Oost-Groningen, Delfzijl en omgeving, Zuidoost-Drenthe) en Kop van Noord-Holland. Het belangrijkste verschil is dat uit onze MDI analyses Twente niet naar voren komt als een regio met hoge tot zeer hoge achterstanden. Dat is mede te verklaren uit het feit dat in Twente sprake is van een regionaal gedifferentieerd patroon van stad en ommeland. De achterstandsproblematiek is hier een typisch stedelijk fenomeen dat zich concentreert in armere buurten en wijken in vooral Almelo en Enschede, terwijl in het (rijkere) ommeland nauwelijks achterstanden voorkomen. Daarnaast valt op dat voorbeeldregio Parkstad Limburg in *Elke regio telt!* in termen van achterstand geografisch wat beperkt begrensd is, omdat het onderdeel is van een veel ruimere regio (Zuid- en Midden Limburg) met hoge tot zeer hoge MDI scores.

In het verleden waren het gebieden aan de randen van Nederland die worstelden met sociaaleconomische achterstanden en door regionaal beleid vooruitgeholpen moesten worden. Ze kenden geen grote agglomeratievoordelen, een vaak lagere scholingsgraad, en een dunnere spoeling aan grote en stuwende bedrijvigheid. Deze belemmerende factoren voor regionale ontwikkeling probeerde de (rijks)overheid met regionaal industriebeleid en spreidingsbeleid te verhelpen. Zoals in Hoofdstuk 1 betoogd, was het doel om de regionale verschillen zoveel mogelijk uit te vlakken en alle regio's op hetzelfde industrieel-economische peil te krijgen. Zo werd met regionale subsidies in de jaren 1960 en 1970 de komst van productiebedrijven naar deze regio's gestimuleerd. Denk aan Philips dat rond 1960 grote vestigingen in Drachten en Stadskanaal opende. Die instroom is inmiddels verleden tijd. Bovendien bleken de in het kader van regionaal beleid gecreëerde banen moeilijk vast te houden, toen elders – in het buitenland – tegen lagere (loon)kosten kon worden gewerkt (Molema, 2023).

5.2 Regionale achterstanden als hardnekkig fenomeen

Hoewel er met het regionaal beleid gericht op (ruimtelijke en economische) rechtvaardigheid in de naoorlogse periode zeker successen zijn geboekt, is het niet gelukt om de toen bestaande regionale ongelijkheid weg te werken. De verschillen tussen Randstad en 'de' regio bleef bestaan. En in de nieuwe (stedelijk) economische conditie die in de jaren 1980 en 1990 momentum heeft gekregen, wordt deze ongelijke ontwikkeling (grotendeels) gereproduceerd, en in sommige gevallen zelfs verdiept. Zoals gezegd: veel van de door ons onderzochte acht COROP-regio's met de meeste achterstanden waren dat ook in de eerste naoorlogse decennia. De hardnekkigheid van deze achterstandsproblematiek is het gevolg van autonome, sociaaleconomische ontwikkelingen, maar kent deels ook beleidsmatige oorzaken.

Mede in reactie op de ingrijpende overgang van een nationaal georiënteerde en voornamelijk industriële economie naar een meer mondiale en postindustriële economie in

de jaren zeventig en tachtig verschoof het beleid - geleidelijk - van regionale rechtvaardigheid naar ruimtelijk-economische efficiency (Raspe & Van Oort, 2007).²⁷ In antwoord op de nieuwe economische conditie – waarin mondiale stromen van kapitaal, kennis en talent de dienst uitmaken – kwam de nadruk te liggen op het vergroten van agglomeratiekracht en clustervorming. De gedachte hierachter was dat de nationale economische koek zo groter kon worden gemaakt en achterblijvende groepen en gebieden in de samenleving via het zogenaamde ‘trickle down’ mechanisme automatisch konden meeprofiten (zie Tekstbox D). Waar in de eerste, naoorlogse decennia de belemmerende factoren van de relatief kwetsbare, veelal perifere regio’s nog op beleidsmatige aandacht konden rekenen, verdween de aandacht hiervoor – door de omslag van rechtvaardigheid naar efficiency – grotendeels uit beeld (Molema, 2023). Regionale verschillen werden zodoende uiterst eenzijdig belicht. Slechts de economisch kansrijke en succesvolle (stedelijke) regio’s kregen bestuurlijk en beleidsmatig aandacht.

Tekstbox D: Trickle-Down!?

De huidige economische ontwikkelingsdynamiek, die ontstaan is in de (late) jaren 1980 en nog steeds aan kracht wint, kent weinig echte ruimtelijke diffusie- of spreidingsmechanismen. En als ze er al zijn, zijn ze vrij zwak van aard. Althans, de mechanismen zijn niet in staat om de sociaaleconomische verschillen tussen regio’s te doen afnemen en een zekere convergentie te bewerkstelligen. Hoewel er aanzienlijk wetenschappelijk bewijs is dat agglomeratie en dichtheid essentiële aanjagers van economische groei zijn, is er geen sterk bewijs dat een potentiële hoge groei in stedelijke agglomeraties zal fungeren als katalysator voor grotere economische activiteit in achterblijvende regio’s. Eerder is er sprake van het tegendeel: agglomeratie en dichtheid vergroten de sociaaleconomische verschillen tussen regio’s. De huidige economische ontwikkelingsdynamiek versterkt de al langer bestaande sociaaleconomische verschillen. Waar die verschillen tot aan het begin van de jaren 1970 kleiner werden, zijn ze vanaf de (late) jaren 1980 weer uiteen gaan lopen. Bovendien lijken regio’s die al op achterstand stonden, in reactie op de schok van de financieel-economische crisis (2008) en de Covid pandemie (2019), minder goed en snel terug te veren, waardoor de verschillen zich verdiepen (MacKinnon, Béal & Leibert, 2024).

Sommige (stedelijke) regio’s hebben, mede door beleid gericht op clustervorming en aanwezige bedrijven hun achterstanden kunnen inlopen. Echter, het perspectief voor veel van de onderzochte regio’s bleef in meerdere opzichten uitermate kwetsbaar. Omdat de beleidsmatige aandacht voor het wegwerken van de belemmerende factoren (zoals grensligging, het gebrek aan agglomeratiekracht, bevolking met een lagere scholingsgraad

²⁷ Kenmerken van deze economische omslag zijn de verschuiving van industrie naar diensten en handel, en de opname van de nationale economie in internationale handels- en kapitaalstromen. Waar de meeste nationale economieën in de naoorlogse periode een beperkte mate van openheid kenden, veranderde dat vanaf de jaren tachtig en negentig zeer ingrijpend, mede als gevolg van toenemende globalisering en het afsluiten van wereldhandelsakkoorden. Er ontstond een nieuwe economische conditie, waarin niet landen maar (stedelijke) regio’s dominantier werden.

en geringe aanwezigheid van stuwende bedrijvigheid en/of kennisinstellingen²⁸) de afgelopen decennia uitbleef, was het voor deze regio's moeilijk om – op eigen kracht – de structurele stapeling van achterstanden weg te werken. In de huidige economische context wordt de achterstandssituatie van deze regio's eerder versterkt dan verzwakt. Dat heeft onder meer te maken met het eerder toegelichte proces van selectieve migratie van jongeren, het ontbreken van stuwende bedrijvigheid, de verschraling van publieke voorzieningen, zoals openbaar vervoer, zorg en onderwijs, enzovoorts. Hierdoor staat de 'toekomstkracht' van deze gebieden onder druk (Bock, 2019; Rli, RVS & ROB, 2023).

Zo zien de onderzochte regio's talentvolle jongvolwassenen wegtrekken voor studie en werk; en ze keren niet altijd terug naar hun geboortestreek om er een gezin te starten. Niet alleen de aantrekkingskracht van de grote (centrum)stedelijke gemeenten met hun hoger onderwijsinstellingen, culturele voorzieningen en bloeiende arbeidsmarkt draagt bij aan dit proces, ook een minder uitnodigend vestigingsklimaat in deze van oudsher sterk (agri-)geïndustrialiseerde gebieden is daarop van invloed. De woon- en leefomgeving bezit lang niet altijd een uitnodigende kwaliteit. Het 'blijfklimaat' voor jongvolwassenen is onvoldoende krachtig. Dat beïnvloedt de veerkracht van de regionale economie en arbeidsmarkt. Het potentieel aan beschikbare mantelzorgers neemt bovendien snel af in een eveneens krimpende arbeidsmarkt in deze regio's.

Daar komt bij dat door het proces van schaalvergroting in sectoren als zorg en onderwijs de beschikbaarheid en toegankelijkheid van publieke voorzieningen is afgenomen. Veel collectieve publieke voorzieningen in deze regio's zijn verschaald, zoals de gezamenlijke adviesraden in *Elke regio telt!* aantonen. De 'spiraal van verschraling' waarover zij spreken, is versterkt door forse en structurele bezuinigingen op publieke diensten na de financieel-economische crisis van 2008 en de decentralisaties in het sociaal domein in de periode vanaf 2015. Vanwege de sociaaleconomische samenstelling van de bevolking in deze regio's, de structurele achterstanden en kwetsbare economische positie, zijn relatief gezien veel inwoners afhankelijk van de sociale steun van de gemeente. Hoewel de verdeling van middelen vanuit het Rijk naar gemeenten via het Gemeentefonds daarvoor compenseert, lost het de structurele stapeling van achterstanden niet op. De compensatie is curatief, niet preventief van aard. Daarmee lijkt voor de regio's aan de randen van ons land in termen van brede welvaart sprake van het zogenaamde Mattheüs-effect (Janssen en Dagevos, 2022).²⁹

²⁸ Een belangrijke troefkaart in de nieuwe economie vormen hoger onderwijs- en kennisinstellingen. Die brengen een dynamiek op gang van jong talent en bedrijvigheid, die vaak gunstig uitwerkt voor steden en regio's. Steden en regio's die dergelijke instellingen missen, kennen een ongunstiger uitgangspositie dan steden en regio's die daar wel over beschikken.

²⁹ 'Want wie heeft zal nog meer krijgen, en wel in overvloed, maar wie niets heeft, hem zal zelfs wat hij heeft nog ontnomen worden'.

Meer dan in andere plekken in Nederland gaat het in de door ons onderzochte (acht) regio's dus over structurele kwetsbaarheden, die zich (sterk) uiten in onder meer een ongezonde leefstijl, energiearmoede en bijvoorbeeld non-participatie. Dat zijn belangrijke indicatoren die correleren met meervoudige achterstand (zie Hoofdstuk 4). Omdat bewoners in deze regio's op allerlei terreinen minder grip lijken te hebben op het leven, zijn ze sterker geneigd om negatief te oordelen over maatschappelijke en politieke instituties (vgl. WRR, 2023). Het is de stapeling van sociaaleconomische achterstanden, in combinatie met een reeks van belemmerende factoren voor regionale ontwikkeling (o.a. grensligging, geringere agglomeratiekracht en geringere stuwende bedrijvigheid, selectieve migratie), die de positie van juist deze gebieden kwetsbaar maakt.

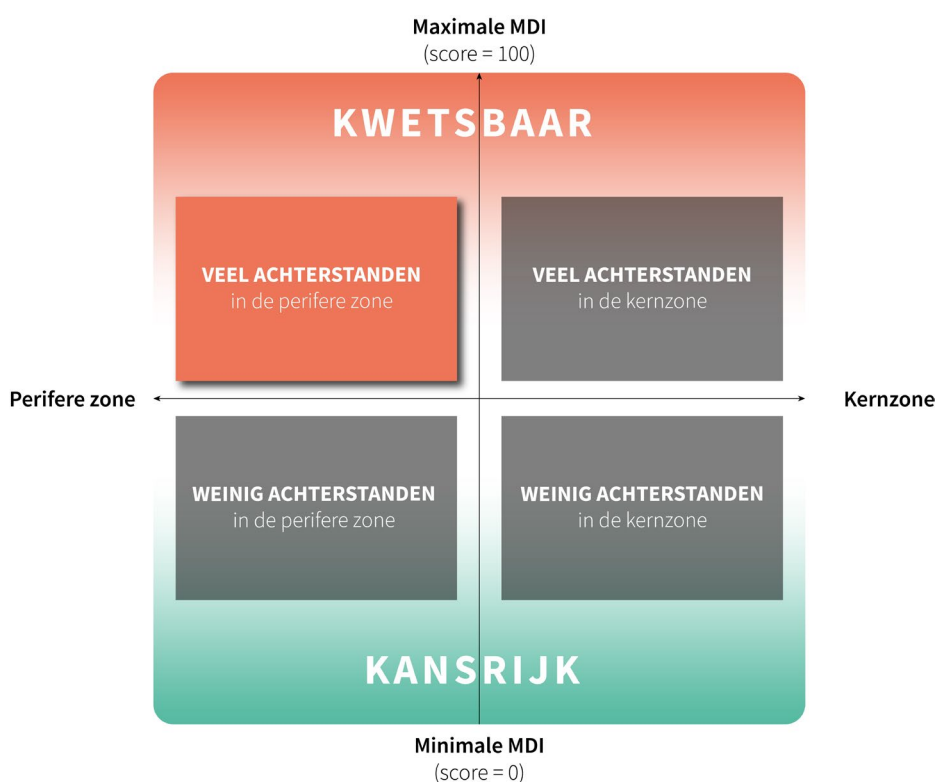
5.3 Noodzaak van een gedifferentieerde aanpak

Het mag duidelijk zijn: in de nieuwe economische geografie sorteren groepen zich ruimtelijk uit met nieuwe patronen van achterstand op verschillende schaalniveaus. Deze uitsortering versterkt en verdiept soms oude – reeds langer bestaande – patronen van meervoudige achterstand, met als resultaat ruimtelijke ongelijkheid. Die ongelijkheid laat zich, zoals uit de MDI-analyses blijkt, echter niet in het eenvoudige en binaire schema van 'Randstad versus regio' persen (vgl. Dagevos et al., 2022; Janssen et al., 2022; De Groot et al., 2023). Integendeel, de MDI-analyses tonen een ruimtelijk gelaagd patroon van (concentraties van) relatieve achterstand in héél Nederland. Deze constatering lijkt haaks te staan op de publieke beeldvorming, waarin zich tussen de Randstad en 'de' regio een onoverbrugbare kloof lijkt te bevinden, in sociaal, economisch en cultureel opzicht.

In deze beeldvorming wordt tegenover de kansrijke en innovatieve Randstad vaak de kansarme, vaak krimpende, regio geplaatst. Helemaal onterecht is deze oppositie niet, maar ze is om meerdere redenen (ruimtelijk) ongenueanceerd te noemen. Het schema van Randstad versus regio behoeft verfijning als het om (verschillen in) relatieve achterstanden gaat. Allereerst omdat op het niveau van individuele steden in de Randstad evenzeer sprake is van grote, misschien wel de grootste ruimtelijke ongelijkheid als het gaat om achterstanden.³⁰ Omgekeerd kent 'de' regio ook een ruimtelijk, rijk(er) en diverser geschakeerd beeld dan vaak gedacht. Zo zijn er veel plattelandsregio's die zowel in termen van traditionele – lees: materiële – welvaart als de brede welvaart goed scoren of plattelandsregio's die iets minder goed op traditionele welvaart scoren, maar dat compenseren door een hoge mate van brede welvaart (CBS, 2023). Tegelijkertijd, en dat laat de MDI-analyse ook zien, zijn er perifeer gelegen regio's die worstelen met een stapeling van achterstanden en dat niet of minder goed compenseren met bronnen van brede welvaart.

³⁰ Illustratief is het verschil tussen Rotterdam ten noorden en ten zuiden van de Maas, en Amsterdam binnen en buiten de ring. Soortgelijke verschillen – hoewel minder pregnant – zijn ook zichtbaar in de wat kleinere, maar niettemin economisch succesvolle stedelijke gemeenten buiten de Randstad, zoals Eindhoven, Enschede en Maastricht.

Wie de ruimtelijke ongelijkheid dus enkel in het schema van ‘Randstad versus regio’ perst, creëert een enkelvoudig beeld van de werkelijkheid. Alsof achterstand en kwetsbaarheid alleen een vraagstuk zou zijn in Oost-Groningen of Zuid-Limburg en niet in Rotterdam-Zuid of Helmond (Janssen et al., 2022). De hier gepresenteerde MDI-analyses maken duidelijk dat de ene regio de andere niet is, en dat regio’s (met een stapeling van achterstanden) dus ook niet over één kam kunnen worden geschoren. Het heeft geen zin om de ene beleidsmatige fixatie (de Randstad) in te ruilen voor de andere (‘de’ regio). Als nationale overheid is het juist van belang oog te hebben voor de specifieke dimensies van ongelijkheid en achterstanden in álle regio’s in Nederland (De Groot et al. 2023). Dat impliceert een beleidsmatige respons die deze regionale veelvormigheid enerzijds (h)erkent en anderzijds incorporeert in de aanpak om achterstanden weg te werken én te bouwen aan de ‘toekomstkracht’ van regio’s. Daarbij past een zorgvuldige *accentuering* van regionale verschillen, waarbij oog is voor zowel kwetsbaarheden als kansen.



Figuur 16. Ontwikkelingsperspectief van achterstandsregio’s

Om de meervoudigheid van de beleidsmatige opgave te duiden, kan het behulpzaam zijn om de in Hoofdstuk 2 geïntroduceerde analyse-matrix te benutten (zie figuur 16). Deze matrix is namelijk niet enkel een hulpmiddel om de verschillen in achterstand tussen Nederlandse regio’s te kunnen analyseren, zoals toegelicht in Hoofdstuk 3 en 4, maar kan ook helpen om tot een regionale typering te komen waarop bij de achterstands-problematiek passende beleidsinterventies vanuit de Rijksoverheid kunnen worden

afgestemd. De MDI-score vormt een maat om de mate van regionale kwetsbaarheid (veel achterstanden) of kansrijkheid (weinig achterstanden) te kunnen duiden. Vervolgens kan onderscheid worden gemaakt op basis van de ruimtelijke positionering van de regio: is deze gelegen in de perifere zone aan de rand van het land of onderdeel van de kernzone?

Wie de matrix op deze wijze 'leest', ziet een viertal van elkaar te onderscheiden 'regiotypen' opdoemen. De door ons nader onderzochte acht (COROP-)regio's bevinden zich allemaal in het kwadrant linksboven. Het gaat om relatief kwetsbare regio's met een hoge MDI en een lage brede welvaart, gelegen in de perifere zone. Het kwadrant rechtsboven betreft eveneens regio's met een hoge MDI, maar dan gelegen in of nabij de kernzone. Denk bijvoorbeeld aan de regio Rijnmond, met Rotterdam als belangrijkste stedelijke gemeente met relatief veel concentratie van achterstanden. Het kwadrant linksonder betreft regio's die weliswaar perifeer gelegen zijn, maar desondanks minder hoge MDI-scores kennen en een meer kansrijk ontwikkelperspectief. Denk bijvoorbeeld aan de regio Noord-Drenthe. Het kwadrant rechtsonder, ten slotte, betreft de regio's die een lage MDI-score kennen, een hoge brede welvaart en in of nabij de kernzone zijn gelegen. Utrecht is een voorbeeld van een regio die dit in dit kwadrant thuishoort (CBS, 2023).

5.4 Benutten van regionaal potentieel

Bij elk van de hiervoor – op hoofdlijnen aangeduide - regiotypen past een specifieke aanpak en beleidsmatige respons. Het ontwikkelperspectief van regio's die een lage MDI-score kennen is in sociaal en economisch opzicht over het algemeen kansrijker dan regio's die een hoge tot zeer hoge MDI-score kennen. Regio's die zich binnen de kernzone bevinden, hebben over het algemeen een grotere kans om te profiteren van de daar aanwezige agglomeratiekracht en economische dynamiek. De in dit rapport onderzochte regio's met veel achterstanden binnen de perifere zone staan - als het gaat om het benutten van regionaal potentieel – daarentegen voor andere en grotere uitdagingen, omdat ze veelal niet kunnen terugvallen op een stuwende, economische dynamiek of deze kunnen 'lenen' uit de directe omgeving. Om de achterstanden in deze regio's weg te werken en ze te ondersteunen in de beweging van kwetsbaar naar kansrijk, zijn dan ook diverse, beleidsmatige interventies nodig. Op basis van de MDI-analyses en aanvullend literatuuronderzoek komen we tot de volgende punten:

1. Belemmerende factoren voor regionale ontwikkeling adresseren;
2. Gericht verminderen van meervoudige achterstanden;
3. Samen ontwikkelen en stimuleren van regionale kansenagenda's;
4. Koppeling van nationale transitieopgaven aan regionale agenda's.

Elk van deze punten is noodzakelijk om vooruitgang te boeken in het wegwerken van achterstanden. Als het goed is kunnen de punten elkaar ook versterken, en daarmee een

opwaartse, regionale beweging tot stand brengen. In wat volgt, lichten we eerst de punten afzonderlijk toe, om vervolgens iets te zeggen over hun onderlinge verhouding.

Ad. 1. Adresseren van belemmerende factoren voor regionale ontwikkeling

Allereerst dient er aandacht te zijn voor belemmerende structurele factoren voor regionale ontwikkeling, waarmee sommige van de door ons onderzochte regio's kampen. Uit de MDI-index blijkt onder andere de hardnekkige kwetsbaarheid rond gezondheid. Maar het gaat ook om de bereikbaarheid van voorzieningen, de lagere scholingsgraad van de bevolking, een dunnere spoeling aan grote en stuwende bedrijven en het ontbreken van hoger onderwijs en kennisinstellingen (Molema, 2021). Zo blijkt de laatstgenoemde factor van (de aanwezigheid van) onderwijs en kennisinstellingen een bepalende in de huidige kenniseconomie, en is deze (regionaal) niet zomaar te vervangen en/of compenseren. Hoewel de relatie tussen onderwijs- en kennisinstellingen en regionale ontwikkeling een complexe is, zijn er veel (case)studies die wijzen op de positieve impact van dergelijke instellingen voor met name kwetsbare regio's (Harrison & Turok, 2017). Aan de genoemde factoren kunnen regio's zelf vaak weinig veranderen, maar het ontbreken ervan (bijvoorbeeld van een universiteit of hogeschool) kan wel belemmerend werken voor regionale ontwikkeling. De (beleidsmatige) aandacht voor de werking van dergelijke factoren is, zoals eerder vermeld, de laatste decennia weggezaakt in het Rijksbeleid. Dat heeft ervoor gezorgd dat de onderzochte regio's een moeizamere positie kennen om – op eigen kracht – enerzijds achterstanden weg te werken en anderzijds kansen te pakken die de regionale ontwikkeling versterken. In vergelijking met andere regio's is de endogene groeikracht gewoonweg minder groot. Recht doen aan (regionaal) verschil, betekent ook rekenschap geven van dergelijke, structureel belemmerende factoren voor regionale ontwikkeling. Dat geldt ook ten aanzien van de landelijke wetgeving en systemen, die voor sommige regio's in de perifere zone soms het benutten van arbeidsmarktkansen en economisch potentieel net over de landsgrens bemoeilijkt, zoals met het Rijksprogramma 'Regio's aan de grens' wordt beoogd. De vraag is vervolgens of deze factoren met gericht beleid kunnen worden verholpen, of dat ze moeten worden geaccepteerd en – deels – gecompenseerd. Het is een (politieke) afweging of grootschalige investeringen, in bijvoorbeeld een betere connectie van een regio door wegen of spoorlijnen, opwegen tegen de kosten en of dergelijke investeringen wel de meest kwetsbare groepen in de regio vooruithelpen. Soms kunnen ze ook bijdragen aan versterking van juist de meest kansrijke plekken binnen een regio met veel achterstand, en worden met dergelijke interventies – vaak onbedoeld – interregionale ongelijkheden versterkt (Iammarino et al., 2017).

Ad. 2. Gericht verminderen van meervoudige achterstanden

Het wegwerken van meervoudige achterstanden in regio's vergt een langetermijnstrategie en langjarig bestuurlijk en financieel commitment, voorbij de vier jaar van een raads- of kabinetsperiode. Het keren van de 'spiraal van verschraling' waarover de gezamenlijke adviesraden in *Elke regio telt!* Spreken (én 'verarming' zouden wij daaraan toe willen

voegen), is een zaak van lange adem. Zoals eerder geschetst, zijn de achterstanden in de door ons onderzochte regio's niet van vandaag of gisteren. Deze regio's worstelen vaak al decennialang met achterstandsproblematiek. Die problematiek kent inmiddels structurele trekken, en heeft zich 'vastgezet'. Deprivatie wordt van generatie op generatie doorgegeven, en is moeilijk te doorbreken. Dat blijkt wel uit het feit dat de sociaaleconomische gezondheidsverschillen tussen mensen in deze regio's en andere regio's in Nederland groot zijn, en zich lijken te verdiepen. Wat we nu zien, is het resultaat van wat jaren geleden gebeurde, en niet van wat er nu gebeurt. Het is zoals kijken naar de sterren: wat we nu waarnemen aan achterstanden – en daarmee verbonden gezondheidsverschillen – is mede het resultaat van ontwikkelingen en beleid dat jaren en soms decennia geleden is ingezet. Oog voor de complexe en vaak padafhankelijke ontwikkeling van achterstand in 'de' regio is dus noodzakelijk. Maar dat niet alleen. Ook een brede blik op (meervoudige) achterstand is cruciaal. Deprivatie is een zelden een op zichzelf staand probleem. Mensen die op achterstand staan, worstelen vaak met een veelheid (en dus stapeling) van problemen rond werk en inkomen, gezondheid, huisvesting en hun woonomgeving. Problemen bovendien, die worden versterkt door processen van sociale en ruimtelijke segregatie en zorgen voor (regionale) ongelijkheid in wonen en leefomgeving. Een ontwikkeling die door de huidige woning- en arbeidsmarkt wordt versterkt. Doorbraken in het wegwerken van structurele achterstanden vragen om een langdurige en geïntegreerde aanpak die het versterken van persoonlijke veerkracht en bestaanszekerheid combineert met aandacht voor het verbeteren van wijken en buurten, zoals onder meer wordt beproefd in het Nationaal Programma Heerlen-Noord (zie ook Ad. 3 en 4.).

Ad. 3. Samen ontwikkelen en stimuleren van regionale kansenagenda's

Naast het gericht wegwerken van knelpunten voor regionale ontwikkeling is het ook zaak om vanuit een meer kansengerichte benadering de regionale toekomst vorm te geven. Een toekomst die, conform het brede welvaartsbegrip, zich niet verengt tot zaken als werkgelegenheid en verdienvermogen alleen (Molema, 2023). Het uitgangspunt vanuit brede welvaart, is dat de kwaliteit van leven en de behoeften van individuen voorop staan. Maar mensen verschillen van elkaar, en die verschillen kennen ook een geografische dimensie. Het is dus goed dat (regionale) partijen bij de ontwikkeling van een regionale kansenagenda zich rekenschap geven van deze verschillen. Concrete behoeften en omstandigheden op lokaal en regionaal niveau zijn specifiek, niet generiek van aard. Het integrale perspectief van brede welvaart maakt het mogelijk op regionale schaal inzicht te bieden in die concrete behoeften en omstandigheden, om van daaruit een ontwikkelingsvisie te formuleren. Die visie hoeft niet (enkel) economisch van aard te zijn, maar kan ook de nadruk leggen op andere zaken die voor de (toekomstige) bewoners van de regio relevant zijn en bijvoorbeeld gaan over de beschikbaarheid van publieke voorzieningen, gezondheid, landbouw en natuur, participatie, veiligheid of onderwijs. Met de Regio Deals wordt vanuit het Rijk – in samenspraak met regionale partijen – reeds vormgegeven aan dergelijke (regionale) kansenagenda's die zich richten op versterking van

de regionale brede welvaart. Vanuit een positieve, toekomstgerichte insteek, kunnen regio's voorstellen indienen. Maar deze vorm van regionaal beleid is (vooralsnog) tijdelijk van karakter, kent een competitief element, en door de bijbehorende onderhandelingsdynamiek dreigt (alsnog) scheefgroei tussen kansrijke en meer kwetsbare regio's (Van Vulpen, 2023). Verschillende (inter-)nationale studies naar het wegwerken van territoriale ongelijkheid maken dan ook duidelijk dat een aanpak zoals de Regio Deals ertoe doet, maar er tegelijkertijd meer nodig is (Bock, 2019; Martin e.a., 2021; Molema, 2023). Denk aan versterking van de capaciteit en het bestuurlijk en institutioneel vermogen in de regio om tot gedragen, gebiedsgerichte kansenagenda's te komen, evenals de bijbehorende (decentrale) kennisinfrastructuur om die agenda's met relevante, regiospecifieke data te voeden en de impact ervan te monitoren. Deze elementen dragen overigens ook bij als het gaat om verbetering van de wederkerigheid tussen Rijksopgaven en regionale agenda's.

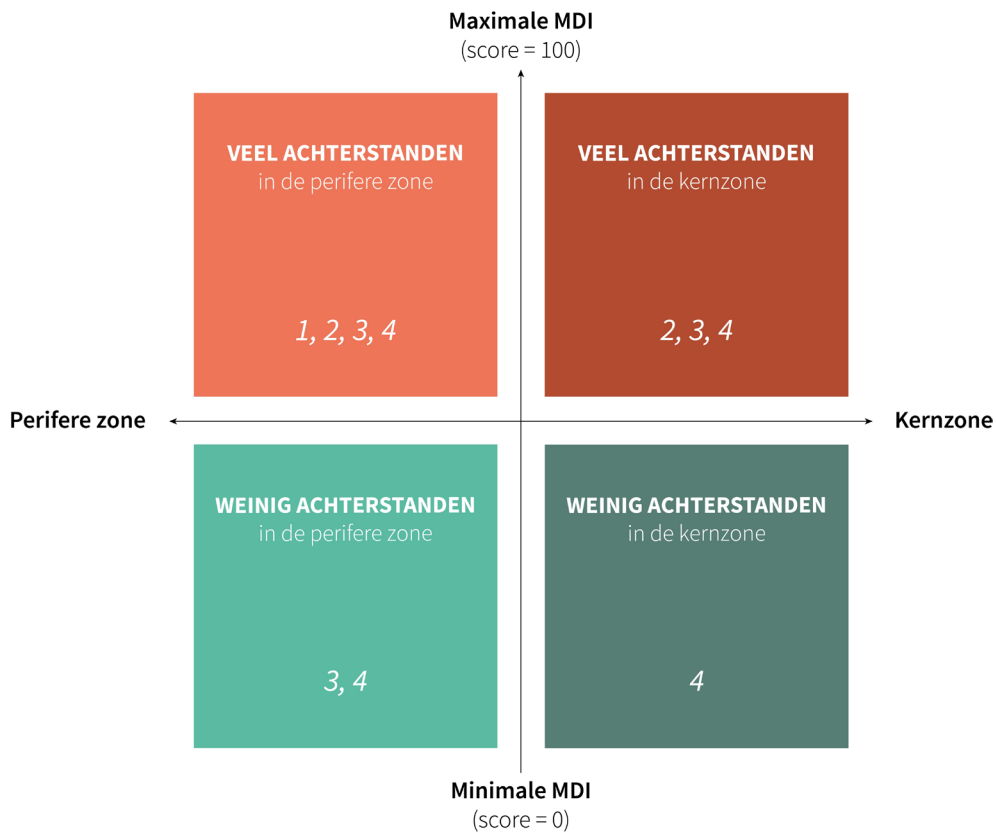
Ad. 4. Koppeling van nationale transitieopgaven aan regionale (kansen)agenda

Veel van de nationale duurzaamheids- en transitieopgaven, onder meer op het vlak van klimaat en energie, landbouw, natuur, wonen en water, kunnen niet worden uitgevoerd zonder betrokkenheid van alle regio's in Nederland. Willen deze opgaven een plek krijgen, dan hebben we héél Nederland nodig. Dat vraagt om wisselwerking en wederkerigheid tussen Rijk en regio, tussen nationale doelen (en financieringsstromen) en regionale agenda's en mogelijkheden. Hoewel op dit vlak in de afgelopen jaren reeds stappen zijn gezet, liggen hier extra kansen om regio's gericht te ondersteunen, en samen te werken aan vermindering van achterstanden. Een interessant en relevant voorbeeld in dit verband is de energietransitie. Uit onze analyse blijkt dat de regio's met meervoudige achterstand ook worstelen met bovengemiddelde energiearmoede. Eén van de doelen van de nationale energietransitie is het verduurzamen van de gebouwde omgeving. De middelen voor particulieren of buurten om te investeren in dit verduurzamingsproces zijn echter niet gelijk verdeeld. Het huidige (rijks)beleid houdt te weinig rekening met deze verschillen. Anders gezegd: het beleid is ruimtelijk 'blind' en richt zich bovendien op individuen en (te) weinig op collectieven. Het zou interessant kunnen zijn om de (regionale) energietransitie op dit punt sociaal-ruimtelijk meer sensitief te maken, en te benutten om regionale concentraties van energiearmoede weg te werken.³¹ Daarmee kan de energierekening van veel arme huishoudens in de regio's die worstelen met deprivatie worden verlaagd. Met als positieve consequentie niet alleen ecologische, maar ook financiële en gezondheidswinst voor deze huishoudens. Bovendien kan de verduurzaming van wijken en buurten in deze regio's gepaard gaan met een aanpak in termen van leefbaarheid. Als er dan toch wordt geïnvesteerd in bijvoorbeeld een collectieve aanpak van een warmtesysteem, dan kan

³¹ De huidige Regionale Energie Strategieën (RES) zijn natuurlijk in zichzelf ruimtelijk sensitief, omdat ze rekening houden met fysiek ruimtelijke mogelijkheden en onmogelijkheden van de energietransitie. Daarnaast hebben ze ook oog voor eerlijke verdeling en participatie van iedereen, maar deze aspecten zijn institutioneel minder goed uitgewerkt waardoor de laagste inkomensgroepen minder of niet profiteren van de verduurzaming.

tegelijkertijd ook de buurt worden vergroend (in het kader van klimaatadaptatie, tegengaan van hittestress, etc.) en geïnvesteerd worden in publieke voorzieningen (denk aan wijkcentra, bibliotheken, buurthuis). Dan snijdt het mes aan meerdere kanten en wordt de regio vooruit geholpen. Het gaat dus om het inhoudelijk anders richten én institutioneel inrichten van de grote duurzaamheidstransities, met (meer) aandacht voor de kwetsbare regio's en hun specifieke achterstandsproblematiek.

De hierboven toegelichte punten om de meest kwetsbare regio's in de perifere zone vooruit te helpen, kunnen ook worden gelezen als 'ingrediënten' van een samenhangende aanpak. Deze ingrediënten maken de opwaartse beweging, van kwetsbaar naar kansrijk, mogelijk. Net als bij een goed gerecht het geval is, hangen deze ingrediënten met elkaar samen en bouwen ze op elkaar voort. Het eerste ingrediënt is het adresseren – en waar mogelijk wegwerken – van belemmerende factoren voor regionale ontwikkeling. Dit vraagt om een langetermijnperspectief. Het tweede ingrediënt betreft het verminderen van achterstanden en daarmee samenhangende (regionale) kansenongelijkheid. Die stap moet sowieso worden gezet, en vergt beleidsmatig eveneens een lange adem en inspanning van zowel Rijk als regio. Het derde ingrediënt, de regionale kansenagenda, past bij de reeds door het (demissionaire) kabinet aangekondigde langjarige investeringen in regionaal economische ontwikkeling. Het vierde ingrediënt, tot slot, laat zich (vrij gemakkelijk) vertalen in een nationale agenda die alle regio's verder helpt. Daarbij gaat het erom via reeds lopende transities – op het vlak van woningbouw, klimaat- en energie, natuur, landbouw, etc. - de andere ingrediënten te versterken.



- | | |
|------------------------------|--|
| 1. Belemmeringen adresseren | 3. Regionale kansenagenda opstellen |
| 2. Achterstanden verminderen | 4. Koppeling nationale transitie aan regio |

Figuur 17. Ingrediënten voor een regionaal passende beleidsmix

Als we de systematiek van (beleidsmatige) ingrediënten voor een regionale ontwikkelingsstrategie toepassen op de matrix, dan ontstaat het volgende beeld: voor de meest kwetsbare regio's in termen van achterstand en periferiteit dienen alle ingrediënten onderdeel te zijn van de beleidsmix. Voor regio's die in andere kwadranten te positioneren zijn, gelden – afhankelijk van de mate van achterstand, ligging en regionale opgaven - mogelijk andere combinaties van beleidsmatige ingrediënten (zie figuur 17). Het gaat in alle regio's om maatwerk. Dat dient aan de basis te staan van het vormgeven en invullen van de hier voorgestelde ingrediënten vanuit Rijkszijde voor een regionale ontwikkelingsstrategie. Het uiteindelijke 'gerecht' is voor elke regio anders!

5.5 Tot besluit

Vanuit de dynamiek van het (rijks)beleid is het maar al te verleidelijk om te komen tot enkelvoudige realiteiten. En om bestuurlijke opgaven te definiëren met de modernistische schoonheid van de transparante lineariteit. Dat zal dan leiden tot overzichtelijke projecten, afrekenbare doelen, beheersbare regionale agenda's: het ultieme beleidsmatige landschap van een Mondriaan, met zijn kenmerkende, strakke lijnen, heldere kleuren en dito vlakverdeling. De in dit rapport toegepaste MDI-index geeft echter een ander beeld, namelijk dat van de noodzaak van regionale meervoudigheid: *accentueer het verschil!* De onderzochte regio's die te maken hebben met een stapeling van achterstanden, kennen elk hun eigen, specifieke regionale karakteristiek, en dus ook hun eigen opgave(n) en beleidsmatige aanpak. Die karakteristiek hebben we – op hoofdlijnen en op basis van kwantitatieve data – kunnen duiden, maar dient regionaal zeker nog verder te worden verfijnd met kwalitatieve data en perspectieven vanuit bij de regio betrokken 'streekholders': burgers, bedrijven, bestuurders en beleidsmakers. Daarnaast dient ze te worden aangevuld met een perspectief op brede welvaart, waarmee de kwaliteit van leven in regio's in beeld kan worden gebracht. Naast kwetsbaarheden – die in dit rapport centraal staan – kent iedere regio (ook met veel achterstanden) immers ook kansen. Juist die kansen verdienen in een toekomstgericht perspectief op regio's minstens zoveel aandacht.

Bijlage A : Literatuurlijst

Aalders, R., Hardeman, S., Sander, F. & Raspe, O. (2023, 16 juni). *Brede welvaart afgelopen drie jaar nagenoeg stabiel*. Geraadpleegd op 18 december 2023, via <https://www.rabobank.nl/kennis/d011371636-brede-welvaart-afgelopen-drie-jaar-nagenoeg-stabiel>

Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (2023). *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken*. Geraadpleegd op 6 december 2023, via <https://open.overheid.nl/documenten/0e05f7e0-c508-4e34-afa6-bc3e5d0dc753/file>

Agterbosch, S., Wentink, C. & Paenen, S. (2020). *Betaalbaarheid van de energietransitie in Tilburg*. P. 17. Tilburg: Het PON.

Agterbosch, S. & Duren, M. van (2022). *De energietransitie als regio-opgave*. Tilburg: Het PON & Telos. Via: <https://magazine.hetpon-telos.nl/nr13-mei-2022-het-pon-telos-magazine/casus-2-regionale-energiestrategieën>

Asseldonk, M. van, Duren, M. van, Koomen, B., Kroeze, J. & Janssen, J. (2023). *Prijsplafond verlicht de energierekening: Maar lost toenemende energiearmoede niet op*. Tilburg: Het PON & Telos. Via <https://het-pon.foleon.com/project-2/prijsplafond-energierekening/>

Berg, C. van den & Voogd, J. de (2021). *Regionale ongelijkheid. Het schooladvies als casus*. In: Beaufort, F. de, Schie, P. van & Wissenburg, M. (red.). *Vershil moet er zijn: Liberale perspectieven op ongelijkheid*. Den Haag: Teldersstichting.

Beugelsdijk, S. van (2021). *De verdeelde Nederlanden. Hoe een perfecte storm een klein land dreigt te splijten (en wat we daaraan kunnen doen)*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Blanken, M. & Verhoeven, N. (2023). *Ervaren brede welvaart. Hoe Brabanders de kwaliteit van hun leven en leefomgeving waarderen in 2022*. Tilburg: Het PON & Telos.

Bock, B. (2019). *Van leefbaarheid naar toekomstkracht: inspiratie voor een nieuw krimpbeleid*. In V. Beuzenberg, & M. Wouters (editors). *Land in samenhang: Krimp en regionale kansengelijkheid* (blz. 10-29). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Boelhauer, J. & Vonk, F. (2019). *Kwaliteit van leven: leefsituatie en tevredenheid met het leven*. In A. Wennekers, J. Boelhauer, C. van Campen & J. Kullberg (red.). *De sociale staat van Nederland 2019*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Boschma, R., K. Frenken & J.G. Lambooy (2002). *Evolutionaire economie; Een inleiding*. Uitgeverij Coutinho.

Boschma, R. & Lambooy, J. (2002, 17 december). *Knowledge, Market Structure, and Economic Coordination: Dynamics of Industrial Districts*. Growth and Change (volume 32, issue 3). Via <https://doi.org/10.1111/1468-2257.00192>

Bouzarovski, S. (2014, mei). *Energy poverty in the European Union: Landscapes of vulnerability*. Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment. DOI: 10.1002/wene.89.

Breukers, S., Agterbosch, S. & Mourik, R. (2020, augustus). *De energietransitie: wie kunnen, willen en mogen er meedoen?*. Beleid en Maatschappij, 47 (4). DOI: 10.5553/BenM/138900692020047004001.

Bruins Slot, H. (2023, 12 juli). *Kabinetsreactie op het adviesrapport 'Elke regio telt!'*. Kenmerk 2023-0000412500. Geraadpleegd op 11 november 2023, via https://www.elkeregiotelt.nl/binaries/elkeregiotelt/documenten/kamerstukken/2023/07/12/kabinetsreactie-op-het-adviesrapport-elke-regio-telt/Kabinetsreactie+op+het+adviesrapport+_Elke+regio+telt_.pdf

Buitelaar, E., Weterings, A. & Raspe, O. (2016). *Verdeelde triomf*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *Regionale verschillen in sterfte verklaard*.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022, 4 maart). *Het verschil in opkomst tussen Tweede Kamerverkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen*. Geraadpleegd op 6 december 2023, via <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/het-verschil-in-opkomst-tussen-tweede-kamerverkiezingen-en-gemeenteraadsverkiezingen?onepage=true>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). *Inkomensverschil speelt rol bij opkomst landelijke en lokale verkiezingen*. Geraadpleegd op 7 december 2023, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/09/inkomensverschil-speelt-rol-bij-opkomst-landelijke-en-lokale-verkiezingen>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). *Prijs van energie 86 procent hoger*. Via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/07/prijs-van-energie-86-procent-hoger>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). *Monitor Energiearmoede in Nederland, 2019 en 2020: 2. Indicatoren voor energiearmoede*. Verkregen via <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2023/monitor-energiearmoede-in-nederland-2019-en-2020/2-indicatoren-voor-energiearmoede>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2023, 25 oktober). *Regionale kerncijfers; nationale rekeningen*. Geraadpleegd op 14 december 2023, via <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2014/25/oecd-rapport-over-inkomensongelijkheid-in-eu>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2023, 7 december). *Regionale Monitor Brede Welvaart 2023*. Verkregen via <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/regionale-monitor-brede-welvaart>

Commissie van Zwol (2016, maart). *Maak verschil, krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: Studiegroep Openbaar Bestuur.

Compendium voor de Leefomgeving (2023, 8 november). *Bevolking en wonen: Bevolkingsgroei, 2018-2023*. Geraadpleegd op 19 december 2023, via <https://www.clo.nl/indicatoren/nl2102-bevolkingsgroei-nederland->

Dagevos, J., Bijster, F., Janssen, J., Kroeze, J. & Paenen, S. (2022, februari). *Werelden van verschil: Achterstandsproblematiek in Nederland in kaart gebracht*. Verkregen via <https://hetpon-telos.nl/content/uploads/2022/04/Werelden-van-verschil.pdf>

Dagevos, J. & Janssen, J. (2022, april). *Wat is er aan de rand? Hert kwetsbare ontwikkelingsperspectief van perifere regio's*. Geraadpleegd op 10 november 2023, via https://www.researchgate.net/publication/369550491_Wat_is_er_aan_de_rand_Het_kwetsbare_ontwikkelingsperspectief_van_perifere_regio's

Dam, J. Ten (2018). *Armoede, stress & gezondheid*. Lectoraat De Gezonde Stad. Zwolle: hogeschool Windesheim.

Day, R., Walker, G., & Simcock, N. (2016). *Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework*. Energy Policy, 93, 255-264. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.03.019>

Dijk, A. van & I. van der Meer (2012). *Armoede en gezondheid? Gegevens over Den Haag*. Epidemiologisch bulletin 2012, 47(2).

Evenhuis, E., Weterings, A. & Thissen, M. (2020, 3 december). *Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Publicatienummer 4294. Verkregen via

<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-bevorderen-van-brede-welvaart-in-de-regio-keuzes-voor-beleid-4294.pdf>

Field, A. (2009). *Discovering statistics using SPSS. Third Edition*. Londen: Sage Publication Ltd.

Flexnieuws (2021). *Onbenut arbeidspotentieel naar gemeente*. Geraadpleegd op 18 december 2023, via <https://www.flexnieuws.nl/2022/06/relatief-veel-onbenut-arbeidspotentieel-boven-de-grote-rivieren/>

Florida, R. (2019, 26 september). *The Rise Of The Creative Class*. Uitgeverij Basic Books. EAN 9781541617742.

Garretsen, H., McCann, P., Martin, R. & Tyler, P. (2013, juli). *The future of regional policy*. Cambridge Journal of Regions Economy and Society (volume 6, issue number 2), 179-186. Verkregen via <https://research.rug.nl/en/publications/the-future-of-regional-policy>

Geurkink, B. & Miltenburg, E. (2023). *Somber over de samenleving? Een studie naar verschillen in maatschappelijk onbehagen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Groot, H. de (2019). *Groei en krimp: uitdagingen voor governance en solidariteit*. In: Beuzenberg, V. (red). *Land in samenhang: Krim en regionale kansengelijkheid*. pp. 30-49. Den Haag: ministerie van BZK en Platform31.

Groot, H. de, Veldboer, L. & Steijn, M. (2023, 20 november). *Elke regio knelt anders: accentverschillen tussen stad en platteland nodig bij investeren in publieke voorzieningen*. Platform 31. Verkregen via <https://www.platform31.nl/artikelen/elke-regio-knelt-anders/>

Grootegoed, E., Winsemius, A., Noordegraaf-Eelens, L., & Dannenberg, E. (2022). *Gezondheidsachterstanden aanpakken bij de bron: minder leefstijl, meer bestaanszekerheid*. TSG-Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen, 100(Suppl 1), 32-35

Harrison, J. & Turok, I. (2017). Universities, knowledge and regional development, *Regional Studies*, 51:7, 977-981, DOI: 10.1080/00343404.2017.1328189

Het PON & Telos (z.d.). *Brede welvaart*. Geraadpleegd op 5 december 2023, via <https://hetpon-telos.nl/vraagstukken/brede-welvaart/>

Het PON & Telos (2023). Regiokompas brede welvaart. Geraadpleegd op 5 december 2023, via <https://hetpon-telos.nl/wat-we-doen/regiokompas-brede-welvaart/>

Huber M., Van Vliet, M. & Giezenberg, M., et al. (2016). Towards a 'patient-centred' operationalisation of the new dynamic concept of health: a mixed methods study. In: BMJ Open, 5, e010091. doi: 10.1136/bmjopen-2015-010091

Lammarino, S., Rodriguez-Pose, A. & Storper, M. (2017). Why regional development matters for Europe's Economic Future. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Janssen, J., Pen, C.J. & Dagevos, J. (2022, april). Brede welvaart biedt perspectief voor alle regio's. Geografie, p. 21-23. Via https://www.researchgate.net/publication/369550199_Brede_welvaart_biedt_perspectief_voor_alle_regio%27s

Klimaatakkoord (2019, 28 juni). Klimaatakkoord. Den Haag.

Leidemeijer, K., Frissen, J. & van Iersel, J. (2020). Veerkracht in het corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder... Den Haag: Aedes.

Luijben, A. et al. (2019). Armoede, chronische stress en gezondheid in de gemeente Den Haag. RIVM Rapportage 2019-0004.

MacKinnon, D., Béal, V. & Leibert, T. (2024, 16 januari). *Rethinking 'left-behind' places in a context of rising spatial inequalities and political discontent*. Regional Studies, DOI: [10.1080/00343404.2023.2291581](https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2291581)

Martin, R., Pike, A., Tyler, P. & Gardiner, B. (2016). 'Spatially rebalancing the UK economy towards a new policy model?'. Regional Studies 50:2. From Cambridge Econometrics, European Union Data Base. Geraadpleegd via <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2015.1118450>

Martin, R., Gardiner, B., Pike, A., Sunley, P. & Tyler, P. (2021). Levelling Up Left Behind Places: The Scale and Nature of the Economic and Policy Challenge. Uitgeverij Routledge. ISBN 9781032244303

Maurik, R. van, Mulder, P. & Verstraten, P. (2023, januari). Gezondheidskosten en energiearmoede: Een empirische analyse voor Nederland. TNO-Rapport P10209. Verkregen via <https://publications.tno.nl/publication/34640440/YyUGjI/TNO-2023-gezondheidsrisico.pdf>

McLennan D., Noble S., Noble M., Plunkett E., Wright G. & Gutacker N. (2019). The English Indices of Deprivation 2019 Technical report, Ministry of Housing, Communities and Local Government

Milikowski, F. (2020). Een klein land met verre uithoeken: Ongelijke kansen in veranderend Nederland. Zoetermeer: Atlas Contact.

Miltenburg, E., & van de Werfhorst, H. (2017). *De rol van de buurt en levenslooptransities voor de overgang naar werk*. Mens en maatschappij, 92(3), 323-327.

Ministerie van BZK (2018). *Noordelijk Flevoland*. Geraadpleegd op 6 december 2024, via <https://www.elkeregietelt.nl/alle-regio-deals/noordelijk-flevoland>

Molema, M. (2021, 18 februari). *Groeien op krimpgebied: nieuwe perspectieven op regionale ontwikkeling*. Wiardi Beckman Stichting. Verkregen via <https://wbs.nl/publicaties/groeien-op-krimpgebied-nieuwe-perspectieven-op-regionale-ontwikkeling>

Molema, M. (2023). *Zwaaien, roepen, springen: Naar een land waar elke regio telt*. Amsterdam: Uitgeverij en boekhandel van Gennep bv. ISBN: 9789461645838.

Mulder, P., Dalla Longa F., & Straver, K. (2021). *De feiten over energiearmoede in Nederland. Inzicht op nationaal en lokaal niveau*. TNO-rapport 2-21 P11678

Noble, M., Wright, G., Dibben, C., Smith, G.A.N., McLennan, D., Anttila, C., Barnes, H., Mokhtar, C., Noble, S., Avenell, D., Gardner, J., Covizzi, I. & Lloyd, M. (2004). Indices of Deprivation 2004. *Report to the Office of the Deputy Prime Minister*. London: Neighbourhood Renewal Unit.

Noble, M., Wright, G., Smith, G., & Dibben, C. (2006). *Measuring multiple deprivation at the small-area level*. Environment and planning A, 38(1), 169-185.

Noble, S., McLennan, D., Noble, M., Plunkett, E., Gutacker, N., Silk, M., & Wright, G. (2019). *The English Indices of Deprivation 2019. Research report*. Verkregen via <https://www.gov.uk/government/publications/english-indices-of-deprivation-2019-research-report>

Pharos (2023, maart). *Effecten van corona op gezondheidsverschillen. Infosheet*. Geraadpleegd op 18 december 2023, via <https://www.pharos.nl/infosheets/infosheet-corona-en-vergroten-van-gezondheidsverschillen/>

Pinkster, F. M. (2008). *De sociale betekenis van de buurt. Een onderzoek naar de relatie tussen het wonen in een arme wijk en sociale mobiliteit*. Amsterdam: Amsterdam University Press/NICIS.

Pinkster, F. M. (2014). *Neighbourhood effects as indirect effects: Evidence from a Dutch case study on the significance of neighbourhood for employment trajectories*. International Journal of Urban and Regional Research, 38(6), 2042-2059.

Planbureau Fryslân (2020, januari). *De Friese Paradox – eerste verklaringen*. Geraadpleegd op 13 december, via <https://www.planbureau Fryslan.nl/publicaties/de-friese-paradox-eerste-verklaringen/>

Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *Cities in Europe: Facts and figures on cities and urban areas*. Geraadpleegd op 18 december 2023, via: <https://themasites.pbl.nl/o/cities-in-europe/>

Planbureau voor de Leefomgeving (2017). *De verdeelde triomf (website)*. Geraadpleegd via [De verdeelde triomf - Banengroei en economische-ongelijkheid in de 22 stadsgewesten - PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#)

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020, augustus). *Gezondheidsverschillen voorbij: Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. ISBS: 978-90-5732-296-9

Raspe, O., Berge, M. van den & Graaff, T. de (2017). *Stedelijke regio's als motoren van economische groei: Wat kan beleid doen?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Publicatienummer 2901. Verkregen via <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2017-stedelijke-regios-als-motoren-van-economische-groei-2901.pdf>

Raspe, O. & Stam, E. (2019). *Brede welvaart in de regio verdient meer aandacht*. Economisch Statistische Berichten, 104 (4772S).

Raspe, O., Content, J. & Thissen, M. (2019, 20 augustus). *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Publicatienummer 3796. Verkregen via <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-brede-welvaart-en-regionale-ontwikkelingen-3796.pdf>

Raspe, O. (2020, 7 december). *Waar je opgroeit bepaalt je latere inkomen, ook in Nederland*. Verkregen via <https://www.rabobank.nl/kennis/s011106872-waar-je-opgroeit-bepaalt-je-later-inkomen-ook-in-nederland>

RIGO (2020). *Woningmarkttopgave in krimpregio's tot 2040. Een modelmatige verkenning met financiële inzichten*. Amsterdam: RIGO Research en Advies. Hoofdrapport. Verkregen via <https://www.rigo.nl/wp-content/uploads/2020/06/rapport-woningmarkttopgave-in-krimregios-tot-2040-een-modelmatige-verkenning-met-financiele-inzichten.pdf>

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2001). *Milieubalans 2001*.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2013). *Gezondheid en maatschappelijke participatie*. Themarapport Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2014, RIVM-rapportnummer: 010003001/2013

RLI, ROB & RVS (2023, maart). *Elke regio telt! Een nieuw aanpak van verschillen tussen regio's*. Geraadpleegd op 11 november, via https://www.elkeregiotelt.nl/binaries/elkeregiotelt/documenten/rapporten/2023/03/27/adviesrapport-rli-rob-rvs-elke-regio-telt/Advies_Elke+regio+telt_RLI_ROB_RVS.pdf

Rodgers J.L. & Nicewander W.A. (1988). *Thirteen ways to look at the correlation coefficient*. Am Stat. 1988;42(1):59–66.

Rodriguez-Pose, A. (2018). *The revenge of the places that don't matter*. VOX EU CEPR. 6-2-2018. Geraadpleegd via <https://voxeu.org/article/revenge-places-dont-matter>.

Sanders, F.J., & Raspe, O. (2022). *Toenemende economische ongelijkheid tussen regio's vraagt om regionaal beleid*. Geraadpleegd op 11 november 2023, via <https://www.rabobank.nl/kennis/d011262554-toenemende-economische-ongelijkheid-tussen-regios-vraagt-om-regionaal-beleid>

Sanders, F.J., Aalders, R. & Raspe, O. (2023, 14 december). *Regionale ongelijkheid de afgelopen vier jaar groter geworden*. Geraadpleegd op 15 december 2023, via <https://www.rabobank.nl/kennis/d011404752-regionale-ongelijkheid-de-afgelopen-vier-jaar-groter-geworden>

Savelkoul, M., Schuit, A. J., & Storm, I. (2011). *Terugdringen van gezondheidsachterstanden door gemeentelijk beleid: Een literatuurverkenning naar effectiviteit van fysieke en sociale omgevingsmaatregelen*. RIVM rapport 270161003

Sen, A. & Nussbaum, M. (2011, 14 april). *The Capability Approach*. Stanford Encyclopedia of Philosophy. Verkregen via <https://plato.stanford.edu/entries/capability-approach/>

Sociaal Economische Raad (2017). *Opgroeien zonder armoede*.

Sociaal Economische Raad (2021). *Werken zonder armoede*.

Thissen, M. & Content, J. (2022). *Brede welvaart in Nederlandse gemeenten: Het belang van regionale samenhang*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd via [https://www.pbl.nl/publicaties/brede-welvaart-in-nederlandse-gemeenten-het-be\[1\]lang-van-regionale-samenhang](https://www.pbl.nl/publicaties/brede-welvaart-in-nederlandse-gemeenten-het-belang-van-regionale-samenhang)

Tordoir, P., Poorthuis, A. & Renooy, P. (2015, 25 maart). *De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau*. Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, Amsterdam: Regioplan. Publicatienummer: 14091. Via <https://agendastad.nl/content/uploads/2015/03/14091-Eindrapport-De-veranderende-geografie-van-Nederland-Regioplan-25mrt2015.pdf>

Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom* (Penguin).

Townsend, P. (1987). "Deprivation." *Journal of social policy* 16.2 (1987): 125-146.

Verweij, A., Van Der Lucht, F., & Droomers, M. (2008). *Gezondheid in veertig krachtwijken*. RIVM rapport 270951001

Voogd, J. de, & Cuperus, R. (2021). *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. Geraadpleegd via: <file:///C:/Users/sag/Downloads/atlas-van-afgehaakt-nederland-2.pdf>

Vrooman, C. (2017). *De ruimtelijke dimensie van 'Verschil in Nederland'*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vulpen, B. van (2023). *Politics out of place: understanding the geography of discontent in the Netherlands from a spatial justice perspective*. Groningen: RUG.

Weel, B. ter, Jong, G. de & Muilwijk-Vriend, S. (2019, december). *Sociale ongelijkheid in Nederland: Intergenerationele ongelijkheid en hardnekkige lage inkomens*. Amsterdam: SEO. Geraadpleegd op 15 december, via <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2020/07/2019-07-Sociale-ongelijkheid-in-Nederland.pdf>

Wetenschappelijke Klimaatraad (2023). *Met iedereen de transities in: Richtinggevende keuzes voor een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland*. WKR-rapport 001. Den Haag: WKR.

Weterings, A., Evenhuis, E., Staak, M. van der & Thissen, M. (2021). *Brede welvaart bevorderen: breed beschouwen en keuzes maken. Inzichten uit het PBL-onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart', 2019- 2021*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Weterings, A., Staak, M. van der, Daalhuizen, F., Evenhuis, Thissen, M. & Verwoerd, L. (2022, 3 mei). *Keuzes bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio: inzichten uit het PBL-onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart', 2019-2022*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Publicatienummer: 4920. Geraadpleegd via <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2022-keuzes-bij-het-bevorderen-van-de-brede-welvaart-in-de-regio-4920.pdf>

WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

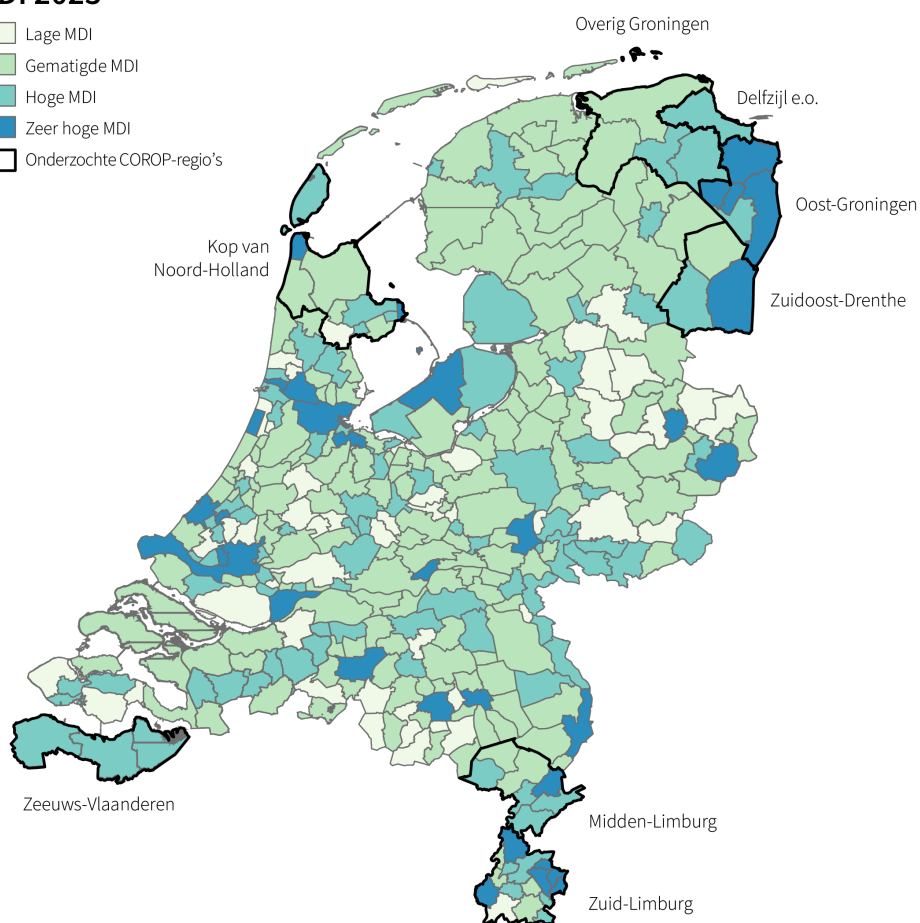
WRR (2023). *Grip: Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Zoeteman, B., Slabbekoorn, J., Smeets, R., Wentink, C., Dagevos, J. & Mommaas, H. (2014, 26 maart). *Nationale monitor gemeentelijke duurzaamheid 2014. Op zoek naar lokale duurzaamheidsissues op basis van 90 indicatoren voor 403 gemeenten*. Documentnummer 14.094. Tilburg: Telos.

Bijlage B : MDI kaart met 8 COROP-regio's

MDI 2023

- Lage MDI
- Gematigde MDI
- Hoge MDI
- Zeer hoge MDI
- Onderzochte COROP-regio's



Tabel 9. Onderzochte COROP-regio's en de bijbehorende gemeenten

Regio	Gemeenten
Oost-Groningen	Veendam, Pekela, Oldambt, Westerwolde, Stadskanaal
Delfzijl en omgeving	Eemsdelta
Zuid-Limburg	Heerlen, Maastricht, Kerkrade, Sittard-Geleen, Brunssum, Landgraaf, Vaals, Valkenburg aan de Geul, Simpelveld, Beekdaelen, Beek, Stein, Gulpen-Witttem, Meerssen, Voerendaal, Eijsden-Margraten
Zuidoost-Drenthe	Emmen, Coevorden, Borger-Odoorn
Zeeuws-Vlaanderen	Terneuzen, Sluis, Hulst
Overig Groningen	Groningen, Midden-Groningen, Het Hogeland, Westerkwartier
Midden-Limburg	Roermond, Echt-Susteren, Weert, Roerdalen, Maasgouw, Leudal, Nederweert
Kop van Noord-Holland	Den Helder, Enkhuizen, Hoorn, Medemblik, Stede Broec, Texel, Hollands Kroon, Schagen, Drechterland, Opmeer, Koggenland

Bijlage C : MDI-scores 2023 van gemeenten in de onderzochte COROP-regio's

Tabel 10. MDI-scores 2023, gemeenten in regio Oost-Groningen

	Inkomen	Werk	Gezondheid	Opleiding	Huisvesting	Veiligheid	Woon-omgeving	MDI-totaal
Oldambt	75,2	52,5	76,9	66,0	47,2	62,0	55,9	63,4
Pekela	77,7	53,4	78,2	67,0	44,2	59,4	50,2	63,4
Stadskanaal	72,0	52,6	75,0	65,1	43,0	45,2	49,3	59,7
Veendam	74,0	52,6	76,6	62,9	46,7	65,0	66,4	63,9
Westerwolde	69,6	52,0	68,9	65,5	46,5	64,1	51,4	60,6

Tabel 11. MDI-scores 2023, gemeenten in regio Delfzijl en omgeving

	Inkomen	Werk	Gezondheid	Opleiding	Huisvesting	Veiligheid	Woon-omgeving	MDI-totaal
Eemsdelta	72,2	42,1	76,2	58,3	43,2	65,6	62,9	59,8

Tabel 12. MDI-scores 2023, gemeenten in regio Zuid-Limburg

	Inkomen	Werk	Gezondheid	Opleiding	Huisvesting	Veiligheid	Woon-omgeving	MDI-totaal
Beek	56,0	46,4	66,3	38,2	48,9	44,9	53,8	50,9
Beekdaelen	53,2	49,6	65,1	49,0	51,2	35,8	60,3	52,2
Brunssum	76,1	53,6	78,7	64,2	43,0	66,2	49,7	63,2
Eijsden-Margraten	33,5	26,0	44,3	37,6	70,2	31,1	52,5	38,7
Gulpen-Wittem	49,3	46,9	57,7	35,7	66,4	40,4	53,0	49,1
Heerlen	81,9	57,3	80,5	69,2	42,3	75,5	53,2	67,4
Kerkrade	80,6	56,7	78,0	68,2	42,7	68,7	45,3	65,2
Landgraaf	73,2	52,9	76,7	66,2	41,8	56,2	49,7	61,4
Maastricht	80,8	61,3	77,8	52,5	49,6	70,1	51,5	65,5
Meerssen	45,1	42,5	72,9	41,9	52,7	36,5	47,2	47,9
Simpelveld	60,9	50,2	57,7	56,8	50,4	33,6	48,5	52,8
Sittard-Geleen	71,8	54,6	77,1	61,2	45,7	69,9	59,0	63,4
Stein	40,9	50,1	62,3	56,4	44,7	47,5	47,7	49,5
Vaals	81,9	48,1	72,6	47,4	48,9	47,3	38,7	58,0
Valkenburg aan de Geul	60,1	47,2	70,9	54,0	63,9	48,1	46,3	55,7
Voerendaal	40,8	34,4	58,0	31,2	52,7	31,2	54,0	41,8

Tabel 13. MDI-scores 2023, gemeenten in regio Zuidoost-Drenthe

	Inkomen	Werk	Gezondheid	Opleiding	Huisvesting	Veiligheid	Woon- omgeving	MDI-totaal
Borger-Odoorn	60,7	37,5	63,2	46,8	45,0	31,9	44,6	48,2
Coevorden	61,9	40,3	73,3	57,8	48,8	48,3	43,0	53,7
Emmen	73,3	52,6	76,0	66,8	44,9	62,5	44,5	61,7

Tabel 14. MDI-scores 2023, gemeenten in regio Zeeuws-Vlaanderen

	Inkomen	Werk	Gezondheid	Opleiding	Huisvesting	Veiligheid	Woon- omgeving	MDI-totaal
Hulst	57,0	30,4	61,3	60,8	49,4	49,8	56,5	50,6
Sluis	58,8	27,7	63,8	58,4	50,1	44,4	65,5	50,8
Terneuzen	65,4	41,0	67,7	65,0	49,8	55,3	55,2	56,7

Tabel 15. MDI-scores 2023, gemeenten in regio Overig Groningen

	Inkomen	Werk	Gezondheid	Opleiding	Huisvesting	Veiligheid	Woon- omgeving	MDI-totaal
Groningen	81,7	33,1	76,5	48,4	46,6	69,3	58,0	58,9
Het Hogeland	61,1	29,0	65,6	45,8	40,7	38,2	57,0	47,9
Midden- Groningen	72,6	43,4	74,7	60,2	40,3	55,2	55,2	58,3
Westerkwartier	52,2	23,0	51,9	39,5	42,1	33,3	50,9	41,0

Tabel 16. MDI-scores 2023, gemeenten in regio Midden-Limburg

	Inkomen	Werk	Gezondheid	Opleiding	Huisvesting	Veiligheid	Woon- omgeving	MDI-totaal
Echt-Susteren	56,2	52,0	73,5	53,1	56,4	49,6	57,3	56,6
Leudal	43,8	30,9	63,7	41,0	60,3	44,3	53,9	45,7
Maasgouw	48,1	41,9	71,4	42,5	56,1	43,0	55,6	50,0
Nederweert	40,7	24,2	48,8	45,1	58,5	32,2	51,6	40,5
Roerdalen	51,2	51,3	65,5	38,9	52,6	35,5	57,3	50,7
Roermond	74,5	55,8	76,6	59,8	52,0	67,4	53,6	63,8
Weert	61,1	48,1	66,1	38,0	55,1	50,2	49,8	53,0

Tabel 17. MDI-scores 2023, gemeenten in regio Kop van Noord-Holland

	Inkomen	Werk	Gezondheid	Opleiding	Huisvesting	Veiligheid	Woon- omgeving	MDI-totaal
Den Helder	77,1	53,8	77,2	59,0	32,1	72,7	56,5	62,8
Drechterland	42,2	30,4	55,5	45,2	51,4	37,4	43,1	42,2
Enkhuizen	65,9	51,3	76,1	62,9	46,9	69,7	54,5	61,1
Hollands Kroon	53,8	35,0	59,0	54,6	40,8	32,9	56,5	47,4
Hoorn	69,4	52,6	73,4	53,2	44,9	66,4	50,7	59,6
Koggenland	38,1	22,4	45,7	45,7	60,1	33,5	51,3	39,4
Medemblik	55,9	37,4	69,7	53,1	45,0	43,7	54,1	50,8
Opmeer	42,6	23,5	53,2	51,1	59,3	26,6	42,4	40,9
Schagen	51,4	31,4	58,9	47,7	48,3	46,7	53,1	46,8
Stede Broec	48,7	38,6	71,3	67,6	40,4	49,4	36,0	50,1
Texel	49,7	42,9	60,2	48,9	64,4	48,1	43,7	50,1

Bijlage D : Operationalisatie gemeentetypologieën

In paragraaf 3.1 van dit rapport gaan we in op verschillende gemeentetypologieën (Zoeteman, et al., 2014). In deze bijlage geven we de compacte definitie van de typologieën weer. In paragraaf 3.1 van de separate onderzoeksverantwoording is de uitgebreide operationalisatie van de gemeentetypologieën te raadplegen.

Tabel 18. Gemeentetypologieën

Kenmerk	Typologie	Definitie
Bevolkings-ontwikkeling	Groei-gemeente	Groei aantal inwoners in 2013-2023 >5%
	Krimp-gemeente	Krimp aantal inwoners >2% in 2013-2023
Woning-voorraad	New Town	>35% woningen is gebouwd na 1990
	Historische gemeente	Woningvoorraad voor 1905 >8% + 1 of meerdere beschermde stads/dorpsgezichten
Werk-gelegenheid	Werk-gemeente	Werkgelegenheidsfunctie ³² >100 + aantal banen >14.000
	Woongemeente	Werkgelegenheidsfunctie <60
Bodemgebruik	Groene gemeente	Aandeel bos en natuurlijk terrein >30%
	Agrarische gemeente	Aandeel agrarische grond >75%
Overige	Centrum gemeente	Gemeente bevat meer dan 15% van de inwoners van een COROP gebied + een score van >50 op voorzieningenniveau
	Voormalige Industrie gemeente	Meer dan 55% van de beroepsbevolking werkte volgens de volkstelling van 1960 in de industrie
	Toeristische gemeente	Meer dan 10% van de bedrijfsvestigingen is gericht op toerisme of meer dan 14% van de beroepsbevolking werkt in het toerisme

³² De werkgelegenheidsfunctie is het aantal banen gedeeld door het aantal personen in de beroepsbevolking * 100.

Bijlage E : MDI-scores 2023 in de COROP-regio's in de intermediaire en kernzone

Tabel 19. COROP-regio's in de intermediaire zone

COROP-regio	MDI-score 2023
Zaanstreek	53,6
Flevoland	53,1
West-Noord-Brabant	51,1
IJmond	49,1
Alkmaar en omgeving	48,7
Arnhem/Nijmegen	48,6
Noordoost-Noord-Brabant	47,9
Zuidwest-Drenthe	47,5
Zuidwest-Gelderland	47,0
Zuidwest-Overijssel	46,8
Midden-Noord-Brabant	46,2
Veluwe	45,4
Zuidoost-Noord-Brabant	44,6
Noord-Overijssel	44,5

Tabel 20. COROP-regio's in de kernzone

COROP-regio	MDI-score 2023
Agglomeratie 's-Gravenhage	52,3
Agglomeratie Haarlem	49,8
Groot-Amsterdam	49,6
Groot-Rijnmond	49,5
Zuidoost-Zuid-Holland	48,7
Het Gooi en Vechtstreek	46,6
Utrecht	45,3
Delft en Westland	45,0
Oost-Zuid-Holland	44,9
Agglomeratie Leiden en Bollenstreek	44,6

HET **pon | telos**



OPGERICHT IN
1947



GEVESTIGD IN
TILBURG

KENNISONDERNEMING

STICHTING ZONDER WINSTOOGMERK

AANTAL MEDEWERKERS

35



INTENSIEVE SAMENWERKINGEN

MET UNIVERSEITEN EN ANDERE
KENNISINSTELLINGEN

EXPERTISE

- > PARTICIPATIE & GOVERNANCE
- > WOON- & LEEFOMGEVING
- > DUURZAAMHEIDSTRANSITIES
- > SOCIAAL DOMEIN & ARBEID
- > CULTUUR & ERFGOED
- > DUURZAAMHEIDSIMPACT
- > DATA EN METHODEN

ONZE OPDRACHTGEVERS

- > PROVINCIES
- > GEMEENTEN
- > ZORG- EN WELZIJNSINSTELLINGEN
- > FONDSSEN
- > BANKEN

HET
pon | telos

Over het PON & Telos

Maatschappelijke besluitvorming verbeteren

Wij zijn een sociale kennisonderneming in het hart van de samenleving. We beschouwen het als onze opdracht om maatschappelijke besluitvorming te verbeteren. Dat doen we door wetenschappelijke kennis met kennis van de praktijk te verbinden. We zijn van data, feiten en cijfers, maar geven die altijd een gezicht. Waarbij iedere stem telt. Voorkeuren en meningen halen we op, onderzoeken we, analyseren we en duiden we. Met prikkelende aanpakken en innovatieve methoden. Daarbij zijn we altijd gericht op duurzaamheid: de harmonieuze verbinding tussen sociale, ecologische en economische doelstellingen. Zo dragen we bij aan de kwaliteit van samenleven, nu en in de toekomst.

Met een multidisciplinair en creatief team van bijna 30 adviseurs en onderzoekers werken we vooral voor lokale en regionale overheden in Nederland (met een sterke kennispositie in Noord-Brabant), maar ook voor corporaties, banken, zorg- en welzijnsinstellingen, fondsen en maatschappelijke organisaties. We werken daarbij intensief samen met universiteiten en andere kennisinstellingen en zijn officieel partner van Tilburg University. Met onze kennis en inzichten adviseren we beleidsmakers en bestuurders. Zodat ze afgewogen keuzes kunnen maken. Zodat ze bestuurlijk kunnen vernieuwen. En zodat ze een positieve impuls kunnen geven aan de samenleving van morgen.

Stationsstraat 20c
5038 ED Tilburg
+31 (0)13 535 15 35
info@hetpon-telos.nl
hetpon-telos.nl