

ELKE REGIO TELT!

Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's

De landelijke adviesorganen Raad voor de Leefomgeving (Rli), Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (RVS) hebben in maart jl. een gezamenlijk rapport opgeleverd over de geconstateerde kloof tussen stad en platteland. Dit rapport is naast de verkiezingsuitslag ingeslagen als een bom !

Hieronder tref je een samenvatting aan. Wil je het volledige rapport lezen dan de volgende link: <https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/elke-regio-telt>

Samenvatting

Regionale welvaartsverschillen

Hoewel Nederland relatief klein is, kent ons land aanzienlijke regionale verschillen. Die verschillen zijn er in landschappelijk en cultureel opzicht, maar ook als het gaat om de kansen die mensen hebben om een passende baan te vinden, om onderwijs te volgen op een goed bereikbare locatie en om gezond oud te worden. Bepaalde gebieden in Nederland, veelal gelegen buiten de economische centrumgebieden, hebben te maken met een stapeling van achterstanden op één of meer aspecten. Deze situatie is niet nieuw, maar de ongelijkheid neemt de laatste jaren verder toe.

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

Een deel van deze regionale achterstanden vinden wij principieel niet te rechtvaardigen omdat ze de kansen van mensen op een gezond leven en op deelname aan de samenleving beperken. Maar ook voor Nederland als geheel vormen deze regionale achterstanden en verschillen een probleem omdat de realisatie van allerlei nationale doelstellingen – denk aan de noodzakelijke transitie in onder meer het energiesysteem, de landbouw en de economie – overal in Nederland opgepakt moet worden. Nederland kan zich deze achterstanden simpelweg niet veroorloven.

Het bestaan van dergelijke onwenselijke verschillen in regionale brede welvaart vormde voor drie onafhankelijke adviesraden aanleiding om hierover gezamenlijk te adviseren: de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Wij zijn nagegaan wat

er aan de hand is: welke regionale verschillen bestaan er zoal, wat zijn de oorzaken ervan en hoe ervaren mensen in de regio's zelf de verschillen? Daarop volgde de vraag: wat moet daaraan worden gedaan en door wie?

We hebben het begrip 'brede welvaart' als graadmeter gebruikt. Brede welvaart omvat alles wat mensen van waarde vinden: niet alleen het besteedbaar inkomen, maar bijvoorbeeld ook gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale verbondenheid, persoonlijke ontplooiing en veiligheid. Het doel van ons advies is om het kabinet te adviseren over wat zij kunnen doen (of laten) om ervoor te zorgen dat het overheidsbeleid in elke regio in Nederland ten goede komt aan de brede welvaart, niet alleen in de gebieden die het economisch voor de wind gaat.

Wat er leeft in de regio's

Om zicht te krijgen wat er leeft in regio's buiten de economische kerngebieden hebben wij vijf 'voorbeeldregio's' onderzocht: de Veenkoloniën, Parkstad Limburg, Twente, de Kop van Noord-Holland en Zeeuws-Vlaanderen. We hebben gesprekken gevoerd met bestuurders ter plaatse en met mensen die er wonen, werken of ondernemen. Een terugkerend punt in de gesprekken betrof de rol van de rijksoverheid. Veel mensen in de regio's voelen zich overgeslagen bij investeringen van het Rijk in de economie, de zorg, de infrastructuur, het openbaar vervoer, de culturele voorzieningen en het onderwijs. Ze hebben het idee dat de rijksoverheid niet goed begrijpt wat er in de regio speelt en te veel op afstand staat, ook letterlijk: tal van regionale vestigingen van overheidsdiensten zijn vertrokken of zelfs opgeheven. De landelijke overheid is hierdoor haar 'voelsprietten in de regio' kwijtgeraakt.

De mensen met wie wij spraken lieten ook weten dat de ondersteuning van regio's vanuit het Rijk niet toereikend is. Om de achterstanden op het gebied van onder meer gezondheid, onderwijs, bereikbaarheid en economische welvaart goed aan te pakken, is naar hun oordeel langdurige aandacht nodig. Maar de steunprogramma's van de rijksoverheid zijn kortdurend, incidenteel en van te beperkte omvang.

Het landelijke beleid maakt volgens onze gesprekspartners met name de sterke regio's sterker, met als onbedoeld gevolg dat andere regio's verzwakken. Dat is bijvoorbeeld te merken in regio's die grenzen aan Duitsland of België. De Haagse overheidsregels staan vaak het benutten van kansen aan de andere kant van de grens in de weg. Het lukt dan bijvoorbeeld niet om personeel aan te trekken van over de grens of om op te boksen tegen 'concurrentie' in het leerlingenvervoer. Ook tellen kansen van grensgebieden in de afwegingen bij bijvoorbeeld de aanleg van een openbaarvervoerverbinding amper mee.

Maakt de rijksoverheid de juiste keuzes?

Om zicht te krijgen op de aandacht die het Rijk heeft voor de regio's, hebben we in kaart gebracht hoeveel rijksgeld er bij de regio's binnenkomt. Het meeste geld is afkomstig uit het Gemeentefonds. Deze budgetten zijn vooral bedoeld voor het in stand houden van het lokale voorzieningenniveau en om zorg en ondersteuning te bieden aan inwoners. Via het Gemeentefonds wordt getracht verschillen tussen gemeenten te verkleinen, door gemeenten die te maken hebben met achterstanden een relatief grotere uitkering te geven. Voor structurele investeringen blijft weinig ruimte over.

Het Rijk investeert daarnaast ook zelf in regio's: in de realisatie van infrastructuur, ziekenhuizen, onderwijs- en onderzoeksinstellingen, woningbouwprojecten enzovoort. Ons is opgevallen dat deze rijksinvesteringen in de praktijk vooral ten goede komen aan de economische kerngebieden en stedelijke regio's in het land. Oftewel: aan gebieden waar volop kansen liggen, omdat ze zijn aangehaakt op de wereldeconomie. Deze

investeringen maken krachtiger wat al krachtig is. Dat is een bewuste keuze van de rijksoverheid. De achterliggende aanname is dat het vergroten van welvaartsgroei in economisch sterke regio's, uiteindelijk ook profijt oplevert voor zwakkere regio's.

Maar is dat ook zo? Uit verschillende onderzoeken blijkt van niet. Terwijl de economische kerngebieden in Nederland de afgelopen decennia steeds sterker zijn geworden, hebben de regio's die al op achterstand stonden gestaag aandeel in de economische ontwikkeling verloren en zijn de achterstanden in brede welvaart niet minder geworden. Sterke regio's trekken regio's met achterstanden niet mee omhoog. Integendeel: deze worden juist zwakker, onder andere door het vertrek van jonge mensen en theoretisch opgeleiden. Een belangrijke aanname waarop het beleid van de rijksoverheid stoelt, klopt dus niet.

Belang van vertrouwen en betrokkenheid van burgers

De sterk gegroeide verschillen in diverse onderdelen van brede welvaart tussen regio's binnen en regio's buiten de economische kerngebieden van het land achten wij onwenselijk, deels omdat ze niet te rechtvaardigen zijn maar ook omdat ze voor Nederland als geheel een probleem vormen. Immers, wanneer brede welvaart structureel ongelijk is verdeeld, heeft dit onvermijdelijk consequenties voor het vertrouwen dat inwoners van minder bedeelde regio's hebben in de overheid en overheidsinstuties. Tekenen daarvan zijn op dit moment al zichtbaar. Veel mensen in de door ons onderzochte regio's herkennen zich nauwelijks meer in de rijksoverheid. Ze hebben het gevoel dat het Rijk geen recht doet aan wat zij belangrijk vinden en wat hun regio nodig heeft. Zij voelen zich niet gezien, laat staan begrepen. Op den duur kan een gebrek aan vertrouwen en betrokkenheid van grote groepen burgers de democratische gemeenschap en het gezag van de Nederlandse overheid ondermijnen. Tegelijkertijd kan het de realisatie van allerlei nationale doelstellingen bemoeilijken – denk aan de noodzakelijke transitie in onder meer het energiesysteem, de landbouw en de economie – en loopt de welvaartsgroei in de economische kerngebieden tegen de grenzen van leefbaarheid aan. Nederland kan zijn nationale problemen niet oplossen zonder de kracht en het potentieel van alle regio's.

Onze aanbevelingen

Wij denken dat het tijd is voor een evenwichtiger rijksbeleid met een sterkere oriëntatie op de regio. Dat vraagt ook om een gedragsverandering van besluitvormers: zij moeten in elke afweging gaan meewegen wat de consequenties zijn voor verschillende regio's. Dat zal niet gemakkelijk zijn omdat diep gewortelde patronen, routines en systemen verandering behoeven. Het is een proces van lange adem. En toch moet het. Het zal vast niet altijd in één keer goed gaan, maar de veranderingen moet wel *nu meteen* beginnen. Hiertoe doen we in dit advies een aantal concrete aanbevelingen. De belangrijkste zijn, in samengevatte vorm:

Herijk de reguliere beleids- en investeringslogica van het Rijk

Beleid en investeringskeuzes van de rijksoverheid moeten niet langer vanzelfsprekend leiden tot 'sterker te maken wat al sterk is'. De betekenis van keuzes van het Rijk voor de brede welvaart in regio's, zou veel beter doordacht moeten worden. Het gaat in de besluitvorming immers niet alleen om de economische kracht van het land, maar om een acceptabel niveau van brede welvaart in heel Nederland. Dat betekent dat overal tenminste een basis voor vitale gemeenschappen moet worden gegarandeerd, maar die basis zal niet in elke regio in Nederland hetzelfde eruit zien. Die is afhankelijk van de specifieke regionale structuur, het regionale karakter en de behoeften van bewoners. Om handen en voeten te geven aan deze veranderende investeringslogica, kan de rijksoverheid aansluiten bij de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (Rijk, IPO, VNG &

UvW, 2023) die expliciet bepaalt dat het Rijk inzicht moet geven in de regionale gevolgen van nationaal beleid.

Investeer in langjarige en substantiële programma's voor regionale ontwikkeling

Samenwerkende partijen in de regio's moeten een 'kansenagenda' maken voor de ontwikkeling van brede welvaart voor de lange termijn. Zij bepalen gezamenlijk inhoudelijke prioriteiten op basis van regiospecifieke kansen, behoeften en opgaven. De 'kansenagenda's' moeten ook aansluiten bij de aanpak van grote nationale en Europese opgaven voor de toekomst. Het Rijk moet op basis van de kansenagenda's langjarig extra financiële ruimte vrijmaken (dus boven op de reguliere budgetten) om ongewenste verschillen tussen regio's te verkleinen. Er zal altijd een onafhankelijke toets op bredewelvaartseffecten van die agenda's gedaan moeten worden.

Zo'n langjarige investeringsstrategie zou een koerswijziging betekenen ten opzichte van de huidige strategie. Het Rijk beperkt zich voornamelijk tot het verstrekken van bijdragen voor korte periodes, bedoeld voor het repareren van achterstanden. De door ons voorgestelde langjarige en substantiële budgetten voor de ontwikkeling van brede welvaart zou het Rijk in principe kunnen volgen voor alle regio's in Nederland. Maar wij vinden dat de prioriteit moet liggen bij de regio's die op dit moment sterk achterlopen.

Werk aan een vitale relatie tussen regio's en rijksoverheid

Een sterkere oriëntatie in het rijksbeleid op regionale ontwikkeling vraagt om een vitale relatie tussen rijksoverheid en regio's, zodat signalen uit de regio beter doorklinken op rijksniveau en Rijk en regio gemakkelijker met elkaar in gesprek komen. Wij noemen in dit advies verschillende mogelijkheden daarvoor en bevelen aan om daarin keuzes te maken.

Verder vinden wij dat de rijksoverheid bij de keuzes die worden gemaakt rond de sluiting of vestiging van instellingen, nadrukkelijker spreiding over het land zou moeten nastreven. Dat geldt voor kennis- en onderwijsinstellingen vanwege hun essentiële rol in regionale ecosystemen. Dat geldt voor rijksdiensten en zelfstandige bestuursorganen (zbo's). En dat geldt eveneens bij de aanpak van de grote nationale woningbouwopgave, die volgens ons deels moet worden verwezenlijkt door middel van kleinschalige woningbouwprojecten, gespreid over de regio's in het land.

Tot slot

Wij komen in dit advies tot de conclusie dat er sprake is van een stapeling van onwenselijke bredewelvaartsverschillen tussen regio's in Nederland. Wij vinden dat er daarom in de volle breedte van het overheidsbeleid meer aandacht en ruimte voor de structurele ontwikkeling van regio's nodig is. Alleen dan kan er sprake zijn van een toekomst met brede welvaart, in elke regio in Nederland.