

Welvaart voor elke regio vergt omslag beleid

rooilijn.nl/artikelen/welvaart-voor-elke-regio-vergt-omslag-beleid



Elke regio telt (Rli, ROB & RVS)

Bart Swangenvleugel, Douwe Wielenga, Nicole Kuijf en Robert Vonk

1 mei 2023

Regio's in Nederland verschillen aanzienlijk van elkaar. Verschillen in bijvoorbeeld landschap en regionale cultuur geven Nederland karakter, maar er zijn ook veel onwenselijke verschillen tussen regio's. Het tegengaan hiervan vergt stevige veranderingen in het rijksbeleid in al zijn facetten, constateren Rli, RVS en ROB in hun gezamenlijke advies *'Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's'*.

Stel je voor, je woont in een dorp, je bent er opgegroeid en kent er bijna iedereen. Boodschappen deed je altijd in de buurtsupermarkt, je was bekend bij de huisarts in het dorp en faciliteiten als school en het ziekenhuis waren op een redelijke afstand en goed bereikbaar. Maar nu je zelf volwassen bent, zijn al deze voorzieningen verdwenen: de huisarts zit nu in een groepspraktijk tien kilometer verderop, de middelbare scholen zijn gefuseerd en het streekziekenhuis heeft alleen nog een polikliniek. Het overheidsbeleid heeft aan deze ontwikkelingen bijgedragen.

Door het wegvallen van de bushalte kunnen je kinderen niet meer bij hun stageadres komen, valt de verbinding met andere plaatsen weg en is het erg lastig om zorglocaties zonder auto te bereiken. De plaatselijke basisscholen zijn inmiddels gesloten, waardoor het dorp minder aantrekkelijk is voor jonge gezinnen; hierdoor is er geen bestaansrecht meer voor de sportclub en sluiten winkels door verminderde klandizie. Er is minder aanwas van vrijwilligers waardoor activiteiten verdwijnen en de sociale verbondenheid die ooit zo vanzelfsprekend was in jouw omgeving wordt steeds dunner.

Bedrijvigheid concentreert zich nu voornamelijk in economische kerngebieden zoals de Randstad en de regio Eindhoven. Dat heeft geleid tot een concentratie van werkgelegenheid, kennis, 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.

In het advies zijn vijf regio's nader beschouwd: Parkstad Limburg, Twente, de Veenkoloniën, de Kop van Noord-Holland en Zeeuws-Vlaanderen. Vijf regio's die ver uit elkaar liggen, verschillen qua demografie, tradities en gesproken dialect, maar met één grote overeenkomst. In verschillende manieren om brede welvaart te meten laten zij namelijk allemaal op een groot aantal indicatoren achterstanden zien, met name ten opzichte van de economische kerngebieden van Nederland. Niet geheel toevallig liggen ze allemaal aan de randen van het land. De drie raden zijn in deze regio's op zoek gegaan naar het verhaal achter deze cijfers. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, bestuurders en professionals.

In alle regio's werd het binnen een korte periode verdwijnen van diverse voorzieningen genoemd als groot probleem voor de regionale welvaart. Als er in korte tijd zoveel verschillende voorzieningen afbrokkelen – veranderingen die bovendien op elkaar inwerken – heeft dit verstrekende gevolgen voor het gemeenschapsleven en de sociale verbondenheid in een regio. En het is vaak juist die sociale verbondenheid die zo belangrijk is voor het leven in minder stedelijke gebieden. De gesprekken leerden overigens ook dat er weliswaar sprake is van bepaalde overeenkomsten, maar dat de onderzochte regio's op punten flink van elkaar verschillen en dat zij elk kampen met hun eigen problematiek, waarvoor zij op zoek zijn naar passende oplossingen. En: die oplossingen zullen niet overal hetzelfde zijn.

Verklaringen voor toenemende achterstanden

De oorsprong van de geconstateerde verschillen is divers en verschilt per regio. Vaak speelt de historie van een gebied een rol, waar economische voorspoed (turf-, aardgas- en steenkolenwinning, industrie, marine) door veranderingen in de wereldeconomie en keuzes van bedrijven en overheden is omgeslagen in achterstand. Op basis van een analyse van de aard van de verschillen en het overheidsbeleid door de jaren heen, concluderen de raden dat dit beleid de achterstanden onvoldoende helpt oplossen en meer dan eens zelfs versterkt. Dat geldt niet alleen voor de vijf regio's die we hebben bezocht, maar landsbreed. We lichten onze belangrijkste conclusies eruit.

Ten eerste blijken in het sectorale beleid van de rijksoverheid het gemeenschapsperspectief en de meervoudige maatschappelijke functie van voorzieningen geen enkele rol te spelen. Publieke en semi-publieke voorzieningen als zorg, onderwijs, culturele voorzieningen zijn essentieel voor het gemeenschapsleven; hun waarde is groter dan alleen hun primaire functie. Een huisartsenpraktijk is bijvoorbeeld

méér dan de plek waar je de dokter bezoekt, het is ook een plek voor kleine ontmoetingen. In elke sector worden afwegingen gemaakt over kwaliteit, kosten en baten vanuit een macroperspectief op doelmatigheid, zonder oog te hebben voor de regionale context. Dit leidt bijvoorbeeld tot een concentratie van huisartsenpraktijken op grotere afstand van de mensen, terwijl op gelijktijdig de beschikbaarheid van het openbaar vervoer steeds verder afneemt. Met dramatische gevolgen voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de voorzieningen (Bastiaanssen & Breedijk, 2022).

Ten tweede valt op dat de beleidsaandacht voor regio's met achterstanden in brede welvaart zich vooral beperkt tot het bekostigen van de gevolgen van die achterstanden. Gerichte investeringen in structurele oplossingen en kansen voor die regio's ontbreken. Overheidsinvesteringen richten zich al vele jaren op het creëren van maximale welvaart voor Nederland als geheel. De euro wordt dáár geïnvesteerd waar hij het meest oplevert: in sterke economische kerngebieden. De modellen en criteria waar investeringsbeslissingen op worden gebaseerd ondersteunen deze logica en doen onvoldoende recht aan de specifieke kenmerken van regio's die te maken hebben met achterstanden. Neem bijvoorbeeld de spoorverbinding Gent – Terneuzen, die voor de ontwikkeling van Zeeuws-Vlaanderen van groot belang is. De kans dat deze verbinding ooit in aanmerking komt voor een bijdrage uit het Mobiliteitsfonds is zeer beperkt omdat het rendement op nationale schaal beperkt is (Commissie Nationaal Groeifonds, 2022). Dit was overigens reden voor de Commissie Nationaal Groeifonds om te adviseren het project uit het Nationaal Groeifonds te bekostigen. Als er wel rijksaandacht is voor de brede welvaarbuiten de economische kerngebieden, zoals bijvoorbeeld met de Regio Deals, dan gaat het altijd om kortlopende programma's of projecten van beperkte omvang. Terwijl juist in deze gebieden de investering in de ontwikkeling van brede welvaart om een lange adem vraagt en substantiële ingrepen vergt.

Onze derde vaststelling is dat een groot aantal regio's waar sprake is van bredewelvaartsachterstanden aan de landsgrens ligt. Dat betekent dat 'de regio' waarin mensen leven zich in veel gevallen uitstrekt over die grens. Het volledig benutten van de mogelijkheden die dat biedt wordt in de praktijk vaak belemmerd door verschillen in wetten, regels en besluitvormingsprocessen. Bovendien blijken onderwerpen die urgent en van groot belang zijn in een grensregio, vanuit nationaal perspectief meer dan eens van ondergeschikt belang te zijn. Vanwege het genoemde macroperspectief op doelmatigheid, maar ook omdat het vaak een specifieke problematiek betreft die niet past bij het generieke karakter van het Haagse beleid. Zo worden scholen in Zeeuws-Vlaanderen geconfronteerd met leegloop die extra wordt aangejaagd door de grensligging. In België gaan kinderen met tweeënhalf jaar naar school, in Nederland is dit met vier jaar. Daarnaast is het bij onze zuiderburen toegestaan voor scholen om zelf leerlingenvervoer te verzorgen in een bepaalde straal rondom hun locatie. Voor veel Nederlandse ouders is het een voor de hand liggende beslissing om hun kinderen in België naar school te laten gaan. Dat scheelt kosten voor kinderopvang en het vervoer is geregeld. Over het algemeen blijven deze kinderen in het Belgische schoolsysteem, ook

als zij naar de middelbare school gaan. Een gevolg is dat scholen in Zeeuws-Vlaanderen worden genoodzaakt om locaties te sluiten óf te fuseren, waardoor scholen op een nog grotere afstand komen te liggen.

Onze vierde conclusie is dat wij hebben vastgesteld dat de contacten tussen het Rijk en regionale partijen de afgelopen twee decennia fors zijn afgekald. Het decentraliseren van bevoegdheden naar gemeenten en provincies is gepaard gegaan met een terugtrekkende beweging van de rijksoverheid. Vestigingen van rijksdiensten (zoals Rijkswaterstaat en de Belastingdienst) werden gesloten, net als kazernes en rechtbanken. Rijksdiensten met een regionale oriëntatie (bijvoorbeeld de Inspectie Volkshuisvesting en de Dienst Landelijk Gebied) werden zelfs opgeheven. Tegelijkertijd kwam ook de gemeentelijke overheid door opschaling op een steeds grotere afstand van de burger te staan (Allers et al., 2021) Als gevolg van deze ontwikkelingen heeft de overheid aan herkenbaarheid ingeboet en is de rijksoverheid zijn voelsprietten in de regio kwijtgeraakt (De Voogd & Cuperus, 2021).

Rijksbeleid waarin elke regio telt

Alles overziend schiet het rijksbeleid tekort om overal in het land een basis van brede welvaart te waarborgen. De beperkte aandacht voor regio's buiten de economische centrumgebieden is extra problematisch als wordt meegewogen dat Nederland voor een aantal grote, nationale maatschappelijke opgaven staat, zoals klimaatadaptatie, de noodzakelijke transitie in het energiesysteem, de landbouw en de economie en de woningbouwopgave. De aanpak van deze opgaven heeft alleen kans van slagen als het hele land eraan kan bijdragen en kan meeprofiteren van het resultaat. Daar komt bij dat de groei van de economisch sterke regio's tegen grenzen van leefbaarheid aanloopt, waardoor daar nieuwe knelpunten dreigen te ontstaan op het gebied van onder andere wonen, leefomgevingskwaliteit en gezondheid. Wij menen daarom dat er een nieuw perspectief nodig is in het rijksbeleid, waarin de kansen van regio's op waarde worden geschat en waarin de mensen die er wonen en werken volwaardig meetellen.

Om tot ontwikkeling van brede welvaart in alle regio's te komen achten wij in het rijksbeleid een sterkere oriëntatie op de regio onmisbaar. Brede welvaart in elke regio steunt volgens ons advies op drie pijlers (zie figuur 2).

Brede welvaart voor elke regio

Uit: 'Elke regio telt!'



Figuur 2: Aanbevelingen uit 'Elke regio telt!' (Bron: Rli, ROB & RVS, 2023)

De eerste pijler is een herijking van de reguliere logica in het rijksbeleid en bij rijksinvesteringen. Dat vraagt om een gedragsverandering van beleidsmakers. Het is van groot belang dat zij bij elke afweging, meewegen wat de consequenties zijn voor verschillende regio's. Dit vraagt om verandering in diepgewortelde patronen, routines en systemen. Een voorbeeld daarvan is de van oudsher sterke oriëntatie op vervoersknelpunten in het mobiliteitsbeleid, in plaats van een oriëntatie op bereikbaarheid van voorzieningen. Die verandering zal niet in één dag gerealiseerd zijn, maar er kan wel morgen mee worden begonnen door bij elke beleidskeuze de vraag te stellen hoe deze doorwerkt op brede welvaart, overal in Nederland.

De tweede pijler bestaat uit langjarige en substantiële programma's voor de ontwikkeling van de brede welvaart in de regio's die nu op achterstand staan. Dat betekent niet dat elke regio hetzelfde moet worden en aansluiting moet zoeken bij de wereldeconomie, maar juist dat regionale partijen met elkaar vaststellen wat de kansen en specifieke opgaven van hun regio zijn en wat een passend ontwikkelingspad is. Dat vraagt van elke regio dat overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties investeren in de ontwikkeling van krachtige regionale netwerken. Het rijk moet langjarig geld vrijmaken om de realisatie van de kansenagenda's te ondersteunen.

De derde pijler betreft het revitaliseren van de relatie tussen Rijk en regio. Een intensiever contact tussen Rijk en regionale netwerken is onmisbaar om uitwerking te geven aan de eerste twee pijlers, want alleen dan klinken signalen uit de regio door bij de landelijke beleidsmakers en kan de rijksoverheid aan herkenbaarheid winnen in elke regio.

Literatuur

Allers, M., de Natris, J., Rienks, H. & de Greef, T. (2021). Gemeentelijke herindeling schaadt lokale en nationale democratie.

<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/gemeentelijke-herindeling-schaadt-lokale-en-nationale-democratie>

Bastiaanssen, J. & Breedijk, M. (2022). Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland. PBL-publicatienummer 4932. Planbureau voor de Leefomgeving.

Commissie Nationaal Groeifonds (2022). Rapport tweede beoordelingsronde. April 2022. Publicatie-nr. 22402145. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

de Voogd, J. & Cuperus, R. (2021). Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden.

<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2021/12/17/atlas-van-afgehaakt-nederland>

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

Rli, ROB & RVS (2023) Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's

Bart Swangenvleugel



Bart Swanenvleugel is projectleider bij de Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli)

Douwe Wielenga



Douwe Wielenga is projectleider bij de Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli)

Nicole Kuijf

Nicole Kuijf is projectmedewerker bij de Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli)



Robert Vonk

Robert Vonk is projectleider bij de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS)



Artikel gegevens:

Auteur(s): Bart Swangenvleugel, Douwe Wielenga, Nicole Kuijf en Robert Vonk
Artikelnummer, jaargang 56 /

1 mei 2023

De tekst en tabellen in deze bijdrage zijn gepubliceerd onder een CC BY-NC-ND licentie.
Voor hergebruik van foto's en illustraties dient u contact op te nemen met Rooilijn.