ELKE REGIO TELT!

EEN NIEUWE AANPAK VAN VERSCHILLEN TUSSEN REGIO'S

MAART 2023



Rli Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

ROB RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

Raad Volksgezondheid & Samenleving

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur adviseert over de duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur.

Samenstelling Rli

Jan Jaap de Graeff, voorzitter
Pallas Agterberg
Jeanet van Antwerpen
Niels Koeman
Jantine Kriens
Emmy Meijers
Jeroen Niemans
Krijn Poppe
Karin Sluis
Hanna Tolsma
Erik Verhoef
André van der Zande
Junior-raadsleden
Joris van den Boom
Yourai Mol
Ron Hillebrand, secretaris

Raad voor het Openbaar Bestuur

De Raad voor het Openbaar Bestuur adviseert over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies.

Samenstelling ROB

Han Polman, voorzitter
Katrien Termeer, vicevoorzitter
Angelique Berg
Martiene Branderhorst
Frank Hendriks
Frank van Ommeren
Daan Roovers
Huri Sahin
Peter Verheij
Kees Jan de Vet
Peter Wilms
Gerber Nijendaal, plv. secretaris

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving

De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving inspireert en adviseert over hoe we morgen kunnen leven & zorgen.

Samenstelling RVS

Jet Bussemaker, voorzitter
Godfried Bogaerts
Erik Dannenberg
Pieter Hilhorst
Hafez Ismaili M'hamdi
Marleen Kraaij-Dirkzwager
Bas Leerink
Ageeth Ouwehand
Floortje Scheepers
Martijn van der Steen
Stannie Driessen, secretaris

INHOUD

SAMENVATTING 5

1 INLEIDING 11
1.1 Aanleiding 11
1.2 Drie adviesraden, één advies 14
1.3 Vraagstelling van dit advies 15
1.4 Aanpak 15
1.5 Afbakening 17
1.6 Leeswijzer 18

2 ANALYSE VAN VIJF REGIO'S 19
2.1 Gemeten verschillen in brede welvaart 19
2.1.1 Gezondheid 19
2.1.2 Vertrouwen in instituties 20
2.1.3 Inkomen en arbeidsparticipatie 20
2.1.4 Bereikbaarheid van voorzieningen 21
2.1.5 Kwaliteit van de leefomgeving 22
2.2 Resultaten van verdiepende gesprekken in de regio's 23
2.2.1 Stapeling van verschraling 23
2.2.2 Te weinig structurele aandacht voor de regio's 24
2.2.3 Afwezigheid rijksoverheid 24
2.2.4 Specifieke risico's van grensligging 27
2.2.5 Positieve bijdrage van sociale binding en netwerken 28

3 STEUN VOOR REGIO'S VANUIT RIJK EN EU 31
3.1 Rijksinvesteringen in regio's 31
3.1.1 Uitkeringen vanuit Gemeentefonds 31
3.1.2 Investeringen in economische structuur, groei en bereikbaarheid 34
3.1.3 Vestiging van (semi)publieke instellingen en diensten 34
3.1.4 Vestiging van (semi)publieke instellingen en diensten 36
3.1.5 Bevordering van brede welvaart in de regio 37
3.2 EU-investeringen in regio's 38
3.2.1 EU-beleid gericht op verkleining van regionale verschillen 38
3.2.2 Europese subsidies voor regionale projecten 40
3.3 Slotsom 40

4 CONCLUSIES 41
4.1 Te weinig oog in rijksbeleid voor sociaal belang van voorzieningen in regio's 42
4.2 Kansen van 'perifere' gebieden belemmerd door beleidsfocus op sterke regio's 44
4.3 Rijksondersteuningsprogramma's voor regio's te kort van duur en te kleinschalig 46
4.4 Onvoldoende aandacht voor specifieke opgaven in grensregio's 47
4.5 Gezag rijksoverheid in regio's onder druk 48

5 AANBEVELINGEN 49
5.1 Nieuw perspectief nodig: beleid waarin elke regio telt 49
5.2 Onze aanbevelingen in beeld 50
5.3 Onze aanbevelingen nader uitgewerkt 52
5.3.1 Herijk de reguliere beleids- en investeringslogica van het Rijk 52
5.3.2 Investeer in langjarige programma's voor regionale ontwikkeling 54
5.3.3 Werk aan vitale relatie tussen regio's en rijksoverheid 56
5.4 Tot slot 59

INHOUDELIJKE BIJLAGEN 60

1 REGIONALE BREDE WELVAART: INDICATOREN EN REGIONALE CIJFERS 60
Kenmerken van brede welvaart 60
Regionale brede welvaart in cijfers 62
Invloed van regionale bevolkingskrimp, economie en overheidsbeleid 69

2 GESPREKKEN IN VIJF VOORBEELDREGIO'S 70
Beschikbaarheid van woningen en werk 70
Beschikbaarheid van voorzieningen 72
Sociale binding en saamhorigheid 75
Rol van rijksoverheid en rijksbeleid 76

3 GELDSTROMEN VANUIT RIJK EN EU NAAR DE REGIO'S 78
Rijksinvesteringen in structuurversterking 78
EU-financiering voor Nederlandse regio's 83

4 MODEL VOOR GELIJKWAARDIG PARTNERSCHAP 88

LITERATUUR 89

BIJLAGE 96

TOTSTANDKOMING ADVIES 96



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 transities 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 'voelsprieten 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 overheidsinstituties. 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 transities 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 álle 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 vooralsnog 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 élke regio in Nederland.

AANBEVELINGEN

VOOR HET REALISEREN VAN BREDE WELVAART IN HEEL NEDERLAND





1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

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 aan de randen van ons land en buiten de economische centrumgebieden, hebben te maken met een stapeling van achterstanden op één of meer aspecten.

Er is bijvoorbeeld sprake van gezondheidsverschillen: de gemiddelde levensverwachting bij geboorte is in sommige regio's[1] maar liefst zeven jaar lager dan elders (RIVM, 2021). Deze verschillen in gezondheid zijn grotendeels het gevolg van uiteenlopende factoren die op een complexe manier op elkaar inwerken, zoals arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid en leefomgeving (RVS, 2020b). De achterstanden betreffen onder meer de hoogte van het gemiddelde inkomen, de kwaliteit van de leefomgeving, de beschikbaarheid van publieke voorzieningen zoals onderwijs, zorg en openbaar vervoer en de werkgelegenheid. Ook de beschikbaarheid van culturele voorzieningen en ontmoetingsplekken is in bepaalde regio's minimaal en

1 Met regio bedoelen we in dit advies samenhangende gebieden die groter zijn dan een gemeente en kleiner dan een provincie.

het is daar lastig om actieve verenigingen te behouden. Dit soort onwenselijke verschillen tussen de regio's in ons land bestaan al decennialang. Hoewel de regionale verschillen in vergelijking met andere landen minder groot zijn, nemen de verschillen in Nederland wel steeds verder toe. Ook voor Nederland als geheel zijn deze regionale verschillen een probleem omdat alle Nederlandse regio's nodig zijn bij het aanpakken van grote vraagstukken zoals de stikstofproblematiek, de energie- en klimaatopgave, de veranderingen in de zorg en de tekorten op de woningmarkt.

Dit advies staat stil bij de aard en omvang van de regionale verschillen en achterstanden en heeft tot doel om bij te dragen aan een nieuwe aanpak van regionale verschillen in brede welvaart, om daarmee Nederland als geheel sterker te maken. Drie adviesraden hebben hiervoor hun krachten gebundeld: de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). De drie raden besteedden eerder elk al aandacht aan het thema 'de regio' en 'regionale verschillen',[2] maar in dit advies brengen we de perspectieven van de drie raden samen.

Wij zijn op zoek gegaan naar wat er aan de hand is, welke verschillen er bestaan, wat de oorzaken ervan zijn en hoe mensen de verschillen ervaren. We hebben daarbij het concept 'brede welvaart' als graadmeter gebruikt. Brede welvaart omvat alles wat mensen van waarde vinden. Behalve om materiële welvaart gaat het ook om zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale verbondenheid, persoonlijke ontplooiing en veiligheid (Evenhuis et al., 2020).

Tijdens de gesprekken die wij voor dit advies in verschillende regio's hebben gevoerd, viel ons op dat veel mensen aangaven dat ze hun regio koesteren vanwege de plezierige leefomgeving, de saamhorigheid en de regionale identiteit, maar dat zij tegelijkertijd teleurgesteld zijn in de overheid en instituties, omdat steeds meer voorzieningen verdwijnen uit hun omgeving. In deze regio's heerst het gevoel dat alle aandacht uitgaat naar andere – met name stedelijke – gebieden in het land. Het ongenoegen dat mensen ervaren betreft ook de gebrekkige vertegenwoordiging van het regionale perspectief in bijvoorbeeld landelijke politieke debatten en de geringe herkenbaarheid van regionale thema's in bijvoorbeeld landelijke kranten en bij de publieke omroep.

Het zojuist geschetste beeld toont overeenkomsten met bevindingen die zijn beschreven in de *Atlas van afgehaakt Nederland* (De Voogd & Cuperus, 2021) en het rapport *Regionaal maatschappelijk onbehagen* (Van den Berg & Kok, 2021). Ook in het recent in opdracht van het kabinet opgestelde rapport *Wat wel kan* signaleert Johan Remkes dat mensen in landelijke regio's meer en meer te maken hebben met verlies van voorzieningen en perspectief, en dat zij zich in de steek gelaten voelen door de overheid en zich niet meer in die overheid herkennen. Remkes verbindt hieraan ook een culturele component: "Mensen in landelijke gebieden ervaren een groeiend verschil

2 Zie onder meer het essay De regio als redding (RVS, 2022), het advies Geef richting, maak ruimte! (Rli, 2021c), de verkenning De som der delen (Rli, 2019) en het advies Rol nemen, ruimte geven (ROB, 2021a).

in culturele waarden" (Remkes, 2022, p. 18). Recent toonden ook landelijke politieke partijen aandacht voor regionale verschillen binnen Nederland.[3]

Geografisch gestapelde en elkaar versterkende achterstanden die mensen belemmeren in hun zelfredzaamheid en ontplooiingsmogelijkheden zijn naar ons oordeel niet te rechtvaardigen – niet in de huidige situatie, en al helemaal niet als de ongelijkheid blijft groeien. De toenemende regionale ongelijkheid is direct voelbaar in de regio's die het betreft, maar ook schadelijk voor Nederland als geheel. In de eerste plaats omdat deze ongelijkheid de 'ruimtelijke en politieke' gemeenschap die Nederland vormt, ondermijnt (Van den Berg & Kok, 2021). En in de tweede plaats omdat deze de effectieve aanpak van urgente nationale vraagstukken zoals de energietransitie, de woningbouwopgave en klimaatadaptatie compliceert. Om Nederland sterker uit de verschillende crises te laten komen zijn alle regio's nodig. Dit advies richt zich weliswaar op de situatie in regio's, maar het belang daarvan omvat héél Nederland.

De gegroeide en toenemende achterstanden zijn geen natuurfenomenen. Regionale verschillen ontstaan wel deels door autonome economische ontwikkelingen, maar tijdens ons onderzoek voor dit advies hebben we waargenomen dat ook keuzes van de rijksoverheid gewicht in de schaal leggen. Clustering van bedrijven bijvoorbeeld, ontstaat meestal op plekken waar de randvoorwaarden gunstig zijn, zoals de aanwezigheid van infrastructuur, kennis en arbeidskrachten. Op deze randvoorwaarden kan de overheid invloed uitoefenen, bijvoorbeeld door de keuze van bouwlocaties, de locaties van onderwijsinstellingen en de aanleg van (spoor)wegen.

Uiteindelijk zijn regionale achterstanden in belangrijke mate een product van nationaal beleid, deels onbedoeld, deels bedoeld. In de afgelopen decennia hebben beleidskeuzes van het Rijk er direct of indirect toe geleid dat er in diverse gebieden allerlei voorzieningen zijn verdwenen die voor mensen van waarde zijn, zoals de huisarts, de busverbinding, de bibliotheek, het lokale zwembad of de basisschool. Inmiddels staat ook het voortbestaan van vestigingen van voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs in verschillende regio's steeds meer onder druk. De spoedeisende hulp, verloskunde en ziekenhuiszorg is eveneens op steeds grotere afstand van dorpen en woonkernen georganiseerd. Politiekantoren zijn gesloten en voor rechtspraak moeten mensen steeds vaker hun regio verlaten.

Het lijkt alsof ook de rijksoverheid zélf zich heeft teruggetrokken uit delen van Nederland. Regionale kantoren van de Belastingdienst zijn opgeheven en regionale diensten zoals Rijkswaterstaat zijn opgeschaald naar grotere landsdelen. Daarmee is de overheid onherkenbaar geworden voor veel inwoners van deze regio's. Ook de gemeentelijke schaalvergrotingen hebben bijgedragen aan de geringere betrokkenheid bij de overheid als geheel (Allers et al., 2021). Welwillende, of in de woorden van Johan Remkes, 'redelijke' mensen, die zich inzetten voor de samenleving maar zich zorgen maken over hun gebied en de overheid die voor hen steeds minder zichtbaar is. Die onzichtbaarheid schaadt het vertrouwen van mensen

3 De Tweede Kamerfractie van het CDA publiceerde in februari 2023 *Voor heel Nederland*. D66 publiceerde eveneens in februari 2023 *Nederland Regioland*.

(Tjeenk Willink, 2022); veel inwoners hebben het gevoel dat ze voor de rijksoverheid ‘niet meetellen’. Dat gevoel wordt versterkt doordat ook (semi) publieke instellingen (zoals scholen en zorginstellingen) en bedrijven (denk aan supermarkten en bankfilialen) een terugtrekkende beweging hebben gemaakt en eenzelfde beweging als de overheid maken, deels gedreven door de nationale financieringsstromen.

We zijn tijdens ons onderzoek overigens ook op initiatieven gestuit die de leefbaarheid en gemeenschapskracht juist verbeteren. Ondernemende mensen en creatieve organisaties bedenken allerlei manieren om in de eigen regio zorg en onderwijs te organiseren, woningbouw voor elkaar te krijgen of armoede te verlichten. Daar is vaak geen tussenkomst van een overheid bij nodig (dan wel gewenst). Maar de optelsom van dit soort inwonersinitiatieven is niet voldoende, zo moeten we vaststellen, om in alle regio’s van ons land te komen tot een acceptabel niveau van brede welvaart.

1.2 Drie adviesraden, één advies

De verschillen die in ons land bestaan tussen regio’s manifesteren zich op allerlei manieren. Het gaat om verschillen die op elkaar kunnen ingrijpen en elkaar kunnen versterken. Deze gestapelde achterstanden komen bijvoorbeeld tot uiting in gezondheidsverschillen. Iemands gezondheid hangt immers sterk samen met factoren zoals opleiding, maatschappelijke positie en inkomen. Bekend is dat mensen met weinig opleiding vaker in armoede leven en dat mensen die in armoede leven vaker én meer lichamelijke en psychische klachten hebben. Maar iemands gezondheid wordt ook beïnvloed door factoren zoals leefomgeving en sociale verbondenheid: schone lucht en de aanwezigheid van groen dat uitnodigt tot bewegen en elkaar ontmoeten, komen het fysieke en mentale welzijn van mensen ten goede.

Om de vinger te leggen op dit soort dwarsverbanden is een breed perspectief nodig, dat de grenzen van beleidsdomeinen overstijgt. Dat is de reden waarom de Rli, de RVS en de ROB ervoor hebben gekozen om gezamenlijk met dit onderwerp aan de slag te gaan. Niet om vervolgens op elk adviesdomein afzonderlijke aanbevelingen te doen, maar juist om één perspectief te schetsen waarmee de brede welvaart in heel Nederland kan worden versterkt en waarmee onwenselijke verschillen tussen regio’s kunnen worden verminderd.

Zoals we hierboven al vaststelden, hangen de achterstanden in bepaalde regio’s en de nadelige gevolgen die mensen daarvan ondervinden in hun dagelijks leven, in veel gevallen direct of indirect samen met beleidskeuzes van de rijksoverheid. Er zijn bovendien nationale belangen in het geding. Daarom richten onze aanbevelingen zich vooral op het rijksoverheidsbeleid. Daarnaast richten we ons op de rol die decentrale overheden te spelen hebben in hun relatie met de samenleving en de kansen die daarin besloten liggen voor Nederland.

1.3 Vraagstelling van dit advies

De centrale vraag van dit advies luidt:
Wat is ervoor nodig om onwenselijke verschillen tussen regio's te voorkomen dan wel te verkleinen, om zo de brede welvaart in alle regio's van Nederland te bevorderen? Welke rol hebben de rijksoverheid en andere partijen daarbij te spelen?

De twee kernbegrippen in deze centrale vraag, 'onwenselijke verschillen' en 'brede welvaart', vormen de lenzen waardoor wij in dit advies naar Nederland kijken. We lichten dit kort toe.

Of verschillen tussen regio's onwenselijk zijn, hangt naar ons oordeel in hoge mate af van de manier waarop in het beleid van de rijksoverheid de lusten en lasten worden verdeeld tussen gebieden in Nederland. De rijksoverheid kan bij die verdeling streven naar maximale welvaart voor het hele land, naar voldoende of gelijke welvaart voor iedereen of naar het prioriteren van de welvaart van bepaalde groepen. In de praktijk bestaan deze invalshoeken naast elkaar. Als er onwenselijke uitkomsten ontstaan, is het zaak om te kijken wat de oorzaken zijn van deze scheve balans.

Wij zien verschillende onwenselijke uitkomsten. Ten eerste kunnen er niet te rechtvaardigen verschillen zijn in de kansen die burgers in bepaalde regio's hebben om deel te nemen aan de samenleving (door bijvoorbeeld het volgen van een opleiding of het verwerven van voldoende inkomen) of om een gemeenschap te vormen. Ten tweede kunnen er verschillen zijn tussen regio's die onwenselijk zijn voor heel Nederland, omdat zij bijvoorbeeld leiden tot uitholling van onze democratische rechtsstaat, tot een lagere economische welvaart of tot een verminderd oplossend vermogen om met grote veranderingen om te kunnen gaan, zoals de klimaatverandering, energietransitie of de vergrijzing.

Hoe de brede welvaart over de regio's van Nederland is verdeeld, hebben wij in dit advies in kaart gebracht aan de hand van een verzameling indicatoren. Deze hebben betrekking op bredewelvaartsaspecten zoals levensverwachting, (ervaren) gezondheid, werkgelegenheid, opleidingsniveau, vertrouwen in instituties en andere mensen, veiligheid, leef- en woonomgeving, beschikbaarheid én afstand tot voorzieningen en groen, last van milieuproblemen enzovoort. Op een groot aantal van deze bredewelvaartsaspecten blijken steeds dezelfde regio's slecht te scoren. Het uitgangspunt in dit advies is dat we meer grip willen krijgen op deze problematiek. We willen doorgronden waar het fout gaat: waarom het ondanks de goede bedoelingen en de beleidsinzet van het Rijk (zie bijvoorbeeld BZK, 2022a), al decennialang niet lukt om alle regio's te laten delen in de brede welvaart en een aantal verschillen zelfs groter wordt. Ook willen we een aantal oplossingsrichtingen schetsen.

1.4 Aanpak

Op basis van beschikbare data over brede welvaart in Nederland hebben wij een analyse gemaakt van verschillen tussen regio's en de mate waarin overheidsbeleid en -interventies invloed hebben op die verschillen.

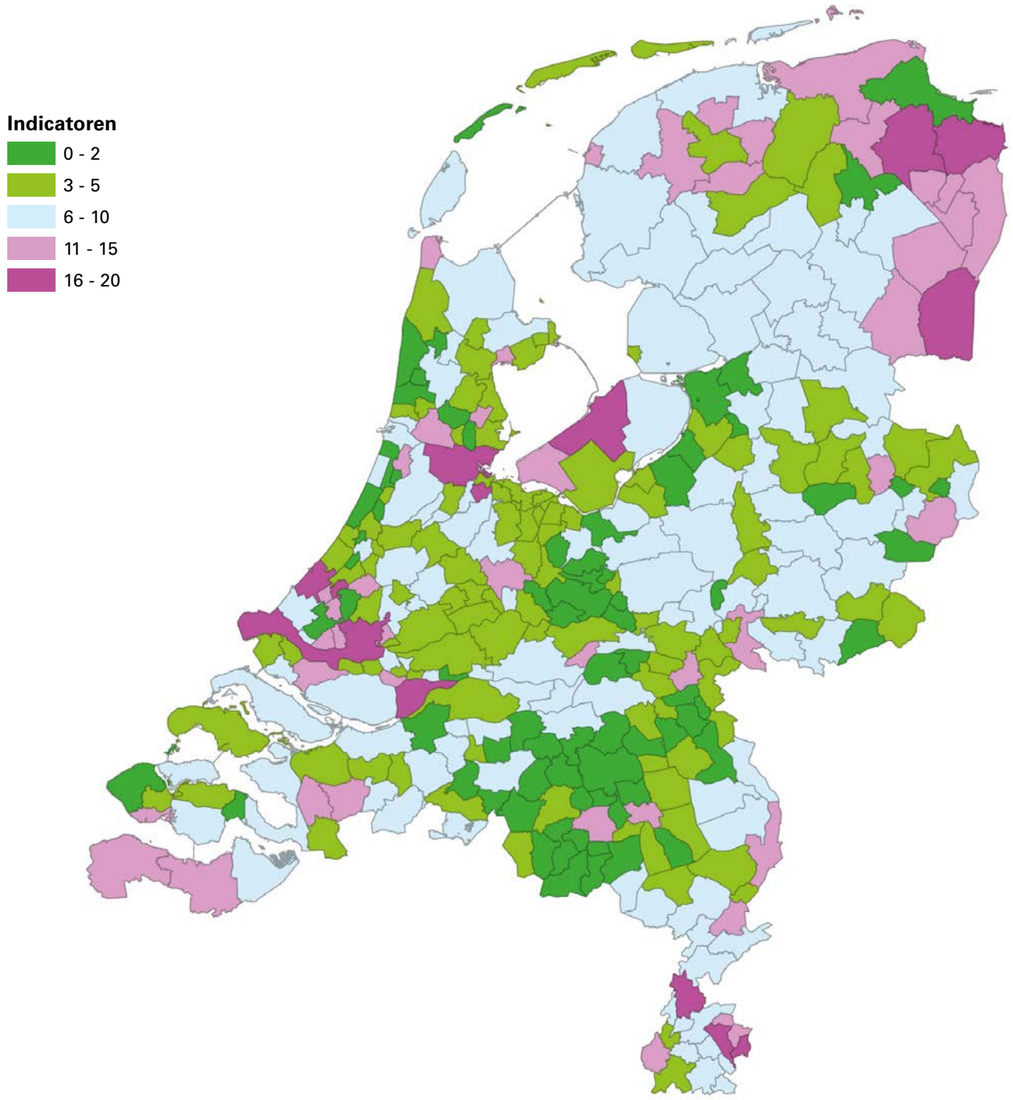
Als je nauwkeurig kijkt naar de verdeling van verschillende aspecten van brede welvaart over ons land, blijkt dat behalve de grootstedelijke gebieden van Nederland (waarover aanstonds meer), ook een aantal regio's buiten de economische centrumgebieden te maken heeft met een stapeling van achterstanden.[4] Figuur 1 laat dit zien. Naarmate gemeenten op de kaart donkerder zijn gekleurd, is er sprake van een groter aantal bredewelvaarts-indicatoren waarop zij laag tot zeer laag scoren.

Op een aanzienlijk aantal bredewelvaartsaspecten scoren steeds dezelfde regio's laag tot zeer laag. In deze regio's zijn er bovendien nauwelijks mogelijkheden om welvaart te ontlenen aan nabijgelegen gebieden (door bijvoorbeeld de aanwezigheid van een zorginstelling, een buurtsupermarkt of een geldautomaat in buurgemeenten) – eenvoudigweg omdat daar een vergelijkbare problematiek speelt.[5]

Op basis van het globale beeld dat oprijst uit de bredewelvaartscijfers in Nederland hebben wij vijf regio's geselecteerd die we voor dit advies nader hebben geanalyseerd: Zeeuws-Vlaanderen, de Veenkoloniën, de Kop van Noord-Holland, Twente en Parkstad Limburg. Het zijn voorbeelden van regio's waar de brede welvaart op belangrijke onderdelen sterk achterblijft en die behoren tot wat Van den Berg & Kok (2021) 'perifere regio's' hebben genoemd omdat het gaat om ver buiten de Randstad gelegen gebieden.

4 In bijlage 1 lichten we onze analyse van bredewelvaartsaspecten nader toe.
5 In bijlage 1 geven wij een nadere toelichting op hoe welvaart aan nabijgelegen regio's kan worden ontleend.

Figuur 1: Brede welvaart per gemeente, gemeten in aantallen indicatoren met een (zeer) lage score



Bron: CBS, 2022 (bewerking Rli)

Wij hebben gemerkt dat ‘perifeer’ vanwege dit Randstedelijke perspectief een beladen term is; vanuit Europees perspectief zijn deze regio’s juist vaak centraal gelegen. Toch gebruiken we bij gebrek aan een betere term het woord ‘perifeer’ zo nu en dan in dit advies, waarbij we ons bewust zijn van het eenzijdige perspectief en telkens in het besef dat deze term onvoldoende recht doet aan de problematiek die in dit advies aan bod komt.

Per voorbeeldregio hebben we verdiepend naar de bredewelvaartscijfers gekeken. Naast deze kwantitatieve analyse hebben we in elk van de vijf regio’s onze bevindingen ingekleurd en aangevuld met behulp van gesprekken die we ter plaatse hebben gevoerd. We spraken met in totaal ongeveer 120 mensen: bestuurders, actieve bewoners, ondernemers en personen die beroepsmatig direct contact met bewoners en bedrijven onderhouden.[6] We spraken met hen over hun ervaringen met en gevoelens bij de brede welvaart in hun regio. Ook hebben we met hen kansen, problemen en mogelijke oplossingen tegen het licht gehouden. Op die manier wilden we meer inzicht te krijgen in de dynamiek die schuilgaat achter de cijfers, in wat mensen zelf belangrijk vinden en hoe zij zelf naar hun regio kijken

Met de gesprekken in de vijf voorbeeldregio’s pogen we in dit advies meer grip op de problematiek te krijgen. We geven dus geen oplossingen-op-maat per bezochte regio. De voorbeeldregio’s fungeren veeleer als vindplaatsen waaruit we in algemene zin kunnen leren (a) waarom het, de erkenning van de problemen door het Rijk ten spijt, tot op heden niet lukt om verbetering te brengen in de scheve welvaartsverdeling en (b) op welke manieren daaraan iets valt te doen. Andere regio’s met vergelijkbare profielen zullen zich geheel of gedeeltelijk herkennen in de geschetste problematiek. De oplossingsrichtingen die we in dit advies voorstellen, zijn ook voor díe regio’s bedoeld.

Aanvullend op de regiobezoeken hebben we literatuur bestudeerd en interviews gehouden met enkele tientallen onderzoekers en deskundigen op het gebied van brede welvaart (zie voor een overzicht de bijlagen ‘Literatuur’ en ‘Totstandkoming advies’).

1.5 Afbakening

We hebben het in dit advies in beginsel over alle regio’s in Nederland, waarbij we de primaire focus leggen op die regio’s waar sprake is van een stapeling van achterstanden in brede welvaart en relatief achterblijvende inzet van de rijksoverheid. We laten de grote steden buiten beschouwing. Niet omdat daar geen sprake is van achterstanden of onwenselijke verschillen, maar omdat in veel gevallen de samenstelling en opbouw van de bevolking anders is en omdat er andere vragen spelen ten aanzien van de toegang tot voorzieningen en vervoer. De kwetsbare wijken in grote steden staan bovendien al tientallen jaren in de politieke belangstelling en er is veel beleidsaandacht voor, wat zich ook vertaalt in substantiële budgetten. Voorbeelden zijn het grotenstedenbeleid van de kabinetten-Kok,

6 De mensen met wie wij hebben gesproken vormden geen representatieve vertegenwoordiging van de inwoners van de vijf regio’s. Wel hebben wij in deze gesprekken nuttige informatie verkregen en duidelijke indrukken opgedaan.

de wijkenaanpak van het vierde kabinet-Balkenende en onder het huidige kabinet in het 'Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid' (BZK, 2022b).

Wij laten in onze analyse Caraïbisch Nederland buiten beschouwing, omdat deze regio bestuurlijk en geografisch zeer sterk afwijkt van de rest van het Koninkrijk.

1.6 Leeswijzer

Het vervolg van dit advies is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 bespreken we de inzichten en indrukken die wij hebben opgedaan tijdens onze bezoeken aan de vijf geselecteerde voorbeeldregio's. In hoofdstuk 3 gaan we na op welke manier de rijksoverheid de regio's buiten de economische centrumgebieden van Nederland financieel ondersteunt en met welke inzet zij in deze regio's investeert. We kijken ook hoe deze investeringen zich verhouden tot de ondersteuning van regio's door de Europese Unie (EU). Aansluitend presenteren we in hoofdstuk 4 de conclusies die wij trekken uit onze bevindingen. In hoofdstuk 5 ten slotte, formuleren wij onze aanbevelingen. Daarmee reiken wij concrete handvatten aan voor een sterkere oriëntatie op de brede welvaart in elke regio.



2 ANALYSE VAN VIJF REGIO'S

Wij hebben voor dit advies vijf regio's onderzocht die illustratief zijn voor regionale verschillen. In elk van deze regio's is sprake van een stapeling van achterstanden op diverse indicatoren van brede welvaart. Wij geven in § 2.1 van dit hoofdstuk een korte samenvatting van onze bevindingen,[7] In de vijf regio's hebben we gesprekken gevoerd met bestuurders, bewoners, ondernemers en professionals. We spraken met hen over actuele onderwerpen in de regio, hun binding met de regio, de kwaliteit van leven in de regio, de veranderingen die in de regio hebben plaatsgevonden en het toekomstperspectief voor de regio. In § 2.2 van dit hoofdstuk bespreken wij enkele opvallende punten die uit de gesprekken naar voren kwamen.[8]

2.1 Gemeten verschillen in brede welvaart

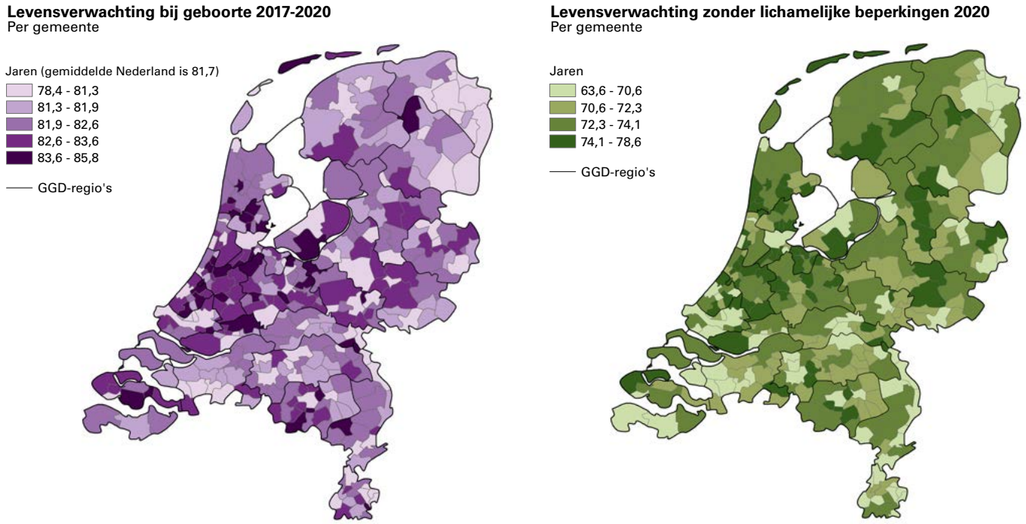
2.1.1 Gezondheid

In de voorbeeldregio's – met uitzondering van de Kop van Noord-Holland – zien we serieuze gezondheidsachterstanden. Het aantal mensen met overgewicht is in deze gebieden hoog, evenals het aantal mensen met chronische aandoeningen. De levensverwachting hoort met name in de Veenkoloniën en Parkstad Limburg tot de laagste van Nederland.

7 In bijlage 1 gaan wij uitgebreider in op de verschillen.
8 In bijlage 2 is een uitgebreidere weergave van de gesprekken opgenomen.

In Zeeuws-Vlaanderen is de levensverwachting relatief hoog. De gezonde levensverwachting is daarentegen in delen van alle onderzochte regio's laag, met Parkstad Limburg als laagste van het land; zie figuur 2.

Figuur 2: Levensverwachting en gezonde levensverwachting: verschillen tussen regio's

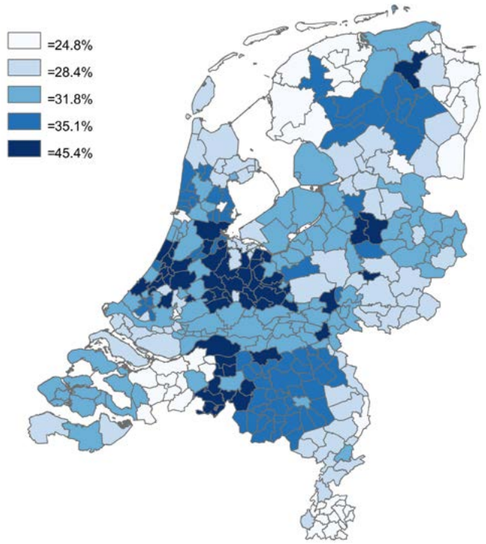


Bron: RIVM; cijfers 2017-2020

2.1.2 Vertrouwen in instituties

Het valt op dat in alle onderzochte regio's, met uitzondering van Twente, het vertrouwen in instituties relatief laag is ten opzichte van de rest van Nederland. Figuur 3 illustreert dit met gegevens over het vertrouwen dat mensen hebben in de Tweede Kamer (politiek vertrouwen).

Figuur 3: Politiek vertrouwen



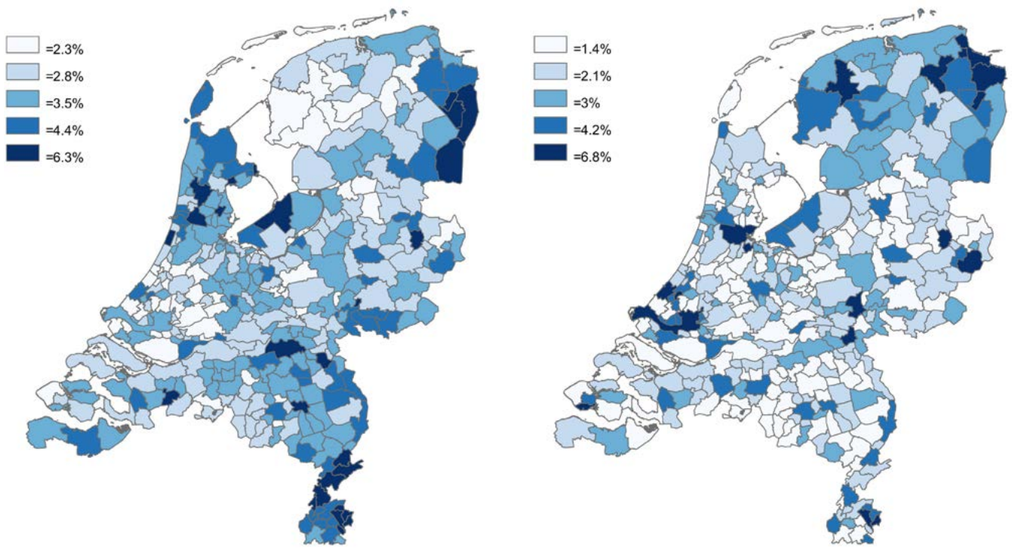
Bron: De Voogd & Cuperus, 2021; cijfers 2013-2016

2.1.3 Inkomen en arbeidsparticipatie

De economische ontwikkeling en materiële welvaart in de vijf voorbeeld-regio's is laag ten opzichte van de rest van Nederland. Het beeld verschilt echter flink tussen de onderzochte regio's. Het besteedbaar inkomen in deze regio's hoort bij de laagste van het land, behalve in de Kop van Noord-Holland. En met uitzondering van de regio Twente zien we in alle regio's een

lage arbeidsparticipatie. Figuur 4 laat bijvoorbeeld zien dat in alle onderzochte regio's sprake is van een relatief groot aandeel arbeidsongeschikten. In een aantal voorbeeldregio's blijkt er ook veel beroep te worden gedaan op de bijstand, terwijl dat in Zeeuws-Vlaanderen en grote delen van de Kop van Noord-Holland en Twente veel minder het geval is.

Figuur 4: Aandeel arbeidsongeschiktheid en aandeel bijstand

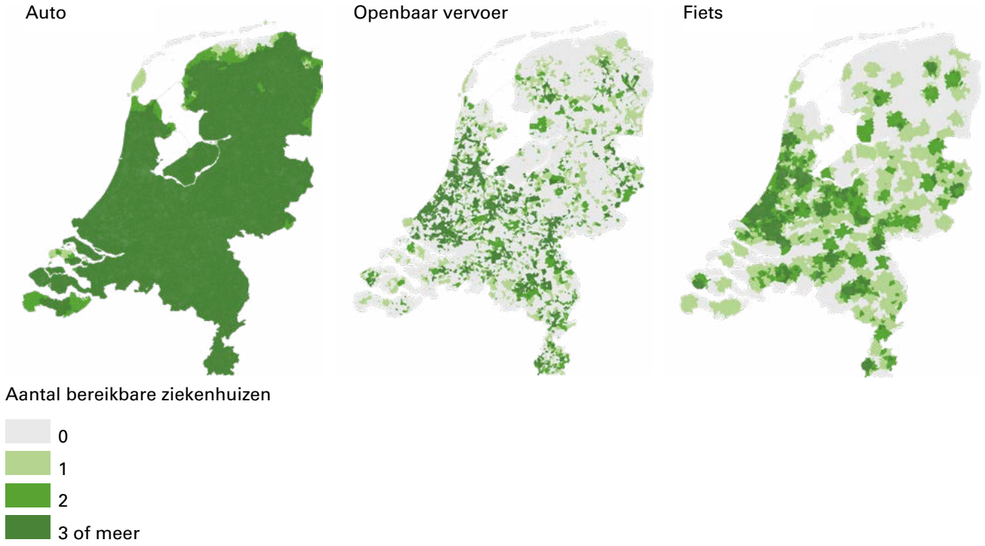


Bron: De Voogd & Cuperus, 2021; cijfers 2018

2.1.4 Bereikbaarheid van voorzieningen

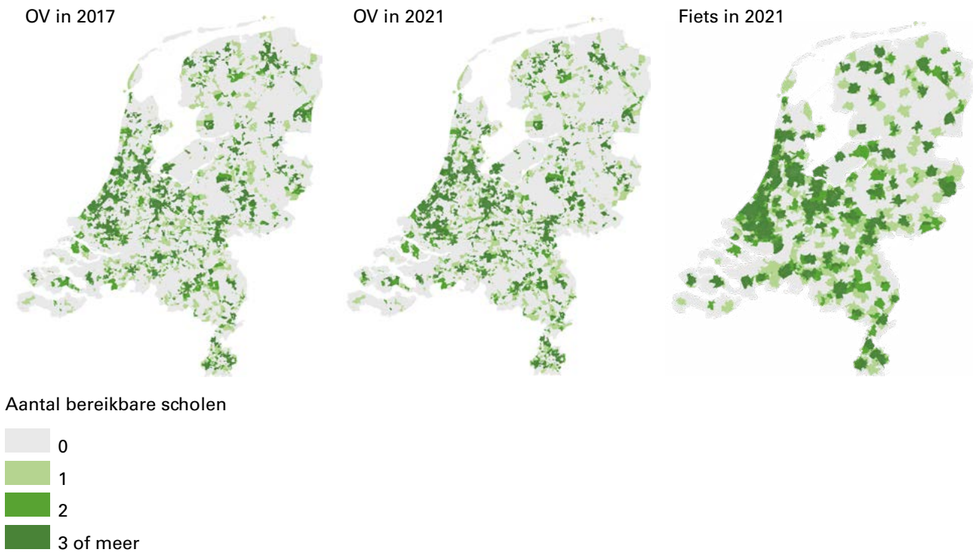
Met uitzondering van Parkstad Limburg en Twente is zowel de afstand als de reistijd tot werk en tot voorzieningen als zorginstellingen, scholen, sportaccommodaties en winkels relatief groot. Het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) heeft dit in 2022 nauwgezet in beeld gebracht. Ter illustratie laten we in figuur 5 zien dat ziekenhuizen in de voorbeeldregio's over het algemeen ver weg liggen ten opzichte van de rest van het land. Figuur 6 geeft inzicht in de bereikbaarheid van het middelbaar onderwijs en de ontwikkeling over de tijd daarin. Het PBL concludeert dat in de afgelopen jaren vooral onderwijslocaties in vaak al goed bereikbare stedelijke gebieden nog beter bereikbaar per openbaar vervoer zijn gemaakt. Jongeren in meer landelijke gebieden kunnen echter steeds minder gemakkelijk op school komen.

Figuur 5: Bereikbaarheid ziekenhuizen per vervoerswijze binnen 45 minuten reistijd



Bron: PBL, 2022

Figuur 6: Bereikbaarheid havo/vwo binnen 30 minuten reistijd, 2017-2021



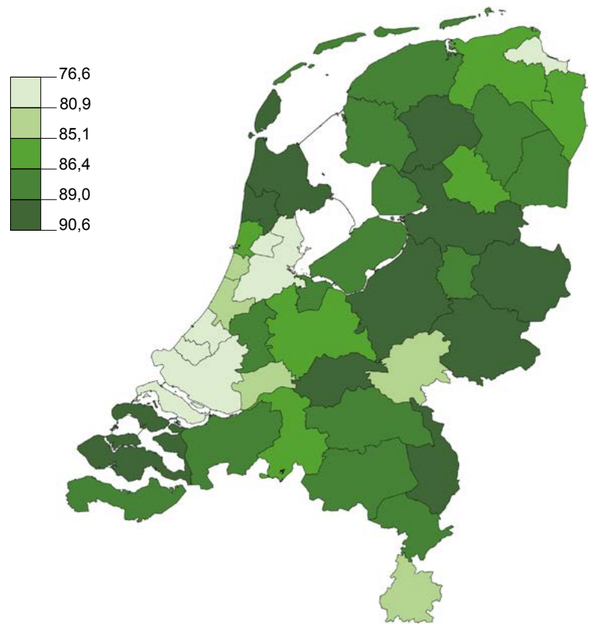
Bron: PBL, 2022

2.1.5 Kwaliteit van de leefomgeving

De kwaliteit van de leefomgeving laat in de verschillende voorbeeldregio's geen eenduidig beeld zien. Zo behoort de zwemwaterkwaliteit in Zeeuws-Vlaanderen tot de beste van Nederland, maar in bepaalde delen van het gebied is bijvoorbeeld wel de emissie van fijnstof hoog. Het totale oppervlak aan natuur- en bosgebieden in Zeeuws-Vlaanderen is laag, maar dat is op heel veel andere plekken in Nederland ook het geval. Van de voorbeeldregio's vormen Twente en Parkstad Limburg een positieve uitzondering op dit algemene beeld. Beide scoren wel weer slecht op fijnstof.

Mensen in de voorbeeldregio's – met uitzondering van Parkstad Limburg – zijn behoorlijk tevreden met hun leven. Figuur 7 laat zien dat in de Kop van Noord-Holland, Zeeuws-Vlaanderen en Twente die tevredenheid ook de woning omvat.

Figuur 7: Tevredenheid met woning (percentage (zeer) tevreden particuliere huishoudens), 2021



Bron: CBS, 2022

2.2 Resultaten van verdiepende gesprekken in de regio's

2.2.1 Stapeling van verschraling

In alle voorbeeldregio's noemden onze gesprekspartners de gelijktijdige verschraling van allerlei maatschappelijke voorzieningen een groot probleem voor de welvaart in hun regio. In dorpskernen moeten steeds vaker basisscholen sluiten. De huisartsenzorg wordt geconcentreerd op een beperkt aantal plekken in de regio. Dit soort essentiële maatschappelijke voorzieningen komen zodoende op steeds grotere afstand te liggen, soms tientallen kilometers verderop. Doordat tegelijkertijd busdiensten stukje bij beetje verder worden ingeperkt, raken mensen in toenemende mate afhankelijk van de auto. Voor mensen die niet (langer) over een auto beschikken, zoals ouderen of scholieren, is dit des te meer een probleem.

Als in korte tijd zoveel verschillende voorzieningen afbrokkelen, heeft dit verstrekkende gevolgen voor het gemeenschapsleven in een regio. De stapeling van verschraling beperkt de ontplooiingsmogelijkheden van mensen en holt gemeenschappen uit. De leefbaarheid van dorpen, kernen en gemeenschappen komt onder druk te staan. Inwoners doen hun best, maar het is vaak roeien tegen de stroom in. Op eigen kracht alleen kunnen ze het patroon van vertrekkende voorzieningen niet keren of compenseren.

Vaak is er sprake van een domino-effect van negatieve ontwikkelingen. Zo hebben middelbare scholieren, net als studenten in het mbo, in de voorbeeldregio's vaak te maken met grote reisafstanden. Maar – anders dan mbo-studenten die vaak bewust kiezen voor een carrière in de regio – vertrekt een groot deel van de havo- en vwo-leerlingen naar elders om te studeren, want hbo-opleidingen en universiteiten liggen in de meeste gevallen ver buiten de regio. Deze uitstroom heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat er in dorpen niet genoeg actieve leden zijn om muziekverenigingen en sportclubs levend te houden. Slechts een klein deel van de studenten keert na de vervolgopleiding terug in de regio. Ook ontstaat er een steeds groter gebrek aan vrijwilligers. Als gevolg van deze ontwikkelingen hebben verscheidene van de onderzochte regio's het stempel 'krimpregio' gekregen. Dit heeft ertoe geleid dat er de afgelopen jaren een restrictief woningbeleid is gevoerd, onder het motto "niet bouwen voor de leegstand". De woningvoorraad is verouderd geraakt en sluit inmiddels niet meer goed aan op de huidige woonwensen.[9] Wonen in de regio wordt door al dit soort factoren steeds minder interessant voor jonge gezinnen.

Omdat in de meeste voorbeeldregio's sprake is van een tamelijk eenzijdige arbeidsmarkt – in Zeeuws-Vlaanderen is er bijvoorbeeld vooral veel werkgelegenheid in het toerisme, de industrie en de agrarische sector – bestaat het beeld dat jongeren "voor een serieuze baan naar de Randstad moeten". Uit de gesprekken die wij voerden kwam echter naar voren dat dit niet altijd klopt. Als regionale onderwijsinstellingen goede verbindingen weten te leggen met het bedrijfsleven, kan dat gunstig uitpakken voor het behoud van arbeidsplaatsen.[10] Treffende voorbeelden daarvan zijn de Universiteit Twente en de Saxion Hogeschool, die mensen aan de regio weten te binden

9 In specifieke gevallen zoals in Zeeuws-Vlaanderen en een deel van de Kop van Noord-Holland is een bijkomend probleem dat veel woningen worden gebruikt als tweede woning of vakantiewoningen.

10 Binnen het middelbaar beroepsonderwijs is hier, onder andere via het Regionaal Investeringsfonds mbo, aandacht voor.

én het ondernemerschap in de regio aanjagen. De wisselwerking tussen onderwijs, ondernemerschap en overheidsbeleid is belangrijk voor de kracht van regio's.

2.2.2 Te weinig structurele aandacht voor de regio's

De problemen in de regio's die wij bezochten zijn niet nieuw. Achterstanden op het gebied van gezondheid, onderwijs, economische welvaart of leefgewoonten gaan vaak al generaties terug. Bovendien kan het ene verschil, bijvoorbeeld een slechtere gezondheid van de bevolking, mede het resultaat zijn van andere ongelijkheden, zoals economische achteruitgang. In veel gevallen ligt de oorsprong mede in de teloorgang van een specifieke economische activiteit. Denk aan de turfwinning en strokartonindustrie in de Veenkoloniën, de textielindustrie in Twente en de mijnbouw in Limburg.[11]

Onze gesprekspartners benadrukten dat de achterstanden in hun regio om een langdurige inzet vragen, maar dat de steun van de rijksoverheid doorgaans kortdurend, incidenteel en van onvoldoende omvang is. Zo financiert het Rijk in bepaalde regio's pilotprojecten gericht op preventie van zorgbehoefte. Zulke projecten verlopen vaak goed, maar het benodigde vervolg ontbreekt. Bovendien pakken deze specifieke projecten de onderliggende maatschappelijke ongelijkheden niet aan. Pijnlijk is het dan om te zien dat de incidenteel bereikte besparingen vaak niet in de regio belanden om verdere investeringen en borging van het succes mogelijk te maken, maar ten goede komen aan zorgverzekeraars of de rijksoverheid.

11 Zie ook ROB, Achtergrondstudie Zuid-Limburg en Oost-Groningen, 2022. https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2022/10/25/onderzoek-rob-zuid-limburg-en-oost-groningen

Sprekend over het te incidentele karakter van de ondersteuning en de investeringen vanuit het Rijk wezen onze gesprekspartners meermaals op de 'Regio Deals'. Deze samenwerkingsprojecten tussen de rijksoverheid en regionale partners zijn volgens direct betrokkenen weliswaar waardevol, maar van te korte duur en te geringe omvang om blijvend effect te kunnen sorteren. De opgaven waarvoor het geld wordt ingezet hebben vaak veel meer en veel langer aandacht nodig dan de vierjarige looptijd van de Deals. Inwoners ervaren dat allerlei voor hen belangrijke voorzieningen verdwijnen, en daarvoor in de plaats zien ze slechts incidentele, projectmatige en kortlopende inspanningen van het Rijk ter ondersteuning en versterken van de brede welvaart.

2.2.3 Afwezigheid rijksoverheid

In de gesprekken die wij in de voorbeeldregio's voerden, riep de relatie met de rijksoverheid veel discussie op. De algemene teneur was dat de landelijke overheid niet begrijpt wat er in de regio speelt en de 'perifere' regio's overslaat als er belangrijke keuzes worden gemaakt. We tekenden uitspraken op als:

- "Landelijk beleid lijkt te zijn gebaseerd op een Randstedelijke logica."
- "Als er investeringen in nieuwe autowegen en spoorwegen worden gedaan, komt alles in de Randstad terecht."
- "Als de middelbare school hier ook nog sluit, moeten scholieren tot 50 kilometer reizen om naar school te kunnen."
- "Kijk naar de kunsten: musea, orkesten, kunstopleidingen – in de regio wordt niet geïnvesteerd."

- “Voor huisartsenzorg in de nacht moeten je hier inmiddels ruim 25 kilometer reizen met de auto, hoe moet dat als je helemaal geen auto hebt?”

Het nationale beleid houdt volgens de mensen met wie wij spraken geen rekening met de situatie in de regio. De uitgestrektheid van landelijke gebieden én het effect van andere, wegvallende voorzieningen, wordt volgens hen bijvoorbeeld niet voldoende meegenomen in de normen die het Rijk hanteert voor het openbaar vervoer en het wegennet, het overeind houden van vestigingen van basisscholen of voortgezet onderwijs en diverse zorgvoorzieningen. Juist het feit dat het wegvallen van deze voorzieningen ook effect heeft op andere terreinen, zorgt voor een verschraling van voorzieningen in algemene zin. Daardoor is een neerwaartse spiraal ontstaan.

In vrijwel elke regio die wij bezochten kwam uit de gesprekken naar voren dat de inwoners zich onderbedeeld voelen als het gaat om investeringen in de infrastructuur. Dat probleem leeft in algemene zin, maar nog veel sterker als er sprake is van grensregio’s. In het oosten en zuiden van het land worden vooral grensoverschrijdende openbaar vervoer-verbindingen gemist, zoals een busverbinding van Twente naar het Duitse achterland en een intercityverbinding tussen Heerlen en Aken. Dat soort trajecten valt bij de verdeling van publiek geld steevast buiten de boot. Elders is het vooral de regionale weginfrastructuur die niet goed op peil wordt gehouden. Zo leven er in Zeeuws-Vlaanderen zorgen over de fors toegenomen druk op het wegennet, met name in het toeristenseizoen. De wegen naar kustdorpen als Cadzand zijn nog steeds enkelbaans, de wegen door de dorpen en kernen raken verstopt, terwijl het openbaar vervoer geen reëel alternatief vormt. Ook in de Veenkoloniën staat de bereikbaarheid over de weg op sommige plekken onder druk – in dit geval doordat er bruggen worden gesloopt vanwege de hoge onderhoudskosten, bijvoorbeeld in Pekela.[12]

Mensen hebben het gevoel dat de rijksoverheid ook letterlijk op afstand is komen te staan: regionale kantoren van de Belastingdienst worden gesloten,[13] rechtbanken in de regio behandelen niet meer alle zaken, regionale diensten zoals de Dienst Landelijk Gebied en de Inspectie Volkshuisvesting zijn opgeheven, regionale directies van Rijkswaterstaat zijn opgeschaald naar grotere landsdelen en ook de politie is volgens onze gesprekpartners minder nabij sinds in 2013 bij de vorming van de Nationale Politie de 25 regiokorpsen zijn vervangen door tien regionale eenheden. De landelijke overheid is volgens hen door dit soort terugtrekkende bewegingen haar ‘voelsprieten in de regio’ steeds meer kwijtgeraakt.

Deze ontwikkeling duurt tot op de dag van vandaag voort. Zo wordt in politiek Den Haag geregeld geopperd om kosten te besparen door specialistische zorg (zoals kinderhartchirurgie; zie kader) te concentreren, dan wel door het aantal rechtbanken, gevangenissen of militaire kazernes terug te schroeven en te concentreren. Dit soort plannen, die onherroepelijk ten koste zouden gaan van regionale voorzieningen en regionale

12 Zie https://www.rtvnoord.nl/nieuws/933778/actiegroep-haalt-bakzeil-21-van-de-34-bruggen-in-pekela-verdwijnen

13 In Zeeuws-Vlaanderen verdween in 2012 het in Terneuzen gevestigde kantoor van de Belastingdienst. In 2021 heeft de Belastingdienst echter besloten, vanwege de behoefte die veel mensen bleken te hebben aan persoonlijk contact en vanwege de grote afstand tot de dichtstbijzijnde vestiging (in Middelburg), om een steunpunt te openen in Terneuzen.

werkgelegenheid, hebben hun weerslag op het vertrouwen van inwoners van de betreffende gebieden – ook als ze uiteindelijk niet doorgaan. Het beeld dat de regio er niet toe doet, is dan al bevestigd.

Kinderhartchirurgie

Eind 2021 kondigde het kabinet aan de centra voor kinderhartchirurgie te willen concentreren op twee locaties: Rotterdam en Utrecht. De centra in Leiden en Groningen zouden moeten sluiten. Het belangrijkste argument hiervoor was dat de medische expertise te veel versnipperd zou raken en dit ten koste zou kunnen gaan van de kwaliteit van de zorg. In Nederland worden jaarlijks circa 1.200 kinderen met een aangeboren hartafwijking geboren.

Hoe gevoelig het ligt om hoogspecialistische zorg (deels) te concentreren, en in dit specifieke geval mogelijk specifiek in de Randstad, bleek al snel. Een petitie werd in het Noorden van het land ruim 260.000 keer ondertekend. Ouders van jonge hartpatiënten land stuurden een brief aan de minister van Volksgezondheid. Voor hen was de reisafstand punt van zorg, maar de brandbrief van politieke partijen in de Provinciale Staten en gemeenteraden schreven agendeerden de bredere effecten: uitholling van de academische medische zorg en wetenschap in de noordelijke regio's.

De Nederlandse Zorgautoriteit heeft vervolgens op verzoek van de minister een impactanalyse uitgevoerd (NZa, 2022). In deze analyse worden de impact van de sluiting van Groningen en Leiden geschetst. Daarbij kijkt de Nza naar de effecten van de concentratie van zorg voor patiënten, zorgprofesionals, zorgorganisaties, opleidingen, onderzoek en maatschappij. Nadat het de vier betrokken centra zelf niet lukte om met een voorstel te komen, heeft het Kabinet besloten de centra voor kinderhartchirurgie in Groningen en Rotterdam open te houden en die in Leiden en Utrecht te sluiten. Een belangrijk argument betrof het belang van regionale spreiding.

Mensen die in de 'perifere' regio's wonen en werken missen, zo kwam uit onze gesprekken naar voren, een goede relatie met de rijksoverheid. Ze voelen zich overgeslagen op de momenten dat het Rijk investeert in de economie, de zorg, de infrastructuur, de cultuur en het onderwijs. De contacten over en weer zijn onder de maat. Het Rijk weet volgens de mensen die wij spraken de regio prima te vinden als er problemen moeten worden opgelost, bijvoorbeeld rond de opvang van asielzoekers en statushouders, het herstel van de natuur of de opwekking van duurzame energie. Maar voor het onderhouden van 'gewoon' contact komen ministers en topambtenaren zelden in de regio. Die reis ondernemen ze pas als er problemen zijn. De mensen zien ook wel uitzonderingen en op lager niveau zijn er altijd wel contacten met de rijksoverheid. Maar uiteindelijk overheerst toch het beeld dat Den Haag ver weg is voor de regio, en dat andersom de regio voor Den Haag nog veel verder weg ligt.

Tot slot leeft in de regio's het beeld, zo merkten wij, dat de kwaliteit van het lokale en provinciale bestuur niet past bij de grote opgaven die op regionaal niveau voorliggen. Dat hangt volgens onze gesprekspartners onder andere samen met het salaris en de vergoedingen voor ambtenaren, gemeentebestuurders en gemeenteraadsleden. De hoogte van deze bedragen is namelijk gekoppeld aan het inwoneraantal in de gemeenten. Dat betekent dat de salarissen en vergoedingen in de 'perifere' gebieden vaak aanzienlijk lager liggen dan in dichtbevolkte stedelijke gebieden. Maar ook gemeenten met relatief weinig inwoners willen de opgroeiende jeugd, gezinnen, alleenstaanden en ouderen een goede basis bieden voor een gezond en goed leven. En deze overheden moeten net als grote gemeenten tegenkracht kunnen bieden aan milieubelastende bedrijven en ondermijnende criminaliteit.

2.2.4 Specifieke risico's van grensligging

De door ons bezochte regio's zijn bijna allemaal grensregio's. Soms biedt deze grensligging kansen voor het vergroten van de brede welvaart in de regio, maar in de praktijk staan in de meeste regio's tal van formele belemmeringen het benutten van kansen in de weg.

We zien dit bijvoorbeeld in Parkstad Limburg, dat onderdeel is van een grensoverschrijdende agglomeratie, en in Zeeuws-Vlaanderen. In deze regio's maken mensen dagelijks gebruik van voorzieningen aan de andere kant van de landsgrens. Maar op tal van terreinen stuiten ze daarbij op barrières die het gevolg zijn van verschillen in wet- en regelgeving. Het nationale beleid houdt vaak niet of nauwelijks rekening met wat er aan de grens nodig is. Administratief gezien stopt het gebied bij de grens. Alles wat zich voorbij de grens en tussen de gebieden voorbij de grenzen afspeelt, telt niet mee in de nationale wetten en regels.

Het gevolg is dat bijvoorbeeld mensen in de regio Twente ervaren dat zij over slechts een halve arbeidsmarkt beschikken, "waarbij we alleen naar het westen kunnen kijken". Van de mogelijkheden die zich ten oosten van Twente aandienen, kunnen Twentenaren onvoldoende gebruikmaken als gevolg van verschillen in de nationale belastingregels of coronaregels en verschillen in procedures aan beide zijden van de grens. Ook Zeeuws-Vlaanderen beschikt volgens onze gesprekspartners over een te kleine arbeidsmarkt doordat werken in België onderhevig is aan wettelijke beperkingen.
In Parkstad Limburg zit de grens ook op een andere manier in de weg, namelijk op het vlak van energie. In deze regio is sprake van congestie op het elektriciteitsnet (EZK, 2022). Dit belemmert de economische ontwikkeling in de regio, "terwijl er in Duitsland meer dan voldoende infrastructuurcapaciteit is, die we niet mogen benutten".

De grensligging van sommige regio's brengt daarnaast risico's met zich mee voor de beschikbaarheid van gezondheidszorg- en onderwijsvoorzieningen. Dit zien we bijvoorbeeld in Zeeuws-Vlaanderen: inwoners (en ook toeristen) gaan hiervoor steeds vaker naar België. Gent heeft een academisch ziekenhuis en Knokke beschikt over een algemeen ziekenhuis. Deze plaatsen zijn voor veel bewoners (en toeristen) dichterbij dan Terneuzen of Goes. Echter, het gevolg is dat de beschikbare medische zorg in Zeeuws-Vlaanderen

zelf steeds verder afneemt. In het onderwijs voltrekken zich vergelijkbare ontwikkelingen (zie kader).

Kwaliteit onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen onder druk door 'schoolconcurrentie' vanuit België

Veel jonge kinderen uit Zeeuws-Vlaanderen gaan naar school in België, omdat kinderen daar al vanaf 2,5 jaar terecht kunnen. Dit betekent dat de ouders anderhalf jaar betaalde kinderopvang in Nederland kunnen uitsparen. Eenmaal in het Vlaamse onderwijssysteem gaan de kinderen vaak door naar de nabijgelegen basisschool. Ook de middelbare school doorlopen ze dan over de grens. Dat heeft volgens onze gesprekspartners voordelen voor de ouders, want Vlaamse scholen mogen leerlingenvervoer verzorgen, terwijl Nederlandse scholen dit niet mogen.
Als gevolg van deze situatie zitten er nu circa 1.200 kinderen uit Zeeuws-Vlaanderen in België op school. De schaduwzijde daarvan is dat er op de scholen in Zeeuws-Vlaanderen sprake is van leegloop. Door de lagere leerlingenaantallen staat de kwaliteit van het onderwijs van diverse scholen onder druk.

2.2.5 Positieve bijdrage van sociale binding en netwerken

In alle gesprekken die we voerden in de voorbeeldregio's, zowel met de bewoners als met bestuurders en professionals, werd het belang benadrukt van goede samenwerking in de regio. Uiteenlopende goede voorbeelden van samenwerking op verschillende niveaus kwamen ons ter ore: sociale samenwerkingsverbanden tussen bewoners, burgerinitiatieven gericht op zorgen voor elkaar en bestuurlijke samenwerkingsverbanden tussen gemeenten of tussen gemeenten, bedrijfsleven en onderwijsinstellingen, gericht op de economische ontwikkeling in de regio. In de regio maken betrokkenen zich samen sterk. Ze proberen er het beste van te maken en de situatie te verbeteren.

Deelnemers vertelden ons dat vaak "bijna iedereen elkaar kent" en dat dit de basis vormt voor sterke sociale en zakelijke banden binnen de regio. Het Twentse *noaberschap* komt, soms in iets andere vorm, ook in veel andere regio's voor. Burgerinitiatieven weten bijvoorbeeld ondernemers uit de regio aan zich te binden, of leggen contact met wetenschappers uit de regio die de resultaten van de initiatieven meten en daarover publiceren. Ook wordt er nauw samengewerkt in netwerken van gemeenten, politie, onderwijs-, woon-, zorg- en welzijnsinstellingen.

In enkele van de regio's die we bezochten merkten onze gesprekspartners op dat de Regio Deals een katalysator zijn om de bestuurlijke samenwerking in de regio van de grond te krijgen. Wel werd daarbij de kanttekening geplaatst, zoals we hiervoor ook al vermeldden, dat de Regio Deals van te korte duur zijn om blijvend effect te kunnen sorteren. Is de looptijd van de Regio Deal verstreken, dan "is de kans groot dat iedereen weer naar zijn eigen lokale problemen gaat kijken." Instrumenten als de Regio Deals zorgen tijdelijk voor een impuls, maar kunnen volgens betrokkenen niet het verlies van permanente voorzieningen compenseren.

Waar overheden, regionale partijen en inwoners erin slagen om op een gelijkwaardige, sectoroverstijgende manier met elkaar samen te werken, pakt dit vaak verrassend goed uit. Op straat-, buurt-, dorps- en regioschaal bruist het dan van de energie om elkaar te ondersteunen, de gemeenschap te versterken of om gezamenlijk specifieke opgaven op te pakken. Ook op plekken waar voorzieningen (dreigen te) verdwijnen ontstaan regelmatig krachtige netwerken van inwoners, die in samenwerking met ondernemers en/of maatschappelijke organisaties tot oplossingen komen; zie kader.

Samenwerking binnen programma 'Kans voor de Veenkoloniën'

In het programma 'Kans voor de Veenkoloniën' werken elf gemeenten met inwoners en organisaties uit de regio samen om de gezondheid van de 450.000 inwoners in het gebied te verbeteren. Het programma bestaat uit projecten op acht thema's: armoede, leefstijl, laaggeletterdheid, jeugd, participatie, eenzaamheid, werk en bekostiging.

In twee dorpen hebben bewoners samen met de plaatselijke welzijnsorganisatie geïnvesteerd in informele zorg: burenhulp. Een groot aantal bewoners bleek hulp te willen bieden aan hun buren, variërend van de hond uitlaten tot het doen van kleine klusjes in en om het huis.

De burenhulp en ook tal van andere activiteiten binnen het programma hebben als doel om bij te dragen aan de sociale samenhang en de onderlinge betrokkenheid van bewoners, maar óók aan het verminderen van de zorgvraag in de eerstelijnszorg en het terugdringen van de eenzaamheid onder ouderen. De burenhulp speelt een verbindende rol tussen bewoners onderling, tussen bewoners en zorgaanbieders en tussen zorgaanbieders en gemeente.

Op plekken waar al langdurig wordt samengewerkt lukt het vaak goed om ook samen te werken aan brede welvaart. De samenwerking tussen verschillende partijen, waaronder bedrijven maatschappelijke instellingen, overheden en (georganiseerde) inwoners, noemen we een 'regionaal ecosysteem'. Wij troffen verschillende voorbeelden aan van goed functionerende regionale ecosystemen, onder meer in de regio Twente; zie kader.

Regionaal ecosysteem in Twente

In de Economic Board Twente werken ondernemers, onderwijsinstellingen en overheden al jaren intensief samen. Daarnaast werken Twentse gemeenteraden samen in de Twenteraad, een platform voor uitwisseling van informatie en meningsvorming door gemeenteraadsleden. En op het terrein van gezondheid heeft de regio SamenTwente opgericht, een overkoepelende organisatie voor onder meer GGD Twente, Veilig Thuis Twente en de Organisatie voor Zorg en Jeugdhulp in Twente. SamenTwente legt dwarsverbanden tussen de werkvelden van de partners om de dienstverlening en het uitvoeren van zorgtaken te verbeteren. De samenwerking vindt dus op verschillende terreinen plaats en versterkt elkaar.

Wij hebben gezien dat goed werkende regionale ecosystemen een krachtige impuls kunnen geven aan de ontwikkeling van de brede welvaart in een regio. Daarbij is het van belang dat de bij zo'n ecosysteem betrokken partijen een gezamenlijk gedragen visie hebben die aansluit bij het karakter van de regio. En ook: dat er actieve betrokkenheid is vanuit lokale en provinciale overheden, kennisinstituten, bedrijven én inwoners. Cruciaal

zijn voorts een structureel commitment van bepalende partijen (burgemeesters van kerngemeenten, een ziekenhuis, een universiteit of hogeschool, toonaangevende ondernemers en werkgevers) én langjarige financiering voor een goede ondersteunende basis (een campusdirectie, regio- of programmabureau) die de inhoud van de opgaven en de netwerken met elkaar verbindt.



3 STEUN VOOR REGIO'S VANUIT RIJK EN EU

Hoe gaat de rijksoverheid om met de in het vorige hoofdstuk beschreven achterstanden in 'perifere' regio's? Om ons een beeld te vormen van de mate waarin er beleidsmatig aandacht is voor de verschillende regio's in Nederland, hebben we de geldstromen van het Rijk naar de regio's in Nederland in kaart gebracht. Ook zijn we nagegaan hoe deze geldstromen zich verhouden tot de ondersteuning die de EU biedt aan regio's binnen de EU-lidstaten.

3.1 Rijksinvesteringen in regio's

3.1.1 Uitkeringen vanuit Gemeentefonds

De belangrijkste geldstroom van het Rijk naar regio's loopt via uitkeringen aan gemeenten, die in beginsel bestemd zijn voor de bekostiging van gemeentelijke basistaken. Het belangrijkste deel daarvan loopt via het Gemeentefonds; zie tabel 1.

Tabel 1: Inkomstenbronnen van gemeenten 2021

Inkomstenbron	Omvang in miljarden euro's	Omvang in procenten
Gemeentefonds	**35,1**	**51,8%**
• Algemene uitkering	29,2	43,1%
• Decentralisatie-uitkering	5,9	8,7%
Specifieke uitkeringen	**10,9**	**16,1%**
• Gebundelde uitkeringen	6,4	9,5%
• Overige specifieke uitkeringen	4,5	6,7%
Overige inkomsten	**21,9**	**32,1%**
• Onroerendzaakbelasting	4,7	6,9%
• Overige belastingen	1,7	2,7%
• Heffingen/rechten/leges	5,1	7,2%
• Overige inkomsten	10,4	15,4%
Totaal	**67,9**	**100%**

Bron: gebaseerd op, BZK (2021a), BZK (2022f), BZK (2022g) en CBS (2022)

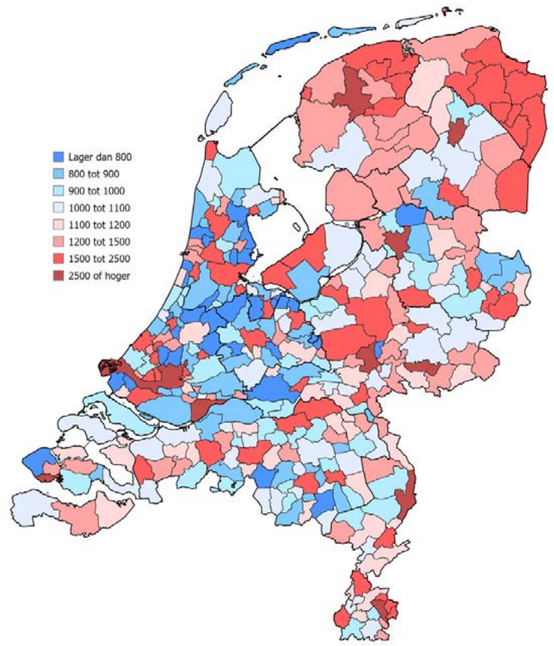
Een deel van de inkomsten uit het Gemeentefonds en de specifieke uitkeringen is bestemd voor beheer, onderhoud en exploitatie van plaatselijke publieke voorzieningen. Een ander deel van de inkomsten is bedoeld voor het bieden van zorg en ondersteuning aan inwoners, bedrijven en organisaties. Gemiddeld over Nederland is de verhouding tussen de uitgaven voor instandhouding van voorzieningen en die voor zorg voor en ondersteuning van inwoners ongeveer 50/50.

Regio's die ver van de Randstad vandaan liggen, ontvangen relatief veel geld uit het Gemeentefonds, vooral vanwege de hoge kosten voor zorg en ondersteuning die zij hebben in het sociaal domein (Divosa, 2021); zie figuur 8. Bij de verdeling van de algemene uitkering wordt behalve met de hogere kosten ook rekening gehouden met de mogelijkheden van gemeenten om zelf inkomsten te verwerven, door middel van belastingen (vooral onroerendzaakbelasting).[14]

Dat 'perifere' regio's relatief veel geld uit het Gemeentefonds ontvangen, is niet verrassend. De verdeelsleutel die het Rijk hanteert voor het Gemeentefonds is namelijk ontworpen om tegemoet te komen aan kostenverschillen tussen gemeenten die het gevolg zijn van onder meer sociaaleconomische kenmerken. Gemeenten waar sprake is van meervoudige achterstanden op het gebied van arbeidsparticipatie, inkomen, ouderenzorg, jeugdhulp, doelgroepenvervoer, culturele voorzieningen enzovoort, hebben logischerwijs te maken met hogere kosten en ontvangen om die reden dus ook hogere bijdragen uit het Gemeentefonds. Het is daarmee de weerspiegeling van de achterstanden in die regio's: omdat ze structureel achterlopen krijgen gemeenten meer geld om zorg en ondersteuning te bieden en de negatieve effecten van de achterstanden te compenseren. Ook is de waarde van de onroerende zaken in die gebieden doorgaans lager, waardoor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds hoger is.

14 In figuur 8 zijn de volgende uitkeringen meegenomen: uit de Algemene uitkering de clusters Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning, Samenkracht en burgerparticipatie en Volksgezondheid; uit de decentralisatie-, integratie- en specifieke uitkeringen de Gebundelde uitkering (Participatiewet + IOAW + IOAZ + levensonderhoud beginnende zelfstandigen Bbz 2004), Voogdij/18+, Beschermd wonen, Participatie, Inburgering, Aanpak discriminatie en bevorderen samenleven, Aanpak laaggeletterdheid, Aanpak lerarentekort G4, Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren, Armoedebestrijding kinderen, Brede aanpak dak- en thuisloosheid, Brede school sport en cultuur (combinatie functie), Gezond in de stad, Handhaving quarantaine (covid 19), Jeugd, Jeugd aan zet, Jeugdhulp aan kinderen in een AZC, Koplopergemeenten Cliëntondersteuning, Maatschappelijke begeleiding, Maatschappelijke opvang, Programmabureau Sociaal domein, Versterking arbeidsmarktregio's, Voorschoolse voorziening peuters, Vrouwenopvang, Onderwijsachterstandenbeleid, Educatiebudget.

Figuur 8: Uitkeringen die gemeenten in 2021 ontvingen ter ondersteuning van inwoners, berekend in euro's per hoofd van de bevolking



Bron: COELO, 2022

Het geld dat gemeenten ontvangen via het Gemeentefonds en de specifieke uitkeringen is zoals gezegd (voor een deel) bedoeld voor het *in stand houden* van het lokale voorzieningenniveau, niet voor *investeringen in de uitbreiding* daarvan om daarmee de sociaal-economische structuur blijvend te versterken en de achterstanden structureel en systematisch in te lopen. Daarbij komt dat de decentralisaties van taken naar gemeenten, met name die in het sociaal domein in 2015 (die gepaard gingen met forse bezuinigingstaakstellingen) en de bezuinigingen op de gemeentelijke organisatie na de financiële crisis van 2008, ertoe hebben geleid dat de kosten voor zorg en ondersteuning een steeds groter deel van de gemeentelijke begrotingen zijn gaan vormen (BDO, 2021; Verhagen, 2019). De stapeling van zorgbehoefte wordt in de verdeling in het gemeentefonds vooral ondervangen door het honoreren van de centrumfunctie van steden. Landelijke gemeenten met een stapeling van zorgvragen lijken daardoor minder goed bediend te worden. Gemeenten zijn daardoor minder gaan investeren en zijn gaan interen op hun reserves. Investeringen in nieuwe opgaven op het gebied van woningbouw, klimaat en energie worden al jaren vooruitgeschoven. En hoewel gemeenten alles op alles zetten om ingrijpende bezuinigingen op het voorzieningenniveau te voorkomen en lastenverhoging voor de burger zo lang mogelijk uit te stellen, is er voor de instandhouding van lokale publieke voorzieningen steeds minder geld beschikbaar en neemt het aanbod van sportfaciliteiten, bibliotheken, buurthuizen enzovoort steeds verder af (CEBEON, 2021). Dit is een landelijk verschijnsel, maar in regio's waar ook op andere terreinen het voorzieningenniveau voortdurend verschraalt, heeft dit veel meer impact op de regionale brede welvaart. De staatssecretaris Cultuur en Media heeft recent een beleidswijziging aangekondigd om deze neerwaartse ontwikkeling voor wat betreft bibliotheekvoorzieningen tegen te gaan door de bereikbaarheid voor iedereen centraal te stellen (zie kader).

Aandacht voor toegankelijke bibliotheekvoorzieningen

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wil dat iedere inwoner binnen een redelijke afstand toegang heeft tot een volwaardige openbare bibliotheekvoorziening. De gemeenten ontvangen hiervoor en specifieke uitkering. Dat geld gaat met voorrang naar (1) gemeenten zonder fysieke bibliotheek, (2) gemeenten met grote maatschappelijke opgaven en (3) niet-stedelijke regio's. Er geldt wel een gemeentelijke cofinanciering van indicatief 20%. Gemeenten kunnen zich met deze specifieke uitkering voorbereiden op de bibliotheekzorgplicht die vanaf 2025 gaat gelden. Vanaf 2025 krijgen ze structureel € 53,7 miljoen in het gemeentefonds voor een bibliotheekzorgplicht (OCW, 2022).

3.1.2 Andere uitkeringen naar de regio

Naast de rechtstreekse geldstromen van de rijksoverheid naar gemeenten in de regio, ontvangen ook provincies geld dat ten goede komt aan regio's. Vanuit het reguliere rijksbeleid worden bovendien diverse voorzieningen en maatschappelijke organisaties met een regionale oriëntatie rechtstreeks bekostigd. Denk hierbij aan zorginstellingen, onderwijsinstellingen, politie en dergelijke.

De verdeling van veel van deze rijksbudgetten over Nederland is gebaseerd op algemene kenmerken en normen. Globaal komen deze tegemoet aan de verschillen in kosten die in de verschillende gebieden in het land gemaakt moeten worden voor de betreffende voorzieningen. Een aantal van de regio's die we hebben onderzocht heeft echter te maken met uitzonderlijke structuurkenmerken, zoals een grote uitgestrektheid, het ontbreken van een centrumstad, grensligging en dergelijke. Het valt ons op dat de nationale verdeelsleutels weinig rekening houden met dergelijke bijzondere kenmerken.

3.1.3 Investeringen in economische structuur, groei en bereikbaarheid

Het beleid voor investeringen in ruimtelijk-economische en sociaal-economische structuurversterking richt zich al vele jaren op het creëren van *maximale welvaart voor Nederland als geheel*. Het valt in dat licht op dat de investeringen voor economische structuurversterking zich in de praktijk hoofdzakelijk concentreren op stedelijke regio's, en dan vooral die in het westen van het land. Recent heeft de regio Eindhoven zich daarbij gevoegd.[15] Dit lijkt samen te hangen met de enge interpretatie die in het rijksbeleid wordt gegeven aan de zinsnede 'maximale welvaart'. Doordat welvaart wordt opgevat als nationale welvaart, ongeacht waar die welvaart vandaan komt of neerslaat, houdt het maximeren daarvan automatisch in dat er dáár moet worden geïnvesteerd waar een euro de meeste euro's oplevert. Oftewel: in gebieden waar volop kansen liggen, vaak omdat ze zijn aangehaakt op de wereldeconomie. Voorbeelden van dit 'macroperspectief'[16] op doelmatigheid uit de voorbije decennia zijn het Mainportbeleid en het Topsectorenbeleid.

15 In bijlage 3 bespreken we enkele voorbeelden van dergelijke rijksinvesteringen.
16 Met de term 'macroperspectief' doelen wij op een benadering waarin het doel om de financieel-economische nationale welvaart te maximaliseren centraal staat, en waarin alleen binnen dit 'smalle' (i.e. puur financieel-economische) kader wordt gekeken naar kosten en baten.

Een gevolg van deze benadering is dat economisch al krachtige regio's volop profiteren van de overheidsinvesteringen in structuurversterking, terwijl het voor economisch achterblijvende gebieden lastig is om aanspraak te maken op dergelijke geldstromen.

Ook bij andere investeringsbeslissingen hanteert het Rijk in veel gevallen criteria die zijn gebaseerd op een financieel georiënteerde maximale welvaartsbenadering, waarin het voortbouwen op bestaande kracht centraal staat. Zo kijkt de overheid bij het beoordelen van aanvragen voor een bijdrage uit het Nationaal Groeifonds als eerste naar het effect dat ingediende projecten naar verwachting zullen hebben op het bruto binnenlands product (bbp) (Rli, 2021a). Zo'n criterium pakt nadelig uit voor regio's die te maken hebben met meervoudige achterstanden. Omvangrijke positieve bbp-effecten zijn immers sneller te verwachten in economische concentratiegebieden dan elders.

Een derde voorbeeld in dit verband zijn de infrastructuurinvesteringen in het kader van het 'Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport' (MIRT). De politiek heeft ervoor gekozen de investeringsbeslissingen op dit terrein te baseren op de verwachte knelpunten in het landelijke infrastructuurnetwerk. De zogenaamde Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) verschaft inzichten die op zichzelf beleidsneutraal zijn. Naast mobiliteit en de capaciteit en robuustheid van de netwerken geeft de IMA ook prognoses voor de bereikbaarheid van banen en voorzieningen en effecten van mobiliteit op verkeersveiligheid en emissies. Tevens wordt de klimaatgevoeligheid van de netwerken in kaart gebracht (IenW, 2021). In een eerder advies heeft de Rli geconstateerd dat in de praktijk de resultaten van de IMA – en dan met name de vraag waar files of andere knelpunten op het infrastructuurnetwerk worden verwacht – worden gebruikt als basis voor een politieke prioriteitenlijst voor investeringsbeslissingen (Rli, 2021b). Ondanks de breedte van de IMA lijkt het ijkpunt voor beslissingen daarbij niet de brede welvaart, maar het faciliteren van mobiliteit, mede in het licht van de actuele woningbouwopgave. Gevolg hiervan is dat de beschikbare budgetten vooral terechtkomen in economisch sterke en dichtbevolkte gebieden, terwijl investeringen ten behoeve van de ontwikkeling van de sociaal-economische structuur van regio's die al op achterstand staan achterblijven. Het kabinet maakte op 14 november 2022 de verdeling bekend van het MIRT-infrastructuurbudget voor de komende tien jaar (IenW & VRO, 2022). Maar liefst 65% van de beschikbare € 7,5 miljard blijkt naar de Randstad te gaan. Als de regio Eindhoven daarbij wordt opgeteld, gaat het om ongeveer 72%. Naar aanleiding van dit nieuws schreef sociaal geograaf F. Milikowski op 18 november 2022 een kritisch opiniestuk in NRC, getiteld *Vervoersarmoede is nu ook in Nederland een probleem*. Daarin verwoordt zij treffend wat de gevolgen zijn wanneer de overheid een smal afwegingskader hanteert bij het investeren in bereikbaarheid:

> *"Wie bepaalt of een goede trein- en busverbinding het geld en de moeite waard is? […] In de praktijk worden besluiten over grote infrastructurele projecten genomen aan de hand van een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse […]. Daarin worden de kosten van de aanleg afgezet tegen de inkomsten die de nieuwe infrastructuur zal genereren. […] De uitkomst van de rekensom hangt af van de factoren die worden meegewogen.*

Nu wordt er vooral gekeken naar concreet aanwijsbare economische groei en toename van werkgelegenheid. Factoren als gezondheid, gelijkheid en rechtvaardigheid, het gevoel je te kunnen ontwikkelen en ontplooien […] en volwaardig deel uit te maken van de samenleving, spelen in die berekeningen geen rol. […]
Doordat goed openbaar vervoer niet meer wordt gezien als een fundamenteel onderdeel van een vitale, eerlijke en toekomstbestendige samenleving maar enkel als een verhandelbaar product, is een rekensom van eenduidige kosten en baten het enige afwegingskader. Deze benadering leidt tot een zichzelf versterkend effect waarin de aandacht steeds meer komt te liggen op de winstgevendste trajecten en de krachtigste nationale en regionale netwerken, terwijl kwetsbare dorpen, steden en regio's met weinig inwoners, voorzieningen en economische dynamiek steeds meer verbindingen met de buitenwereld verliezen."

De achterliggende aanname bij de hiervoor beschreven investeringskeuzes is dat het maximaliseren van economische welvaartsgroei voor Nederland als geheel uiteindelijk indirect ook zwakkere regio's ten goede komt.
Deze aanname klopt echter niet, zo blijkt onder andere uit een studie van Oevering & Raspe (2020). De onderzoekers laten zien dat de grote economische regio's in Nederland zich de afgelopen jaren steeds meer hebben versterkt, terwijl de kleine(re) regio's aandeel in de economie hebben verloren. Sterke regio's trekken de regio's met achterstanden niet mee omhoog, maar zuigen deze juist leeg. Dit proces wordt versterkt doordat in de private sector vergelijkbare keuzes worden gemaakt. Bedrijven concentreren hun vestigingen steeds vaker in stedelijke gebieden, waar ze goed bereikbaar zijn voor hun klanten en gemakkelijker goed geschoold personeel kunnen aantrekken. De verschillen tussen regio's worden daardoor nog groter.

3.1.4 Vestiging van (semi)publieke instellingen en diensten

Bij de vestiging van (semi)publieke instellingen en diensten is een soortgelijke ontwikkeling waarneembaar. Er is hier sprake van een gestaag voortgaande opschaling en concentratie, die ten koste gaat van de aanwezigheid van publieke diensten in 'perifere' regio's. Voorbeelden zijn de vorming van de Nationale Politie (en daarmee de opheffing van de 25 regiokorpsen), de versobering van openbaarvervoersdiensten, de vorming van grote scholenkoepels en de concentratie van gespecialiseerde ziekenhuiszorg (zie ook § 2.2.3 over de concentratie van kinderhartchirurgie).

In het landelijk beleid zijn bovendien allerlei prikkels ingebouwd om marktwerking te bevorderen en de efficiëntie van de bedrijfsvoering te verhogen, vaak in combinatie met het doorvoeren van decentralisaties en kortingen op het budget. De rijksoverheid maakt haar afwegingen over de kwaliteit en efficiëntie van (semi)publieke diensten generiek voor het hele land. Daarbij kijkt zij vooral naar de kosten en baten van de primaire functie van de betreffende publieke dienst. Er bestaat, met andere woorden, óók op dit punt de neiging om vanuit een 'macroperspectief' naar doelmatigheid te kijken, zonder daarbij de maatschappelijke waarde van publieke diensten, gegeven de lokale of regionale omstandigheden, mee te wegen in de besluitvorming. Hierdoor draagt het overheidsbeleid bij aan wat we in hoofdstuk 2 'stapeling van verschraling' hebben genoemd.

3.1.5 Bevordering van brede welvaart in de regio

Zoals we in de voorgaande twee subparagrafen hebben geschetst, pakken veel onderdelen van het beleid ongunstig uit voor de 'perifere' regio's in ons land. Daar staat tegenover dat de rijksoverheid de laatste jaren meer aandacht heeft gekregen voor het verbeteren van (onderdelen van) de brede welvaart vanuit een regionaal perspectief. Voorbeelden zijn het 'Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid', het programma 'Mooi Nederland', de aanpak van de NOVEX-gebieden[17], de Regio Deals en het Regionaal Investeringsfonds mbo.[18] Ook op het vlak van gezondheid heeft het Rijk de afgelopen periode een breed palet aan programma's gelanceerd of financieel ondersteund. Het gaat om programma's die veelal lokaal of regionaal worden uitgevoerd, zoals 'Kansrijke Start', 'GezondIn', 'Vitaal ouder worden voor iedereen', Eén tegen eenzaamheid' en 'Een rookvrij leven voor iedereen'. Vanuit deze programma's zijn soms ook financiële middelen beschikbaar, in aanvulling op de middelen die gemeenten vanuit het Gemeentefonds ontvangen voor de uitvoering van taken in het kader van de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet.

De Regio Deals die we in § 2.2 al even noemden, zijn samenwerkingsprojecten tussen de rijksoverheid en regionale partners. De projecten richten zich expliciet op het vergroten van de regionale brede welvaart. Er wordt over een periode van vier jaar geïnvesteerd in regionale kansen om de kwaliteit van leven, wonen en werken van inwoners en ondernemers in de verschillende regio's te verbeteren. Elke regio kan zelf met plannen en ideeën komen, die verscheidene beleidsterreinen kunnen bestrijken. Het derde kabinet-Rutte stelde in 2017 € 950 miljoen beschikbaar voor de Regio Deals in de periode 2018-2022. Het huidige kabinet heeft aanvullend € 900 miljoen beschikbaar gesteld voor nieuwe Regio Deals in de periode 2022-2025.

Tabel 2 toont de landelijke spreiding en omvang van de Regio Deals die in de eerste vier tranches zijn afgesloten.

Vergeleken met de hiervoor besproken reguliere geldstromen vanuit het Gemeentefonds gaat het om beperkte budgetten. In de volgende paragraaf laten we zien dat de EU aanzienlijk meer geld uittrekt om de achterstand van minder begunstigde regio's in Nederland te verkleinen. Wij zien ook dat in andere Europese landen de nationale overheid voor een actievere inzet richting regio's kiest. Zo sloot Frankrijk in 2020 een akkoord met de Franse regio's en maakte daarvoor € 44,6 miljard vrij. Italië bijvoorbeeld, maakte in de periode 2014-2020 een bedrag van ruim € 95 miljard vrij voor ondersteuning van regionale ontwikkeling in het hele land, in het bijzonder de regio's die achterlopen (OECD, 2020). Ook heeft Italië al decennialang een minister voor regionale zaken.

17 NOVEX staat voor Nationale Omgevingsvisie Extra. NOVEX-gebieden zijn gebieden waar diverse urgente nationale ruimtelijke opgaven spelen. Rijk en regio werken voor deze gebieden samen aan een ontwikkelperspectief en een bijbehorende uitvoerings- en investeringsagenda.

18 Het Regionaal Investeringsfonds mbo als doel om het mbo-onderwijs en regionale arbeidsmarkten beter op elkaar te laten aansluiten door samenwerking tussen onderwijsinstellingen, overheden en regionaal bedrijfsleven te stimuleren.

Tabel 2: Omvang Regio Deals in voorbeeldregio's

Regio	Regio Deals in miljoenen euro's tranche 1 t/m 3 (2018-2022)	Regio Deals in miljoenen euro's tranche 4 (2023)
De Veenkoloniën	15	
Kop van Noord-Holland	5	
Twente	30	25
Zeeuws-Vlaanderen	7,5	30*
Parkstad Limburg	40	25

* De €30 miljoen in tranche 4 betreft de Regio Deal North Sea Port District die een ruimer gebied omvat dan de voorbeeldregio Zeeuws-Vlaanderen. Het gaat om het internationale havengebied dat zich uitstrekt van Vlissingen en Borssele via Terneuzen naar Zelzate, Evergem en Gent.

3.2 EU-investeringen in regio's

De EU voert gericht investeringsbeleid om regio's binnen de EU-lidstaten te ondersteunen in de ontwikkeling van hun brede welvaart en om de verschillen tussen regio's te verkleinen. Het gaat voor de Nederlandse regio's waar sprake is van gestapelde achterstanden om substantiële investeringen, die een aanvulling vormen op de in de vorige paragraaf besproken programma's die bijdragen aan specifieke aspecten van brede welvaart. De geldstromen in het kader van het regionale EU-beleid worden toegekend aan zowel decentrale overheden, private partijen als kennisinstituten, die het geld mogen besteden aan projecten gericht op regionale ontwikkeling.[19]

19 In bijlage 3 hebben we een overzicht opgenomen van diverse Europese programma's en fondsen.

3.2.1 EU-beleid gericht op verkleining van regionale verschillen

Het regionale beleid van de EU (ook wel cohesiebeleid of structuurbeleid genoemd) heeft expliciet tot doel het economisch welzijn van alle regio's binnen de EU-lidstaten te verbeteren.[20] Op die manier wil de EU "de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's […] verkleinen."[21]

In het achtste Cohesieverslag (Europese Commissie, 2022) schrijft de Europese Commissie dat de regionale ongelijkheden in de EU zijn afgenomen. Niettemin doen zich nog steeds ongelijkheden voor. De komende dertig jaar zullen volgens de Europese Commissie drie ontwikkelingen medebepalend zijn voor het verloop van de regionale ongelijkheid in de EU: de groene transitie, de digitale transitie en de demografische veranderingen (zie kader).

20 Met 'regio's' worden in deze context zogenaamde NUTS-regio's bedoeld. NUTS staat voor Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques. Dit is de regionale indeling van het Europese statistiekbureau Eurostat. Deze indeling is ingevoerd om binnen de gehele EU vergelijkbare regio's te hebben.

21 Het cohesiebeleid omvat verschillende structuurfondsen waarmee projecten in alle EU-lidstaten financieel worden ondersteund: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds, en het Fonds voor een rechtvaardige transitie (FRT).

Groene transitie, digitale transitie en demografische veranderingen

- Met ‘groene transitie’ verwijst de Europese Commissie naar haar beleidsdoel om Europa uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te maken, de economie met de inzet van schone technologie een impuls te geven, duurzame industrie en vervoer tot stand te brengen en milieuverontreiniging terug te dringen. In Nederlandse regio’s speelt in dit verband onder meer de vraag: welke middelen kunnen we inzetten om daadwerkelijk de overgang naar een schone circulaire economie te maken?
- Met ‘digitale transitie’ verwijst de Europese Commissie naar haar streven om bedrijven en overheden in alle lidstaten te laten beschikken over een nieuwe generatie technologieën en op die manier een digitale economie tot stand te brengen waaraan iedereen op gelijke voet kan deelnemen. Op dit moment is de EU (en tot op zekere hoogte ook Nederland) nog ‘digitaal verdeeld’, waarbij met name ouderen en mensen in minder ontwikkelde regio’s een achterstand hebben.
- Met ‘demografische veranderingen’ verwijst de Europese Commissie naar trends in diverse Europese regio’s, die tot problemen kunnen leiden. In de Nederlandse situatie gaat het dan vooral om bevolkingskrimp en vergrijzing, die het gevolg zijn van het wegtrekken van jongeren naar stedelijke gebieden. Regio’s met een grote afname van de bevolking kunnen worden getroffen door slechtere sociale voorzieningen, zoals gezondheidszorg, vervoer, IT-verbindingen, onderwijs en werkgelegenheid.

De groene en digitale transitie bieden volgens de Commissie niet alleen kansen, maar brengen ook veranderingen met zich mee die tot nieuwe regionale ongelijkheden kunnen leiden. Ook demografische veranderingen zoals vergrijzing en bevolkingskrimp vormen een potentieel risico: ze kunnen, als ze worden genegeerd, zowel de cohesie als de groei in regio’s ondermijnen.

Zonder een duidelijke visie op hoe om te gaan met al deze veranderingen bestaat volgens de Europese Commissie het gevaar dat mensen het gevoel krijgen dat hun stem niet wordt gehoord en dat er geen rekening wordt gehouden met de gevolgen van de transities voor hun directe omgeving. Dat kan de ontevredenheid over instituties aanwakkeren. De Commissie vindt het daarom essentieel om te bevorderen dat er meer banen komen in groene en digitale sectoren en eventuele tekorten aan vaardigheden te verhelpen, rekening houdend met de regionale context (Europese Commissie, 2022; 2021a).

Aanvullend op het cohesiebeleid heeft de Europese Commissie in juni 2021 een langetermijnvisie gepresenteerd voor de plattelandsgebieden in de EU (Europese Commissie, 2021b). Om ook inwoners van plattelandsgebieden te laten meeprofiteren van de groene en de digitale transitie, is volgens de Commissie gebiedsgericht beleid nodig dat rekening houdt met de diversiteit van de EU-gebieden, hun specifieke behoeften en hun relatieve sterke punten. De Commissie ontwikkelt op dit moment een plattelandspact en een EU-actieplan voor het platteland. Deze initiatieven zullen worden verbonden met het Europese landbouwbeleid en met het cohesiebeleid en de bijbehorende EU-fondsen. In het EU-actieplan wil de Commissie ook

concrete projecten opnemen die de langetermijnvisie voor plattelandsgebieden ondersteunen.

3.2.2 Europese subsidies voor regionale projecten

De afgelopen jaren zijn de bijdragen die Nederlandse regio's vanuit de EU hebben ontvangen, aanzienlijk geweest. Tabel 3 geeft het totaal aan Europese subsidies weer dat in de programmaperiode 2014-2020 is toegekend aan de vijf voorbeeldregio's die wij voor dit advies onder de loep hebben genomen.[22] Opvallend is dat deze bijdragen veel hoger zijn dan de bijdragen die de rijksoverheid aan de regio's verstrekt in het kader van de Regio Deals. Terwijl de bijdragen die regio's ontvangen in het kader van de Regio Deals variëren van € 5 miljoen tot maximaal € 40 miljoen (BZK, 2022e), gaat het bij de EU-ondersteuning om een veelvoud daarvan.

Tabel 3: EU-subsidiebedragen per voorbeeldregio, periode 2014 - 2020

Regio	Europese subsidie (€)
Kop van Noord-Holland	43.951.847
Parkstad Limburg	97.509.453
Twente	379.113.654
Veenkoloniën	89.883.958
Zeeuws-Vlaanderen	73.866.198
Totaal	**684.325.110**

Bron: ERAC, 2022

22 In bijlage 3 is meer detailinformatie opgenomen over de Europese uitkeringen aan de voorbeeldregio's.

Het Europese subsidiegeld dat de Nederlandse regio's ontvangen, is afkomstig uit verschillende EU-programma's en -fondsen. Elk Europees programma richt zich op een bepaald type doelstellingen en een bepaald type ontvangers. De nadruk van de Europese bijdragen in Nederland ligt op 'economie en innovatie' voor onderzoek en kennis, op 'onderwijs en arbeidsmarkt' en 'mobiliteit en infrastructuur'. Provincies spelen een belangrijke rol in het aantrekken van Europese bijdragen aan regionale projecten en programma's.

3.3 Slotsom

De investeringen van de rijksoverheid in de structurele ontwikkeling van de door ons onderzochte regio's blijven achter bij de investeringen in al economisch krachtige gebieden. Bovendien blijven de nationale investeringen in de voorbeeldregio's ver achter bij de Europese investeringen aldaar. De steun van het Rijk voor lokale overheden houdt wel rekening met achterstanden in brede welvaart die er zijn, maar richt zich onvoldoende op het structureel tegengaan van dergelijke achterstanden. Andere Europese landen doen dat anders.



4 CONCLUSIES

We hebben in de voorgaande hoofdstukken vastgesteld dat in tal van regio's in ons land sprake is van achterstanden, zowel in termen van een afbrokkelend voorzieningenniveau als in termen van een beperkte benutting van de sterke punten in de regio. Ook hebben we geconstateerd dat deze achterstanden deels voortvloeien uit het landelijk beleid en de rolinvulling van de rijksoverheid.

Wij menen dat de verschillen tussen regio's niet alleen problematisch zijn voor de regio's die op achterstand staan, maar ook voor Nederland als geheel. Immers, wanneer brede welvaart structureel ongelijk is verdeeld tussen regio's, kan dit consequenties hebben voor het vertrouwen van inwoners van minder bedeelde regio's in de overheid en overheidsinstituties (OECD, 2018). Nederland als nationale eenheid trekt langzaam maar zeker scheef.

Wij hebben in vijf regio's veel mensen gesproken die zich nauwelijks meer herkennen in de rijksoverheid en die het gevoel hebben dat 'hun' overheid geen recht doet aan wat zij belangrijk vinden en in hun regio nodig hebben. Zij voelen zich niet gezien, laat staan begrepen. Dat zagen we eerder al in rapporten over 'afgehaakt Nederland' (De Voogd & Cuperus, 2022) en 'regionaal maatschappelijk onbehagen' (Van den Berg & Kok, 2021). In deze analyse voegen wij daaraan toe dat men daar ook feitelijk alle reden toe

heeft. De ‘perifere’ regio is een gebied dat kampt met achterstanden op tal van terreinen en wordt onmiskenbaar door het sectoraal rijksbeleid op verschillende terreinen nog verder achtergesteld. Deze gestapelde achterstanden zijn daarmee een gegeven dat mede het gevolg is van overheidsbeleid dat sterke centra sterker maakt en daarmee regio’s verder verzwakt.

Dit alles is zorgelijk voor de regio’s die het betreft, voor de mensen die daar wonen en de bedrijven die daar ondernemen. Maar ook voor Nederland als geheel. Want op den duur kan een gebrek aan vertrouwen en betrokkenheid van grote groepen burgers (a) de democratische gemeenschap die Nederland vormt, ondermijnen en (b) de realisatie van allerlei nationale doelstellingen ernstig bemoeilijken – zoals de noodzakelijke transities in het energiesysteem, de landbouw en de economie. Nederland kan zijn nationale problemen niet oplossen zonder de kracht en het potentieel van alle regio’s. Zo beschouwd is een investering in regio’s met achterstanden een investering in heel Nederland. Een investering die bovendien broodnodig is: om de toekomst van nationale eenheid te verzekeren en om de kans op succesvolle transities rond nationale opgaven te vergroten.

Op basis van onze bevindingen komen wij tot vijf conclusies, die we in dit hoofdstuk bespreken.

4.1 Te weinig oog in rijksbeleid voor sociaal belang van voorzieningen in regio’s

De mogelijkheden die mensen hebben om deel te nemen aan de samenleving en de brede welvaart die mensen ervaren zijn voor een groot deel afhankelijk van de aanwezigheid van voorzieningen in de nabije omgeving. In je eigen woonomgeving naar school kunnen gaan, boodschappen kunnen doen, de huisarts of de bibliotheek kunnen bezoeken, kunnen trainen met je team op je sportclub, erop kunnen vertrouwen dat er iemand voor je zorgt als je het zelf niet meer kunt – al dit soort dingen zijn van grote betekenis voor de leefbaarheid en de aantrekkelijkheid van een regio. Of je als ondernemer je vacatures nog kunt vervullen met goed opgeleid personeel, hoe lang je moet rijden om een zieke ouder of partner te bezoeken en hoe lang je moet wachten op de bus en of je in de avond überhaupt nog thuis kan komen, zijn dagelijkse zorgen die het leven in de regio bepalen. Ze bepalen hoe mensen hun dag indelen en organiseren en op langere termijn werken ze door in de beslissing van ondernemers om al dan niet uit de regio te vertrekken, in verhuisbewegingen van jongeren, in de gezondheid van mensen, in de werkgelegenheid – en de sociale, mentale en fysieke gevolgen die daaruit voortkomen. Voorzieningen vormen een basis waarop het leven zich voltrekt; als die basis steeds kleiner en zwakker wordt, dan werkt dat door in het leven van vandaag en morgen en de leefbaarheid van de regio.

De waarde die publieke voorzieningen hebben voor het sociale leven in een gemeenschap is groter dan de primaire functie die ze vervullen. In niet-stedelijke gebieden zijn publieke voorzieningen ook de plek waar

‘kleine ontmoetingen’ plaatsvinden en dat heeft invloed op de onderlinge betrokkenheid en de veerkracht van gemeenschappen. Waar mensen elkaar meer ontmoeten, ontstaat gemakkelijker wederzijdse hulp en wordt er meer aan vrijwilligerswerk gedaan, bijvoorbeeld in verenigingen, bij de vrijwillige brandweer of in de lokale politiek (RIi, 2020). Het belang van publieke voorzieningen heeft dus zowel een fysieke kant (gemakkelijke toegang tot school, winkel, sportclub enzovoort) als een sociale kant (betrokkenheid van bewoners bij elkaar).

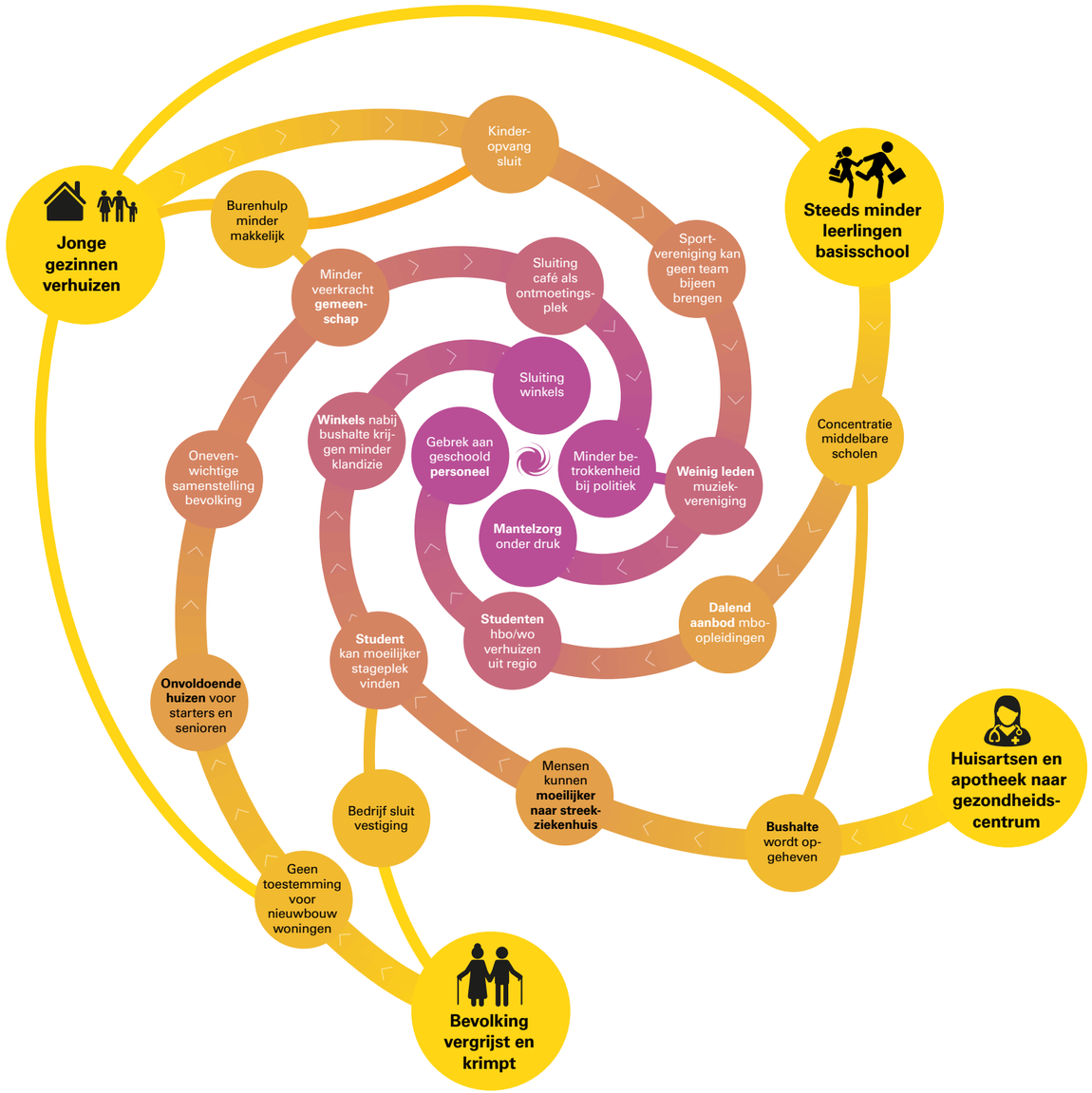
In het beleid dat de rijksoverheid in diverse sectoren voert, speelt het zojuist beschreven gemeenschapsperspectief nauwelijks een rol. Het Rijk maakt afwegingen over de kwaliteit en efficiëntie van (semi)publieke diensten vooral door vanuit een ‘macroperspectief’ naar doelmatigheid te kijken (zie § 2.2). De primaire functie van de betreffende (semi)publieke dienst staat daarbij centraal, zonder daarbij oog te hebben voor de specifieke, regiogebonden context; zie kader.

Concentratie van zorgvoorzieningen

Al jaren is er politiek debat gaande over de vraag hoe de acute zorg in Nederland toekomstbestendig kan worden georganiseerd (RVS, 2020a). De combinatie van een toenemende zorgvraag en schaarste op de arbeidsmarkt leiden ertoe dat kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg onder druk komen te staan. Slimmer organiseren van de zorg is nodig. De *kwaliteit* van de acute zorg is daarbij voor de rijksoverheid hét ankerpunt: er mag in Nederland op dat punt geen ongelijkheid bestaan en op kwaliteit mag niet worden beknibbeld (VWS, 2022). Dit leidt onvermijdelijk tot keuzes: welke vormen van acute zorg kunnen op welke locaties worden aangeboden? Zodra wordt besloten tot concentratie van bepaalde vormen van acute zorg, betekent dit voor minder dichtbevolkte regio’s vrijwel altijd dat de betreffende zorgvoorzieningen op grote(re) afstand komen te liggen.
De vraag of voor burgers in perifere regio’s ‘goede zorg’ hetzelfde is als ‘zorg van maximale medische kwaliteit’, wordt niet hardop gesteld. Maar die vraag is wel relevant. Immers, zorg heeft een grote sociale component en wordt veelal verleend in een keten van zorgpartners, die vaak in de eigen regio zijn gevestigd. Door de concentratie van zorgvoorzieningen staat ook deze keten steeds meer onder druk. Er zijn vergelijkbare ontwikkelingen te zien in bijvoorbeeld de huisartsenzorg en verloskundige zorg.

Het gebrek aan aandacht voor de specifieke belangen die in regio’s spelen rond de beschikbaarheid van publieke voorzieningen, heeft ertoe geleid dat scholen, huisartsen, ziekenhuizen enzovoort steeds vaker vanuit afwegingen op basis van een macroperspectief op doelmatigheid moeten besluiten om hun deuren te sluiten. Dit heeft negatieve consequenties voor de ándere functies die zo’n publieke dienst in de regio vervult. Omdat in sectoren als onderwijs, cultuur, infrastructuur, mobiliteit en zorg vergelijkbare doelmatigheidsafwegingen worden gemaakt en omdat óók gemeenten en andere overheden zulke afwegingen maken, versterken deze ontwikkelingen elkaar. Dat leidt tot een patroon van voortgaande verschraling van voorzieningen, zie figuur 9. De gevolgen die dit alles heeft voor het maatschappelijk leven en de regionale brede welvaart, blijven in ‘Den Haag’ veelal onopgemerkt.

Figuur 9: Spiraal van verschraling



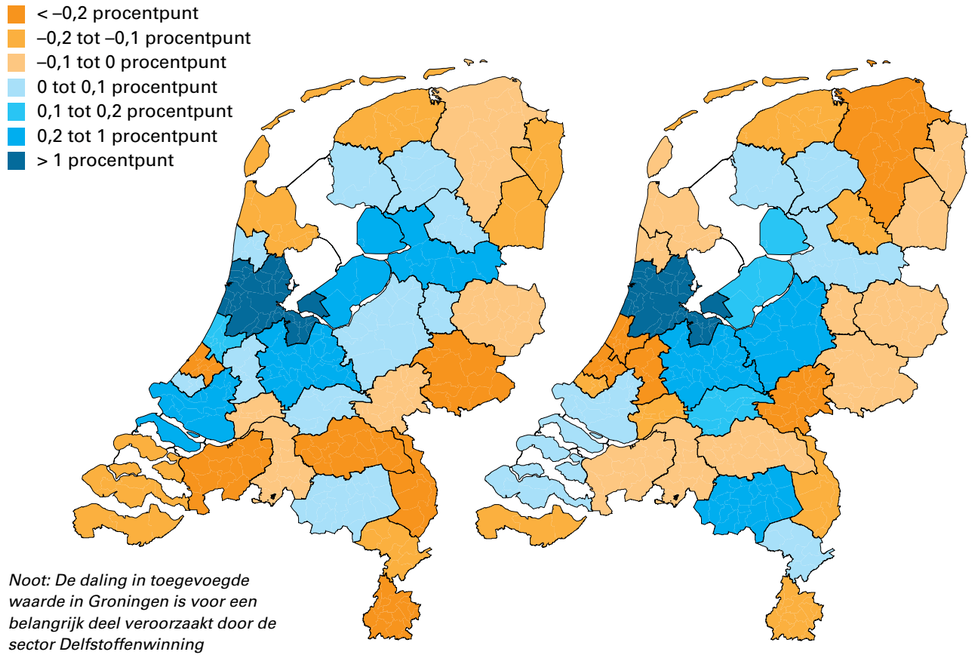
4.2 Kansen van 'perifere' gebieden belemmerd door beleidsfocus op sterke regio's

In hoofdstuk 3 hebben we vastgesteld dat de rijksoverheid in 'perifere' gebieden relatief weinig investeert in de opbouw van krachtige regio's. Grote investeringen in de ruimtelijk-economische en sociaal-economische structuur concentreren zich al decennialang vooral in economisch krachtige regio's die zijn aangesloten op de wereldeconomie, zoals de Randstad en de regio Eindhoven. De achterliggende aanname is dat deze sterke regio's de omliggende gebieden en 'de rest' mee omhoog trekken. Onderzoek laat echter zien dat het tegenovergestelde gebeurt en dat sterke regio's de andere gebieden juist verder leeg trekken. De beleidsaandacht voor regio's waar sprake is van achterstanden in brede welvaart beperkt zich hoofdzakelijk tot het bekostigen van de gevolgen van de bestaande achterstanden. Wat ontbreekt zijn gerichte investeringen in *structurele* oplossingen en kansen voor regio's buiten de economisch krachtige gebieden, op basis van een samenhangende toekomstgerichte visie op regionale ontwikkeling van brede welvaart. Het rijksbeleid plakt beperkt pleisters, op wonden die door dat beleid niet worden gedicht en onbedoeld soms juist telkens verder open worden getrokken.

Als gevolg van deze focus op sterke regio's wordt in ons land de verdeling van brede welvaart tussen regio's steeds schever; figuur 10 illustreert dit. De onevenwichtige rijksinzet leidt tot sterkere stedelijke regio's, maar tegelijkertijd tot een gestage verzwakking van de regio's met bredewelvaartsachterstanden. Door de afname van de economische dynamiek in die regio's trekken jongeren er bovendien steeds meer weg. Kortom:

de verschillen worden groter omdat dezelfde sectorale afwegingen en patronen die de verschillen groter maken onverminderd aan de orde zijn. Dat is zorgwekkend.

Figuur 10: Aandeel van regio's in werkgelegenheid en bruto toegevoegde waarde, 1996-2017



Noot: De daling in toegevoegde waarde in Groningen is voor een belangrijk deel veroorzaakt door de sector Delfstoffenwinning (gaswinning)

Data: CBS; LISA | ESB

Bron: Oevering & Raspe, 2020)

Een bijkomend effect van de focus in het rijksbeleid is dat de voortdurende groei en verdichting van hoogdynamische stedelijke regio's gepaard gaat met toenemende nadelige gevolgen voor de leefbaarheid van deze regio's – denk aan congestie, woningschaarste en milieuvervuiling. Hierop wijst ook Centraal Bureau voor de Statistiek in de *Regionale Monitor Brede Welvaart 2022* (CBS, 2022): de manier waarop de aanzienlijke economische welvaart waarvan op dit moment sprake is in de Randstad tot stand komt, zal er volgens het CBS toe leiden dat de leefbaarheid en leefomgevingskwaliteit in dit gebied op den duur onder druk zal komen te staan.

Zoals we in hoofdstuk 3 hebben beschreven (zie § 3.2.1) staat de nadruk die de rijksoverheid al decennialang legt op het maximaliseren van de (economische) welvaart van Nederland door te investeren in economisch krachtige regio's, in scherp contrast met het EU-beleid voor regio's in de lidstaten. De EU richt zich met haar beleid voor territoriale cohesie veel meer op de ontwikkeling van de regio's en tracht daarbij complementair te zijn aan het nationale beleid. De EU zet met haar beleid nadrukkelijk in op 'voldoende welvaart' voor alle regio's in plaats van 'maximale welvaart' voor Nederland als geheel. Voor regio's biedt dat soms een uitkomst, omdat het een tegenwicht biedt tegen de eenzijdigheid van het rijksbeleid. Tegelijkertijd is het onvoldoende basis om een sterkere regio op te bouwen. Daarvoor is ook een verandering van het rijksbeleid nodig.

4.3 Rijksondersteuningsprogramma's voor regio's te kort van duur en te kleinschalig

Dat er ook aandacht nodig is voor de brede welvaart in regio's buiten de economische kerngebieden van Nederland, vindt de laatste jaren geleidelijk meer weerklank in beleid. Met bijvoorbeeld de eerder in dit advies besproken Regio Deals (zie § 3.1.4) en het programma 'Regio's aan de grens' (BZK, 2022d) gebeurt dat expliciet. En ook in de aanpak voor de NOVEX-gebieden,[23] in het 'Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid' en het 'Nationaal Programma Landelijk Gebied' komen regio's die achterblijven in brede welvaart meer en meer in beeld. Wij signaleren echter dat deze actuele aandacht van het Rijk voor de regio op een aantal punten tekortschiet.

De regionale achterstanden in brede welvaart bestaan in veel gevallen al lange tijd. In diverse regio's hangen ze samen met ingrijpende veranderingen uit het verleden die nog steeds doorwerken in de samenleving. Denk aan de teloorgang van de textielindustrie in Twente, het verdwijnen van de turfwinning en strokartonindustrie in de Veenkoloniën en de mijnsluitingen in Zuid-Limburg. Het doorbreken van dit soort lang bestaande problematiek is een proces van lange adem, dat substantiële ingrepen vergt. Dat geldt zowel voor het wegwerken van regionale achterstanden als voor het benutten van regionale kansen. De beoogde veranderingen vergen doorgaans ten minste een generatie.[24] Er is dus langjarige beleidsinzet nodig met grootschalige investeringen die de brede welvaart in die regio's structureel versterkt.

In haar beleid ter bevordering van brede welvaart in regio's kiest de rijksoverheid op dit moment niet voor een langdurige investeringsinzet. De looptijd van de programma's beslaat meestal maar enkele jaren. Daardoor kunnen de beleidsinterventies bij een kabinetswisseling zo maar weer verdwijnen. Regio's hebben op die manier geen langjarige zekerheid en structurele resultaten blijven uit. Dit is niet alleen onwenselijk vanuit het oogpunt van de beoogde resultaten en een doelmatige en effectieve besteding van publiek geld, maar het brengt ook het risico met zich mee dat het elan van de samenwerkende regiopartijen na enkele jaren weer verdwijnt.

Ook van de vereiste grootschaligheid is geen sprake bij de investeringen in regio's met achterstanden. De beschikbare budgetten zijn relatief beperkt, niet alleen ten opzichte van de reguliere geldstromen vanuit het Gemeentefonds (zie § 3.1.1) en de rijksinvesteringen in economisch krachtige gebieden, maar ook ten opzichte van de budgetten die de EU ter beschikking stelt (zie § 3.2.2). Ondanks hun relatief grote omvang zijn de Europese subsidies niet afdoende om de aangetroffen achterstanden weg te nemen en de regionale brede welvaart structureel te ontwikkelen. Dit komt vooral doordat de sectorgebonden geldstromen van het rijksbeleid veel

23 Dit zijn gebieden waar diverse urgente nationale ruimtelijke opgaven spelen, die Rijk en regio samen aanpakken. Zie ook § 3.1.4.

24 Om de maatschappelijke oorzaken van gezondheidsachterstanden aan te pakken en ongezonde leefpatronen te doorbreken bijvoorbeeld, is volgens de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving beleid nodig met een looptijd van minimaal vijftien jaar (RVS, 2021a).

groter zijn, terwijl die vanuit hun 'macroperspectief' op doelmatigheid de beschreven patronen aanjagen.

4.4 Onvoldoende aandacht voor specifieke opgaven in grensregio's

Een groot aantal regio's waar sprake is van bredewelvaartsachterstanden ligt aan de landsgrens. In enkele van de voorbeeldregio's uit dit advies – Zeeuws-Vlaanderen, Parkstad Limburg en de Veenkoloniën – levert de grensligging potentiële voordelen op. Hier biedt de nabijheid van voorzieningen, werk en activiteiten aan de andere kant van de grens extra kansen (BZK, 2021b).

Het volledig benutten van de mogelijkheden 'over de grens' wordt in de praktijk nogal eens belemmerd door verschillen in wetten, regels en besluitvormingsprocessen. De knelpunten die hieruit voortkomen zijn in diverse publicaties gedetailleerd in beeld gebracht[25] en krijgen al jarenlang beleidsaandacht (BZK, 2022d).

Tegelijkertijd echter, zo hebben we in de voorgaande hoofdstukken van dit advies vastgesteld, is de aandacht voor grensregio's nog beperkt als het gaat om onderwerpen die in de grensregio's urgent en van groot belang zijn, zoals grensoverschrijdende vervoersverbindingen, het op peil houden van het onderwijsaanbod en het beheersen van ondermijnende criminaliteit. Dergelijke thema's hebben vanuit nationaal perspectief slechts beperkte betekenis, omdat het in grensregio's vaak om relatief kleine inwoneraantallen gaat en de (macro)economische betekenis beperkt is. Gerichte investeringen om op deze thema's verbetering te brengen in de grensregio's, blijven zodoende al vele jaren achterwege. In de afwegingen die het Rijk hierbij maakt speelt ook mee dat de maatschappelijke opbrengsten van een investering in een grensregio maar 'voor de helft' ten goede komen aan Nederland. In de beoordelingssystematieken worden ze daardoor niet volledig op waarde geschat.

Een treffend voorbeeld in dit verband vormt de overweging van het Rijk om vanuit het Mobiliteitsfonds geen geld uit te trekken voor een spoorverbinding tussen Gent en Terneuzen. De Commissie Nationaal Groeifonds (die besloot dat er dan maar geld voor de spoorverbinding moest komen uit het Nationaal Groeifonds), omschreef in april 2022 deze afweging als volgt:

> *"[…] het is de commissie duidelijk geworden dat de kans op bekostiging uit het Mobiliteitsfonds klein lijkt omdat het Mobiliteitsfonds […] is gericht op het oplossen van de grootste knelpunten en niet op economische ontwikkeling en het creëren van kansen. 'Rail Gent Terneuzen' komt niet als prioriteit boven in de Integrale Mobiliteitsanalyse. […] De commissie concludeert hieruit dat het project niet uit het Mobiliteitsfonds bekostigd zal worden." (Commissie Nationaal Groeifonds, 2022, p. 144)*

Wij concluderen dat grensregio's te lijden hebben onder het in hoofdstuk 3 gesignaleerde 'macroperspectief' op doelmatigheid in het rijksbeleid. Het

25 Zie bijvoorbeeld CPB (2015), Maastricht University (2019), Werkgroep grensbelemmeringen (2020) en Universiteit Utrecht, Universiteit Hasselt & LDR advocaten (2020).

ontbreekt aan gerichte investeringen in structurele oplossingen voor specifieke knelpunten die bewoners van grensregio's op achterstand plaatsen.

4.5 Gezag rijksoverheid in regio's onder druk

We hebben in de voorgaande hoofdstukken vastgesteld dat de contacten tussen het Rijk en regionale partijen de afgelopen twee decennia fors zijn afgekalfd. Het decentraliseren van bevoegdheden naar gemeenten en provincies is gepaard gegaan met een terugtrekkende beweging van de rijksoverheid uit 'perifere' regio's. 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).

Wij hebben bij onze regiobezoeken ondervonden dat de overheid als gevolg van deze ontwikkelingen aan herkenbaarheid heeft ingeboet. Veel mensen die wonen en werken in deze regio's hebben de indruk dat politici niet begrijpen wat er in de regio gaande is en dat landelijke maatschappelijke discussies ver af staan van de regionale realiteit en de regionale waarden. Dit leidt ertoe dat grote groepen mensen gefrustreerd raken, geen fiducie meer hebben in de politiek en zich soms ook afwenden van de samenleving.

In een onlangs verschenen publicatie stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur dat de overheid gezag verdient als zij 'bekwaam, betrouwbaar en betrokken' is (ROB, 2022). Daarvan is in de regio's al geruime tijd geen sprake meer. De bezoeken van ambtsdragers en ambtenaren van het Rijk zijn veelal incidenteel en volgens de mensen ter plaatse onvoldoende om goed op de hoogte te kunnen zijn wat er in de regio speelt. Het gezag van de overheid in de regio staat daardoor onder druk. De regio's zijn op hun beurt hun vanzelfsprekende aansluiting bij de landelijke netwerken deels kwijtgeraakt.

De afstand tussen Rijk en regio's is verder vergroot door de vormgeving van veel landelijke programma's en fondsen die op de regio's zijn gericht. De toekenning van budgetten is namelijk vaak opgezet als een competitie (dit geldt bijvoorbeeld voor de Regio Deals, het Nationaal Groeifonds en het Volkshuisvestingsfonds). Dit bevordert de concurrentie tussen regio's en plaatst het Rijk in een beoordelende positie. Het Rijk staat dan boven de regio, waar Rijk en regio juist naast elkaar zouden moeten staan.

De conclusies die wij in dit hoofdstuk trekken brengen ons tot het pleidooi voor een ander perspectief op het omgaan met regionale verschillen in brede welvaart. In de aanbevelingen in hoofdstuk 5 schetsen wij handvatten voor het aanpakken van die verschillen met als uitgangspunt dat onwenselijke verschillen moeten worden tegengegaan voor heel Nederland.



5 AANBEVELINGEN

5.1 Nieuw perspectief nodig: beleid waarin elke regio telt

Diverse regio's van Nederland hebben al gedurende lange tijd te maken met achterstanden. Dat komt voor een deel doordat bedrijvigheid zich concentreert in gebieden zoals de Randstad en de regio Eindhoven, waar zich een groot aanbod van werknemers, kennis en infrastructuur bevindt. In de regio's buiten deze economische centrumgebieden is het rustiger en stiller. Dat vormt enerzijds de charme van deze gebieden, maar gaat anderzijds gepaard met achterstanden op tal van bredewelvaartsaspecten.

De verschillen in brede welvaart worden in ons land de laatste jaren groter en het overheidsbeleid draagt daaraan bij. Buiten de economische centrumgebieden van Nederland verschralen en verdwijnen hoe langer hoe meer voorzieningen, onder andere op het gebied van bereikbaarheid, zorg, onderwijs en cultuur. Dit leidt tot sociaal-economische tekorten en ook tot gezondheidsachterstanden. Natuurlijk hebben wij ook gezien en gehoord dat veel mensen het leven in de regio's buiten de economische centrumgebieden van Nederland waarderen en koesteren om allerlei redenen: ruimte, sociale verbondenheid, landschap of rust. Maar we zien teveel onwenselijke achterstanden in brede welvaart. Onwenselijk, omdat ze de vitaliteit en leefbaarheid van gemeenschappen in de regio's ondermijnen en voor Nederland als geheel tot nadelige effecten leiden.

Wij hebben in hoofdstuk 4 vastgesteld dat er in het huidige rijksbeleid sprake is van een focus op economische centrumgebieden en dat de overheid geneigd is om vanuit een 'macroperspectief' op doelmatigheid te kijken naar investeringen en (semi)publieke voorzieningen, zonder daarbij oog te hebben voor de specifieke, regiogebonden context. Onderwerpen die urgent en van groot belang zijn in de regio's buiten de economische centrumgebieden, zoals openbaarvervoerverbindingen, het op peil houden van het onderwijsaanbod en het aanbod van zorg, hebben vanuit een nationaal macroperspectief op doelmatigheid slechts beperkte betekenis, omdat deze regio's dunner bevolkt zijn en hun bijdrage aan de nationale economische groei beperkter is.

Al met al richt het huidige rijksbeleid zich niet op het waarborgen van een basis van brede welvaart overal in het land. 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 de klimaatadaptatie en de noodzakelijke transities in het energiesysteem, de landbouw en de economie. De aanpak van deze opgaven heeft alleen kans van slagen als het *hele* land eraan kan bijdragen en kan meeprofiteren van het resultaat. Dat vraagt om veerkrachtige, vitale regio's en een goede relatie tussen Rijk en regio's. Daarnaast loopt de groei van de economisch sterke regio's tegen grenzen van leefbaarheid aan 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.

5.2 Onze aanbevelingen in beeld

We doen in dit advies een aantal concrete aanbevelingen voor de manier waarop de rijksoverheid in samenspraak met partijen in de regio kan komen tot structurele versterking en vergroting van de regionale brede welvaart. Dat zijn belangrijke aanbevelingen, waarvan wij hopen dat deze omarmd en doorgevoerd worden. Tegelijkertijd zijn deze aanbevelingen slechts een deel van dieper liggende noodzakelijke omslag in het beleid: het perspectief van de regio zou in elke afweging vanuit het Rijk aanwezig moeten zijn. Simpelweg door steeds de vraag te stellen of een afweging evenwichtig uitpakt voor alle regio's; hoe werkt een beslissing op rijksniveau in op wat elders overwogen en besloten wordt? Adviezen, structuren en programma's zijn wat dat betreft concretiseringen – maar géén vervangers – van iets veel fundamentelers: simpelweg de erkenning en het besef dat de regio er is, er toe doet en dat gevolgen van generieke keuzes daar uitmonden in specifieke consequenties. Die erkenning en dat besef moeten vaste onderdelen worden in de afweging van opties, maar ook al in de manier waarop vraagstukken, opgaven en oplossingen worden geformuleerd.

Verandering van perspectief en gedragsverandering van besluitvormers lijken gemakkelijk. Tegelijkertijd is het ook ingewikkeld, want het gaat om automatismen en gewoonten, die diep verankerd zitten in de alledaagse patronen, routines en systemen. Desondanks zijn die veranderingen

noodzakelijk. Dat hoeft niet in één keer goed, maar het moet wel nu meteen beginnen. In dagelijkse afwegingen, in het gesprek over beleid en in de manier waarop ‘Den Haag’ naar het land, en in het bijzonder de regio, kijkt. Dat is een opgave aan allen, door en voor iedereen.

Wij doen in dit advies drie hoofdaanbevelingen, die wij elk uitwerken in twee deelaanbevelingen. Figuur 11 hieronder geeft een samenvattend overzicht.

Figuur 11: Overzicht van onze aanbevelingen



Met onze aanbevelingen pleiten wij voor rijksbeleid met een sterkere oriëntatie op de regio. Een discussie over de vraag wat in bestuurlijke zin exact moet worden verstaan onder 'de regio' valt buiten het kader van dit advies. Zo'n staatsrechtelijke structuurdiscussie vergt veel tijd, zowel in de voorbereiding als in de besluitvorming. Wij vinden dat de grote en complexe maatschappelijke opgaven die in dit advies aan de orde zijn, hier niet op kunnen wachten.[26]

In onze analyse tekenen zich duidelijk regio's af waar sprake is van een stapeling van uiteenlopende achterstanden die elkaar versterken. Hoewel deze gebieden niet corresponderen met de bestuurlijke kaart van Nederland, is de maatschappelijke opgave evident. Wij zijn hierop ook al in diverse van onze afzonderlijke adviezen ingegaan (RVS, 2021b, 2022; ROB, 2010, 2021a, 2021b; Rli, 2019, 2021c).

Wij roepen regering en parlement op om de fundamentele staatsrechtelijke vragen niet uit de weg te gaan, maar evenmin te wachten met het nader invullen en uitvoeren van de aanbevelingen uit dit advies. Onze aanbevelingen vergen geen staatsrechtelijke aanpassingen en bovendien staat er te veel op het spel: het gaat om het terugdringen van onwenselijke verschillen binnen ons land.

26 Er liggen overigens al diverse adviezen over de bestuurlijke status van regio's: ROB (2010); ROB(2021b); en Elzinga (2022).

5.3 Onze aanbevelingen nader uitgewerkt

5.3.1 Herijk de reguliere beleids- en investeringslogica van het Rijk

Richt rijksbeleid op brede welvaart in álle regio's

Wij vinden dat in het beleid en de investeringskeuzes van de rijksoverheid niet langer het streven naar doelmatigheid vanuit nationaal perspectief het zwaarst mag wegen. De rijksoverheid moet zich ook rekenschap geven van de impact die haar beleid in regio's buiten de economische centrumgebieden kan hebben op de samenhang van voorzieningen, het gemeenschapsleven en structurele ontwikkelingskansen. Dat wil zeggen dat ook de uitgangspunten en criteria die het Rijk hanteert bij het nemen van investeringsbeslissingen moeten veranderen. Investeringen moeten niet langer vanzelfsprekend leiden tot 'sterker te maken wat al sterk is'. Stelselmatig moet worden gekeken naar wat interventies betekenen voor de brede welvaart in elke regio in Nederland. Consultatie van regionale partijen is daarbij cruciaal. Voor infrastructuurinvesteringen betekent dit bijvoorbeeld dat de instrumenten die op dit moment worden gebruikt om te bepalen welke projecten prioriteit moeten krijgen (zie kader), herijking verdienen.

Instrumenten die het Rijk op dit moment gebruikt om infrastructuurprojecten te prioriteren

Om vast te stellen welke infrastructurele projecten als eerste moeten worden uitgevoerd, gebruikt het Rijk op dit moment twee instrumenten: een Integrale Mobiliteitsanalyse (met daarin de potentiële bereikbaarheidsopgaven op de lange termijn) en een maatschappelijke kosten-batenanalyse (waarin de uiteenlopende effecten van een investeringsbesluit worden voorzien van een 'prijskaartje').
De Rli heeft in een eerder advies vastgesteld dat bij het gebruik van de resultaten van de Integrale Mobiliteitsanalyse de nadruk ligt op één aspect van bereikbaarheid: waar worden files of andere knelpunten op het infrastructuurnetwerk verwacht? De maatschappelijke kosten-batenanalyse zou in beginsel ándere aspecten van bereikbaarheid in beeld moeten brengen, maar in de praktijk lukt het nog niet goed om deze aspecten in geld uit te drukken. Daardoor bestaat het risico dat ze in de afweging van het Rijk naar de achtergrond verdwijnen (Rli, 2021b).

De herijking die wij hier bepleiten brengt met zich mee dat het Rijk de mogelijke effecten van beleid van tevoren *sectoroverstijgend* in beeld moet brengen. Keuzes op het vlak van mobiliteit en bereikbaarheid per openbaar vervoer bijvoorbeeld, hebben in bepaalde regio's vergaande consequenties voor de toegankelijkheid van zorg en onderwijs, en de kansen om (nieuwe) bedrijvigheid te ontwikkelen. En keuzes over het al dan niet sluiten van onderwijslocaties kunnen voor dorpen en gemeenschappen gevolgen hebben van uiteenlopende aard: voor de bevolkingsopbouw, voor de aantrekkelijkheid om er te (blijven) wonen en voor de mogelijkheden om elkaar te ontmoeten, lid te zijn van een sportclub, deel te nemen aan culturele activiteiten enzovoort.

Om in heel Nederland een acceptabel niveau van brede welvaart te kunnen waarborgen, zal een basis van maatschappelijke voorzieningen en sociale verbindingen het ijkpunt moeten zijn. Alleen als onderwijs, zorg, werk, cultuuraanbod en publieke ontmoetingsruimten bereikbaar en toegankelijk zijn voor de bewoners, kunnen regio's zich op een gezonde manier ontwikkelen en vitaal blijven. Dat betekent niet dat Nederland er overal hetzelfde uit moet gaan zien, maar wel dat een basis voor vitale gemeenschappen moet worden gegarandeerd. Hoe die basis van bereikbare voorzieningen er in elke regio uitziet, kan verschillen en is afhankelijk van de specifieke regionale structuur, het regionale karakter en de behoeften van bewoners. Een mogelijke benadering is het expliciteren van een norm voor de bereikbaarheid of beschikbaarheid van een bepaalde basisvoorziening, vergelijkbaar met de aanrijdtijden voor brandweer en ambulances. Wat in een regio onder een basisvoorziening moet worden verstaan en welke norm daarvoor moet gelden is een politieke keuze.

Artikel 5 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (Rijk, IPO, VNG & UvW, 2023) bepaalt expliciet dat het Rijk bij beleidsvoornemens inzicht dient te geven in de effecten van het voorgenomen beleid op de verschillende regio's. Daarmee biedt de code een handvat om uitwerking te geven aan de gewenste veranderende 'investeringslogica'. Algemeen beleid kan immers ongelijk uitwerken in de verschillende regio's in Nederland. Daarnaast kan

aandacht voor regiospecifieke en gebiedsspecifieke kenmerken (bijvoorbeeld grenseffecten) eraan bijdragen dat beleid effectiever wordt. Maar ook in andere gevallen is het essentieel om in samenspraak met regionale partijen vooraf de effecten van beleid in de regio in te schatten en te waarborgen dat maatschappelijke basisvoorzieningen in stand blijven. Dit vergt een verandering in oriëntatie bij politici, bestuurders en ambtenaren.

Maak bundeling van sectorbudgetten mogelijk voor samenhangende oplossingen in de regio
Hoewel incidenteel rijksbudgetten worden gebundeld, is bij het Rijk over het algemeen sprake van beleid-per-sector, financiering-per-sector en verantwoording-per-sector. Dit belemmert het tot stand brengen van samenhangende oplossingen voor de complexe opgaven waarvoor regio's zich gesteld zien. In het kader van het 'Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid' onderzoekt het kabinet op dit moment of "rijksmiddelen meer ontschot en gebiedsgericht kunnen worden ingezet" (BZK, 2022b). Het is volgens ons dringend noodzakelijk dat het kabinet op dit vlak zorgt voor een fundamentele doorbraak, óók bij domeinen die geen deel uitmaken van dit nationale programma maar niettemin voor veel 'perifere' regio's uiterst relevant zijn, zoals bereikbaarheid.

Wij bevelen aan om in reguliere nationale wet- en regelgeving flexibele bestedingsruimte te creëren, zodat sectorbudgetten in regio's gebundeld inzetbaar zijn voor het aanpakken van met elkaar samenhangende opgaven, bijvoorbeeld op het vlak van mobiliteit en onderwijs. Een goede indicatie van de gewenste flexibiliteit biedt de evaluatie van het 'Tweede Actieplan Bevolkingsdaling' (In.Fact.Research, 2021), waarin een flexibele bestedingsruimte van 10% wordt aanbevolen. Dit betekent ook dat er in de bestedingswijze van budgetten sprake kan zijn van diversiteit. Regionale overheden en instanties verdienen het vertrouwen en mandaat dat nodig is om invulling te geven aan een samenhangende aanpak. Het is het uiteraard belangrijk dat de landelijke en decentrale overheden elkaar kritisch bevragen op de onderbouwing en effectiviteit van de voorgenomen ingrepen.

5.3.2 Investeer in langjarige en substantiële programma's voor regionale ontwikkeling

Ontwikkel regionale kansenagenda's voor brede welvaart
Inwoners, lokale en regionale bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden moeten samen regionale kansenagenda's opstellen voor de ontwikkeling van de regionale brede welvaart. Daartoe inventariseren zij wat de kansen, behoeften en specifieke opgaven zijn in hun regio. Belangrijk is wel dat dat de regio's ook aangeven hoe zij deze ontwikkeling van brede welvaart kunnen laten aansluiten bij de aanpak van grote opgaven voor de toekomst.

Regionale partners kunnen hun kansenagenda's afstemmen op de specifieke kenmerken, cultuur, identiteit en potentie van hun eigen regio. Dat betekent dat regio's verschillende inhoudelijke zwaartepunten mogen aanbrengen. Niet elke regio hoeft in te zetten op aansluiting op de 'wereldeconomie' of hoeft te streven naar maximale economische groei. Wel zal in

elke regio het beoogde ontwikkelpad moeten passen binnen de strategische doelen en opgaven die op Europees en nationaal niveau zijn vastgesteld.

Om tot regionale kansenagenda's voor de toekomst te komen, is het volgende nodig:

- De regionale spelers maken een grondige analyse van (a) de aspecten van brede welvaart die met voorrang aandacht behoeven en (b) de bijdrage die de regio moet of kan leveren aan de nationale en Europese doelen en opgaven op het terrein van klimaat, gezondheid, woningbouw, digitalisering, opvang van asielzoekers enzovoort. Over deze afwegingen zal binnen de regio ook een publiek debat moeten worden gevoerd. De kansen en opgaven in een regio zullen zich op verschillende schaalniveaus bevinden. Immers, het werken aan een bloeiend regionaal verenigingsleven met behulp van voldoende vrijwilligers vraagt om een andere beleidsinzet dan de ontwikkeling van een regionale energiestrategie. Maar beide opgaven doen niet voor elkaar onder in relatie tot de regionale brede welvaart.
- In grensregio's een publiek debat voeren met regionale partners uit het buurland, over de kansen en opgaven die de grensligging met zich meebrengt. Op die manier kan worden gewaarborgd dat deze onderwerpen een prominente plek krijgen in de regionale agenda.
- De regionale partners gaan onderling een langjarig strategisch samenwerkingsverband aan, waarin de kwaliteit van de samenwerking en democratische legitimatie zijn gewaarborgd. Essentiële participanten van zo'n 'regionaal ecosysteem' (zie hoofdstuk 2, § 2.5) zijn: gemeenten, provincies, waterschappen, inwoners, bedrijven en kennisinstellingen. Het is noodzakelijk dat er binnen zo'n ecosysteem wordt geschakeld tussen de verschillende schaalniveaus en dat deze met elkaar worden verbonden. De democratische legitimatie van het samenwerkingsverband kan op verschillende manieren vorm krijgen, variërend van het vastleggen van samenwerkingsafspraken tot het organiseren van een visitatie of een evaluatie van de samenwerking door bestuurders en inwoners.
- Het Rijk vervult een ondersteunende en faciliterende rol bij de regionale agendavorming. Dit kan door kennis en expertise te leveren en advies te geven. Vooral bij vraagstukken met een grensoverschrijdende component is steun van en samenwerking met de rijksoverheid van groot belang, zodat recht kan worden gedaan aan specifieke situaties en de aansluiting met buurlanden kan verbeteren. Het 'Model voor gelijkwaardig partnerschap' (ROB, 2021) kan behulpzaam zijn bij het opbouwen van een gelijkwaardige relatie (zie bijlage 4).
- De provincies stellen zich actief dienstbaar op aan de regionale samenwerking. Zij kunnen dit doen door partijen met elkaar te verbinden, kennis en kunde in te brengen en zo het vitaliseren van de relatie tussen regio en Rijk te ondersteunen (zie ook onze aanbeveling in § 5.3.3).

De regionale kansenagenda's die wij hier voorstellen zullen de basis moeten vormen voor de toedeling van langjarige budgetten; zie hierna.

Stel langjarige en substantiële budgetten beschikbaar om te investeren in de ontwikkeling van regionale brede welvaart

Het Rijk moet regio's boven op de reguliere geldstromen vanuit de rijksbegroting financiële ruimte bieden om regionale brede welvaart te vergroten.

Wij vinden dat regio's waar de brede welvaart structureel achterblijft op de rest van het land en waar het maatschappelijk voorzieningenniveau onder druk staat, moeten kunnen beschikken over langjarige omvangrijke budgetten voor de uitvoering van hun regionale kansenagenda (zie voorgaande aanbeveling).

We adviseren de rijksoverheid om in te zetten op een langjarige investeringsstrategie gericht op structuurversterking van de betreffende regio's. Dat betekent een koerswijziging ten opzichte van de huidige strategie, waarbij het Rijk zich beperkt tot het verstrekken van bijdragen voor korte periodes en voornamelijk gericht op het repareren van achterstanden. De door ons bepleite structuurversterking betreft investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur, onderwijs en onderzoek, zorg, welzijn en cultuur. Let wel: het zal hierbij moeten gaan om extra geld voor achtergebleven regio's, dat beschikbaar komt door ófwel extra investeringen van het Rijk ófwel herschikking binnen de rijksbegroting. Rijksgeld voor de regionale kansenagenda's zou beschikbaar moeten komen nadat deze onafhankelijk getoetst zijn op hun effecten voor de bredewelvaartontwikkeling in de regio. Regionale partijen beslissen vervolgens gezamenlijk over de besteding van het geld.

Voor grensregio's zou het mogelijk moeten worden gemaakt dat waar nodig ook *investeringen over de grens* kunnen plaatsvinden. Zulke investeringen kunnen soms bredewelvaartswinst opleveren tegen lagere kosten dan wanneer met hetzelfde oogmerk in eigen land zou worden geïnvesteerd. Denk bijvoorbeeld aan investeringen in de bereikbaarheid over de grens om zorg- of onderwijsvoorzieningen voor een grotere groep (mensen aan beide zijden van de landsgrens) toegankelijk te maken.

De hier voorgestelde benadering met langjarige regionale budgetten voor de ontwikkeling van brede welvaart zou de rijksoverheid in principe kunnen volgen voor alle regio's in Nederland. Maar wij vinden dat de prioriteit moet liggen (zowel wat de omvang als wat de beschikbaarstelling van de budgetten betreft) bij de 'perifere' regio's die qua brede welvaart op dit moment sterk achterlopen. Dat zijn, voor alle duidelijkheid, niet alleen de voorbeeldregio's die wij voor dit advies nader hebben onderzocht.

5.3.3 Werk aan vitale relatie tussen regio's en rijksoverheid

Werk aan wederzijdse vertegenwoordiging: van regio's op nationaal niveau en van het Rijk in de regio's

Een sterkere oriëntatie in het rijksbeleid op regionale ontwikkeling vraagt om een vitale relatie tussen rijksoverheid en regio's. Die is er op dit moment niet. Om hierin verandering te brengen zijn inspanningen nodig van zowel het Rijk als de regio's.

Van belang is om te beginnen dat regionale spelers zich meer verbonden voelen met het landelijk bestuur en zich goed vertegenwoordigd weten op nationaal niveau. Daarvoor is méér vereist dan alleen bestuurlijke vertegenwoordiging. Cruciaal is dat er ook meer betrokkenheid ontstaat van inwoners, maatschappelijke instellingen en andere regionale partners bij de landelijke besluitvorming over thema's die voor regio's relevant zijn.

Andersom is het van belang dat de rijksoverheid actieve betrokkenheid toont bij wat zich op diverse gebieden in de regio's afspeelt: politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, ruimtelijke processen, sociaal-culturele aangelegenheden, vraagstukken rond gezondheid enzovoort. Het gaat erom dat de rijksoverheid zowel op politiek, bestuurlijk als ambtelijk niveau weet wat er leeft in de verschillende regio's en wat er nodig is.

Wij achten het noodzakelijk dat er gewerkt wordt aan het versterken van de relatie tussen de regio's en het Rijk. Wij bevelen aan om daartoe een of meer van de volgende mogelijkheden te overwegen:

- De vertegenwoordiging van de regio's in de nationale politiek kan worden verstevigd door te werken aan een nationale variant van het Europese Comité van de Regio's.[27] Die zou in de advisering aan het kabinet over voorgenomen beleidsmaatregelen expliciet het regionale perspectief over het voetlicht kunnen brengen. Dit draagt bij aan het versterken van het inzicht in de regionale effecten van het rijksbeleid.[28] Hierin kunnen de provincies, al dan niet gezamenlijk, een rol spelen. Dat betekent wel dat de provincies zich meer dan voorheen moeten verbinden met de regionale agenda's. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de afzonderlijke regio's eigen vertegenwoordigers aanwijzen die namens de regio kunnen optreden.
- De vertegenwoordiging van de rijksoverheid in de regio kan 'gezicht' krijgen door te zorgen voor meer fysieke aanwezigheid in de regio's. Het gaat dan niet alleen om periodieke werkbezoeken van beleidsmakers, maar ook om structurele aanwezigheid van uitvoerende diensten zoals Rijkswaterstaat of de Inspectie Leefomgeving en Transport. Het gezamenlijk, als één overheid, opvangen én het in onderlinge samenhang vertalen van signalen uit de regio zou een wezenlijk onderdeel moeten worden van het takenpakket van rijksdiensten. Dat vergt behalve actieve aanwezigheid in de regio ook stevige interdepartementale afstemming en samenwerking.
- Om verkokering van het regionaal beleid op rijksniveau te voorkomen zou een bewindspersoon verantwoordelijk kunnen worden gemaakt voor de coördinatie van regionale vraagstukken op nationaal niveau en de investeringen in de regionale kansenagenda's.
- Bij een vitale relatie tussen Rijk en regio hoort ook het onderling uitwisselen van relevante kennis en inzichten. De nationale kennisinstellingen beschikken over kennis die voor decentrale overheden van groot belang is. En andersom beschikken de regio's over belangwekkende informatie die de nationale kennisinstellingen (en in het verlengde daarvan de Haagse beleidsmakers en beslissers) goed kunnen gebruiken. Daarom is investeren in kennisnetwerken van belang (ROB, 2020).
- Provincies kunnen hun rol als verbinder van Rijk en regio krachtiger invullen. Denk daarbij aan het verlenen van ondersteuning aan gemeenten in de vorm van kennis en menskracht bij het leggen van contacten op nationaal niveau of het voorbereiden en indienen van aanvragen voor financiering vanuit het Rijk of Europese fondsen.

27 Binnen de EU is het Comité van de Regio's een politiek orgaan waarin vertegenwoordigers van het lokale en regionale bestuur in de lidstaten zitting hebben. De Europese Commissie, De Europese Raad en het Europees Parlement zijn verplicht om dit Comité te raadplegen over voorgenomen beleid en wetgeving met impact op lokaal en regionaal niveau.

28 Zie artikel 5 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (Rijk, IPO, VNG & UvW, 2023).

- Om de regio meer stem te geven in de nationale besluitvorming zou het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in de Tweede Kamer zo kunnen worden aangepast, dat de regionale component beter tot uitdrukking komt. Hiertoe zijn al eerder voorstellen gedaan door de staatscommissie Parlementair stelsel en het Burgerforum Kiesstelsel.[29] Verder zouden politieke partijen zich bij de samenstelling van hun kandidatenlijsten voor de Tweede Kamerverkiezing meer rekenschap kunnen geven van regionale spreiding.

Overweeg locaties in de regio voor de vestiging van (semi)publieke instellingen en verbind de aanpak van nationale opgaven met de regionale agenda's

Wij vinden dat de rijksoverheid bij de keuzes die zij maakt rond de sluiting of vestiging van (semi)publieke diensten en de organisatie van de aanpak van nationale opgaven, spreiding over het land nadrukkelijker moet overwegen. Relevante vragen die daarbij aan bod zouden moeten komen zijn: Is voor deze (semi)publieke dienst aanwezigheid in Den Haag of de Randstad noodzakelijk? Liggen er bij de aanpak van deze nationale opgave aanknopingspunten met de regionale kansenagenda's (zie § 5.3.2)? Liggen er mogelijkheden om bij de aanpak van deze opgaven de kennis en netwerken in regio's te benutten?

Naar ons oordeel zijn er ten minste drie thema's waarbij het Rijk een modern spreidingsbeleid moet overwegen:

29 Veranderingen in het kiesstelsel kunnen vanwege wettelijke beperkingen pas op termijn doorgevoerd worden.

- *Locatiekeuze voor vestigingen van kennis- en onderwijsinstellingen*
  Onderwijs en kennis vormen een essentieel onderdeel van gezonde regionale ecosystemen. Hier worden de beroepskrachten voor de toekomst gevormd en kan uitwisseling plaatsvinden tussen bedrijven, kennis- en onderwijsinstellingen. Het Rijk zou moeten bevorderen dat kennis- en onderwijsinstellingen dependances openen of handhaven in regio's die nu te maken hebben met een achterstand in brede welvaart. Dit gaat hierbij om aanwezigheid én samenwerking en dus om méér dan het plaatsen van gebouwen.[30] Er zijn creatieve oplossingen mogelijk, bijvoorbeeld door wo-, of hbo-onderwijs te organiseren op locaties van regionale mbo's, en vice versa. Het verleden heeft aangetoond dat de aanwezigheid van én samenhang tussen kennisinstellingen en instellingen voor hoger en middelbaar (beroeps)onderwijs een enorme impuls kan geven aan de regionale ecosystemen, de verbinding met de arbeidsmarkt en daarmee aan het perspectief voor de inwoners. Daarmee heeft het vestigen van kennis- en onderwijsinstellingen in de regio ook impact op de aantrekkelijkheid van regio's voor jongeren en jonge huishoudens en zo op de bevolkingssamenstelling.
- *Locatiekeuze voor vestigingen van rijksdiensten en zbo's*
  Ook de vestiging van rijksdiensten en zbo's kan in regio's een impuls betekenen voor de brede welvaart. Bij de locatiekeuze voor dergelijke organisaties moet breder worden gekeken dan de bedrijfseconomische kosten en baten en de belangen van de huidige medewerkers. Denk aan

30 Voor het laatst werd in 1976 een nieuwe universiteit geopend in Nederland (Maastricht). Sindsdien is het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs bijna verdrievoudigd (CBS statline) en kampt een aantal universiteiten met ruimte- en capaciteitstekorten.

de bijdragen aan andere aspecten van brede welvaart, de zichtbaarheid van de rijksoverheid in heel Nederland, het opbouwen van regionale netwerken, het bijdragen aan regionale werkgelegenheid enzovoort.[31]

- *Aanpak van de woningbouwopgave*
  Het kabinet heeft de ambitie om 900.000 extra woningen te bouwen vóór 2030 (Coalitieakkoord, 2021). Ook voor de periode daarna ligt er een forse bouwopgave. Op dit moment wordt hiervoor vooral gekeken naar stedelijke regio's, met name de metropoolregio's van de Randstad. De vierde tranche van de 'woningbouwimpulsgelden' maakt het mogelijk om gezamenlijk kleinere projecten in te dienen. Wij denken dat het verstandig is om een deel van de woningopgave te verwezenlijken door te kiezen voor kleinschaliger woningbouwprojecten en deze te spreiden over de regio's in het land. Met zo'n aanpak draag je niet alleen bij aan de landelijke doelstellingen, maar geef je tegelijkertijd een impuls aan brede welvaart in bepaalde regio's. Een voorwaarde is wel dat kleinere woningbouwprojecten dan gemakkelijker in aanmerking moeten kunnen komen voor steun van het Rijk. Die steun zal moeten zijn voor het doorvoeren van aanpassingen in de desbetreffende Omgevingsplannen, en in financiële zin voor de concrete woningbouwprojecten en de bijbehorende infrastructurele investeringen.

31 Vanuit dergelijke overwegingen heeft het Rijk ook in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw verschillende overheidsdiensten (denk aan het CBS, de RDW, het ABP en de toenmalige PTT) in 'perifere' regio's gevestigd. Tegelijkertijd werd gestimuleerd dat bedrijven zich buiten de Randstad zouden vestigen. Deze bedrijven trokken echter na verloop van tijd, toen de overheidsstimulering was gestopt, weg uit de regio's of ze overleefden niet. Veel van de overheidsdiensten daarentegen zijn gebleven, hoewel ze van aard zijn veranderd.

5.4 Tot slot

Wij zijn dit advies begonnen met de observatie dat er flinke verschillen bestaan tussen regio's in Nederland. We identificeerden verschillen in couleur locale en in de aard van de omgeving en het landschap, verschillen die het leven in Nederland de moeite waard maken. Maar we vinden de stapeling van bredewelvaartsachterstanden in sommige regio's in Nederland schrikbarend: verschillen in gezondheid en levensverwachting, verschillen in maatschappelijk vertrouwen en vertrouwen in de toekomst, verschillen in de moeite die mensen moeten doen om in de eigen omgeving goed onderwijs te kunnen volgen of een passende baan te vinden en verschillen in de bereikbaarheid van maatschappelijke voorzieningen die een regio leefbaar houden en de basis vormen van gemeenschappen.

Dat die verschillen mede worden veroorzaakt en vergroot door de onderliggende aannames in het rijksbeleid en de doorwerking van dat beleid in de regio's, vinden wij zeer ongewenst. Wij concluderen dat er niet alleen op de adviesdomeinen van de RIi, de ROB en de RVS, maar 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 heel Nederland. Want elke regio telt!

INHOUDELIJKE BIJLAGEN

1 REGIONALE BREDE WELVAART: INDICATOREN EN REGIONALE CIJFERS

Wij begonnen dit advies met de constatering dat een aantal gebieden in Nederland al lange tijd te maken heeft met een stapeling van welvaartsachterstanden. In dat verband hebben we het begrip ‘brede welvaart’ gebruikt. In deze bijlage lichten we aan de hand van enkele kenmerken toe wat we onder brede welvaart verstaan. Ook presenteren we bredewelvaartsdata voor de vijf voorbeeldregio’s die we hebben onderzocht. Daarbij kijken we ook naar de bevolkingskrimp in de regio’s en de invloed van de nationale economische ontwikkeling op de regionale kansen.

Kenmerken van brede welvaart

Hoe welvarend is een samenleving, regio, gemeente, wijk of buurt? Het besef dat dit niet valt te omschrijven in uitsluitend economische termen, is de afgelopen jaren gegroeid (SER, 2021). Een mensenleven draait om méér dan alleen de consumptie van producten. Bepalend voor ons welvaren zijn ook zaken als sociale contacten, bestaanszekerheid, gezondheid, veiligheid, mogelijkheden tot persoonlijke ontplooiing, een goede werk-privébalans, passende huisvesting en een schoon milieu. Kortom, welvaart omvat

behalve onze koopkracht ook ons welzijn, welbevinden en de dingen die we persoonlijk waardevol vinden (Weterings, Thissen & Buitelaar, 2021).

Het begrip *brede welvaart* is bedacht om het verband tussen economische welvaart, welzijn en welbevinden inzichtelijk te maken (PBL, SCP & CPB, 2017; Robeyns, 2022). Het begrip omvat zowel objectieve kenmerken (zoals de omstandigheden waarin mensen leven en de financiële middelen waarover zij beschikken) als subjectieve kenmerken (zoals de tevredenheid van mensen over hun leven). De objectief meetbare werkelijkheid en de werkelijkheid zoals mensen die ervaren, kunnen van elkaar verschillen. Daarnaast verschilt ook de mate waarin mensen waarde hechten aan aspecten zoals sociale contacten, bestaanszekerheid, gezondheid, veiligheid, enzovoort. Deze observatie is van belang, omdat de waarde die mensen toekennen aan de afzonderlijke aspecten van brede welvaart, bepaalt in hoeverre elk aspect van welvaart bijdraagt aan het totaalbeeld van brede welvaart in een samenleving (Thissen & Content, 2022).

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) meet jaarlijks de brede welvaart in Nederlandse gemeenten, provincies en regio's aan de hand van 42 indicatoren. Daarbij onderscheidt het CBS 'brede welvaart hier en nu', 'brede welvaart later' en 'brede welvaart elders'. De indicatoren voor 'brede welvaart hier en nu' zijn verdeeld over de volgende thema's:

- welzijn;
- materiële welvaart;
- gezondheid;
- arbeid en vrije tijd;
- wonen;
- samenleving;
- milieu.

Het is belangrijk om te vermelden dat de verschillende dimensies van brede welvaart niet onderling inwisselbaar zijn. Een tekort op één aspect van brede welvaart kan dus niet zomaar worden weggestreept tegen een surplus aan andere aspecten van brede welvaart. Concreet: aspecten zoals goedkope huisvesting of een rustige woonomgeving hebben geen compenserende werking voor bijvoorbeeld een tekort aan banen of gezondheidsachterstanden (Thissen & Content, 2022).

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft recent laten zien dat brede welvaart grotendeels tot stand komt door de interactie van mensen met hun dagelijkse leefomgeving. Die dagelijkse leefomgeving bestaat uit een groter gebied dan alleen de woongemeente (Thissen & Content, 2022). Mensen maken immers geregeld gebruik van voorzieningen in gemeenten waar ze niet wonen – bijvoorbeeld voor de dagelijkse boodschappen, ziekenhuisbezoek, theaterbezoek of werk. Andersom ervaren mensen soms ook overlast van voorzieningen en bedrijfsactiviteiten buiten de eigen woongemeente. Zo kan een verderop in de regio gelegen vliegveld, windmolenpark of fabriek het welbevinden van mensen negatief beïnvloeden.

In sommige regio's hebben mensen noch binnen de eigen woongemeente, noch in het gebied daaromheen toegang tot voorzieningen zoals winkels, bioscopen, horeca, scholen en zorginstellingen. Mensen kunnen dan niet of

nauwelijks brede welvaart ontlenen aan de grotere regio waarin zij leven. Deze situatie is aan de orde in bijvoorbeeld de Veenkoloniën in het oosten van de provincies Groningen en Drenthe. De door het CBS gemeten brede welvaart is daar laag (zie ook figuur 14 verderop). De inwoners van deze gebieden hebben een gemiddeld genomen gering besteedbaar inkomen en een relatief slechte gezondheid, zij zijn relatief vaak werkloos, wonen op een relatief grote afstand tot voorzieningen en hebben weinig vertrouwen in instituties en in andere mensen (Thissen & Content, 2022).

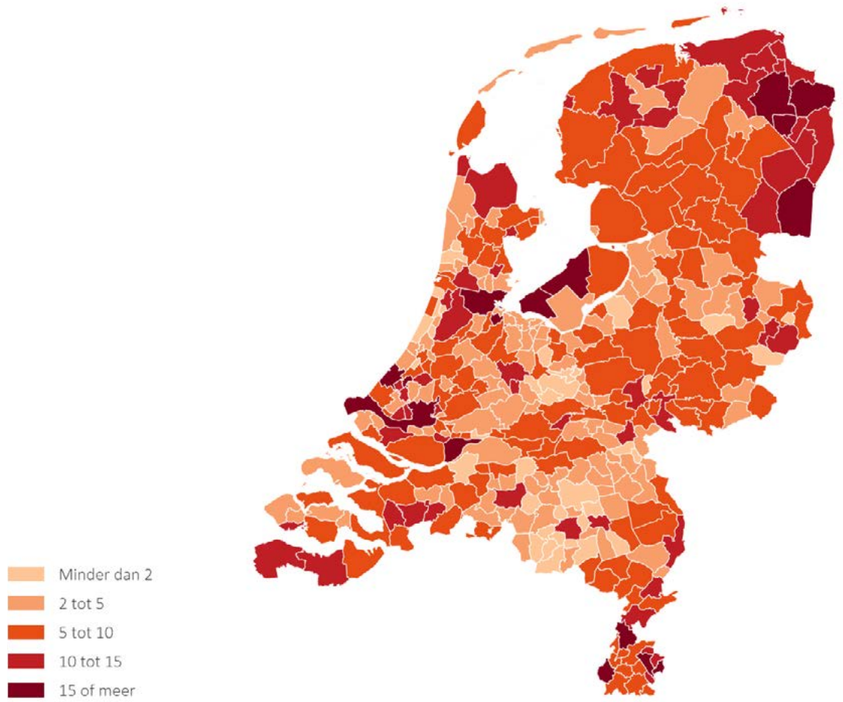
De problematiek rond verschillen in brede welvaart in ons land betreft, kortom, niet alleen gemeenten met gestapelde achterstanden, maar hele regio's met gestapelde achterstanden.

Regionale brede welvaart in cijfers

Beeld van brede welvaart in regio's op basis van CBS-gegevens

Figuur 12 hiernaast toont de regionale verschillen in brede welvaart binnen Nederland, zoals deze naar voren komen uit de Monitor Brede Welvaart 2022 van het CBS. Te zien is dat gemeenten binnen onze voorbeeldregio's (Zeeuws-Vlaanderen, de Veenkoloniën, Kop van Noord-Holland, Twente en Parkstad Limburg) op een groot aantal bredewelvaartsindicatoren laag tot zeer laag scoren.

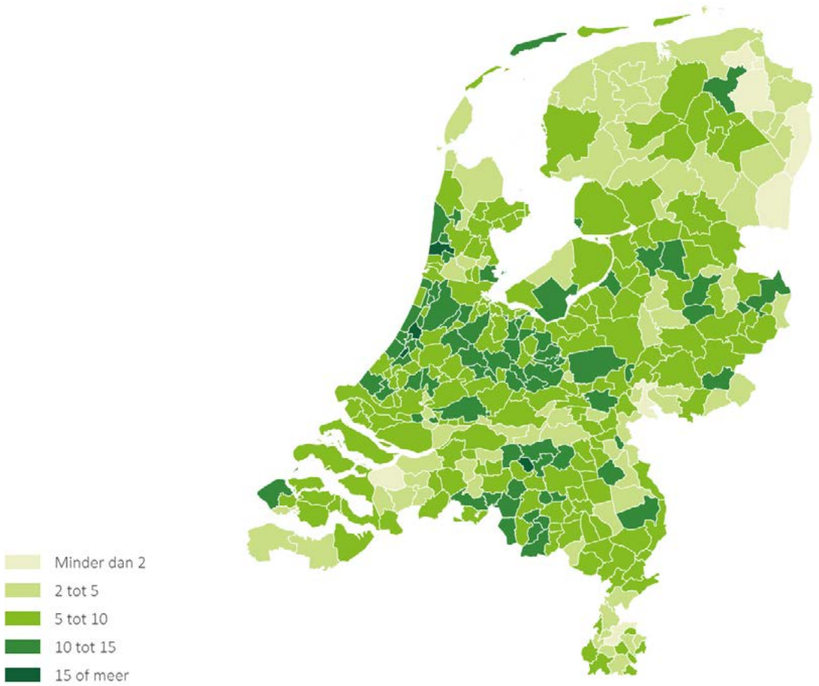
Figuur 12: Lage scores op bredewelvaartsindicatoren, per gemeente



Bron: CBS, 2022

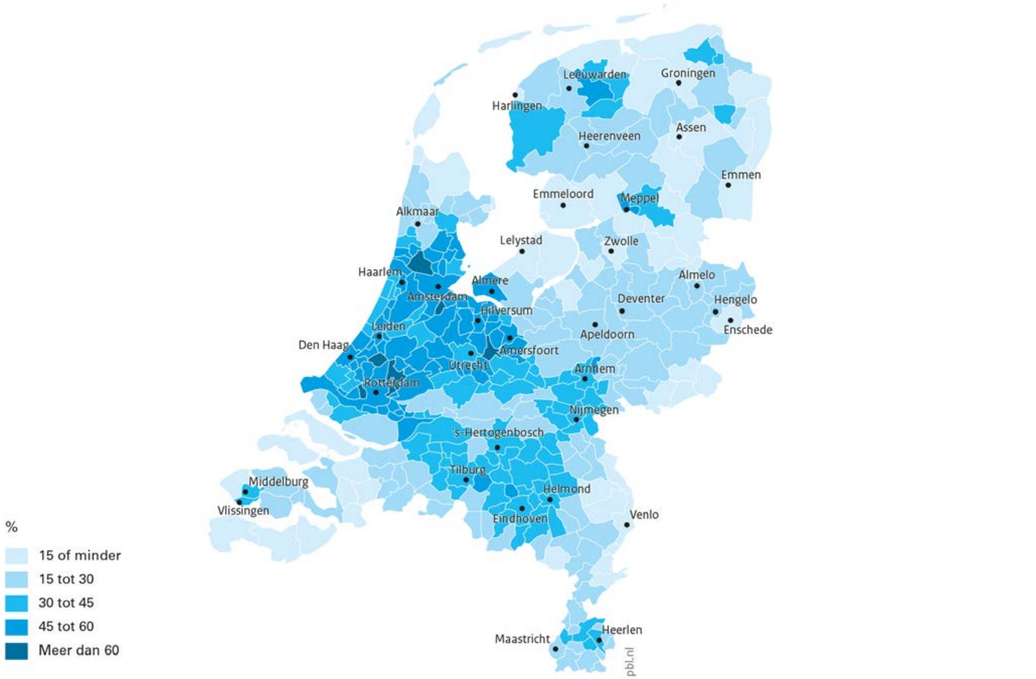
Voor de meeste gemeenten in deze regio's geldt omgekeerd dat ze zelden of nooit een goede score hebben op de lijst van bredewelvaartsindicatoren. Figuur 13 laat dit zien.

Figuur 13: Hoge scores op bredewelvaartsindicatoren, per gemeente



Bron: CBS, 2022

Figuur 14: Beschikbaarheid van bredewelvaartsaspecten in de omgeving, per gemeente



Bron: Thissen & Content, 2022; gebaseerd op CBS-data uit 2019

Een factor die de brede welvaart in de slecht scorende gemeenten extra nadelig beïnvloedt, is dat in de omliggende regio doorgaans de situatie niet of nauwelijks beter is. Inwoners van bijvoorbeeld gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen, de Veenkoloniën en de Kop van Noord-Holland kunnen daardoor de in hun eigen gemeente ontbrekende (onderdelen van) brede welvaart niet compenseren door gebruik te maken van voorzieningen in de omliggende regio; zie figuur 14.

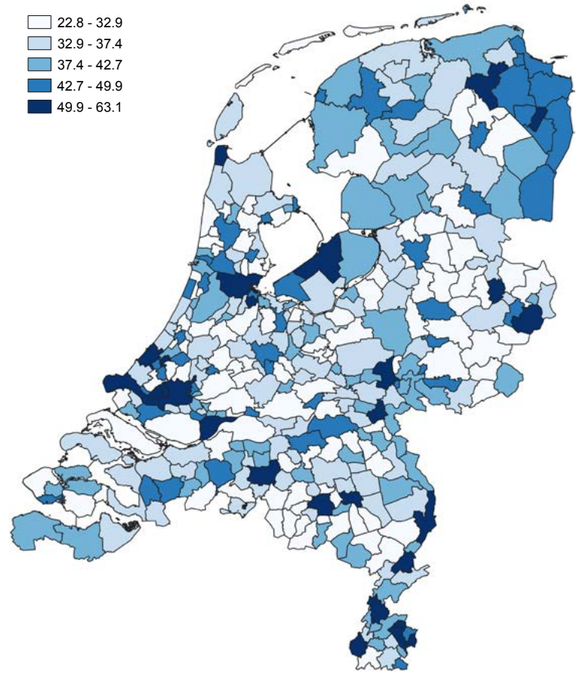
Andere methoden om brede welvaart in regio's te meten

De indicatoren aan de hand waarvan het CBS de brede welvaart in ons land monitort, vormen niet het enige instrument waarmee regionale brede welvaart in beeld is te brengen. Zo hebben RaboResearch en de Universiteit Utrecht een alternatieve meetmethode ontwikkeld, de Brede Welvaartsindicator (BWI). Deze BWI is een samengestelde index waarin elf welvaartsdimensies zijn meegenomen, te weten: gezondheid, milieu,

onderwijs, subjectief welzijn, materieel welbevinden, woontevredenheid, de balans tussen werk en leven, veiligheid, banen, sociale connecties en vertrouwen, en maatschappelijke betrokkenheid. De BWI richt zich op een beperkter aantal indicatoren dan de CBS-monitor. Bovendien worden deze indicatoren niet uitgesplitst naar gemeenten maar naar COROP-regio's. Verder vat de BWI, anders dan de CBS-monitor, de diverse aspecten van brede welvaart samen in één cijfer. De afzonderlijke indicatoren krijgen een wegingsfactor mee, zodat niet elke indicator even zwaar meetelt (Badir et al., 2017).

Vergelijkbare informatie biedt de in het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde *Multiple Deprivation Index* (MDI). De MDI brengt de stapeling van achterstanden op lokaal niveau in kaart. Daarbij worden de volgende (veelal onderling verbonden) achterstandsdomeinen onderscheiden: inkomen, werk, opleiding, gezondheid, veiligheid, huisvesting en woonomgeving. Net als de BWI kent de MDI aan elk afzonderlijk aspect een wegingsfactor toe, omdat niet ieder aspect in dezelfde mate van invloed is op de zwaarte van achterstanden (Dagevos et al., 2022). Figuur 15 laat de MDI per gemeente in Nederland zien.

Figuur 15: Regionale verdeling van de Multiple Deprivation Index (MDI)



Bron: Dagevos et al., 2022

De MDI-kaart toont een patroon dat sterk lijkt op het patroon in de CBS-kaart in figuur 12: lage bredewelvaartscores aan de randen van het land en in enkele grote stedelijke regio's. De meeste achterstandsgebieden bevinden zich in de grote(re) steden in de Randstad (Rotterdam, Amsterdam en Den Haag) en aangrenzende gebieden (Noordzeekanaal, Almere en Lelystad). Ook een aantal Noord-Brabantse steden scoren minder goed. Aan de landsgrenzen valt een aantal regio's in negatieve zin op: Twente, Parkstad

Limburg, Noord- en West-Limburg, Noordoost-Groningen, de Veenkoloniën in Oost-Groningen en Drenthe en Den Helder in de Kop van Noord-Holland.

Een lage regionale brede welvaart heeft overigens niet altijd dezelfde oorzaak. De Monitor Brede Welvaart van het CBS herbergt een grote rijkdom aan gegevens, die een fijnmazig beeld geven van de kracht en zwakte van elke afzonderlijke regio. Hieronder gaan we voor de voorbeeldregio's dieper in op afzonderlijke indicatoren van de brede welvaart.

Regionale verschillen in brede welvaart op specifieke aspecten

De *Monitor Brede Welvaart 2022* van het CBS bevat gegevens over brede-welvaartsindicatoren per gemeente, per provincie en per COROP-regio.[32] Enkele van onze voorbeeldregio's vallen samen met een regio op COROP-niveau, namelijk de Kop van Noord-Holland, Twente en Zeeuws-Vlaanderen. Voor Parkstad Limburg en De Veenkoloniën geldt dat niet.[33] Die maken ofwel deel uit van een grotere COROP-regio, of vallen binnen verscheidene COROP-regio's. We hebben ervoor gekozen om bredewelvaartsindicatoren niettemin op COROP-regioniveau met elkaar te vergelijken. Een vergelijking tussen regio's op basis van de scores van gemeenten is namelijk te weinig informatief, omdat gemeenten binnen regio's sterk van elkaar kunnen verschillen als het gaat om brede welvaart. In die gevallen kan er geen goede vergelijking tussen regio's worden gemaakt.

In het hiernavolgende bespreken we de scores per COROP-regio op vier thematische clusters:

- besteedbaar inkomen en arbeidsparticipatie;
- gezondheid en welzijn;
- wonen en milieu;
- samenleven en sociaal vertrouwen.

Besteedbaar inkomen en arbeidsparticipatie

Binnen Nederland zien we grote verschillen tussen regio's als het gaat om economische ontwikkeling. De noordelijke COROP-regio's, met uitzondering van Delfzijl en omgeving, scoren laag op het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking. Oost-Groningen, de Kop van Noord-Holland en Zuidoost-Drenthe staan in de ranglijst van veertig COROP-regio's respectievelijk op plek 40, 35 en 37 van de 40. De andere onderzochte regio's – Zuid-Limburg, Twente en Zeeuws-Vlaanderen – zijn op dit vlak juist (goede) middenmoters, met respectievelijk plek 14, 21 en 11 op de ranglijst.

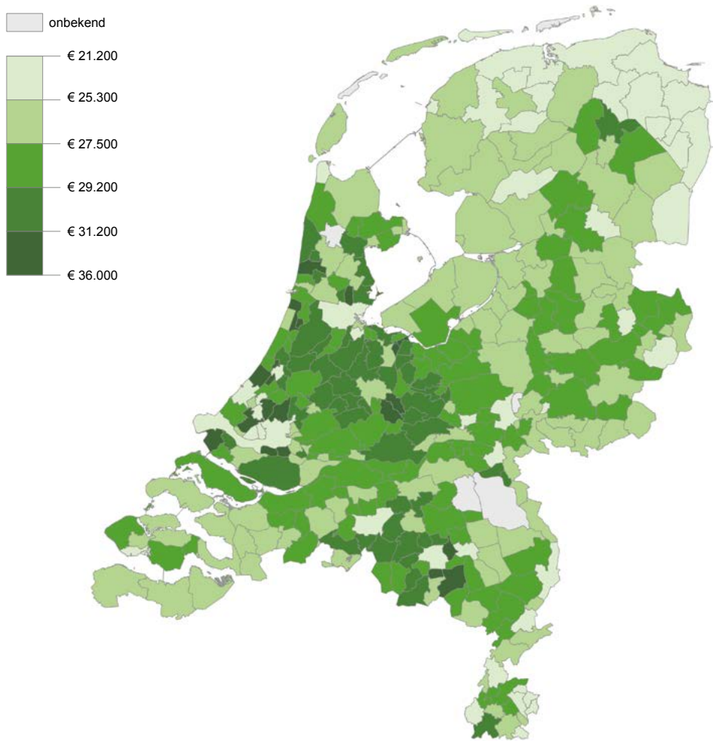
Voor Oost-Groningen en Zuidoost-Drenthe gaat het lage bbp gepaard met een laag gemiddeld besteedbaar inkomen. In de Kop van Noord-Holland ligt dit anders. Met een gemiddeld besteedbaar inkomen van € 27.200 staat de regio op plek 13. In Delfzijl en omgeving, Zuid-Limburg en Twente wijkt het bbp per hoofd van de bevolking weliswaar niet af van het landelijk gemiddelde, maar het besteedbaar inkomen is hier laag. Wat het besteedbaar

32 Een COROP-regio is een gebied binnen Nederland dat deel uitmaakt van de regionale indeling die in 1971 is ontworpen door de Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma (COROP). In totaal telt Nederland veertig COROP-regio's. Elke COROP-regio heeft een centrale kern (bijvoorbeeld een stad) met een omliggend verzorgingsgebied. Het CBS en ook andere onderzoeksinstituten gebruiken de COROP-indeling om statistische gegevens te presenteren.

33 Parkstad-Limburg maakt deel uit van de grotere COROP-regio Zuid-Limburg, wat zorgt voor een (mogelijke) vertekening van de resultaten. De Veenkoloniën vallen voor een groot deel samen met de COROP-regio's Oost-Groningen en Zuidoost-Drenthe. De Drentse veenkoloniegemeenten Hoogeveen en Aa en Hunze vallen echter onder andere COROP-regio's.

inkomen betreft staan Delfzijl en omgeving, Zuid-Limburg en Twente respectievelijk op plek 38, 36 en 34 van de 40. Figuur 16 laat het mediaan besteedbaar inkomen zien per gemeente.

Figuur 16: Mediaan besteedbaar inkomen per gemeente, 2020



Bron: CBS, 2022

Alle door ons onderzochte regio's kennen knelpunten op de arbeidsmarkt. Met uitzondering van Twente bevinden alle voorbeeldregio's zich onder aan de COROP-ranglijst als het gaat om de netto arbeidsparticipatie, met Zuidoost-Drenthe, Delfzijl en omgeving en Zuid-Limburg op respectievelijk de plekken 37, 38 en 40. Dit betekent overigens niet per definitie dat er sprake is van grote werkloosheid. In dat opzicht scoren de Kop van Noord-Holland en Zeeuws-Vlaanderen juist opvallend goed; zij bezetten hier respectievelijk de plekken 9 en 11. Zuidoost-Drenthe, Oost-Groningen en Zuid-Limburg bevinden zich wat werkloosheid betreft in de middenmoot. Er is echter in vrijwel alle regio's sprake van een tamelijk eenzijdige arbeidsmarkt. Dit vinden we weerspiegeld in het feit dat alle regio's laag tot zeer laag scoren als het gaat om het aandeel theoretisch opgeleiden in de bevolking: Zeeuws-Vlaanderen, Zuidoost-Drenthe, Oost-Groningen, Delfzijl en omgeving en de Kop van Noord-Holland vinden we helemaal onder aan de lijst terug. Twente en Zuid-Limburg vormen met respectievelijk de 24e en 20e plek goede middenmoters.

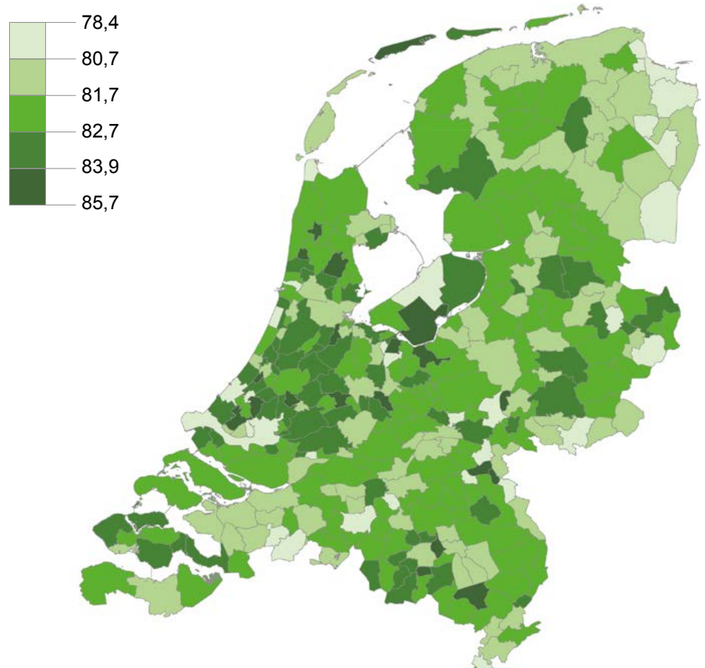
Gezondheid en welzijn

Op het vlak van gezondheid en welzijn is het beeld wat eenduidiger. Met uitzondering van de Kop van Noord-Holland kennen alle door ons onderzochte regio's grote achterstanden als het gaat om gezondheid. Oost-Groningen scoort zeer slecht op het gebied van overgewicht, levensverwachting, ervaren gezondheid en het aantal mensen met een chronische aandoeningen; op deze punten neemt de regio respectievelijk de plekken 40, 39, 39 en 39 in op de ranglijst. Hetzelfde geldt voor Delfzijl en omgeving en Zuid-Limburg. Ook Zuidoost-Drenthe scoort slecht op de genoemde

gezondheidsaspecten, waarbij wel opvalt dat deze regio redelijk scoort op het aspect 'ervaren gezondheid' (plek 27). Een dergelijk afwijkend beeld zien we ook bij Zeeuws-Vlaanderen. Deze regio kent weliswaar serieuze achterstanden op het gebied van overgewicht, ervaren gezondheid en het aantal mensen met een chronische aandoening, maar de levensverwachting van de bevolking is hier met 82 jaar juist bovengemiddeld goed (plek 13 op de ranglijst). Twente laat serieuze achterstanden zien als het gaat om overgewicht en levensverwachting, maar de ervaren gezondheid is in deze regio bovengemiddeld goed en het aantal mensen met langdurige aandoeningen is er relatief laag (plek 8 op de ranglijst). De Kop van Noord-Holland scoort op alle gezondheidsindicatoren goed of middelmatig. Figuur 17 toont ter illustratie de gemiddelde levensverwachting per gemeente.

Alle door ons onderzochte regio's, met uitzondering van Zuid-Limburg, scoren hoog of middelmatig als het gaat om tevredenheid met het leven. In Zuid-Limburg lopen de lage scores op gezondheid gelijk op met een lage score op tevredenheid met het leven (plek 35 op de ranglijst). In de andere regio's met een vergelijkbare gezondheidsproblematiek is die correlatie niet waarneembaar. Zeeuws-Vlaanderen, Delfzijl en omgeving en Zuidoost-Drenthe doen het juist bovengemiddeld goed als het gaat om tevredenheid met het leven; zij nemen op dit aspect respectievelijk de plekken 11, 16 en 18 in op de ranglijst.

Figuur 17: Levensverwachting bevolking per gemeente, 2020



Bron: CBS, 2022

Wonen en milieu

In de Kop van Noord-Holland en in Zeeuws-Vlaanderen is de tevredenheid met de woonomgeving zeer hoog; beide regio's nemen hier respectievelijk plek 4 en 2 in op de ranglijst. Ook Twente scoort bovengemiddeld goed (plek 16) en Oost-Groningen bevindt zich in de middenmoot (plek 23). In deze drie regio's zijn mensen ook bijzonder tevreden met hun woning, Twente en de

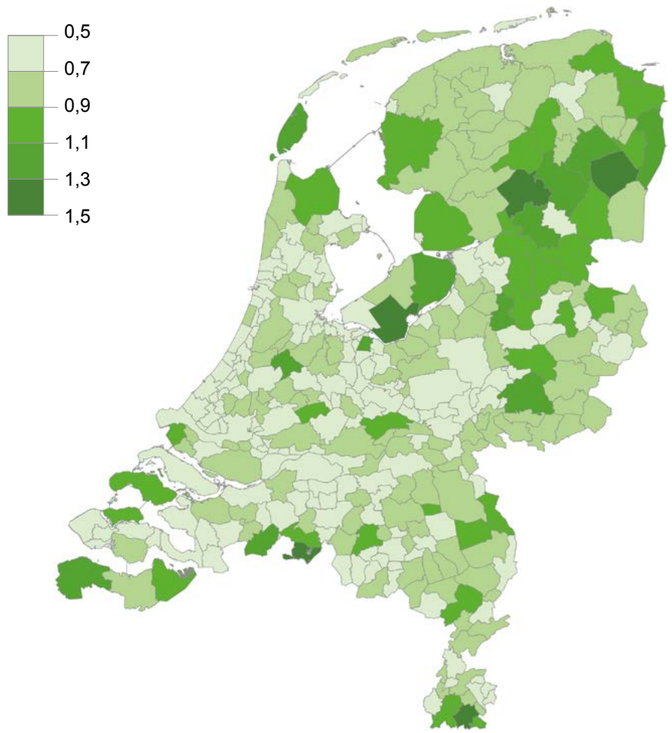
Kop van Noord-Holland staan op dat punt zelfs op plek 1 en 2. De andere door ons onderzochte regio's, Zuidoost-Drenthe, Zuid-Limburg en Delfzijl en omgeving scoren slecht op de tevredenheid met de woonomgeving; zij bezetten op dit punt respectievelijk de plekken 34, 35 en 40 van de ranglijst. In Delfzijl en omgeving en Zuid-Limburg is ook de tevredenheid met de woning erg laag.

Als we kijken naar de afstand tot voorzieningen zoals scholen, sportfaciliteiten en horeca, staan Zuidoost-Drenthe en Oost-Groningen onder aan de ladder. Twee andere door ons onderzochte regio's, te weten Zeeuws-Vlaanderen en Zuidoost-Drenthe, scoren vooral slecht op de afstand tot een basisschool; zie figuur 18.

De Kop van Noord-Holland, Zuid-Limburg en Twente scoren daarentegen wat de afstand tot sport- en horecavoorzieningen betreft gemiddeld tot goed; Zuid-Limburg staat zelfs op de eerste plaats in de ranglijst als het gaat om de afstand tot sportterreinen en cafés.

Op het aspect 'milieu' scoren Twente en Zuidoost-Drenthe middelmatig. De overige door ons onderzochte regio's laten op uiteenlopende milieu-indicatoren achterstanden zien, waarbij opvalt dat Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en Delfzijl en omgeving over de gehele breedte slecht tot zeer slecht scoren. Het gaat het dan om zaken als de beschikbaarheid van natuur, de afstand tot openbaar groen, de uitstoot van fijnstof en broeikasgas en de zwemwaterkwaliteit. Op dit laatste aspect scoort Zeeuws-Vlaanderen overigens het beste van alle regio's in het land.

Figuur 18: Afstand tot basisschool in kilometers, per gemeente



Bron: CBS, 2022

Samenleven en sociaal vertrouwen

De door ons onderzochte regio's vertonen opvallende gelijkenissen als het gaat om indicatoren die betrekking hebben op samenleven en sociaal vertrouwen. In alle regio's, met uitzondering van Twente, is het vertrouwen onder de bevolking in instituties en de overheid opvallend laag, waarbij Oost-Groningen, Delfzijl en omgeving, Zuid-Limburg en Zuidoost-Drenthe het laagst scoren van alle regio's in Nederland. Ditzelfde beeld zien we terug

als het gaat om het vertrouwen dat inwoners hebben in andere mensen en de mate waarin zij actief zijn als vrijwilliger. Ook op dit aspect scoren de door ons onderzochte regio's, met uitzondering van Twente en Kop van Noord-Holland, veel slechter dan andere regio's in Nederland.

Daartegenover staat overigens dat de inwoners van de door ons onderzochte regio's veelal een groot vertrouwen hebben in hun familie, vrienden en buren en dat zij met deze naasten ook veel contact onderhouden. Op dit punt staat Twente op de tweede, Zuidoost-Drenthe op de derde en Zeeuws-Vlaanderen op de eerste plek in de ranglijst. De regio Delfzijl en omgeving valt hier juist op met een lage score. De regio staat als het gaat om contact met familie, vrienden en buren op plek 30. Tegelijkertijd is 41,8% van de bevolking in Delfzijl en omgeving betrokken bij vrijwilligerswerk, waarmee de regio plek 12 op de ranglijst inneemt.

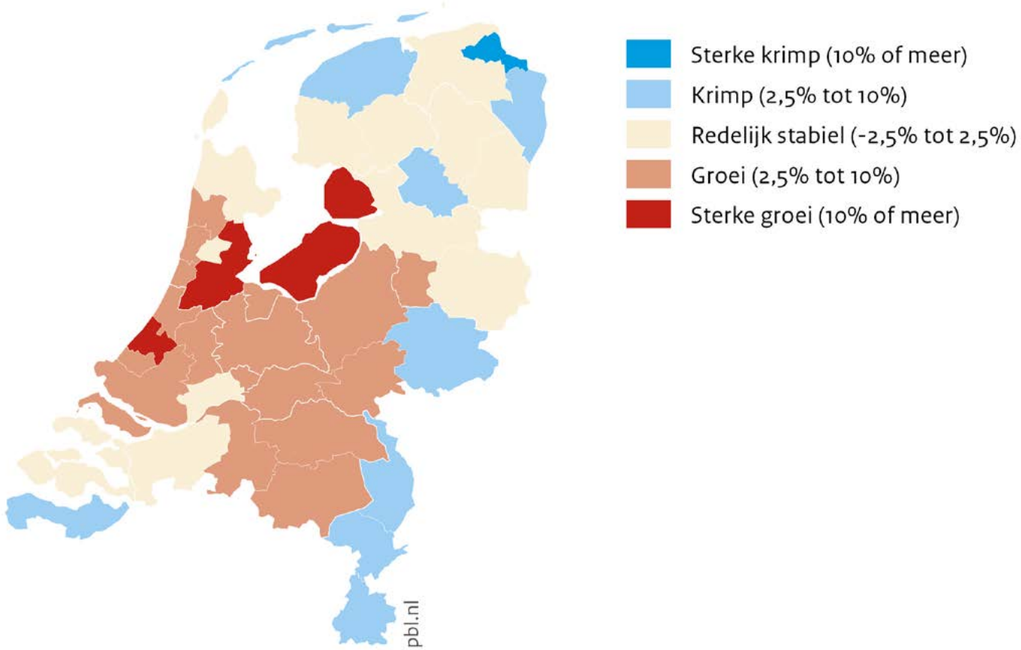
Invloed van regionale bevolkingskrimp, economie en overheidsbeleid

Een deel van de gesignaleerde problemen in regio's die zich op afstand van de stedelijke gebieden bevinden, hangt samen met de bevolkingsontwikkeling ter plaatse en met ontwikkelingen in de nationale economie. Daarnaast heeft het economisch beleid van de rijksoverheid onmiskenbaar een rol gespeeld bij het versterken of mitigeren van de impact van deze ontwikkelingen. We lichten hieronder beide ontwikkelingen kort toe.

Bevolkingskrimp in de regio's

Anders dan in de Randstad en andere stedelijke gebieden zal aan de randen van Nederland de komende decennia naar verwachting bevolkingskrimp optreden (PBL & CBS, 2022). In deze gebieden neemt ook de beroepsbevolking af, terwijl die in andere delen van het land gelijk blijft of groeit (CBS & PBL, 2022). Figuur 19 laat zien dat, met uitzondering van Twente en de Kop van Noord-Holland, alle door ons onderzochte gebieden tussen 2035 en 2050 te maken krijgen met bevolkingskrimp.

Figuur 19: Bevolkingsontwikkeling 2035-2050 per COROP-gebied



Bron: PBL & CBS, 2022

De bevolkingskrimp zal niet alleen gevolgen hebben voor de omvang van de beroepsbevolking in de regio's, maar ook voor de levensvatbaarheid van winkels, sportclubs, verenigingen enzovoort. Daarnaast zal de krimp zijn weerslag hebben op het onderwijs- en zorgaanbod.

Trends en ontwikkelingen in de economie

Ook ontwikkelingen in de landelijke economie zijn van invloed op de problemen die zich opstapelen in de regio's aan de randen van Nederland. Eén zo'n ontwikkeling is de concentratie van economische groei in stedelijke netwerken, oftewel de agglomeratie. Dit verschijnsel treedt op doordat de werkgelegenheid in de (veelal in regio's gevestigde) maakindustrie krimpt, terwijl de werkgelegenheid in de (vooral in stedelijke knooppunten gesitueerde) dienstverlening juist groeit. Deze combinatie van trends zorgt ervoor dat het belang van de interstedelijke netwerken steeds meer toeneemt. Denk aan de Randstad, Eindhoven en de steden langs de assen van de A1 en de A2. Daar bevinden zich meer (top)voorzieningen en daar concentreert zich ook creativiteit: jonge, theoretisch opgeleide mensen trekken ernaartoe (Tordoir, 2021).

De agglomeratiekracht gaat in ons land gepaard met (en wordt versterkt door) een andere trend: een afnemend draagvlak voor de ruimtelijke impact, (geluid)hinder en milieueffecten van 'materiegerichte activiteiten' in bijvoorbeeld de landbouw-, industrie- en bouwsector (Tordoir, 2021; CBS, 2022).

2 GESPREKKEN IN VIJF VOORBEELDREGIO'S

Zoals uiteengezet in het advies hebben wij in het kader van dit advies bezoeken gebracht aan de regio's Veenkoloniën, Parkstad Limburg, Twente, Kop van Noord-Holland en Zeeuws-Vlaanderen. In deze vijf regio's hebben we niet alleen gesproken met bestuurders, maar ook met mensen die er wonen, werken en/of ondernemen. De gesprekken gingen over thema's die bepalend zijn voor de brede welvaart die mensen al dan niet ervaren, zoals de woonsituatie, de werkgelegenheid, de beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorzieningen, de sociale binding en de manier waarop men de overheid ervaart. In deze bijlage beschrijven we meer in detail wat onze gesprekspartners over deze onderwerpen naar voren hebben gebracht.

Beschikbaarheid van woningen en werk

Tekort aan passende woningen

Bewoners in de vijf regio's die wij bezochten zijn door de bank genomen tevreden met hoe zij wonen. Huizen zijn relatief betaalbaar en over het algemeen gerieflijk, er is rust en ruimte en ook de directe woonomgeving is prettig. In Zeeuws-Vlaanderen en Parkstad Limburg noemden onze gesprekspartners de ligging aan de grens en de nabijheid van aantrekkelijke

steden ‘aan de andere kant’ als een positief onderscheidende factor voor het wonen in de regio: Belgisch Vlaanderen vindt men een fijn achterland, net als de regio Aken.

Daar staat in alle regio’s tegenover dat woningaanbod voor bepaalde groepen niet goed aansluit op de vraag. Een aantal van de door ons onderzochte regio’s (Parkstad Limburg, Zeeuws-Vlaanderen, De Veenkoloniën) zijn ‘krimpregio’s’. Dit brengt met zich mee dat deze regio’s een restrictief woningbouwbeleid moeten voeren. Er mag niet worden gebouwd ‘voor de leegstand’. De bestaande woningvoorraad veroudert daardoor al vele jaren en sluit niet meer goed aan op de woonbehoeften en woonwensen van met name ouderen en starters. Ouderen kunnen niet doorstromen omdat er geen woningen zijn die passen bij hun behoeften, waardoor starters moeite hebben om een eerste woning te vinden. Het tekort aan passende woningen loopt met name sterk op in regio’s zoals de Kop van Noord-Holland en Twente, waar de bevolkingskrimp stabiliseert of is omgeslagen naar een lichte groei (Groenemeijer et al., 2021).

In Zeeuws-Vlaanderen worden de tekorten in het woningaanbod versterkt door een hoog percentage tweede woningbezit en vakantieverhuur; zulke woningen zijn niet meer beschikbaar voor mensen die wonen en werken in de regio. Ook in de Kop van Noord-Holland speelt dit probleem. Vooral langs de kust wordt aanzienlijk deel van de woningvoorraad door vakantiehuur en tweede woningbezit onttrokken aan de regionale woningmarkt. In deze regio worden bovendien veel woningen onderverhuurd aan arbeidsmigranten.

Genoeg werk, maar weinig carrièreperspectief

Theoretisch opgeleiden hebben in de minder verstedelijkte regio’s van ons land over het algemeen weinig mogelijkheden om een passende baan te vinden. Zij studeren veelal buiten de regio en veel van hen keren daarna niet terug naar de regio voor een baan, omdat de Randstad en andere stedelijke regio’s meer carrièreperspectief bieden.

Een uitzondering op dit beeld zien we in Twente, waar de Universiteit Twente niet alleen theoretisch opgeleiden naar de regio haalt, maar waar voor hen ook kansen liggen op een vervolgbaan. De *start-ups* en *scale-ups* die de spin-off vormen van de universiteit, spelen een belangrijke rol als werkgever voor theoretisch opgeleiden. Toch bestaat ook in Twente onder veel jongeren het beeld “dat je voor een serieuze baan naar de Randstad moet.”

Hoewel zich in de Kop van Noord-Holland eveneens bedrijven bevinden die werk bieden aan theoretisch opgeleiden (denk aan ECN, Microsoft en Google), blijven die mensen vaak in de Randstad wonen als ze in deze regio werken.

In Parkstad Limburg zien we de trend die veel regio’s kenmerkt: theoretisch opgeleiden trekken weg naar stedelijke gebieden – in dit geval niet alleen naar de Randstad, maar ook naar universiteitsstad Maastricht. In de regio wordt nu met vereende krachten geprobeerd een ecosysteem van theoretisch en praktisch werk te creëren. Verschillende partijen werken hier samen aan: de Zuyd Hogeschool, het bedrijfsleven, overheden en bewoners. Op de Brightlands Campus vertelden gesprekspartners ons over “projecten

die voortkomen uit vragen van bedrijven en bewoners, waar vervolgens studenten, opleidingen en gemeenten aan worden gekoppeld."

Zeeuws-Vlaanderen kent, anders dan veel andere regio's, een stabiele beroepsbevolking. De werkloosheid hier hoort met 3% bij de laagste van het land. Wel is heeft de arbeidsmarkt er een eenzijdig karakter. Er is vooral werkgelegenheid in de agrarische sector en het toerisme. In andere sectoren, zoals de zorg en het middelbaar onderwijs, zijn de keuzemogelijkheden voor werknemers beperkt. Het aantal zorgaanbieders bijvoorbeeld is gering. Doordat er maar één grote speler in de regio actief is (ZorgSaam, dat ziekenhuis-, verpleeghuis-, thuis- en ambulancezorg aanbiedt), "zijn de mogelijkheden om je loopbaan voort te zetten bij een andere werkgever of om door te groeien beperkt."

In de Veenkoloniën vertelden inwoners ons dat het baanperspectief in de regio veel beter is dan vaak wordt verondersteld. "De werkgelegenheid ontwikkelt zich hier gunstig, zelfs beter dan landelijk gemiddeld." Zoals we in bijlage 1 al hebben aangestipt gaat het hier echter wel om eenzijdige arbeidsmarkt die voor theoretisch opgeleiden vaak minder mogelijkheden biedt.

Beschikbaarheid van voorzieningen

Verschralend onderwijsaanbod

In alle regio's die wij hebben bezocht is sprake van verschraling van het onderwijsaanbod. Dit is het sterkst merkbaar in de dorpen en woonkernen, waar steeds vaker basisscholen moeten sluiten of alleen met grote moeite overeind kunnen worden gehouden. In Zeeuws-Vlaanderen wordt de krimp van het aantal basisscholen versterkt doordat kinderen over de grens naar de kinderopvang gaan, die in België gratis is. Veel van deze kinderen stromen vervolgens het Vlaamse basisonderwijs in: "Er zitten nu circa 1.200 kinderen uit Zeeuws-Vlaanderen over de grens op school. Vlaamse scholen mogen bovendien leerlingenvervoer verzorgen, terwijl Nederlandse scholen dat niet mogen". In een uitgestrekt gebied, waar scholen voor een deel van de bewoners sowieso op grotere afstand liggen, is dit een factor van betekenis.

In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) spelen vergelijkbare problemen. Het sluiten van een middelbare school of een mbo heeft grote impact, zo kregen wij in verschillende regio's te horen: scholieren in de uitgestrekte en dunbevolkte gebieden krijgen dan te maken met grote reisafstanden. Onderzoeksbevindingen van het PBL ondersteunen dit geluid. De reisafstanden kunnen oplopen tot vijftig kilometer. In Zeeuws-Vlaanderen en de Kop van Noord-Holland is een vmbo- of havo/vwo-instelling zowel per fiets als per openbaar vanuit grote delen in de regio niet binnen dertig minuten te bereiken (Bastiaanssen & Breedijk, 2022). Hbo-studenten uit de Kop van Noord-Holland moeten voor het

volgen van onderwijs naar Alkmaar of Amsterdam en zijn daarbij afhankelijk van het openbaar vervoer. De reisafstanden zijn ook hier lang. De verschraling van het onderwijslandschap heeft bovendien een maatschappelijke impact. “Als ergens geen scholen meer zijn, is het voor jonge gezinnen geen aantrekkelijke plek meer om te zich vestigen.” En als mbo-studenten hun opleiding niet in de regio kunnen volgen, wordt het voor bedrijven in het mkb moelijker om stagiairs en (potentiële) werknemers te werven.

Afbrokkelende zorg

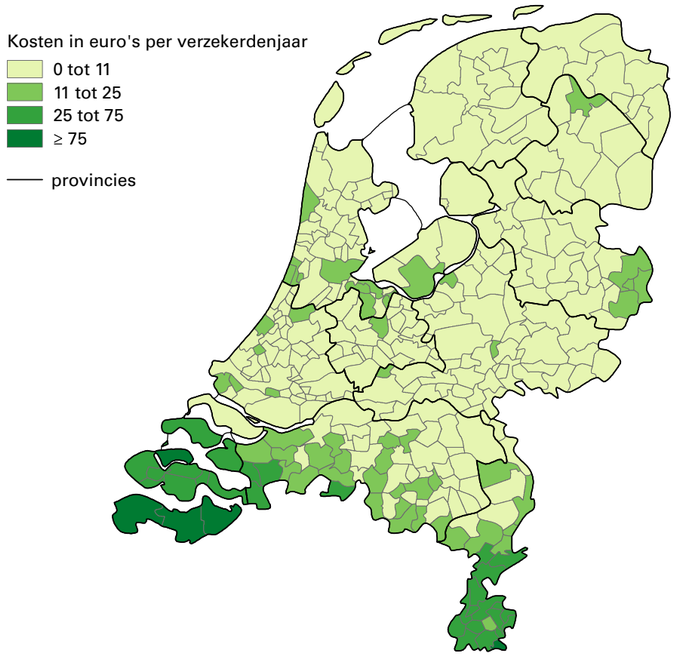
Ook in de zorg is verschraling zichtbaar in de door ons onderzochte regio’s. De huisartsenzorg loopt in het hele land tegen grenzen aan en ook in de regio’s is dit goed te merken. Huisartsenposten in veel regio’s zijn ’s nachts veelal gesloten en inwoners moeten dan naar een huisartsenpost die tientallen kilometers verderop ligt. Of de huisartsenzorg is gecentraliseerd, waardoor er nauwelijks meer eerstelijnszorg is in de dorpen en woonkernen. Met de komst van arbeidsmigranten is er in veel regio’s bovendien extra druk ontstaan op de zorg; deze groep is vaak niet ingeschreven bij een huisartsenpraktijk en moet daarom voor alle zorg naar de spoedeisende hulp.

Mensen met wie wij spraken hebben het gevoel “dat je tegenwoordig veel verder moet reizen voor een bezoek aan de huisarts”. Onderzoek van het PBL bevestigt dit. Vanuit de meeste plekken in de regio’s die wij hebben onderzocht kun je alleen *per auto* binnen een kwartier een huisartsenpraktijk bereiken. Met het *openbaar vervoer* is de bereikbaarheid slechter: zelfs binnen dertig minuten is er in grote delen van Zeeuws-Vlaanderen, maar ook in de Kop van Noord-Holland, Twente en de Veenkoloniën geen enkele huisarts bereikbaar (Bastiaanssen & Breedijk, 2022). Mensen die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer, met name ouderen, hebben daardoor geen goede toegang tot huisartsenzorg.

Over de ziekenhuiszorg leven er eveneens zorgen in de regio’s, onder andere als gevolg van het concentratiebeleid dat landelijk wordt gevoerd. Voor veel regiobewoners is de zorg daardoor op een (nog) grotere afstand komen te liggen. Ook dit wordt bevestigd door onderzoek: in de door ons onderzochte regio’s kost het per openbaar vervoer in de meeste gevallen meer dan een half uur om bij een ziekenhuis te komen (Bastiaanssen & Breedijk, 2022).

Door de verminderde aanwezigheid van ziekenhuiszorg en spoedeisende hulp zoeken zowel inwoners als bezoekers (toeristen) in Zeeuws-Vlaanderen hun toevlucht steeds vaker over de grens. Gent heeft een academisch ziekenhuis en de spoedeisende hulp in het ziekenhuis in Knokke is voor veel mensen dichterbij dan die in Terneuzen. Inmiddels gaat het om een substantieel aantal behandelingen in België. We zien overigens een vergelijkbare ontwikkeling in andere door ons onderzochte regio’s, zoals Twente en Parkstad Limburg; zie figuur 20.

Figuur 20: Grensoverschrijdende zorgkosten 2020



Bron: Vektis databestand Zorgverzekeringswet, gegevens bewerkt door RIVM

Ontoereikend openbaar vervoer en wegennet

Zowel de bereikbaarheid via de weg als het openbaarvervoernetwerk vormen in de regio's die wij bezochten grote punten van zorg. Het openbaar vervoer wordt in alle regio's in toenemende mate ervaren als 'onder de maat'. De autoafhankelijkheid is groot en neemt steeds verder toe. Regio's voelen zich onderbedeeld als het gaat om de rijksinvesteringen in de infrastructuur.

In elke voorbeeldregio werden wij gewezen op het ontbreken van cruciale spoorverbindingen. Inwoners van Zeeuws-Vlaanderen vinden het bijvoorbeeld een groot gemis dat er geen treinverbinding is met Gent: "Wij zijn voor de verbinding met zowel de rest van Nederland áls met België afhankelijk van de bus of de auto." Ook in het oosten en zuiden van het land ontbreken vaak grensoverschrijdende treinverbindingen – of ze zijn van te weinig kwaliteit. Zo is in het oosten de treinfrequentie tussen Enschede en Münster laag en zijn de treinen te kort, waardoor de treinstellen overvol zitten. En in het zuiden wordt al decennialang vergeefs bij het Rijk gepleit voor een intercityverbinding van Eindhoven via Heerlen naar Aken. Ook de zogenoemde Nedersaksenlijn tussen Enschede en Groningen komt maar niet tot stand, waardoor in het noorden onder andere Veendam, Emmen en Stadskanaal slecht bereikbaar blijven per spoor. In de Kop van Noord-Holland ten slotte, is de situatie niet beter: hier is de spoorlijn tussen Amsterdam en Den Helder de enige treinverbinding.

Ook over het wegennet bestaan veel ergernissen. In Zeeuws-Vlaanderen is de druk op het wegennet enorm toegenomen door het toerisme, met name in de zomer. De wegen naar kustdorpen als Cadzand zijn nog steeds enkelbaans en ze lopen dwars door dorpen en woonkernen, met alle verkeersonveiligheid en filevorming van dien. Het openbaar vervoer is hier geen reëel alternatief. In de Veenkoloniën, met name in Pekela, komt volgens enkele van onze gesprekspartners de bereikbaarheid over de weg onder druk doordat de komende jaren een groot aantal bruggen gaat verdwijnen; de onderhoudskosten zijn te hoog (RTV Noord, 2022). Deze ingreep wordt niet alleen in infrastructureel opzicht als een aderlating ervaren, maar ook

sociaal-maatschappelijk. In Twente is er ongenoegen over het overbelaste provinciale wegennet, bijvoorbeeld richting Zwolle. En in de Veenkoloniën zijn bewoners ontstemd over het feit dat er wel fors is geïnvesteerd in de snelweg Leeuwarden-Groningen, maar niet in het regionale wegennet.

Overal merkt men op dat het busnetwerk in een neerwaartse spiraal van verschraling is beland, terwijl een deel van de inwoners in de regio afhankelijk is van het openbaar vervoer. Dat geldt niet alleen voor studenten maar zeker ook voor ouderen, die worden geacht steeds langer zelfstandig te wonen. Deze laatste groep is sterk vertegenwoordigd in de door ons bezochte regio's. Het beeld leeft dat de uitgestrektheid van gebieden niet meeweegt in de normen die de overheid hanteert in haar openbaarvervoerbeleid. Er wordt te weinig gekeken naar het grote belang dat het openbaar vervoer heeft voor bepaalde groepen mensen.

Sociale binding en saamhorigheid

Verbanden tussen bewoners sterk, maar niet allesomvattend

De sociale banden in de door ons onderzochte regio's zijn sterk. Er heerst een gevoel van saamhorigheid dat de mensen niet alleen onderling verbindt, maar ook zorgt voor binding met de eigen regio. De sociale banden vormen voor veel mensen ook een reden om terug te keren nadat ze een aantal jaren buiten de regio hebben gestudeerd, gewoond en/of gewerkt. *Noaberschap* is nog altijd springlevend in Twente – en niet alleen daar. In elke regio is er sprake van nabuurschap. Inwoners van dorpen in Zuid-Limburg zeggen bijvoorbeeld dat ze elkaar "bijna allemaal kennen". Veel bewoners met wie we spraken gaven aan dat ze het belangrijk vinden om zich maatschappelijk in te zetten: "Vrijwilliger zijn, iedereen doet dat hier". In de gesprekken werden verschillende voorbeelden aangehaald waaruit naar voren kwam dat succesvolle initiatieven van burgers de saamhorigheid versterken.

Sociale banden vormen vaak ook de basis voor samenwerking. Zo worden in Zeeuws-Vlaanderen netwerken tussen bewoners benut bij het oplossen van problemen. "We hebben geleerd om het zelf te doen". In de Veenkoloniën hoorden we over burgerinitiatieven gericht op het tegengaan van armoede en het bevorderen van een gezondere leefstijl. Ook hadden bewoners in deze regio een coöperatieve winkel opgezet. In de Kop van Noord-Holland vernamen we hoe in de loop der jaren een groot regionaal netwerk is ontstaan van zorginstellingen, dat wordt benut om samen te werken aan een betere gezondheid in de regio. In de gesprekken die we voerden in Parkstad Limburg en Twente kwamen diverse voorbeelden aan de orde van de samenbindende rol die het verenigingsleven hier speelt: sportclubs, muziek- en carnavalsverenigingen. Ook gezamenlijke evenementen als optochten, braderieën en festivals vervullen in deze regio's een belangrijke sociale functie.

Tegelijkertijd waarschuwden sommige van onze gesprekspartners voor het risico van 'romantisering' van deze sociale verbanden. De verbanden zijn namelijk niet allesomvattend, of preciezer: ze sluiten niet iedereen in. Zo richt het nabuurschap zich vooral op het bieden van hulp bij praktische

zaken en het gezamenlijk organiseren van evenementen. Kwetsbare groepen in de samenleving (bijvoorbeeld mensen met een permanente ondersteuningsbehoefte of mensen die te kampen hebben met eenzaamheid) worden hiermee maar deels geholpen. Sociale verbanden zijn dus niet altijd inclusief: niet iedereen maakt er deel van uit en “er is niet altijd vanzelfsprekend ruimte voor diversiteit”.

De bestaande sociale verbanden staan bovendien onder druk, mede als gevolg van demografische ontwikkelingen in de regio. Doordat jongeren vertrekken naar de stad ontstaan er ‘gaten’ in de sociale structuren, die daardoor aan vitaliteit inboeten. Ook de instroom van nieuwkomers van buitenaf verzwakt de sociale verbanden in sommige regio’s, doordat zij niet vanzelf meedoen.

Uitdunning culturele voorzieningen en verenigingsleven

Cultuur, inclusief het verenigingsleven, vormt een belangrijke bindende factor in de regio’s die wij bezochten. Het zijn plaatsen “waar je elkaar tegenkomt, waar je samen bezig bent en waar je hulp krijgt”. Maar veel sport- en gezelligheidsverenigingen en organisatoren van evenementen hebben het zwaar. Dit komt deels doordat de regio’s vergrijzen; jongeren trekken er steeds meer weg. Maar ook de onwennigheid van nieuwkomers van buiten de regio en de onregelmatige aanwezigheid van mensen met een tweede woning spelen een rol.

Volgens de mensen met wie wij spraken is de schaarste van het cultuuraanbod in toenemende mate een probleem. Voor de instandhouding van culturele voorzieningen zoals theaters en musea in de regio, is een divers aanbod cruciaal. Een bloeiend cultureel leven is binnen de regio echter moeilijk overeind te houden wanneer het aanbod zich steeds meer concentreert in stedelijke kernen. Een voorbeeld hiervan is de fusie van het Orkest van het Oosten en het Gelders Orkest. “Het orkest heeft nu Arnhem als vestigingsplaats, waardoor orkestleden zich minder goed kunnen verbinden aan muziekscholen of (amateur)theatergezelschappen in Twente of de Achterhoek”. Parkstad Limburg laat zien dat het ook anders kan: hier wordt jaarlijks het internationaal beeldend theaterfestival Cultura Nova georganiseerd, dat wel het Oerol van het zuiden wordt genoemd.

Rol van rijksoverheid en rijksbeleid

Landelijke overheid steeds onbereikbaarder

In alle regio’s die wij bezochten kwam aan de orde dat het vertrouwen in de (rijks)overheid en in overheidsinstituties afbrokkelt – zowel bij bestuurders als bij mensen die in de regio wonen, werken of ondernemen. De regio’s zijn in de jaren vijftig, zestig en zeventig van de vorige eeuw als gevolg van besluiten van de rijksoverheid belangrijke economische bedrijvigheid kwijtgeraakt; denk aan de mijnbouw in Limburg, de textielindustrie in Twente en de turfwinning en strokartonindustrie in de Veenkoloniën. Daarmee is ook de bijbehorende werkgelegenheid uit de regio’s verdwenen. Dit verleden bepaalt nog steeds in grote mate hoe in de regio’s tegen de overheid wordt aangekeken, in het bijzonder tegen de landelijke overheid. De afstand die men ervaart tot de overheid komt op verschillende manieren tot uiting.

In de eerste plaats tekenden wij in alle regio's die wij bezochten kritische geluiden op over de gebrekkige aansluiting van het rijksbeleid op de regionale situatie. Veel mensen vinden het landelijk beleid "niet passend voor onze regio". Het rijksbeleid, of normen op specifieke terreinen, zoals het openbaar vervoer, "lijken te zijn gebaseerd op een Randstedelijke logica".

In de tweede plaats kwam in onze gesprekken herhaaldelijk aan de orde dat de rijksoverheid letterlijk steeds meer op afstand is komen te staan van de regio's. Kantoren van de Belastingdienst zijn gesloten, regionale rechtbanken lijken niet meer alle zaken te behandelen en de departementale 'ambassadeurs' opereren vrijwel alleen nog vanuit Den Haag. De landelijke overheid is niet (meer) nabij. Een neveneffect hiervan is volgens onze gesprekspartners dat landelijke overheden hun voelsprieten in de regio kwijtraken.

Tot slot leeft in de regio's die wij bezochten het beeld dat de kwaliteit van het lokaal bestuur niet past bij de (forse) opgaven in de regio. De regio's bestaan vaak uit gemeenten met relatief weinig inwoners, die in vergelijking met (middel)grote gemeenten minder hoge salarissen en vergoedingen kunnen bieden aan hun ambtenaren, wethouders en gemeenteraadsleden. Maar de opgaven waar de regio's voor aan de lat staan, zijn minstens even groot als elders in het land. Of het nu gaat om handhaving van milieuregels bij bedrijven, om het bestrijden van ondermijnende criminaliteit of om de inrichting van grote gebieden: er is aanzienlijke menskracht voor nodig.

Overheidsregels sta-in-de-weg bij grensligging

De door ons bezochte regio's zijn bijna allemaal grensregio's. Deze grensligging biedt in potentie kansen. Dat geldt in het bijzonder voor regio's waar zich aan de andere kant van de grens een stedelijk gebied met economische activiteiten bevindt. Maar het benutten van de mogelijkheden stuit regelmatig op belemmeringen. De grensligging kan in die gevallen juist nadelig uitpakken.

Zo ervaart men in de regio Twente "een halve arbeidsmarkt, waarbij we alleen naar het westen kunnen kijken". De mogelijkheden die er ten oosten van Twente liggen voor het aantrekken van extra personeel kunnen in de praktijk vaak nauwelijks worden benut, vanwege wettelijke en administratieve belemmeringen. Vergelijkbare belemmeringen hebben ertoe geleid dat de standplaats van de Twentse traumahelikopter veel westelijker is gesitueerd dan vanuit regionaal perspectief logisch zou zijn geweest: "Aan de andere kant van de grens kunnen dan ook mensen worden geholpen. En de Duitsers doen het wel: die helpen wél in Nederland, dat hebben ze ook tijdens de coronapandemie gedaan."

Ook in Zeeuws-Vlaanderen is er volgens de plaatselijke ondernemers sprake van een gedeelde arbeidsmarkt, waarbij de kansen in Gent en Brugge niet goed kunnen worden benut als gevolg van nationaal overheidsbeleid.

In Parkstad Limburg zit de grens in de weg op het vlak van energie. Er is in deze regio sprake van congestie op het elektriciteitsnet (EZK, 2022). Deze omstandigheid belemmert de economische ontwikkeling in de regio,

“terwijl er in Herzogenrath een enorm zonnepark ligt, maar dat kunnen we niet benutten omdat het buiten de Nederlandse wet valt.” Een ander voorbeeld uit Parkstad Limburg betreft de politiecapaciteit: deze schiet permanent tekort, omdat grensoverschrijdende criminaliteit onvoldoende wordt meegewogen bij beslissing over inzet en capaciteit.

De grote verschillen tussen enerzijds de Nederlandse en anderzijds de Duitse respectievelijk Belgische wetten en regels staan in bovenstaande gevallen het benutten van kansen in de weg. Die verschillen belemmeren in de grensregio’s ook een efficiënte organisatie van de kinderopvang, het primair onderwijs en het leerlingenvervoer. De uiteenlopende nationale voorschriften en bepalingen spelen daarnaast de realisatie van essentiële infrastructuur parten, zoals het glasvezelnet in Parkstad Limburg, de Veenkoloniën en delen van Zeeuws-Vlaanderen. Als er sprake is van te grote juridische en beleidsmatige verschillen aan weerszijden van de grens, wordt de grensligging van regio’s een factor die nadelig uitwerkt voor de brede welvaart in het gebied. Als regio’s door hun grensligging structureel worden belemmerd in hun economische en maatschappelijke ontwikkeling, kan er een neerwaartse spiraal ontstaan.

3 GELDSTROMEN VANUIT RIJK EN EU NAAR DE REGIO’S

In deze bijlage brengen we de geldstromen van het Rijk naar de regio’s in Nederland in kaart. We laten daarbij zien dat deze rijksinvesteringen al decennialang vooral terechtkomen in de stedelijke kernen van Nederland; de regio’s worden structureel onderbedeeld. Verder inventariseren we in deze bijlage de subsidiestromen die vanuit de EU in de Nederlandse regio’s terechtkomen. Om hoeveel geld gaat het, wie zijn de voornaamste ontvangers en voor welke doeleinden zijn de Europese budgetten bestemd?

Rijksinvesteringen in structuurversterking

De rijksoverheid investeert in het hele land op verschillende manieren in ruimtelijk-economische en sociaal-economische structuurversterking. Ze doet dit bijvoorbeeld door middel van financiële bijdragen aan infrastructuur (wegen, spoorlijnen, metrolijnen, vaarwegen, havens, bruggen, sluizen en tunnels), ziekenhuizen, zorginstellingen, onderwijsinstellingen, onderzoeks- en kennisinstellingen, woningbouwprojecten enzovoort.

De rijksinvesteringen in ruimtelijk-economische en sociaal-economische ontwikkeling maken vooral krachtiger wat al krachtig is. Economisch sterke

gebieden zijn de afgelopen decennia ondersteund bij het verder versterken van hun potentie. De achterliggende aanname hierbij was dat het maximaliseren van economische welvaartsgroei voor Nederland als geheel uiteindelijk ook zwakkere regio's ten goede komt. Deze aanname blijkt echter niet te kloppen. Oevering & Raspe (2020) laten zien dat de sterke economische regio's in Nederland zich de afgelopen jaren steeds meer hebben versterkt, terwijl de kleine(re) regio's aandeel in de economie verliezen vooral in gebieden buiten de stedelijke kernen (zie hierover ook bijlage 1).

Het nadelige effect dat regio's ondervinden van het investeringsbeleid van de rijksoverheid wordt versterkt doordat in de private sector vergelijkbare keuzes worden gemaakt. Bedrijven verplaatsen hun vestigingen vaak naar hoogstedelijke gebieden, in de veronderstelling dat ze daar kunnen profiteren van het ecosysteem van de goed geschoolde jonge arbeidskrachten, start-ups en goede (internationale) bereikbaarheid. Beide ontwikkelingen tezamen leiden tot een scheve verdeling van brede welvaart tussen regio's.

In deze paragraaf illustreren wij de ongelijke spreiding van de geldstromen van het Rijk over Nederland door te kijken naar rijksinvesteringen in:

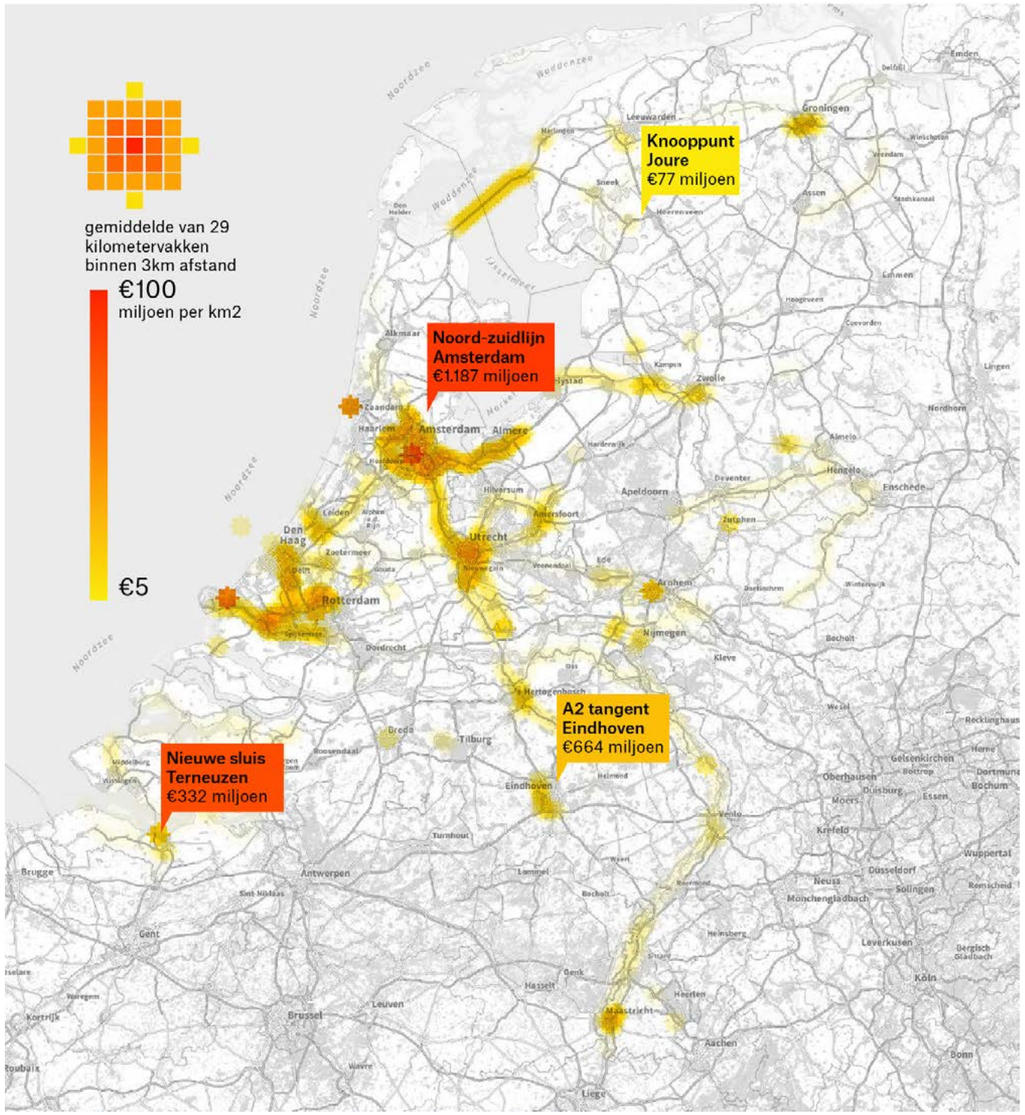
- de infrastructuur (onderzochte periode 2010-2019);
- de economische structuurversterking (onderzochte periode 1994-2005);
- de basisinfrastructuur cultuur (onderzochte periode 2017-2024);
- de woningbouw (onderzochte periode 2020-2030); en
- de leefbaarheid en veiligheid (onderzochte periode 2022-heden).

Door voorbeelden te belichten uit verschillende tijdvakken en sectoren, willen we inzichtelijk maken welke geografische patronen de rijksinvesteringen al decennialang in grote lijnen volgen.

Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)
Met het budget dat is gereserveerd voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) investeert de rijksoverheid in de ruimtelijk-economische structuur van Nederland. De Vereniging Deltametropool & VU Amsterdam hebben geïnventariseerd waar die investeringen zoal terechtkomen. Met deze gegevens heeft de vereniging een 'hittekaart' gemaakt voor de periode 2010-2019, die de investeringen per vierkante kilometer toont; zie figuur 21.

Op de kaart is goed te zien dat het grootste deel van de investeringen uit het MIRT in de periode 2010-2019 ten goede is gekomen aan de stedelijke regio's Amsterdam, Utrecht en Rotterdam en (in mindere mate) Eindhoven.

Figuur 21: 'Hittekaart' van MIRT-investeringen in de periode 2010-2019

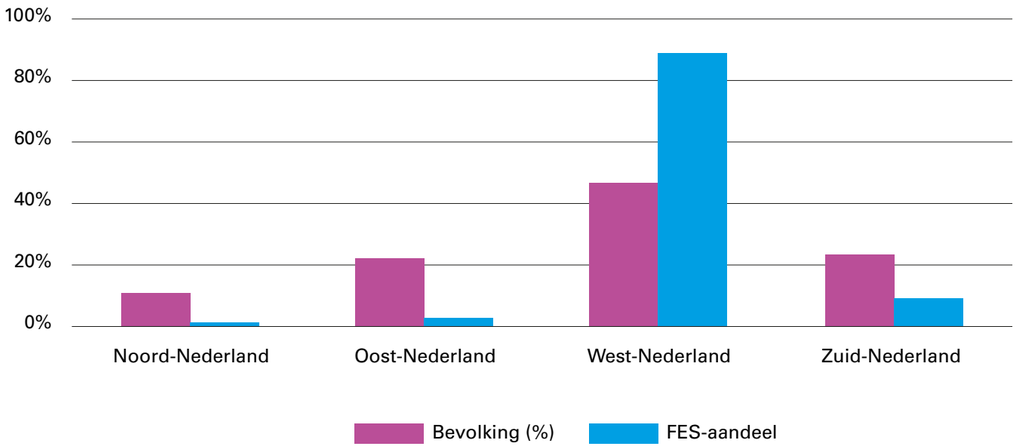


Bron: Vereniging Deltametropool & VU Amsterdam, 2020

Fonds Economische Structuurversterking (FES)

Een vergelijkbare ruimtelijke concentratie van investeringsgeld is waarneembaar bij de verdeling van het geld uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) in de periode 1994-2005. Dit fonds, dat werd gevoed vanuit de aardgasbaten, was bedoeld voor investeringen in de Nederlandse infrastructuur en de kenniseconomie. Hoe het FES-geld indertijd per investeringsveld regionaal is verdeeld, is in 2006 becijferd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO, 2006). De onderzoekers hebben daarbij gecorrigeerd voor bestedingen die bovenregionaal waren of om andere redenen niet waren toe te delen aan een regio. Uit de berekening van het IOO komt een veelzeggend beeld naar voren, zoals weergegeven in figuur 22.

Figuur 22: Regionale verdeling van geld uit het Fonds Economische Structuurversterking, 1994-2005



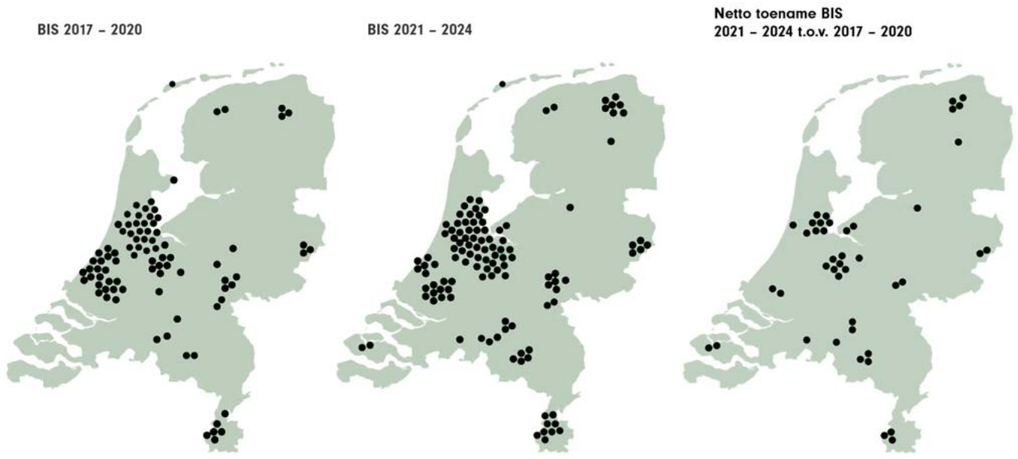
Duidelijk is te zien dat verreweg het grootste deel van de FES-budgetten in de onderzochte periode terecht is gekomen in de stedelijke regio West-Nederland.[34]

Culturele basisinfrastructuur

Niet alleen de rijksinvesteringen in de ruimtelijk-economische structuur hebben zich de afgelopen decennia geconcentreerd in stedelijke regio's. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de rijksinvesteringen in de culturele basis-infrastructuur. Sinds 2021 is er sprake van iets meer regionale spreiding, maar nog altijd ligt het zwaartepunt ruimschoots in het westen van het land. De kaarten in figuur 23, afkomstig uit een adviesrapport van de Raad voor Cultuur (RvC, 2020), laten dit duidelijk zien.

34 De indeling in vier regio's is in de IOO-rapportage als volgt: Noord: Groningen, Friesland en Drenthe; Oost: Gelderland, Overijssel en Flevoland; West: Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Zeeland; Zuid: Noord-Brabant en Limburg.

Figuur 23: Spreiding van culturele instellingen over het land, de zogenoemde Culturele Basisinfrastructuur (BIS): periode 2017-2020 vergeleken met de reservering voor periode 2021-2024



Bron: RvC, 2020

Woningbouwimpuls

De investeringen die het Rijk sinds 2020 doet vanuit het budget voor de zogenoemde Woningbouwimpuls, zijn bedoeld voor de bouw van betaal-bare woningen voor starters en mensen met een laag en middeninkomen (VRO, 2022). De regeling richt zich op het versneld ontwikkelen van grote woningbouwlocaties in de periode 2020-2030. In vier tranches zijn subsidies toegekend aan 113 projecten in 93 gemeenten. Het gaat om in totaal € 961 miljoen voor 165.000 woningen.

Zoals te zien is in figuur 24 ligt ook bij deze rijksinvesteringen het zwaartepunt in de stedelijke gebieden, met name in het westen en midden van het land.

Figuur 24: Woningbouwimpuls



Bron: VRO, 2023

Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid

In het kader van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid doet de rijksoverheid sinds 2022 investeringen op het gebied van onder meer wonen en zorg, woningisolatie, sport, onderwijs, sociale zaken en preventie van criminaliteit. Het programma, dat door verschillende departementen samen wordt uitgevoerd, richt zich op twintig focusgebieden.
Wat opvalt is de brede betrokkenheid van zowel departementen als gemeenten en lokale partners bij de organisatie van het programma.
Voor elk focusgebied is een rijksvertegenwoordiger aangewezen op het hoogste ambtelijke niveau.[35] De twintig focusgebieden zijn de gebieden in Nederland waar zich de problemen rond leefbaarheid en veiligheid concentreren; zie figuur 25.

Figuur 25: Kaart met de twintig focusgebieden van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid



Stad	Gebied/wijk	Stad	Gebied/wijk
Amsterdam	Zuidoost	**Leeuwarden**	Oost
Amsterdam	Nieuw-West	**Lelystad**	Oost
Arnhem	Oost	**Nieuwegein**	Centrale-As
Breda	Noord	**Roosendaal**	-stad
Delft	West	**Rotterdam**	Zuid
Dordrecht	West	**Schiedam**	Nieuwland-Oost
Den Haag	Zuidwest	**Tilburg**	Noordwest
Eindhoven	Woensel-Zuid	**Utrecht**	Overvecht
Groningen	Noord	**Vlaardingen**	West
Heerlen	Noord	**Zaandam**	Oost

Bron: BZK, 2022b

35 Het betreft hier secretarissen-generaal (SG's), directeuren-generaal (DG's) dan wel hun directe plaatsvervangers.

Zoals de kaart in figuur 25 duidelijk laat zien, concentreren ook de rijksinvesteringen voor leefbaarheid en veiligheid zich op de stedelijke kernen van ons land.

EU-financiering voor Nederlandse regio's

In opdracht van de drie raden heeft consultancybureau ERAC in beeld gebracht welke Europese financiering de voorbeeldregio's die wij hebben onderzocht, de afgelopen jaren hebben ontvangen (ERAC, 2022). De ERAC-cijfers die wij hieronder presenteren hebben als peildatum 1 september 2022 en hebben betrekking op projecten die zijn gefinancierd met geld uit de Europese programmaperiode 2014-2020.[36] Het ERAC-rapport is gebaseerd op een monitoringsysteem waarin de grootste en belangrijkste Europese programma's en fondsen zijn opgenomen. Alleen enkele kleine fondsen en programma's maken geen deel uit van deze inventarisatie.

EU-subsidies per regio

In tabel 4 hieronder hebben we weergegeven hoeveel Europese subsidie de regio's uit ons onderzoek hebben ontvangen in de periode 2014-2022. Ook staan in de tabel de totale projectkosten vermeld. Verder is de multiplier weergegeven: de vermenigvuldigingsfactor die het financiële aandeel aangeeft dat de regio's zelf hebben moeten toevoegen aan het subsidiebedrag om de totale investering (i.e. de projectkosten) rond te krijgen (subsidie x multiplier = totale investering). In veel Europese programma's is deze 'cofinanciering' door de ontvangende partij verplicht.

Tabel 4: Totale Europese subsidie, projectkosten en multiplier per regio in de periode 2014-2022

Regio	Europese subsidie	Projectkosten	Multiplier
Kop van Noord-Holland	€ 43.951.847	€ 88.488.784	2,01
Parkstad Limburg	€ 97.509.453	€ 182.957.950	1,88
Twente	€ 379.113.654	€ 627.942.420	1,66
Veenkoloniën	€ 89.883.958	€ 190.023.912	2,11
Zeeuws-Vlaanderen	€ 73.866.198	€ 164.111.634	2,22
Totaal	**€ 712.392.503**	**€ 1.312.184.158**	**1,84**

Bron: ERAC, 2022

Wat opvalt in tabel 4 is dat Twente aanzienlijk meer Europese subsidie ontvangt dan de overige regio's. Dit is te verklaren uit het feit dat er vanuit de EU relatief veel subsidiegeld beschikbaar is voor innovaties, waarvoor vooral onderzoeksinstellingen in aanmerking komen. En Twente beschikt over een universiteit, de overige regio's niet (de Open Universiteit in Heerlen buiten beschouwing gelaten). In heel Nederland zien we dat gemeenten, regio's en provincies die een universiteit binnen hun grenzen hebben liggen, relatief veel Europese subsidie verwerven.

36 De nieuwe (huidige) programmaperiode loopt van 2021 tot 2027. Aangezien de programma's uit deze periode op dit moment pas worden opgestart, biedt de beschikbare informatie daarover nog weinig inzicht.

Opvallend is voorts dat de regio Veenkoloniën vergeleken met Parkstad Limburg een minder hoog bedrag aan EU-subsidie heeft ontvangen, maar een hoger bedrag aan cofinanciering heeft moeten bijdragen. In Twente is het aandeel van het ontvangen subsidiebedrag dat als cofinanciering moest worden bijgelegd, relatief het laagst.

Verdeling subsidies per EU-programma

In figuur 26 (zie volgende pagina) hebben we per regio de ontvangen subsidiebedragen onderverdeeld naar de Europese programma's waaruit ze afkomstig waren. De Europese programma's zelf hebben we onderverdeeld naar de bestuurslaag die de regie heeft over de programma's.

Goed zichtbaar is dat de selectie van afzonderlijke 'subsidiepotten' waaruit een regio in de periode 2014-2020 Europees geld ontving, van grote invloed is geweest op de hoogte van het totale subsidiebedrag per regio.

Het EU-programma waaruit Nederland in de onderzochte periode de meeste subsidie heeft ontvangen is Horizon2020. Dit programma stimuleert de ontwikkeling van innovaties die meerwaarde hebben voor de gehele EU. De primaire doelgroep van dit programma zijn onderzoeksinstellingen. Van het programma Horizon2020 heeft, zoals tabel 1 laat zien, vooral de regio Twente geprofiteerd.

Verder valt op dat bijna twee derde van het totale Europese subsidiebedrag dat terecht is gekomen in Zeeuws-Vlaanderen, afkomstig was uit de CEF, oftewel de 'Connecting Europe Facility'. Met geld uit dit Europese fonds wordt in Terneuzen een nieuwe, grotere sluis aangelegd.

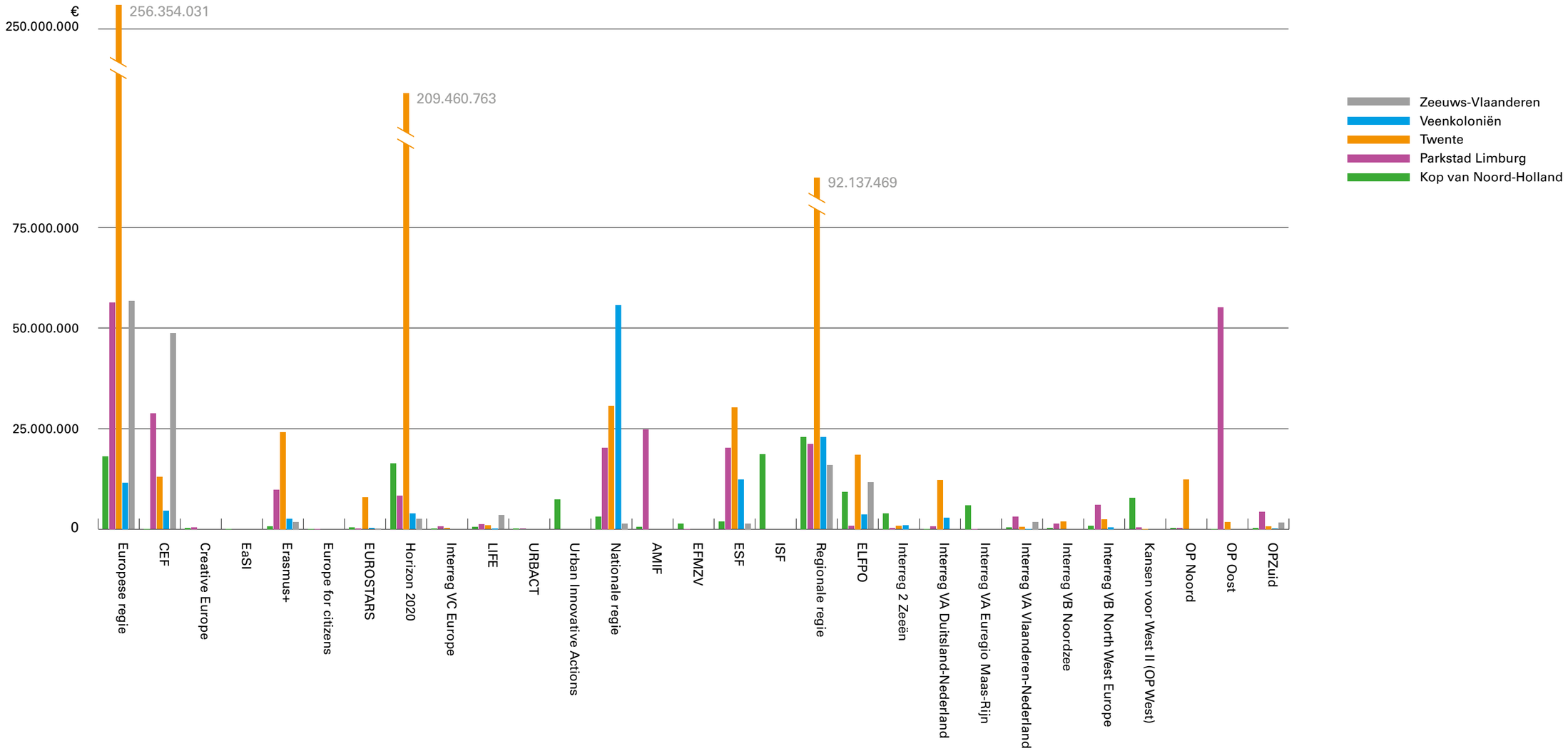
Ten slotte is te zien dat de bijdragen die de Kop van Noord-Holland en Zeeuws-Vlaanderen hebben ontvangen vanuit de EU, relatief weinig spreiding laten zien over de verschillende EU-programma's. Dit heeft nadelig uitgepakt voor de hoogte van de bedragen die deze regio's mochten ontvangen. De oorzaak lijkt te liggen in het aantal partijen en sectoren dat in de betreffende regio's aanwezig was voor het vormen van coalities voor subsidieaanvragen. Dit 'economisch fundament' was de afgelopen jaren in de drie zojuist genoemde regio's smaller dan in Twente, Parkstad Limburg en de Veenkoloniën.

Beleidsthema's van de EU-bijdragen

Aan welke beleidsthema's[37] draagt de EU met haar financiering voor de Nederlandse regio's vooral bij? Op dit punt zijn er parallellen met de brede welvaartsthema's die we in Inhoudelijke bijlage 1 hebben besproken. Tabel 5 hieronder geeft een overzicht van de subsidiebedragen die de EU tussen 2014 en 2022 heeft toegekend aan de onderzochte regio's, uitgesplitst naar beleidsthema.

37 ERAC heeft de projecten getypeerd op de acht bestuurlijke thema's die in overgrote mate een rol speelden in de verschillende provinciale coalitieakkoorden uit 2015.

Figuur 26: Verdeling subsidies voor vijf Nederlandse regio's in de periode 2014-2022, per Europees programma



Bron: ERAC, 2022)[38]

38 In het ERAC-rapport is een bijlage opgenomen met een overzicht van alle gebruikte afkortingen en een korte toelichting per programma.

Tabel 5: Verdeling EU-subsidies 2014-2022 voor vijf regio's, verdeeld naar beleidsthema

Beleidsthema	Kop van Noord-Holland	Parkstad Limburg	Twente	Veenkoloniën	Zeeuws-Vlaanderen	Totaal
Cultuur en samenleving		€ 3.409.017	€ 9.974.811	€ 43.575.275	€ 150.000	€ 60.890.631
Economie en innovatie	€ 25.619.560	€ 14.931.716	€ 224.009.192	€ 16.528.826	€ 12.371.433	€ 299.173.573
Energie	€ 8.650.992	€ 15.889.535	€ 29.081.369	€ 8.042.815	€ 279.668	€ 66.360.049
Milieu, land	€ 4.960.784	€ 1.735.302	€ 28.594.412	€ 3.795.716	€ 7.264.008	€ 46.888.867
Mobiliteit en infrastructuur	€ 67.683	€ 29.304.864	€ 20.591.802		€ 49.009.305	€ 102.265.485
Onderwijs en arbeidsmarkt	€ 2.504.970	€ 30.445.636	€ 57.475.399	€ 14.931.789	€ 3.945.424	€ 118.453.869
Toerisme en recreatie	€ 2.072.858	€ 349.963	€ 487.497	€ 2.825.702	€ 678.339	€ 7.423.180
Zorg en welzijn	€ 75.000	€ 1.443.420	€ 8.899.173	€ 183.835	€ 168.021	€ 10.936.849
Totaal	**€ 43.951.847**	**€ 97.509.453**	**€ 379.113.654**	**€ 89.883.958**	**€ 73.866.198**	**€ 712.392.503**

Bron: ERAC, 2022

Te zien is dat de meeste regio's vooral subsidies hebben ontvangen voor economie en innovatie. In de Kop van Noord-Holland en Twente was bijna 60% van al het Europese geld hiervoor bestemd.

Zeeuws-Vlaanderen vormt een uitzondering. Tweede derde van de subsidies die deze regio tussen 2014 en 2022 heeft ontvangen, waren geoormerkt voor mobiliteit en infrastructuur. Dit heeft te maken met de eerder genoemde uitbreiding van het sluizencomplex in Terneuzen. Ook de regio Veenkoloniën wijkt af: daar was in de periode 2014-2022 bijna de helft van de toegekende Europese budgetten bestemd voor cultuur en samenleving.

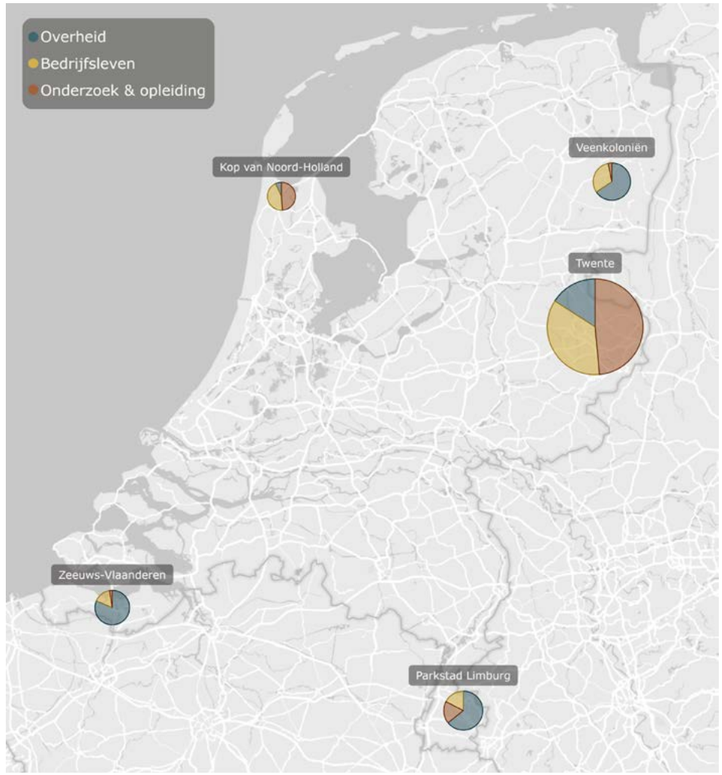
In Parkstad Limburg zien we een vrij grote spreiding tussen de beleidsthema's waarvoor EU-subsidie is verstrekt. Een verklaring hiervoor is dat in deze regio relatief veel van het ontvangen geld afkomstig was uit de Interregprogramma's van de EU (zie ook figuur 26 hierboven), die meestal breed georiënteerd zijn qua thematiek.

Ontvangende organisaties in de regio's

De ontvangers van Europese bijdragen zijn te verdelen in drie categorieën: overheden, bedrijven en kennisinstellingen. In figuur 27 hebben we op basis van ERAC-cijfers per onderzochte regio aangegeven hoe deze drie categorieën van ontvangers zich in de periode 2014-2020 tot elkaar verhielden. Hoe groter de cirkel, hoe groter de totale omvang van de ontvangen bijdragen.

Zoals de kaart laat zien domineert in Twente de Universiteit Twente de cijfers. We gaven al aan hoe dat komt: het grootste EU-subsidieprogramma, Horizon2020, richt zich voornamelijk op kennisinstellingen zoals universiteiten.

Figuur 27: Kaart van Nederland met per regio de verdeling van Europese subsidies naar type ontvanger



Bron: ERAC, 2022

In Zeeuws-Vlaanderen en Parkstad Limburg was de overheid duidelijk de grootste ontvanger van EU-subsidies. Dit zijn niet toevallig ook de regio's waar de grootste CEF-bijdragen naartoe zijn gegaan; met name overheden zijn de doelgroep van dit fonds, dat bedoeld is voor verbetering van de transportinfrastructuur. In Zeeuws-Vlaanderen gaat de meeste van deze financiering naar het consortium dat verantwoordelijk is voor de nieuwe sluis in Terneuzen. In Parkstad Limburg zijn het binnen de categorie 'overheid' vooral de gemeenten die EU-subsidie hebben ontvangen. Dit komt onder meer door het programma 'Urban Innovative Actions'; gemeenten zijn de primaire doelgroep van dit programma. Verder is in Parkstad Limburg € 28 miljoen gegaan naar de provinciale overheid. Dit betreft geld voor CEF-projecten in de regio gericht op verbetering van het spoor.

Ook in de Veenkoloniën is relatief veel EU-subsidie naar overheden gegaan. In dit geval betreft het subsidies via de rijksoverheid voor stimulering van cultuur en samenleving.

In de Kop van Noord-Holland ten slotte, is het aandeel kennisinstellingen dat in de periode 2014-2020 EU-subsidie ontving, relatief groot. De meeste ontvangers maken deel uit van het kenniscluster rond het Energieonderzoek Centrum bij de kernreactor in Petten.

4 MODEL VOOR GELIJKWAARDIG PARTNERSCHAP

RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

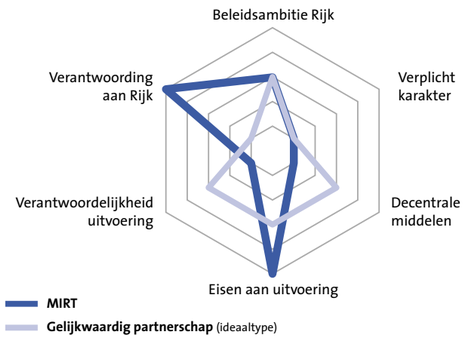
Model voor gelijkwaardig partnerschap

Dit model hoort bij het advies 'Rol nemen, ruimte geven' van de Raad voor het Openbaar Bestuur. De zes vragen kunnen het Rijk helpen invulling te geven aan de ambitie tot gelijkwaardige samenwerking. Het is een ideaaltypisch model voor gelijkwaardig partnerschap; afhankelijk van politieke en praktische keuzes kunnen de antwoorden per situatie verschillen.

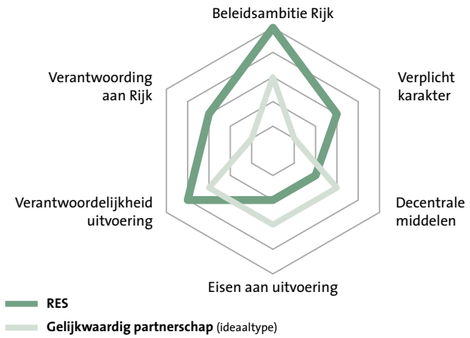
Bij de inrichting van gelijkwaardig partnerschap kan dit model als de default-optie gebruikt worden. Het model dient dan om op een transparante en met argumenten onderbouwde manier het gesprek aan te gaan over de inrichting van de samenwerking.

1. **In hoeverre heeft het Rijk een eigen beleidsambitie?**
   1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate
2. **In hoeverre verplicht het Rijk de decentrale overheden tot de samenwerking?**
   1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate
3. **In hoeverre dienen de decentrale overheden eigen middelen in te zetten?**
   1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate
4. **In hoeverre stelt het Rijk eisen aan de uitvoering?**
   1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate
5. **Hoe is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering verdeeld?**
   1 = het Rijk 100%; 5 = de decentrale overheden 100%
6. **In hoeverre dienen decentrale overheden zich aan het Rijk te verantwoorden over bestedingen en resultaten?**
   1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate

Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport



Regionale Energie Strategieën



Regio Deals



LITERATUUR

ActiZ, Nederlandse ggz, FMS, InEen, NFU, NVZ, NZa, PN, VNG, V&VN, ZKN, ZiN, Zorgthuisnl, ZN & VWS (2022). *Integraal Zorgakkoord. Samen werken aan gezonde zorg.* Z.pl.: eigen beheer. Bijlage 1049586 bij de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer van de minister van VWS, de minister voor Langdurige Zorg en de staatssecretaris van VWS d.d. 16 september 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 765, nr. 655.

Allers, M., J. de Natris, H. Rienks & T. de Greef (2021). *Gemeentelijke herindeling schaadt lokale en nationale democratie*, https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/gemeentelijke-herindeling-schaadt-lokale-en-nationale-democratie

Badir, M., B. van Bavel, S. Hardeman & A. Rijpma (2017). *Brede Welvaartsindicator 2017. Brede welvaart in Nederland: nationaal en regionaal.* Utrecht: Universiteit Utrecht & Rabobank. Te raadplegen via https://economie.rabobank.com

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

BDO (2021). *BDO-Benchmark Nederlandse Gemeenten 2021*. Amsterdam: BDO Acccountants & Adviseurs.

Berg, C. van den & A. Kok (2021). *Regionaal maatschappelijk onbehagen. Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment.* Rapport in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Z.pl: eigen beheer. Te raadplegen via https://www.rug.nl/cf/pdfs/03092021-vdberg-en-kok-regmaatschonbehagen.pdf

BZK (2021a). *Gemeentefonds. Decembercirculaire 2021.* Brief aan de gemeentebesturen d.d. 14 december 2021 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2021b). *Groeien aan de grens*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 6 april 2021 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 851, nr. 71.

BZK (2022a). *Kabinetsreactie op de Atlas van afgehaakt Nederland*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 10 oktober 2022 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36200-VII, nr. 17.

BZK (2022b). *Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid.* Z.pl.: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bijlage 1039948 bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 4 juli 2022 van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 30 995, nr. 100.

BZK (2022c). *Aanpak vierde tranche Regio Deals.* Brief aan de Tweede Kamer d.d. 1 juli 2022 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 697 nr. 109.

BZK (2022d). *Inzet Regio's aan de grens.* Brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 mei 2022 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 851, nr. 75.

BZK (2022e). *Eerste appreciatie van de belangrijke opgaven op het gebied van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (herdruk).* Brief aan de Tweede Kamer d.d. 24 januari 2022 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925-VII, nr. 129.

BZK (2022f). *Jaarverslag en slotwet gemeentefonds 2021.* Brief aan de Tweede Kamer d.d. 18 mei 2022 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 836 000, nr. 1.

BZK (2022g). *Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen (USO) 2021.* Brief aan de Tweede Kamer d.d. 17 mei 2022 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, kenmerk 2022-0000249833.

Coalitieakkoord (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: coalitieakkoord 2021-2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Z.pl.: eigen beheer. Bijlage 1009826 bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 12 december 2021 van de informateurs J.W. Remkes en W. Koolmees. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 788, nr. 77.

CBS (2021). *Gemeentelijke regelingen; gemeentelijke heffingen, periode 2021*. Gepubliceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek op 20 december 2022 via Gemeenterekeningen; gemeentelijke heffingen, gemeentegrootteklasse, regio (cbs.nl)

CBS (2022). *Regionale Monitor Brede Welvaart* 2022. Gepubliceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek op 5 december 2022 via https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/regionale-monitor-brede-welvaart-2022

CEBEON (2021). *Gemeenten in de knel. Toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningenniveau.* 20819 eindrapport. Z.pl: eigen beheer. Te raadplegen via https://www.cebeon.nl/gemeenten-in-de-knel/

COELO (2022). *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2021.* Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, Rijksuniversiteit Groningen.

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

CPB (2015). *Grondprijzen en grensregio': Zijn hoge grondprijzen een probleem voor het vestigingsklimaat van Nederlandse grensregio's?* CPB Notitie d.d. 6 maart 2015, uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken. Den Haag: Centraal Planbureau.

Dagevos, J., F. Bijster, J. Janssen, J. Kroeze & S. Paenen (2022). *Werelden van verschil. Achterstandsproblematiek in Nederland in kaart gebracht.* Publicatienummer 220120-01. Tilburg: Het Pon & Telos.

Divosa (2021). Onderzoek brengt stapeling uitgaven sociaal domein 2015-2019 in beeld. Te raadplegen via: https://www.divosa.nl/sites/default/files/nieuwsbericht_bestanden/bdo-rapport-financiele-staat-sociaal-domein-gemeenten-2020.pdf

Elzinga, D.J. (2022). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur.* Winsum: eigen beheer. Bijlage 1018992 bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 18 februari 2022 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925-VII, nr. 136.

ERAC (2022). *Monitoringsrapportage Raad voor de leefomgeving en infrastructuur; Peildatum 1 september 2022.* 's-Hertogenbosch: European and Regional Affairs Consultants.

Europese Commissie (2021a). *Aanbeveling (EU) 2021/402 van de commissie van 4 maart 2021 over doeltreffende actieve steun voor werkgelegenheid na de COVID-19-crisis (EASE).* Publicatieblad van de Europese Unie, L 80/1.

Europese Commissie (2021b). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een langetermijnvisie voor de plattelandsgebieden van de EU — Naar sterkere, verbonden, veerkrachtige en welvarende plattelandsgebieden in 2040.* Brussel, 30 juni 2021. COM(2021) 345 final.

Europese Commissie (2022). *Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het 8e cohesieverslag: Naar cohesie in Europa in 2050.* Brussel, 4 februari 2022. COM(2022) 34 final.

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

EZK (2022). *Congestie op het elektriciteitsnet in Limburg en Noord-Brabant*. Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer d.d. 8 juni 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 023, nr. 311.

Groenemeijer, L., K. Gopal, M. Stuart-Fox, G. van Leeuwen & D. Omtzigt (2021). *Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt 2021-2035. Prognose en Scenario's 2021-2035.* Uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van BZK. Delft: ABF Research.

Hope, D. & J. Limberg (2020). *The Economic Consequences of Major Tax Cuts for the Rich*. Working Paper 55. London: London School of Economics and Political Science / International Inequalities Institute. Te raadplegen via http://eprints.lse.ac.uk/107919

IenW (2021). *Integrale Mobiliteitsanalyse 2021. Mobiliteitsontwikkeling en -opgaven in kaart gebracht.* Bijlage bij brief aan Tweede Kamer d.d. 29 juni 2021 van de minister en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Kenmerk: IENW/BSK-2021/175735.

IenW & VRO (2022). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2023.* Brief aan de Tweede Kamer d.d. 14 november 2022 van de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200-A, nr. 9.

In.Fact.Research (2021). *Evaluatie Tweede Actieplan Bevolkingsdaling*. Opgesteld door Johan van Iersel. Z.pl.: eigen beheer. Bijlage 981142 bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 18 mei 2021 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31 757, nr. 104.

IOO (2006). *Quick scan regionale verdeling FES-toezeggingen. Beknopte rapportage.* Leiden: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

Lous, B. (2021). 'Beleidsfocus op economische groei ondermijnt onderling vertrouwen'. In: *ESB* 106(4800S), p. 56-61.

Lukkezen, J. & E.M. Sent (2020). 'Als je over alles neutraal bent, ben je waarschijnlijk dood'. In: *ESB*, 2 januari 2020.

LVKK (2022). *Goed voor elkaar dorpen: hoe gemeenschapskracht zich ontwikkelt. Praktijk, theorie en tips.* Assen: Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen.

Maastricht University (2019). *Inventarisatie grensoverschrijdende knelpunten North Sea Port.* Onderdeel onderzoeksrapport 1 februari 2019 (final draft). Maastricht: Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility (ITEM).

Milikovski, F. (2022). 'Vervoersarmoede is nu ook in Nederland een probleem'. In: *NRC,* 18 november 2022. Te raadplegen via https://www.nrc.nl/nieuws/2022/11/18/vervoersarmoede-is-nu-ook-in-nederland-een-probleem-a4148699

OCW (2022). *Een abonnement op de hele wereld. Versterken van het stelsel van openbare bibliotheken*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 4 november 2022 van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 33 846, nr. 70.

OECD (2012). *Promoting growth in all regions*. Paris: OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en

OECD (2018). *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, United Kingdom*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e6f5201d-en

OECD (2019). *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264312838-en

Oevering, F. & O. Raspe (2020). 'Regionaal-economische verschillen fors toegenomen'. In: *ESB*, 105 (4790) d.d. 8 oktober 2020, p. 456-459.

Ovaska, T. & R. Takashima (2010). 'Does a rising tide lift all the boats? Explaining the national inequality of happiness.' In: *Journal of Economic Issues*, 44(1), p. 205-224.

PBL & CBS (2022). *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022.* Te raadplegen via https://themasites.pbl.nl/o/regionale-bevolkingsprognose/

PBL, SCP & CPB (2017). *Naar een Verkenning Brede welvaart*. Den Haag: Uitgeverij PBL. Te raadplegen via https://www.pbl.nl/publicaties/naar-een-verkenning-brede-welvaart

Piketty, T. & E. Saez (2013). 'Top incomes and the Great Recession: recent evolutions and policy implications'. In: *IMF Economic Review*, 61(3), p. 456-478.

Remkes, J. (2022). *Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief.* Rapport naar aanleiding van gesprekken tussen kabinet en agrarische sector, medeoverheden en andere belanghebbende organisaties. Z.pl: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstukken 30 252 en 35 334, nr. 34. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023.

RIi (2019). *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

RIi (2021a). *Investeren in duurzame groei.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

RIi (2021b). *Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

RIi (2021c). *Geef richting, maak ruimte!* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

ROB (2020). *Kennis delen. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.*

ROB (2021a). *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2021b). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2022). *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Robeyns, I. (2022). 'Zo ga je om met normativiteit bij welvaartsmeting'. In: *ESB* 107(4808), p. 172-174.

Roine, J., J. Vlachos & D. Waldenström (2009). 'The long-run determinants of inequality: what can we learn from top income data?' In: *Journal of Public Economics*, 93(7-8), p. 974-988

RTV Noord (2022). *Actiegroep haalt bakzeil: 21 van de 34 bruggen in Pekela verdwijnen*. Nieuwsbericht d.d. 21 juni 2022. Te raadplegen via https://www.rtvnoord.nl/nieuws/933778/actiegroep-haalt-bakzeil-21-van-de-34-bruggen-in-pekela-verdwijnen

RvC (2020). *Culturele basisinfrastructuur. Advies BIS 2021-2024.* Den Haag: Raad voor Cultuur. Te raadplegen via https://www.raadvoorcultuur.nl/documenten/adviezen/2020/06/04/advies-basisinfrastructuur-2021-2024

RVS (2020). *Gezondheidsverschillen voorbij. Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal.* Publicatie 2020-08. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

RVS (2021a). *Een eerlijke kans op een gezond leven.* Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. Bijlage 979444 bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 29 april 2021 van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 793, nr. 550.

RVS (2021b). *Wissels omzetten voor een veerkrachtige samenleving. Vier prioriteiten voor de nieuwe kabinetsperiode*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. Bijlage 973100 bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 15 maart 2021 van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570-XVI, nr. 187.

RVS (2022). *De regio als redding? Over de dilemma's rond regionaal werken aan gezondheid en zorg en het belang van balanceren*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

Rijk, IPO, VNG & UvW (2023). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen.* Gezamenlijke uitgave van het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. Z.pl.: eigen beheer. Bijlage bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 20 januari 2023 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de Actieagenda Sterk Bestuur. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 33 047 nr. 25.

SER (2021). *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving. Sociaal-economisch beleid 2021-2025.* Advies 21/08. Uitgebracht aan de informateur en het kabinet ten behoeve van de kabinetsperiode 2021-2025. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Staatscommissie Parlementair stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans.* Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Amsterdam: Boom.

Thissen, M. & J. Content (2021). *Brede welvaart in Nederlandse gemeenten: het belang van regionale samenhang*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Thomas, C. (2018). 'De Wereldbank denkt niet langer dat groei mensen vanzelf uit de armoede tilt'. In: *Financieel Dagblad*, 7 april 2018.

Tjeenk Willink, H.D. (2022). *Tot zover ben ik gekomen. Eerste lezing in de tweejaarlijkse cyclus over 'De democratische rechtsorde in de praktijk'.* Z.pl.: eigen beheer. Te raadplegen via https://www.raadvanstate.nl/publish/pages/129420/de_herman_tjeenk_willink_lezing_2022.pdf

Tordoir, P. (2021). 'Economische visies op de stad: arena voor marktwerking en innovatie'. In: G.J. Hospers & P. Renooy (red.), *De wereld van de stad: theorie, praktijk, toekomst.* Amsterdam: Berghauser Pont Publishing.

Universiteit Utrecht, Universiteit Hasselt & LDR advocaten (2020). *Grensoverschrijdende samenwerking bij infrastructurele projecten 2.0. Aanbevelingen voor de revitalisering van de samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland bij grensoverschrijdende infrastructurele projecten.* Den Haag: eigen beheer.

Vereniging Deltametropool & VU Amsterdam (2020). *Leren van MIRT-investeringen op de kaart.* Te raadplegen via https://deltametropool.nl/projecten/leren-van-mirt-investeringen-op-de-kaart/

Verhagen, J. (2019). *Wmo en jeugdzorg drukken overige uitgaven weg*. Lias info.

Voogd, J. de & R. Cuperus (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden.* Z.pl.: eigen beheer. Te raadplegen via https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2021/12/17/atlas-van-afgehaakt-nederland

VRO (2022). *Integrale visie op de woningmarkt*. Brief van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer d.d. 15 december 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 847, nr. 985.

VRO (2023). *Monitor woningbouwimpuls.* Graadpleegd dd. 8-3-2023 via: https://experience.arcgis.com/experience/2c2ea4b746e343f080439680454 85b27/page/Viewer-%26-Facts/?draft=true

VWS (2022). *Toekomstbestendige acute zorg.* Brief aan de Tweede Kamer d.d. 22 februari 2022 van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 247, nr. 341.

Werkgroep grensbelemmeringen (2020). *Niet aanpassen maar afwijken. Verslag van de werkgroep grensbelemmeringen.* Studie uitgevoerd door de universiteiten van Utrecht en Hasselt, in opdracht van de Nederlandse en de Vlaamse regering. Z.pl: eigen beheer. Bijlage 961255 bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 14 december 2020 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 851, nr. 70.

Weterings, A., M. Thissen & E. Buitelaar (2021). *Zicht op het effect van de Regio Deals op de brede welvaart.* PBL-publicatienummer 4649. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

BIJLAGE

TOTSTANDKOMING ADVIES

Samenstelling raadscommissie

Jantine Kriens, raadslid Rli en commissievoorzitter

Godfried Bogaerts, raadslid RVS

Joris van den Boom, raadslid Rli

Martiene Branderhorst, raadslid ROB

Martijn van der Steen, raadslid RVS

André van der Zande, raadslid Rli

Peter Wilms, raadslid ROB

Samenstelling projectteam

Bart Swanenvleugel, projectleider

Mirjam van Gameren, projectondersteuner

Ineke Hoekstra, projectmedewerker vanaf 1 augustus 2022

Pieter de Jong, projectmedewerker

Dorle Kok, projectmedewerker tot 1 augustus 2022

Gerber van Nijendaal, projectmedewerker

Robert Vonk, projectmedewerker

Douwe Wielenga, projectmedewerker

Stagiairs

Nicole Kuijf, stagiair bij de Rli vanaf 1 januari 2023

Ruut Willemsen, stagiair bij de ROB van februari tot en met april 2022

Geraadpleegde deskundigen en instanties

Frank Stevens van Abbe, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Maarten Allers, Rijksuniversiteit Groningen
Sharon Bartels, College van Rijksadviseurs
Hillie Beentjes, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Aafke Belterman, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Peter Bertholet, IBA-Parkstad
Michèle Blom, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Bettina Bock, Rijksuniversiteit Groningen
Richard van den Born, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Astrid Boeijen, Smart Service Campus (SSC)
Michiel Boots, Ministerie voor Economische Zaken en Klimaat
René Bosscher, Gemeente Eemsdelta
Fons Bovens, GGD Zuid Limburg
Adriaan Brouwer, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Marco van Burgstreden, CROW
Kees van der Burg, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Natalie Burgers, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Tom Cordeweners, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Anne Çeta Blanksma, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ruth Clabbers, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Monique van Dael, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
John Dagevos, Tilburg University
Koen Delanghe, Europese Commissie
Jaap van Delden, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Ellen van Doorne, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jan Hendrik Dronkers, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Evelien Eggink, Sociaal en Cultureel Planbureau
Koen Elzerman, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ben van Essen, Landelijke Vereniging van Kleine Kernen
Manon Fretz, Sociale Zaken en Werkgelenheid
Marieke Franken, College van Rijksadviseurs
Saskia Franssen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Bram Geurkink, Sociaal en Cultureel Planbureau
Sander Gerritsen, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Nick de Graaf, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Rinke Groot, College van Rijksadviseurs
Bert de Groot, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ward Hermans, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Jeroen Heuvelink, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Tim Hoek, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Pieter Hooimeijer, Universiteit Utrecht
Nicole van Iwaarden, College van Rijksadviseurs
Jannemarie de Jonge, College van Rijksadviseurs
Geert de Joode, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Marc Konings, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Koen Koolstra, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Raymond Kubben, Raad voor Cultuur

Chris Kuijpers, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Petro Kuijpers, P10 (Vereniging van grote plattelandsgemeenten)
Dennis Martens, Nationaal Programma Heerlen-Noord
Marieke Meijer, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ron Meijer, Nationaal Programma Heerlen-Noord
Evert Meijers, Universiteit Utrecht
Emily van Miltenburg, Sociaal en Cultureel Planbureau
Marijn Molema, Fries Sociaal Planbureau/Rijksuniversiteit Groningen
Nico de Neeling, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Sjoerd van Ommelen, Ministerie voor Economische Zaken en Klimaat
Ivka Orbon, BrabantAdvies
Martijn Panjer, ERAC
Klaske Piebenga, Landelijke Vereniging van Kleine Kernen
Ronald Plantinga, Planbureau voor de Leefomgeving
Jan Rademaker, IBA-Parkstad
Otto Raspe, Rabobank
Bastian Ravesteijn, Erasmus Universiteit Rotterdam
Anne Reitsma, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Jordy Rijksen, Smart Service Campus (SSC)
Afke van Rijn, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Lydia van Santen, P10 (Vereniging van grote plattelandsgemeenten)
Roelof Schellingerhout, Sociaal en Cultureel Planbureau
Mathea Severeijns, IBA-Parkstad
Jaap Slootmaker, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Robert Smeets, ERAC
Dirk Spannenburg, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Karin van Steensel, BrabantAdvies
Frank Stevens van Abbe, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Kees Terlouw, Universiteit Utrecht
Michel van der Veen, Provincie Groningen
Francesco Veenstra, College van Rijksadviseurs
Wouter Veldhuis, College van Rijksadviseurs
Lotte Vermeij, Sociaal en Cultureel Planbureau
Focco Vijselaar, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mirjam Visscher, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Ben Visser, Burgemeester Eemsdelta
Bjørn Vokerink, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Josse de Voogd, Tilburg University
Dirkjan de Vries, Ministerie van Infastructuur en Waterstaat
Mattheus Wassenaar, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Sjouke Wieringa, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Brigitte Zonneveld, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Expertbijeenkomst Provinciale Planbureaus 8 juni 2022
Pieter Hooimeijer, Universiteit Utrecht
Marja Janssens, Kenniscentrum sociaal-maatschappelijke vraagstukken Groningen/Drenthe
Fons van der Lucht, Hanze Hogeschool
Ivka Orbon, BrabantAdvies

Ilse Schrijver, Neimed/Zuyd Hogeschool Sittard
Luc Verschuren, Hogeschool Zeeland
Edwin van de Wiel, Kennispunt Twente
Truus de Witte, Fries Sociaal Planbureau/Rijksuniversiteit Groningen

Regiobijeenkomsten Parkstad Limburg 15 juni en 7 december 2022
Liesbeth van Beek, Heem wonen
Peter Bertholet, Stadsregio Parktstad Limburg
Ron Bonekamp, Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg
Jan Pieter Bovendorp, Heem Wonen
Issa Chebib, Student
Noah Chebib, Student
Petra Dassen-Housen, Burgemeester Kerkrade
Raoul Deckers, Programmaleider Kunst en Cultuur in Kerkrade
Anita Eberson, Politie Limburg
Alexander Geers, Wethouder Kerkrade
Hennie ter Haar, Huis voor de sport Limburg
Robin Hawinkels, Student
Wil Houben, Burgemeester Voerendaal
Kiki Huijnen-Becks, Onderwijsstichting MOVARE
Tom Janssen, Onderwijsstichting MOVARE
Peter Janssen, Bewonersplatform Kerkrade Noord
Monique Keune, Heem Wonen
Gitte Kroes, Höfke van St Antonius
Mark Liedekerken, Zuyd Hogeschool
Dennis Martens, Nationaal Programma Heerlen-Noord
Ton Meijs, Wijkagent in Kerkrade
Bart Mulkens, Ontwerper
Jordy Rijksen, Smart Service Campus (SSC)
Sandra Spelthan-Prins, Impuls, Wijkpunt Noord
Peggy Weelen, Stand-BY! en JENS
Roel Wever, Burgemeester Heerlen

Regiobijeenkomsten Veenkoloniën 28 juni en 1 december 2022
Chretien van den Akker, Preventie Overleg Groningen
Rebecca Albers, Toverboom
Paul Asbreuk, Projectleider Goede start
Joke Bakker, Voorzitter Bewonersraad (Kvdvk)
Renée Broens, Gemeente Stadskanaal
Johan Brongers, Tinten Groep
Annamaria Evers, Sterk uit Armoede
Hieke Ferwerda, Provincie Groningen
Akke Groenewoud, Economic Board Groningen
Auke van der Goot, Inwoner Groningen
Karin Kalverboer, Kansen voor de Veenkoloniën (KvdV)
Henk Jan Mollema, Zorgplein Noord
René van der Most, Zorg Innovatie Forum
Gerjan Navis, Internist-nefroloog/Hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen
Be Schollema, Gemeente Pekela
Brigit Toebes, Rijksuniversiteit Groningen
Michel Van der Veen, Provincie Groningen
Henk Veentjer, Huisarts Veendam

Annemieke Visser, Procesmonitor (Kvdvk)
Maarten Wetterauw, Molendrift
Jacob Zwinderman, Innovatiehub Oost-Groningen

Regiobijeenkomsten Twente 7 september en 6 december 2022
Linda van Asselt, Twenteboard
Toon Bom, Inwoner Almelo
Jan den Boon, Medisch spectrum Twente
Saskia Grobben, Inwoner Almelo
Ton Harmsen, Wijkkracht
Wilmien Haverkamp-Wenker, Burgemeester Tubbergen
Annemarth Idenburg, Trendbureau Overijssel
Ingrid Jansen, Stimuland
John Joosten, Burgemeester Dinkelland
Timo Kos, CvB Saxion Hogeschool
Melanie Maatman, Mijande Wonen
Frank Nijhuis, Stichting Katholiek Onderwijs Noord Oost Twente, Konot
Mark Oude Luttikhuis, ondernemer en buurtschap Stokkum
Bert Tijhof, Wethouder Jeugd en Onderwijs Rijssen-Holten
John van der Vegt, CvB ROC Twente
Trudy Vos, CvB ROC van Twente
Patrick Welman, Burgemeester Oldenzaal
Jelle Wieggers, Young Twenteboard
Edwin van der Wiel, Kennispunt Twente
Maarten Witteveen, Pakhuis Oost
Willibrord Woertman, Buurtschap Stokkum

Regiobijeenkomsten Zeeuws-Vlaanderen 9 september en 14 december 2022
Liesbeth Adam, ROOTZ
Frits Baars, Dorpsraad Zuidzande
Dinique Bakkers, Stadsraad Aardenburg
Barbara Beulens, Bestuur Stichting Escaldascholen
Angela Boeije, DOW Chemicals
Eric van Damme, HISWA-RECRON afdeling Zeeuws-Vlaanderen
Leo Dekker, ZLTO Agrarisch West Zeeuws-Vlaanderen
Henk Dijkmans, Raad voor Maatschappelijke en Demografische Ontwikkeling
Bart van Doorn, Dorpsraad Philippine
Dick Engelhardt, North Sea Port
Edwin Evenhuis, North Sea Port
Jacques le Grand, Stichting New Babylon
Martien Hagoort, Stadsraad Aardenburg
Dominique van Haperen, ROOTZ
Helen van der Hooft, Overleg Zeeuwse Overheden
Barry van der Hooft, Citymarketeer Terneuzen
Tineke Kerste, Dorpsraad Philippine
Annie de Lijzer, Raad voor Maatschappelijke en Demografische Ontwikkeling
Gerard Mangnus, ZLTO Hulst
Erik van Merrienboer, Burgemeester Terneuzen
Anouchka van Miltenburg, Nucleus Zorg
Ellen de Neef, Elevantio
Steven van Nispen, CvB VO Scholen Zeeuws-Vlaanderen
Rien Puyenbroek, Stadsraad Oostburg

Jan Smits, Stichting Gastvrij Zeeuws Vlaanderen
Ellen van Troost, Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen
Tabitha Verburg, Dow Benelux
Hanneke Vermue-Roelofs, Camping de Wachtsluis
Marga Vermue, Burgemeester Sluis
Rianne Vons, Bestuur Kinderopvang Zeeuws-Vlaanderen
Rob van Westrienen, Het Zeeuwse Landschap
Peter Zuurbier, Dorpsraad Nieuwvliet

Regiobijeenkomsten Kop van Noord-Holland 6 oktober en 13 december 2022
Ruud Bakker, Voorzitter dorpsraad Waarland
Mirjam Bedeke-Schouten, GGD Hollands Noorden
Jan de Boer, Burgemeester Den Helder
Evert van den Broek, Ondernemers Vereniging Den Helder
Fotigui Camera, Wethouder Cultuur, toerisme en recreatie Den Helder
Miriam Coevert, HSV Den Helder
Mary van Gent, Wethouder Zorg Hollands Kroon
Frank Gouwenberg, Politie Noord-Holland
Rob Hartings, Meewering
Fijko Van der Laan, Belbus Noordkop
Corry Leijen, Bestuur Wonen Plus Welzijn
Peter Nannes, Dorpsraad Warmenhuizen
Puck de Nijs-Visser, Wethouder Jongeren, Sport en Werkgelegenheid Schagen
Marco van Rossum, Dorpsraad Warmenhuizen
Myrthe Schelteme de Heere, Samenwerkingsverband VO kop van Noord-Holland
Kirsha de Vries, Omring
Peter-Paul Solkesz, Voorzitter Helderse Ondernemersvereniging
Kees de Wit, Ondernemers Federatie Schagen
Henk van Zanten, Ondernemers Federatie Schagen
Willem Zuiderwijk, Voorzitter Dorpsraad Burgerbrug

Externe referenten
Pieter Hooimeijer, Universiteit Utrecht
Maarten Allers, Rijksuniversiteit Groningen
Maria van den Muijsenbergh, Radboud University Medical Center

Colofon

Tekstredactie
Saskia van As, Tekstkantoor Van As, Amsterdam

Infographics
Frédérik Ruys, Vizualism, Utrecht (pagina 10, 16, 44, 51)

Fotoverantwoording
Cover: Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving, Den Haag
Pagina 5: Reneé Teunis / Nationale Beeldbank
Pagina 11: Cindy Harkema-de Bree / Nationale Beeldbank
Pagina 19: Hans Stockfotografie / Nationale Beeldbank
Pagina 31: Hans Stockfotografie / Nationale Beeldbank
Pagina 41: Annemiek Mommers / ANP
Pagina 49: Jan van de Brink / Nationale Beeldbank

Grafisch ontwerp
Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving, Den Haag

Publicatie Rli/ROB/RVS 2023/01
Maart 2023

Vertaling
Dit advies is vertaald in het Engels en te downloaden via http://en.rli.nl

Bronvermelding
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2023). Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's. Den Haag. Digitale uitgave.

ISBN 978-90-77323-44-1
NUR740