

Wat kan Elke regio telt! betekenen voor een Sterk Noord Nederland?

Concrete suggesties voor het Noorden
gebaseerd op het advies Elke regio telt!

MEI 2024

Colofon

PUBLICATIE mei 2024

PLAATS Groningen

ADVIESCOMMISSIE Agnes Mulder (voorzitter)
Prof. dr. Steven Brakman
Prof. dr. Jouke van Dijk
Richard van der Wal
Herman Bloupot (secretaris)

CONTACT Sociaal Economische Raad Noord-Nederland
Postbus 481
9700 AL Groningen

050 - 526 71 92
info@sernoordnederland.nl
www.sernoordnederland.nl

Druk en vormgeving Grafisch Centrum Provincie Groningen

Foto Brigitte Mulder



SER

NOORD

NEDERLAND

Wat kan Elke regio tellen! betekenen voor een Sterk Noord Nederland?

Concrete suggesties voor het Noorden gebaseerd op het advies Elke regio tellen!

INHOUD

COLOFON.	2
HOOFDSTUK 1. INLEIDING	5
HOOFDSTUK 2. BREDE WELVAART ALS CENTRAAL UITGANGSPUNT	6
HOOFDSTUK 3. BELEIDSOPGAVEN VOOR NOORD-NEDERLAND	8
HOOFDSTUK 4. AANBEVELINGEN VOOR DE PROVINCIES	13

Inleiding

Het advies Elke regio telt! is een belangrijk advies dat een trendbreuk moet opleveren met het rijksbeleid van de afgelopen decennia. Dit beleid heeft ertoe geleid dat welvaartsverschillen tussen regio's (onterecht) groter zijn geworden. Dat vraagt naast een inhaalslag voor achtergestelde regio's om fundamentele en structurele veranderingen van het rijksbeleid, zodat de brede welvaart eerlijker over Nederland wordt verdeeld. Met dit advies roept SER Noord-Nederland de bestuurders van Noord-Nederland op om de kans op structurele wijzigingen in het regionaal beleid van het Rijk niet te laten lopen. SER Noord-Nederland geeft met dit advies een aantal concrete aanbevelingen voor de uitwerking van Elke regio telt!, zodat de noodzakelijke trendbreuk er daadwerkelijk komt voor een Sterk Noord-Nederland.

In maart 2023 hebben de adviesraden Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (hierna: de Raden) het advies "Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's" uitgebracht aan de regering. In dit advies wordt een evenwichtiger rijksbeleid bepleit met een sterkere oriëntatie op de regio, waarbij de brede welvaart eerlijker over Nederland wordt verdeeld. Mede door dit advies is de discussie wat betreft de herijking van het regionaal goed op de kaart gezet. Op 12 juli 2023 heeft het kabinet een eerste reactie gegeven op het adviesrapport¹, gevolgd door een brief van 1 maart 2024², waarin het vervolg op de uitwerking van Elke regio telt! wordt gepresenteerd.

Een eerlijke(r) verdeling van brede welvaart over Nederland wordt in de reacties van het kabinet breed gedeeld, maar tegelijkertijd bestaat op basis van deze reacties naar onze mening het risico dat het Rijk terugkeert naar de gewoonte om vooral de Randstad te stimuleren (sterker maken wat al sterk is). Dat zou in het nieuwe beleid voorkomen moeten worden en de vraag is vervolgens hoe dat dan is te bereiken. In dit advies gaan we daar nader op in.

In de afgelopen jaren heeft SER Noord-Nederland (SERNN) meerdere adviezen uitgebracht die feitelijk aanhaken op het vraagstuk van regionaal sociaaleconomisch beleid. Het meest recente voorbeeld hiervan is het advies *Brede welvaart en regionaal sociaaleconomisch beleid*³ van juni 2023. Kiezen voor brede welvaart als beleidsuitgangspunt betekent (vaak) scherpe keuzes maken.

In het genoemde advies wordt betoogd dat het kunnen verwerven van een (voldoende) eigen inkomen één van de belangrijkste voorwaarden is voor het ervaren van persoonlijke welvaart. In het advies is dit feitelijk het vertrekpunt voor de gegeven aanbevelingen.

In het volgende hoofdstuk zoomen we eerst kort in op het advies Elke regio telt! en op de kabinetsreacties van 12 juli 2023 en 1 maart 2024. Complicerende factor is dat de kabinetsreacties van het demissionaire kabinet zijn en vooral gezien moeten worden als een aanbeveling aan het nieuwe kabinet, dat waarschijnlijk in de loop van 2024 wordt gevormd. Tegelijkertijd biedt dat ook een kans om vroegtijdig in het proces van een andere invulling van regionaal beleid van het Rijk de noordelijke belangen in te brengen.

In hoofdstuk 3 vertalen we de aanbevelingen uit het advies van de Raden en de kabinetsreacties daarop naar een benadering voor Noord-Nederland. Hiervoor maken we in belangrijke mate gebruik van een position paper van prof. Steven Brakman en prof. Jouke van Dijk, die integraal als bijlage aan dit advies is toegevoegd. Vervolgens eindigt het advies in hoofdstuk 4 met aanbevelingen gericht aan de noordelijke provincies en indirect aan het de regering.

1) Brief van minister BZK, kabinetsreactie op het adviesrapport 'Elke regio telt!', Den Haag, 12 juli 2023 (<https://open.overheid.nl/documenten/dbf64800-df15-4da8-81b8-8ab09c49ad4f/file>)

2) Brief van minister BZK, Vervolg uitwerking aanpak Elke Regio Telt! (<https://open.overheid.nl/documenten/c3a98d4b-9744-4d9b-a72b-a6fb9cf7febb/file>)

3) (<https://www.sernoordnederland.nl/assets/Adviezen/brede-welvaart-en-regionaal-sociaaleconomisch-beleid-min.pdf>)

Brede welvaart als centraal uitgangspunt

2.1 Elke regio telt!

In ‘Elke regio telt!’ worden onder meer verschillen in regionale gezondheid (gemiddeld lagere levensverwachting) en lagere gemiddelde inkomens belicht. Ook de beschikbaarheid van culturele voorzieningen, openbaar vervoer en ontmoetingsplekken is naar het oordeel van de adviesraden in bepaalde regio’s onder de maat. De raad komt tot deze conclusies op basis van analyses van vijf voorbeeldregio’s waaronder de Veenkoloniën in het Noorden⁴. De conclusies die op basis van deze voorbeeldregio’s en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen zijn volgens de Raden toepasbaar voor heel Nederland.

De Raden constateren dat een belangrijk deel van die verschillen niet te rechtvaardigen zijn, omdat ze kansen van mensen op een gezond leven en op deelname aan de samenleving beperken. Verder wordt geconstateerd dat het rijksbeleid in de afgelopen decennia er niet toe heeft geleid dat de verschillen kleiner worden. In tegendeel zelfs!

Het rijksbeleid is vooral gericht geweest op het sterker maken wat sterk is, waardoor de rijksinvesteringen op allerlei terreinen in de praktijk vooral zijn neergelegd in de economische kerngebieden en stedelijke gebieden (vooral de Randstad en de omgeving rond Eindhoven). De aanname achter het rijksbeleid was (en is?) dat de meer perifere regio’s er ook van zouden profiteren. Door het vergroten van de welvaartsgroei in economisch sterke regio’s zou dat ook profijt opleveren voor zwakkere regio’s. Dit effect heeft zich helaas onvoldoende voorgedaan, de verschillen zijn zelfs groter geworden.

De Raden stellen dat de niet te rechtvaardigen regionale welvaartsverschillen ook voor Nederland als een geheel een probleem is: *“Immers, wanneer brede welvaart structureel ongelijk is verdeeld, heeft dit onvermijdelijk consequenties voor het vertrouwen dat inwoners van minder bedeelde regio’s hebben in overheid en overheidsinstellingen. Tekenend 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. <> Wij vinden dat er daarom in de volle breedte van het overheidsbeleid meer aandacht en*

ruimte voor de structurele ontwikkeling van regio’s nodig is. Alleen dan kan er sprake zijn van een toekomst met brede welvaart, in elke regio in Nederland.”

SERNN onderschrijft de analyses en de conclusies van de Raden. Daarom zullen we de aanbevelingen die de Raden hebben gegeven beoordelen op de vraag wat die voor Noord-Nederland kunnen betekenen en hoe deze een regionale vertaling kunnen krijgen. We zoomen in de volgende paragraaf eerst kort in op de kabinetsreacties op hoofdlijnen. In hoofdstuk 3 zullen we vervolgens de daaraan te koppelen beleidsvragen voor Noord-Nederland belichten.

2.2 Kabinetsreacties in algemene zin

Op 12 juli 2023 heeft het kabinet een eerste reactie gegeven op het advies van de Raden en op 1 maart 2024 een tweede reactie (vervolg uitwerking Elke regio telt!). Hoewel de kabinetsreactie van 12 juli 2023 op “Elke regio telt!” overwegend een positieve toonzetting heeft, worden er her en der in de reactie ook enkele voorbehouden gemaakt. De positieve toonzetting wordt in de kamerbrief van 1 maart 2024 bevestigd. In deze laatste reactie wordt benadrukt dat het in de uitwerking van Elke regio telt niet alleen gaat om de vijf voorbeeldregio’s zoals de Raden die hebben beschreven, maar dat er meer regio’s zijn die door het rijksbeleid op achterstand zijn gekomen en dat ook voor deze regio’s een heroverweging nodig is. Dit is overigens ook in lijn zoals de Raden dat zelf hebben aangegeven, namelijk dat de vijf regio’s als voorbeeld zijn genomen om de negatieve impact van het rijksbeleid (sterker maken wat sterk is) in verschillende regio’s in Nederland verkeerd is uitgekapt. Het Kabinet noemt in haar reactie tien regio’s die als gevolg van het rijksbeleid op achterstand zijn gekomen⁵.

In de reactie van 12 juli 2023 wordt aangegeven dat *“het kabinet streeft naar meer legitimiteit, responsiviteit en rechtvaardigheid in het toekomstige beleid om de kracht van alle regio’s te benutten”,* maar ook dat *“de benodigde omslag in denken en doen een weg van lange adem is: de overheid is een mammoettanker die langzaam van koers verandert.”* Het kabinet ziet voor zichzelf een belangrijke opdracht *“om ervoor te zorgen dat mensen ervaren dat de overheid er voor iedereen in Nederland is: een overheid die responsief, nabij en dienstbaar is.”* Daarbij worden uitgangspunten voor overheidshandelen genoemd als maatschappelijke impact en welzijn en brede welvaart.

4) De andere voorbeeldregio’s zijn Parkstad Limburg, Twente, de Kop van Noord-Holland en Zeeuws-Vlaanderen.

5) Noord- en Oost-Groningen (waar de Veenkoloniën onderdeel van zijn), Zuid- en Oost-Drenthe (waar de Veenkoloniën onderdeel van zijn), Zuid-Limburg (Parkstad is hier onderdeel van), Midden-Limburg, Noord-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen, Kop van Noord-Holland, De Achterhoek, Zuidoost- en Noord-Fryslân, Twente.

In de brief van 1 maart 2024 geeft het kabinet aan toe te willen werken naar een nieuwe aanpak, waarbij er oog is voor het gegeven dat het in iedere regio knelt op een andere manier. Zo wordt gesteld: *“Het kabinet wil recht doen aan alle regio’s en de onderscheidende kracht van alle delen van Nederland aanspreken. <> En aanvullend hierop een programmatische aanpak gericht op die regio’s waar de opgaven de draagkracht van de individuele overheden overstijgt. <> De beoogde aanpak moet er aan bijdragen dat de generieke beleids- en investeringslogica van het Rijk en de gebiedsgerichte aanpakken - aan de hand waarvan Rijk en regio’s met elkaar samenwerken - goed op elkaar aansluiten.”*

De teneur in beide reacties lijkt erop dat men wil breken met het (regionaal) beleid uit het verleden en dat het kabinet bij beleidskeuzes aandacht gaat schenken aan de gevolgen voor de samenleving en de leefomgeving, voor brede welvaart in alle regio’s.

Onder verwijzing naar een rapport van het SCP⁶, wil het kabinet zich focussen op ruimtelijke verschillen in brede zin, waarbij aandacht is voor regionale verschillen maar ook verschillen binnen steden. Voor de regio’s heeft deze aanpak als risico dat als de aandacht wederom te zeer naar de stedelijke gebieden verschuift, het uiteindelijke resultaat is -net als in het verleden- dat in de beleidspraktijk ‘sterk wordt gemaakt wat al sterk is’.

Door de val van het kabinet Rutte IV en de daarop gevolgde Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2023 zal het huidige demissionaire kabinet geen knopen meer doorhakken over de uitwerking van Elke regio telt!.

Dat moet het volgende kabinet doen. De uitwerking zoals die door het ministerie BZK wordt opgezet, leidt tot een aanbeveling aan het nieuwe kabinet.

Aanpak door ministerie BZK

BZK voert met elk van de tien geselecteerde regio’s afzonderlijke gesprekken. Op de vraag of dit niet het risico inhoudt dat het gewijzigde beleid niet meer wordt dan een nieuwe vorm van Regiodeals voor deze regio’s werd ontkennend gereageerd. Deze tien regio’s verdienen extra aandacht vanwege de opgelopen achterstanden in de afgelopen decennia én tegelijkertijd moet op nationaal niveau de generieke beleids- en investeringslogica worden herijkt.

Belangrijk in het proces wordt de vraag hoé de reguliere beleids- en investeringslogica van het Rijk wordt herijkt. De meeste ministeries staan vooralsnog positief in de herijkingsdiscussie, maar hiervoor zijn nog geen feitelijke stappen gezet. De ministeries zijn zelf in belangrijke mate aan zet. Er komt een interdepartementale werkgroep met medeoverheden. Men wil het proportionaliteitsprincipe loslaten in het investeringsbeleid. Wat betreft het spreidingsbeleid van rijkswerkgelegenheid is een kabinetsbrief in de maak die binnen een paar maanden verschijnt.

Het voorgaande betekent dat er een goede kans ligt om dit proces in een vroegtijdig stadium positief te beïnvloeden.

6) SCP, Somber over de samenleving, 2023

7) Gebaseerd op interview d.d. 6 maart 2024 met delegatie van BZK.

Beleidsopgaven voor Noord-Nederland

Het ministerie van BZK is begonnen om de adviezen van de Raden van een begin van een uitwerking te voorzien. Daarbij worden de drie hoofdaanbevelingen van de Raden als uitgangspunt genomen.

1. Herijk de reguliere beleids- en investeringslogica van het Rijk
 - a. Richt rijksbeleid op brede welvaart in alle regio's.
 - b. Maak bundeling van sectorbudgetten mogelijk voor samenhangende oplossingen in de regio.
2. Investeer in langjarige substantiële programma's voor regionale ontwikkeling
 - a. Ontwikkel regionale kansenagenda's voor brede welvaart.
 - b. Stel langjarige en substantiële budgetten beschikbaar om te investeren in de ontwikkeling van de brede welvaart.
3. Werk aan vitale relatie tussen regio's en rijks-overheid
 - a. Werk aan wederzijdse vertegenwoordiging: van regio's op nationaal niveau en van het Rijk in de regio's.
 - b. Overweeg locaties in de regio voor de vestiging van (semi)publieke instellingen en verbind de aanpak van nationale opgaven met de regionale agenda's.

Hoewel alle aanbevelingen van de Raden feitelijk aan het Rijk zijn gericht, hoeft Noord-Nederland niet voor alle aanbevelingen te wachten totdat het Rijk daarover een ei heeft gelegd. Sterker nog: het zou goed zijn om vooral proactief aan de slag te gaan en voor te sorteren op het aan te passen rijksbeleid. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we dat nader per aanbeveling beschouwen. Daarbij houden we rekening met de reacties van het Rijk van 12 juli 2023 en 1 maart 2024.

3.1 Herijk de reguliere beleids- en investeringslogica van het Rijk

3.1.1 Richt rijksbeleid op brede welvaart in alle regio's

De eerste deelaanbeveling om het rijksbeleid te richten op brede welvaart in alle regio's zou eigenlijk een open deur moeten zijn, maar de werkelijkheid van de laatste decennia was helaas anders. Het rijksbeleid had

impliciet de uitwerking dat het stimuleren van brede welvaart *niet* overal gelijk uitpakte. Sterke regio's sterker maken heeft de verschillen tussen regio's groter gemaakt en vanuit het uitgangspunt van brede welvaart voor iedereen heeft het rijksbeleid gefaald. In november 2020 hebben de regionale SER'en daarom al bepleit om brede welvaart in alle regio's als belangrijk uitgangspunt mee te nemen in een lopend adviestraject (middellange termijnadvies) van de nationale SER en een aantal concrete suggesties gedaan voor aanpassing van beleid⁸.

Deze aanbeveling van de Raden ligt naar onze mening nadrukkelijk op het bord van het Rijk, kabinet én Tweede Kamer.

Uit de eerder genoemde kabinetsreacties valt op te maken dat men inderdaad een kanteling wil maken naar het bredewelvaartsperspectief en neemt men afstand van het adagium sterker maken wat sterk is. Er wordt een aantal concrete uitwerkingen gegeven, onder andere:

- Dunner bevolkte gebieden meer gewicht geven in de toebedeling van voorzieningen en nagaan hoe in de besluitvorming over infrastructuur de MKBA een andere invulling krijgt.
- Bereikbaarheidsdoelen laten aansluiten op de regionale behoefte en hiervoor een nadere uitwerking maken voor het afwegingskader van het mobiliteitsfonds en het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT).

In de kabinetsreactie van 1 maart 2024 wordt op de 'herijking van de beleids- en investeringslogica' dieper ingegaan. Zo wordt in de brief expliciet ingegaan op de rol van een aantal ministeries (IenW, VWS, OCW en EZK). Een belangrijk ministerie als SZW ontbreekt echter nog in de herijkingsdiscussie in de kabinetsreactie. Ook dit ministerie zou actief moeten deelnemen aan de vraag hoe brede welvaart een betere inbedding krijgt in het rijksbeleid gericht op alle regio's. Maar in de praktijk doen ze eerder het omgekeerde, zoals blijkt uit onderstaand voorbeeld.

Hoewel het cohesiebeleid van de EU erop is gericht om de middelen van de structuurfondsen (EFRO en ESF+) voor een belangrijk deel te laten neerdalen in de gebieden met de door Brussel toegekende status van overgangsregio, kan worden geconstateerd dat het ministerie SZW voor wat betreft ESF+ hier géén gehoor aan heeft gegeven voor de provincies Friesland, Drenthe en Flevoland. Het ministerie heeft in een brief van 7 juli 2021 aan het Samenwerkingsverband Noord-Nederland

8) Brede welvaartsgroei in alle regio's, SER Brabant, SER Zeeland, SER Overijssel, SER Noord-Nederland, november 2020 (<https://sernoordnederland.nl/adviezen/124-regionale-seren-regionaal-maatwerk-landelijk-beleid>)

laten weten dat het ESF+ wordt ingezet “voor de ondersteuning van mensen om ze aan het werk te helpen en aan het werk te houden, ongeacht in welke regio’s deze mensen wonen of werken”.

Het ziet er naar uit dat het Rijk bereid is om het ‘proportionaliteitsbeginsel’ los te laten, dus niet langer het hoogste rendement op rijksinvesteringen leidend te laten zijn. Dat is een belangrijke omslag in denken. De vraag is nu hoe dit vorm krijgt. Eerlijker verdeling van brede welvaart in Nederland is gelet op de ontstane ongelijkheid volkomen terecht, maar wat betekent dit dan concreet voor toekomstige rijksinvesteringen in de verschillende beleidsdomeinen? Brede welvaartsdoelen kunnen per regio sterk verschillen.

In juni 2023 heeft SERNN het advies Brede welvaart en regionaal sociaaleconomisch beleid gepubliceerd. Het zou een goede zaak zijn als de drie noordelijke

provincies dit advies ter harte nemen en dit verder uitwerken. Hierop volgend zou naar analogie van de aanbevelingen uit “Elke regio telt!” voor de deelregio’s in het Noorden vragen beantwoord moeten worden hoe maatschappelijke voorzieningen als onderwijs, zorg, werk, cultuuraanbod en publieke ontmoetingsruimten bereikbaar zijn én blijven. Goed openbaar vervoer is hierbij cruciaal en beperkt zich niet tot de in de brief genoemde tien regio’s. Goed openbaar vervoer gaat heel Noord-Nederland aan.

Ten behoeve van de discussie over de aanpassing van de maatschappelijke kostenbatenanalyses (MKBA) hebben prof. Steven Brakman en prof. Jouke van Dijk een essay geschreven, die integraal als bijlage aan dit advies is toegevoegd. Hieronder volgt een beknopte samenvatting van de belangrijkste uitkomsten.

Regionaal beleid, Elke Regio Telt, wat moet anders voor het Noorden?

Er zijn in elk geval drie belangrijke redenen om de duidelijke boodschap van ‘Elke regio telt!’ om te zetten in concrete beleidsmaatregelen voor het Noorden, omdat:

- a) *Er is inderdaad sprake van structureel lagere investeringen in het Noorden.*
- b) *Meer investeringen in het Noorden is niet alleen goed voor het Noorden, maar ook voor Nederland als geheel.*
- c) *De investeringslogica van bijdragen aan bbp moet vervangen worden door de bijdrage aan brede welvaart en in de MKBA’s van infrastructuur moet de berekening van de agglomeratie-effecten worden aangepast.*

Ad a

Naast de ongelijke verdeling van de rijksinvesteringen in infrastructuur blijken gemeenten in de Randstad per inwoner aanmerkelijk meer te ontvangen uit het gemeentefonds dan de gemeenten in de periferie, bijvoorbeeld Rotterdam ontvangt per inwoner 208 % meer dan het gemiddelde over heel Nederland. Dat in de Randstad achterstandswijken bestaan en er groepen mensen zijn met minder kansen, kan voor een deel dus worden toegeschreven aan de keuzes die deze gemeenten zelf hebben gemaakt wat betreft de inzet van hun middelen.

Ad b

Meer dan gemiddeld blijven investeren in de Randstad zorgt op termijn voor negatieve effecten, omdat de voordelen van steeds grotere steden niet

oneindig zijn. Er zijn steeds meer studies die aantonen dat er grenzen zijn aan agglomeratievoordelen vanwege nadelen in de vorm van congestie, negatieve milieueffecten, en een krappe huizenmarkt. Het is gebleken dat de Randstad meer profiteert van investeringen in de regio dan andersom. Investeren in het Noorden heeft een positief welvaartseffect op heel Nederland, goede verbindingen tussen de Randstad en de regio spelen daarbij een belangrijke rol.

Ad c

De huidige systematiek van de MKBA’s werkt in het nadeel van regio’s buiten de Randstad. Aan de hand van de MKBA voor de Lelylijn wordt dit toegelicht. Op basis van de systematiek van de MKBA en de daarin meegenomen aannames zou uit de MKBA van de Lelylijn blijken dat dit geen goede investering is, omdat de kosten meer dan twee keer zo hoog zijn dan de baten. Dit wordt veroorzaakt doordat de vermeende negatieve agglomeratie-effecten van de lijn sterk negatief uitpakken voor de Randstad en dit zwaar weegt in het totaal van de analyse. Betoogd wordt dat deze werkwijze nogal discutabel is en dat andere benadering van het agglomeratie-effect tot aanmerkelijke andere (gunstiger) resultaten leidt voor Noord-Nederland. Voor de toekomst is het beter om in plaats van de MKBA-systematiek over te gaan op een methodiek om de impact van een investering te beoordelen op de effecten op de brede welvaart in plaats van de bijdrage aan het binnenlands bruto product.

9) Brede welvaart en regionaal sociaaleconomisch beleid, SER Noord-Nederland, juni 2023

(<https://sernoordnederland.nl/assets/Adviezen/brede-welvaart-en-regionaal-sociaaleconomisch-beleid-min.pdf>)

10) Regionaal beleid, Elke Regio Telt maar die in het Noorden meer, Prof. Steven Brakman en Prof. Jouke van Dijk, Groningen, april 2024.

Brakman en van Dijk geven aan dat er een duidelijke afweging moet plaatsvinden tussen efficiency en gelijkheid en dat overheidsingrijpen soms nodig is. Daarbij heeft het agglomeratie-effect een te zware rol gespeeld. Wij koppelen hieraan dat door de MKBA's bij investeringen in grootschalige infrastructuur, deze investeringen vooral in de Randstad zijn neergedaald. Het rendementsdenken en de agglomeratie-effecten hebben in de MKBA's een zodanig zware invloed gehad, dat het bij voorbaat negatief uitpakte voor de perifere regio's. Wat je erin stopt komt er dus ook uit.

Om de brede welvaart eerlijker te verdelen over Nederland als geheel, moeten onder meer ook de rijksinvesteringen in infrastructuur eerlijker worden verdeeld en dat betekent dat in de MKBA's de bestaande vooringenomenheid als gevolg van het rendementsdenken en de veronderstelde agglomeratie-effecten eruit moeten óf zodanig worden ingevuld dat de agglomeratie-effecten op een eerlijke manier worden meegenomen in de analyses.

Ook zou de verdeling via het gemeente- en provinciefonds op de schop moeten, zodat ook dit leidt tot een rechtvaardiger welvaartsverdeling over Nederland als geheel.

Als SER Noord-Nederland vinden we dat het Rijk en de Regio de lange termijn adviezen van de Raden onverkort dienen op te volgen en te vertalen naar structurele investeringen in regio's waar dat al veel te lang niet is gebeurd. Daarmee worden op termijn de steden in het Westen van het land ontlast en wordt aan regio's waar nu nog de klappen vallen perspectief geboden door een ander investeringsbeleid.

3.1.2 Maak bundeling van sectorbudgetten mogelijk voor samenhangende oplossingen in de regio

Behalve dat in de kabinetsreactie hierop wel iets wordt geschreven het eventueel aanpassen van het verdeelmodel van het gemeentefonds en in het Nationaal Groeifonds meer aandacht te willen geven aan de betrokkenheid van de regio's hierin, wordt er op de aanbeveling van bundeling van de sectorbudgetten helaas niet gereageerd. Dat is jammer, want het doorbreken van de verschillende schotten tussen de financieringsstromen zou integraal beleid vergemakkelijken.

Overigens kan de regio met deze aanbeveling zelf ook direct aan de slag. Sterker nog: SERNN heeft hierover de laatste jaren twee concrete adviezen uitgebracht, die erover gaan om de verschillende investeringsfondsen waarover de regio kan beschikken in combinatie met de eigen middelen van de provincies veel meer gebundeld in te zetten, zodat de regionale financiële middelen elkaar

onderling versterken in plaats van de dreiging van "beleidsconcurrentie" tussen die fondsen¹¹. Natuurlijk is het een goede zaak als ook op rijksniveau meer bundeling van de investeringsmiddelen tot stand komt (zo mogelijk in combinatie met de regionale middelen), in die zin ondersteunen wij deze aanbeveling.

De bundeling van sectorbudgetten voor binnen de regio hebben wij met de hiervoor door SERNN uitgebrachte adviezen feitelijk al gedeeld. Wij roepen de provincies op om hieraan uitvoering te geven.

3.2 Investeer in langjarige substantiële programma's voor regionale ontwikkeling

3.2.1 Ontwikkel regionale kansenagenda's voor brede welvaart

Deze aanbeveling betekent volgens de Raden het volgende: "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."

Vervolgens wordt dit uitgewerkt in een aantal iets concretere suggesties, zoals het maken van een grondige analyse, het aangaan van een langjarig strategisch samenwerkingsverband, het Rijk die dit zou moeten ondersteunen en de provincies die zich actief dienstbaar op zouden moeten stellen voor die samenwerking. De kabinetsreactie is hierover positief en men wil gezamenlijk als Rijk en regio's samenwerken aan kansenagenda's, maar het wordt (nog) niet concreet gemaakt.

Wij zijn van mening dat de suggesties van de Raden en de kabinetsreactie nog te veel blijven hangen in vaagheid. Niet duidelijk wordt wie die samenwerkingspartners in de regio zouden moeten zijn. Daardoor wordt de vraag ook niet beantwoord wie het voortouw zou moeten/kunnen nemen om de regionale partijen bijeen te krijgen voor de eerste verkennende gesprekken over een regionale kansenagenda voor brede welvaart.

Er moet voor gewaakt worden dat deze aanbeveling door het Rijk wordt ingevuld als een nieuw soort van Regiodeal, waarbij de belangrijkste opgave - fundamentele herijking van het rijksinvesteringsbeleid - uit het oog wordt verloren. Uitwerking van deze aanbeveling door het Rijk is voor de tien regio's die gedupeerd zijn door het rijksbeleid van de afgelopen decennia alleen zinvol als tegelijkertijd op nationale

11) Voorwaarden voor regionale innovatie, SER Noord-Nederland, juli 2023 (<https://sernoordnederland.nl/assets/voorwaarden-voor-regionale-innovatie-pms640-a2a.pdf>)
Integrale Investeringsprogrammering Noord-Nederland, Focus en organisatie voor de bevordering van de brede welvaart tot 2030, SER Noord-Nederland, december 2021 (https://sernoordnederland.nl/assets/Adviezen/125-investeringsprogramma-noord/investeringsprogrammering_webversie.pdf)

schaal de rijksinvesteringen anders worden toegedeeld. Het moet dus én-én zijn: het wegwerken van de achterstanden in de tien gesignaleerde regio's gedurende een lange periode in combinatie met een structureel andere manier van afwegen van rijksinvesteringen, namelijk meer gericht op regio's met (dreigende) achterstanden.

Tijdens het rondetafelgesprek op 24 april 2024 van de commissie Binnenlandse Zaken Tweede Kamer over Regiodeals is door prof. Tialda Haartsen ingebracht "dat het regiodealbeleid de mechanismen die achter het ontstaan van regionale ongelijkheid zitten niet doorbreekt"¹².

Uit: Gespreksnotitie prof. dr. Tialda Haartsen (professor Rurale Geografie, Rijksuniversiteit Groningen)

Een gebiedsgerichte aanpak is goed om regionale verschillen te verkleinen, maar het is zeer de vraag of de Regiodeals hier een geschikt instrument voor zijn om bij te dragen aan het de doelstellingen van Elke Regio Telt?. Over het algemeen hanteert het kabinet bekostigingsmechanismen die gebaseerd zijn op landelijke gemiddelden. In dunner bevolkte regio's die per definitie beneden het gemiddelde vallen, werken deze niet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Woningbouwimpuls of MKBA analyses. Het is de vraag of een relatief kleine regionale investering via een Regiodeal die bovendien in competitie tussen alle regio's in Nederland moet worden binnengehaald en vanuit de regio gefinancierd moet worden, voldoet als regio's eigenlijk veel grotere bedragen gemist hebben omdat de investeringslogica decennialang niet op regionale gelijkheid of solidariteit gericht is geweest (zie Van Wingerden en Haartsen, 2022). Bovendien gaat het meeste geld van de Regiodeals naar regio's in de Randstad en niet naar regio's die volgens Elke Regio Telt systematisch zijn benadeeld. Met tijdelijk geld voor tijdelijke projecten, en in sommige gevallen ook voor zaken die eigenlijk structureel en standaard door de overheid zouden moeten worden geregeld, wordt het systeem niet doorbroken. Hiervoor is een structurele financiering nodig en een rijksbeleid op basis van andere investeringscriteria, die bovengenoemde mechanismen achter het ontstaan van de regionale ongelijkheid ondervangen.

Op basis van het voorgaande bepleiten wij aan andere aanpak van de Regiodeals, een aanpak die recht doet aan het terugdringen van ongewenste verschillen in regionale welvaart. Ons advies is om de Regiodeals een structureel langjarig karakter te geven en ze selectief te gebruiken voor die regio's waar opgelopen sociaaleconomische achterstanden moeten worden weggewerkt.

De strategie vanuit het Noorden moet er vooral op gericht zijn dat de noodzaak van herijking van de beleids- en investeringslogica continue onder de aandacht wordt gebracht van de Haagse beleidsmakers. Dit vereist dat vanuit de regio door iedereen dezelfde boodschap wordt uitgedragen (provincies, gemeenten, sociale partners en maatschappelijke organisaties). Wij raden de provincies aan om een strategiebijeenkomst te beleggen waarin de verschillende regionale partijen worden meegenomen in deze strategieën en de wijze waarop ze deze gezamenlijke visie kunnen uitstralen naar Den Haag.

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

Zonder investeringsmiddelen te koppelen aan de noodzakelijke structuurversterking van bepaalde regio's zou een regionale kansenagenda slechts een papieren tijger zijn. In die zin volgt deze aanbeveling logischerwijs op de voorgaande. De reacties van het kabinet komen niet verder dan te wijzen op de bestaande fondsen zoals het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen. Dus geen aanvullende middelen om de sociale innovatie in regio's te bevorderen.

De structuurversterking zoals die in *Elke regio telt!* wordt benoemd gaat veel verder dan alleen de economische structuurversterking. Het wegwerken van bepaalde sociale achterstanden is niet een kwestie van een "even een projectje doen met tijdelijk geld", maar vraagt nadrukkelijk om structurele inzet over een lange periode. Naar analogie van Nij Begun zou hier ook sprake moeten zijn van een generatielange aanpak.

Als men bijvoorbeeld de kansongelijkheid in het onderwijs wil aanpakken in bepaalde regio's dan vraagt dat structureel om grote inzet van menskracht en veel financiële middelen voor een lange periode (zie ook het advies Brede welvaart en regionaal sociaaleconomisch beleid van SERNN¹³). Zo'n aanpak gaat het financiële draagvlak van de gemeenten meestal te boven.

Hoewel de kansenagenda's voor de deelregio's er nog niet zijn, moet nu al hard gewerkt worden aan de lobby om de investeringslogica aan te passen, zodat die meteen ingezet kan worden bij de uitvoering van de kansenagenda's. Op voorhand kan worden aangegeven dat de aanleg van de Lelylijn en de Nedersaksenlijn belangrijke randvoorwaardelijke investeringen zijn om de achterstand in brede welvaart in Noord-Nederland weg te werken. De aanleg van een "tunnel" onder de Waddenzee voor de aanlanding van stroom en groene waterstof past ook in dit rijtje van belangrijke randvoorwaardelijke investeringen in Noord-Nederland.

12) https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2024A02481

13) Sociaal Economische Raad Noord-Nederland, Brede welvaart en regionaal sociaaleconomisch beleid, juni 2023

3.3 Werk aan vitale relatie tussen regio's en rijksoverheid

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

Dit is een belangrijke aanbeveling, waarop het kabinet met positieve toonzetting reageert. Tegelijkertijd zien we dat het complex is om het te organiseren. Een deel van deze aanbeveling ligt op het bord van het Rijk, waarbij de oproep om verkokering van regionaal beleid op rijksniveau te voorkomen een hele terechte is. Deze aanbeveling bezien we tegelijkertijd met enige scepsis, omdat de verkokering op rijksniveau tussen de verschillende ministeries zodanig is geïnstitutionaliseerd, dat het doorbreken ervan waarschijnlijk erg lastig wordt. De oproep om één bewindspersoon verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van regionale vraagstukken op nationaal niveau zou een goed begin kunnen zijn.

Veel meer zien we in de aanbeveling van de Raden om een nationale variant van het Europese Comité van de Regio's te installeren. De gesignaleerde achtergestelde regio's vormen dan op nationaal niveau het Comité van de Regio's, die expliciet het regionale perspectief in nationaal beleid en voorgenomen beleidsmaatregelen onder de aandacht houdt en brengt. Met deze aanbeveling hoeven de regio's niet te wachten. Ze zouden zo snel mogelijk dit moeten uitwerken, zodat de nieuw te vormen regering een niet te weigeren voorstel van deze regio's krijgt voorgelegd. Uiteindelijk valt en staat zo'n comité met de wil van de regering om dit een formele positie te geven. Ook kan zo'n coalitie van perifere regio's een veel sterkere vuist maken in onderhandelingen met het Rijk. Zo'n Comité van de Regio's zou nog krachtiger worden als het van een wettelijke basis wordt voorzien.

Verder bevelen de Raden aan dat de provincies hun rol als verbinder van Regio en Rijk krachtiger invullen. Voor Noord-Nederland betekent dit dat we eerst zouden moeten nagaan hoe de drie provincies dit nu invullen en hoe de gemeenten tegen de rol van de provincies aankijken.

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

Deze aanbeveling van de adviesraden is direct aan de rijksoverheid gericht en bestaat uit drie deelaanbevelingen:

1. Bevorderen dat kennis- en onderwijsinstellingen dependances openen of handhaven in regio's met een achterstand in brede welvaart;
2. Vestiging van rijksdiensten en zbo's overwegen in gebieden met een achterstand;

3. De landelijke woningbouwopgave kleinschaliger en spreiden over de regio's.

Ad 1. Dependances kennis- en onderwijsinstellingen in de regio

Dit kan bijdragen aan het wegwerken van de ongelijke kansen in het onderwijs die in bepaalde regio's meer voorkomen dan in andere meer welvarende regio's¹⁴.

Ad 2. Spreiding rijksdiensten naar regio's met achterstand

Dit komt in de buurt van het herinvoeren van het spreidingsbeleid van het Rijk. In het verleden heeft dat goed gewerkt. Bijvoorbeeld door de komst van het toenmalige hoofdkantoor van de PTT zijn in het kielzog veel ICT-bedrijven ook naar Groningen gekomen.

Uit een analyse van de regering blijkt dat de dat de spreiding van de rijkswerkgelegenheid onevenwichtig is. De mogelijkheden tot sturing van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn ontoereikend om dat tegen te gaan¹⁵.

Citaat uit Kamerbrief van 8 mei 2024¹⁶

In het kabinet is afgesproken dat ministers daarbij naar een aantal richtinggevende principes handelen:

- *iedere minister zorgt op termijn en waar opportuun voor een betere spreiding van de eigen diensten en werkgelegenheid;*
- *bij locatiekeuzes krijgen het regiobelang meer gewicht;*
- *bij krimp van de organisatie vindt deze in beginsel plaats in de Randstad;*
- *groei van de organisatie en hervestiging van bestaande diensten vinden in beginsel plaats in de provincies buiten de Randstad, bij voorkeur in regio's waar de aanwezigheid van een specifieke rijksdienst een versterken de werking heeft;*
- *bij de vestiging van een dienst wordt ingezet op het komen tot duurzame samenwerkingsrelaties met de regio door aan te sluiten bij de kansen, behoeften en opgaven van de regio.*

De reactie van het kabinet op deze (deel)aanbevelingen zijn als positief samen te vatten. Wat betreft de aangekondigde maatregelen voor de spreiding van rijksdiensten moet wel worden opgemerkt dat, zoals ook in de brief van het kabinet wordt aangegeven, de regionale effecten op korte termijn klein zullen zijn. Het is belangrijk dat deze aanpak door de Tweede Kamer wordt ondersteund.

14) Zie ook Sociaal Economische Raad Noord-Nederland, Brede welvaart en regionaal sociaaleconomisch beleid, juni 2023

15) Ministerie BZK, Spreiding rijkswerkgelegenheid 2023 - 2027, Den Haag, 16 oktober 2023 (<https://open.overheid.nl/documenten/b4c0ac6e-c0d0-48af-8f98-fc76f1018804/file>)

16) Ministerie BZK, Aanpak spreiding van rijksdiensten en rijkswerkgelegenheid, Den Haag, 8 mei 2024 (<https://open.overheid.nl/documenten/9e5ff1db-cdef-4a18-9bdd-4661caa1e885/file>).

Aanbevelingen voor de provincies

De adviezen van de Raden en de reacties van het kabinet daarop blijven nog te veel in vaagheid hangen en zeker op basis van de kabinetsreacties signaleren wij het risico dat met het te ontwikkelen "nieuwe" beleid men weer terugvalt op de "oude" systematiek van sterk maken wat al sterk is. Dat moet doorbroken worden. Dus de denkwijze over hoe in de regio wordt geïnvesteerd, de methodiek van het beoordelen van de infrastructurele investeringen etc. moet fundamenteel anders. Zonder deze trendbreuk wordt het lastig om de onterechte welvaartsverschillen tussen regio's terug te dringen.

Wat zijn de belangrijkste thema's waarop de provincies zich zouden moeten concentreren als het gaat om de uitwerking van hernieuwd regionaal beleid? Aan de hand van het advies Elke regio telt! komen we tot vier belangrijke aanbevelingen:

1. Gezamenlijk optrekken rond het herijkingsvraagstuk;
2. Herijking beleids- en investeringslogica Rijk;
3. Speerpunten voor noordelijke brede welvaart;
4. Samenwerking met andere regio's in hetzelfde schuitje.

1. Gezamenlijk optrekken rond het herijkingsvraagstuk
Betrek de relevante stakeholders in het Noorden bij het geven van input voor de uitwerking van het nieuwe vorm te geven beleid. Natuurlijk gaat het hier om het belang de noordelijke invalshoek te bepleiten bij de (verschillende ministeries van) het Rijk, maar ook moet ervoor gezorgd worden dat in andere gremia dan de ministeries dezelfde signalen worden gegeven, bijvoorbeeld in landelijke besturen van werkgevers- en werknemersorganisaties en de diverse adviesraden die er zijn. Naast de drie Raden van Elke regio telt! zijn er ook andere adviesraden zoals bijvoorbeeld de nationale SER, de WRR, het PBL etc.

Daarnaast -en minstens zo belangrijk- is het nodig om de (noordelijke) Kamerleden over de noordelijke aanpak te informeren.

2. Herijking beleids- en investeringslogica Rijk
Gebruik als basis voor de discussie over de herijking van de nationale investeringslogica het essay van prof. Steven Brakman en prof. Jouke van Dijk. Hierin komt als belangrijkste naar voren dat in de bestaande methodiek van de MKBA een discutabele zwaarte wordt toegekend aan de (vermeende) agglomeratie-effecten. Aan de hand van de MKBA van de Lelylijn wordt dit aangetoond. Nodig is

dat de MKBA in de huidige vorm op de helling gaat en de onevenredige zwaarte van de agglomeratie-effecten eruit wordt gehaald óf dat er een andere methodiek komt om de impact van een investering te meten, waarbij vooral de bijdrage aan de brede welvaart leidend wordt. Bied vanuit Noord-Nederland aan om specifieke expertise hiervoor beschikbaar te stellen, die wordt ingebracht in de door het rijk in te stellen interdepartementale werkgroep die de herijking van de MKBA moet uitwerken. Het is van groot belang dat het Noorden in deze werkgroep zitting krijgt.

3. Speerpunten voor noordelijke brede welvaart
Definieer vanuit de regio de belangrijkste speerpunten voor de regionale brede welvaart en breng deze voortdurend in op rijksniveau. Maak hierbij duidelijke keuzes. Voor SERNN zijn de belangrijkste thema's voor Noord-Nederland:

- Zorg voor evenwichtige regionale spreiding van de rijksinvesteringen in grootschalige infrastructuur. Een zo snel mogelijke aanleg van de Lelylijn is onder meer belangrijk, omdat -zoals ook blijkt uit het essay van Brakman en van Dijk- dit goed is voor de brede welvaart in het Noorden én de rest van Nederland. In dit verband kan ook de aanleg van de Nedersaksenlijn worden genoemd. Ook de aanleg van een "tunnel" onder de Waddenzee voor de aanlanding van op zee opgewekte groene energie is een goede basisvoorwaarde voor de realisering van de nationale opgave van de energietransitie.
- Investeer alvast in goed regionaal openbaar vervoer aansluitend op de nationale (aan te leggen) netwerken.
- Houd de spreiding van rijksdiensten naar achtergestelde regio's onder voortdurende aandacht van het kabinet. Dit levert een wezenlijke bijdrage aan een eerlijker verdeling van brede welvaart over Nederland.
- Maak door woningbouw het perifere gedeelte van de regio aantrekkelijker.
- Zorg voor betere verdienmogelijkheden van de inwoners en werk de ongelijke onderwijskansen weg in bepaalde delen van Noord-Nederland .

4. Samenwerking met andere regio's in hetzelfde schuitje
De herijking van de beleids- en investeringslogica betekent feitelijk dat er een discussie komt over een

herverdeling van financiële middelen van het Rijk over alle regio's. Het gaat daarbij niet alleen om de rijksinvesteringen. Vanuit het bredewelvaartsdenken is ook een herijking van het provinciefonds en gemeentefonds nodig ten gunste van de perifere en achtergestelde regio's. Dit geldt ook voor de systematiek van de Regiodeals en de verdeling van Europese gelden die bestemd zijn voor achterstandsregio's over alle Nederlandse regio's. De huidige systematiek betekent dat de door het Rijk gesignaleerde tien achterstandsregio's in concurrentie komen met andere regio's, die daardoor minder uit de rijksmiddelen kunnen verwachten. Van belang is dat de tien door het Rijk gesignaleerde regio's niet met een soort van tijdelijke Regiodeals worden afgekocht. Alleen fundamentele en structurele wijzigingen in het rijksbeleid ten gunste van de achtergestelde regio's zullen op de lange duur de onterecht ontstane verschillen in welvaart kunnen compenseren. Dat betekent dat een andere aanpak van Regiodeals nodig is, door ze structureel langjarig selectief te gebruiken voor die regio's waar opgelopen sociaaleconomische achterstanden moeten worden weggewerkt.

Die andere regio's (provincies) zullen ongetwijfeld alles op alles zetten om deze herverdeling te voorkomen. De tien erkende achterstandsregio's moeten dus beseffen dat dat ze elkaar hard nodig hebben en moeten zich niet onderling laten uitspelen.

Wij adviseren daarom dat de tien regio's (en de betreffende provincies) gezamenlijk optrekken in de lobby richting het Rijk en in IPO-verband een stevige gezamenlijke positie innemen. Zo wordt de lobby richting het Haagse circuit (regering en Tweede Kamer) versterkt.

