

Evenwicht herstellen

Advies aan het VNG-bestuur over hoe om te gaan met Elke regio telt!



Inhoudsopgave

Leeswijzer	6
De setting: het rapport, de regio en het advies	7
Aanbeveling 1. Herijk de reguliere beleids- en investeringslogica van het rijk	8
Aanbeveling 2. Investeer in langjarige programma's voor regionale ontwikkeling	12
Aanbeveling 3. Werk aan vitale relatie tussen regio's en rijksoverheid	15
Het vervolg	18
Bijlage 1	19

Het advies aan de VNG in een notendop

Wij adviseren de VNG met klem om het rapport *Elke regio telt!* en alle aanbevelingen erin te omarmen. Dit hoofdadvisie wordt verder uitgewerkt in de volgende deeladviezen:

- Help het rijk sensitiviteit opbouwen voor onbenut potentieel in de regio.
- Vul de rol van een spreekbuis voor alle gemeenten in met oog voor regionale verschillen.
- Breng probleemanalyses en oplossingsrichtingen samen voor problemen van onbenut potentieel in de regio.
 - Pleit voor kansenagenda's voor alle regio's.
 - Pak een rol voor de VNG als intermediair tussen gemeenten, regio's en het rijk bij de totstandkoming van de kansenagenda's.
- Vul de rol van de VNG als verbinder krachtiger in met oog op alle gemeenten en regio's langs 2 assen:
 - horizontaal tussen gemeenten en regio's onderling
 - verticaal tussen gemeenten, regio's en het rijk
- Blijf de resultaten van verandering monitoren.

“Dit haalt het hart uit onze kleine samenleving. Eerst de bus, nu de school, wat volgt?”

Deze woorden van een respondent uit een onderzoek verwijzen naar de sluiting van de laatste basisscholen in de Midden-Drentse dorpen Elp (2010) en Zwiggelte (2012).¹ De sluitingen passen binnen een trend: sinds 1997 is het aantal basisscholen gedaald met ongeveer 20%. In die tijd verloren 178 plaatsen hun enige school.² Het citaat laat zien dat de kansen om onderwijs dichtbij te volgen niet gelijkmatig over het land zijn verdeeld, en dat dat al een hele lange tijd aan de gang is. Steeds geldt daarbij ook dat de impact van een individuele sluiting groter is dan het verdwijnen van die individuele voorziening: de sluiting van een school maakt deel uit een neerwaartse spiraal waar allerlei voorzieningen verdwijnen en de leefbaarheid van een gebied onder druk komt te staan. Die neerwaartse spiraal jaagt zichzelf verder aan: omdat voorzieningen verdwijnen, verdwijnen er nog meer voorzieningen. Hier zit de crux van het adviesrapport *Elke regio telt!*³ Efficiency-denken leidt tot verschraling in de dunner bevolkte en economisch minder sterke regio's. Het evenwicht is zoek. Het rapport adviseert het rijk om snel in actie te komen om verdere verschraling van deze gebieden een halt toe te roepen.

Het VNG-bestuur heeft een Adviesgroep van bestuurders uit provinciale afdelingen, gemeentelijke netwerken,⁴ en deskundigen gevraagd hoe de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) er actief aan kan bijdragen dat de aanbevelingen uit het rapport in de praktijk worden vertaald. Wij, de Adviesgroep, zien dat het kabinet de boodschap van het rapport in beginsel omarmt,⁵ maar tegelijk duidelijk ook worstelt met de vraag hoe de aanpak van verandering is vorm te geven. De Adviesgroep ziet in deze zoektocht een actieve rol voor de VNG vanuit de gedachte dat we de spiraal van verschraling alleen samen doorbreken. We geven het VNG-bestuur in dit advies een aantal concrete handreikingen en aanzetten om daadwerkelijk tot een andere samenwerking met het rijk

- 1 Kuipers, R.P., 2015. *Gevolgen van sluiting van de laatste dorpschool voor de leefbaarheid: twee casestudy's op het Drentse platteland*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen. Te raadplegen via: https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/1831/1/MSc_thesis_CG_Rienk_Kuipers.pdf
- 2 Koens, R. 2021. Het platteland verliest zijn voorzieningen en dat vergroot de ongelijkheid. *Follow the money*, 13 oktober 2021. Te raadplegen via: <https://www.ftm.nl/artikelen/verschraling-platteland?share=7IFyBYcBPQbs82y-vauU0v12KhJQwFT1G%2BF4hxg1SKBsDpyFyzxqGyIDGZWg8Q%2B4%3D>
- 3 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI), Raad voor het openbaar bestuur (ROB) en Raad voor volksgezondheid en samenleving (RVS), 2023. *Elke regio telt! Eem nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Te raadplegen via: https://www.rli.nl/sites/default/files/rli_elke_regio_telt_nieuw_hr_def.pdf
- 4 G40, M50, K80, P10 en R8.
- 5 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023. Kabinetsreactie op het adviesrapport 'Elke regio telt!' Te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/dbf64800-df15-4da8-81b8-8ab09c49ad4f/file>

te komen die de spiraal van verschraling in de regio's kan doorbreken. We doen dit op basis van de omkeringsprincipes uit de verenigingsstrategie van de VNG.⁶ Wat ons betreft kunnen de principes van omkering helpend zijn om gezamenlijk het evenwicht in alle Nederlandse regio's structureel te herstellen. Zodat in Nederland elke regio telt en we samen de grote maatschappelijke vraagstukken kunnen oppakken: daarvoor is immers heel Nederland nodig.

6 VNG 2023. *Verenigingsstrategie 2030. Stap naar voren*. Te raadplegen via <https://vng.nl/verenigingsstrategie>

Leeswijzer

Dit advies geeft een antwoord op de vraag hoe de VNG en haar leden eraan kunnen bijdragen dat de aanbevelingen uit het rapport in de praktijk worden vertaald. Na een korte introductie van het rapport en enkele kanttekeningen, werken wij het advies uit. Wij gebruiken de aanbevelingen uit het rapport als een kapstok en volgen vervolgens per aanbeveling de volgende structuur: 1. Wat zegt het rapport; 2. Wat zet het rijk al in gang; 3. Wat zou voor de VNG prioriteit moeten zijn; 4. Welke rol past hier bij de VNG.

De setting: het rapport, de regio en het advies

Elke regio telt! laat zien dat hoewel Nederland relatief klein is, het land aanzienlijke regionale verschillen kent. Die verschillen zijn er in geografisch 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. Zo is binnen Nederland sprake van grote en niet te rechtvaardigen regionale verschillen. Het rapport stelt vast dat rijksbeleid de afgelopen decennia heeft gewerkt om sterker te maken wat al sterk is, met weinig aandacht voor de dunner bevolkte en economisch minder sterke gebieden. Dit heeft geresulteerd in aanzienlijke en steeds oplopende verschillen in brede welvaart binnen Nederland. De adviesraden achter het rapport constateren dat mensen in de regio zich niet gezien en gehoord voelen door de overheid. De verschraling van voorzieningen en de rijksoverheid die zich steeds verder terugtrekt uit de regio zijn hier voornamelijk oorzaken van. Dit is zorgelijk voor de mensen in de regio maar ook voor het vertrouwen in de overheid. Nederland staat voor een aantal grote maatschappelijke opgaven, die hebben alleen kans van slagen als alle regio's daaraan bijdragen en ervan kunnen profiteren. Er is dus reden en urgentie om tot actie over te gaan.

Elke regio telt! spreekt veelvuldig over regio's maar geeft bewust geen invulling aan wat de regio wel en niet is. In dit advies gaan wij uit van de regio als een lokale aangelegenheid waar maatschappelijke kwesties en een geografische, culturele eenheid samenkomen: de regio is wat mensen zelf vinden dat de regio is. Hier valt te denken aan hoe een regio lokaal wordt beleefd: als de omgeving en leefwereld van mensen. Dus als een ziekenhuis hemelsbreed misschien 30 kilometer verhuist naar een voor bewoners ervaren 'andere regio' dan is dat relevant: de gevoelde regio verliest een voor die regio belangrijke voorziening; de combinatie van een maatschappelijke kwestie (zorg, gezondheid, werkgelegenheid, netwerkvorming, relevantie) en de geografische en culturele eenheid raakt uit balans.

De focus van het rapport ligt op verschraling in de dunner bevolkte en economisch minder sterke regio's. Daarmee is niet gezegd dat er geen grote verschillen binnen en tussen steden en regio's bestaan. De bijeenkomsten van de Adviesgroep leverden talloze constructieve maar ook pittige gesprekken op. Daar kwam de 'pijn' van alle gemeenten naar boven; immers, alle gemeenten hebben het moeilijk door de tekorten aan financiële middelen en complexe, hardnekkige problematiek. Dat is en blijft een belangrijk gesprek tussen gemeenten en rijk: boter bij de vis voor alle belangrijke taken en maatschappelijke opgaven waar de gemeenten voor aan de lat staan.

Het is ook precies de reden om het gesprek heel scherp te blijven voeren: de algemene en algehele verschraling en moeilijke positie van gemeenten is op zichzelf belangrijk én daarnaast is er de specifieke spiraal van verschraling voor bepaalde regio's. Dat zijn allebei grote kwesties, die krachtig optreden verdienen. Het is dus noodzakelijk om de discussie over het één niet ten koste van het ander te laten gaan: de enige manier hiertoe is om die discussies niet te vermengen en deze separaat te voeren. Ja, versterking van de algehele positie van alle gemeenten is belangrijk. En ja, de aanpak van niet te rechtvaardigen verschillen binnen Nederland is dat ook. Allebei volmondig ja, maar op verschillende vragen. Dat vereist van anderen maar vooral ook van de VNG steeds scherpere in het gesprek. Anders dreigt verlies op beide cruciale dossiers.

Voor dit advies hebben we de focus gelegd op de kern van het rapport, namelijk de constatering dat er aanmerkelijke en niet te rechtvaardigen regionale verschillen bestaan in brede welvaart, veroorzaakt door de (financiële) keuzes van het rijk. De vraag aan de Adviesgroep is dus hoe de VNG en haar leden eraan kunnen bijdragen dat de aanbevelingen uit het rapport in de praktijk worden vertaald. Op die vraag kun je pas een antwoord formuleren als je daadwerkelijk de boodschap en de aanbevelingen van het rapport onderkent en onderschrijft. Op een aantal punten hebben we hierover al vergaande gedachten geformuleerd, op andere onderdelen is het eerder een aanzet tot verdere ideeënvorming of een procesvoorstel om op dat punt verder te komen. De Adviesgroep erkent dat het vraagt om bestuurlijke moed om te komen met een reactie die kleur bekend voor het collectief van 342 gemeenten.

Aanbeveling 1.

Herijk de reguliere beleids- en investeringslogica van het rijk

1 Wat zegt het rapport

De adviesraden pleiten voor rijksbeleid dat zich richt op brede welvaart in alle regio's. Het beleid en investeringen worden nu ingezet vanuit een nationaal perspectief waarbij het sterker maken van de sterkste regio's het meest doelmatige resultaat opleveren. De achterliggende aanname is dat de sterke regio's de minder sterke gebieden mee omhoog trekken. Maar het tegenovergestelde blijkt het geval: sterke regio's trekken weliswaar het landelijk BNP omhoog, maar trekken daartoe wel de rest van het land leeg. De rijksoverheid moet rekening houden met de impact van haar beleid op de samenhang van voorzieningen, gemeenschapsleven en structurele ontwikkelingskansen in alle regio's. Om dit te bereiken, moeten de uitgangspunten en criteria die het rijk hanteert bij het nemen van investeringsbeslissingen veranderen.

Onderdeel van de herijking moet zijn dat het rijk de impact van het beleid sector-overstijgend in beeld brengt. Keuzes op één beleidsterrein hebben complexe gevolgen voor andere terreinen, zo laat de geschiedenis van regio's duidelijk zien (ook in het voorbeeld waarmee we dit advies begonnen). Keuzes ten aanzien van openbaar vervoer hebben vergaande consequenties voor de toegankelijkheid van zorg en onderwijs. Keuzes rond politie en de gerechtelijke kaart werken door in het voorzieningenniveau in regio's en veroorzaken daarmee vervolgens mede het wegtrekken van zorgvoorzieningen en keuzes rondom infrastructuur en openbaar vervoer. Zo zijn alle voorzieningen op termijn met elkaar verbonden en heeft elke keuze dus ook op al die andere voorzieningen zijn effect. Dat moet je dus meewegen in sectorale keuzes: een besluit over een deel heeft *altijd* gevolgen voor het geheel en daarom moet het perspectief van het geheel daar ook altijd in worden meegenomen. Ook moet er ruimte komen om sectorspecifieke budgetten flexibel met elkaar te combineren en vanuit het geheel te denken, te werken en te investeren. Het beleid van het rijk is meestal sector-specifiek waardoor regio's belemmerd worden in het tot stand brengen van samenhangende oplossingen voor het geheel. Sectorale afwegingen *vergrooten* dus de problematiek én *verkleinen* de mogelijkheid om daar een effectieve brede aanpak tegenover te zetten.

2 Wat zet het rijk al in gang

Het kabinet zet in op *het brede welvaartsperspectief* bij haar uitwerking van de eerste aanbeveling. De planbureaus kijken gezamenlijk hoe een integrale blik op beleid kan worden ontwikkeld met brede welvaart als uitgangspunt. Het kabinet lijkt nog te twifelen of het nodig is de criteria en uitgangspunten achter investeringen te herijken: "Ook een kritische blik op het instrumentarium waarmee investeringen nu worden bepaald en onderbouwd, *kan* helpen om de heersende logica te doorbreken." [eigen cursivering] Naast het brede welvaartsperspectief wil het kabinet in verschillende bestaande beleidstrajecten kijken hoe de impact op regio's beter in beeld kan komen. Het gaat daarbij onder andere om meer gewicht toe te kennen aan dunner bevolkte gebieden bij de toebedeling van voorzieningen, en bereikbaarheid in regio's te laten aansluiten op de regionale behoefte. Het kabinet werkt aan een analysekader voor het niveau van basisvoorzieningen.

3 Wat zou voor de VNG prioriteit moeten zijn

- Helpen het rijk sensitiviteit op te bouwen voor het onbenut potentieel in de regio.
- Adviseren het rijk niet alleen brede welvaart toe te voegen in nieuwe beleidslijnen maar ook staand beleid te herijken.

Wij zien dat het rijk sensitiviteit mist voor de uitwerking van beleid in de regio. Dat is op zich niet vreemd want die sensitiviteit vereist nabijheid die het rijk niet heeft. Het kabinet schrijft dat een kritische kijk op de uitgangspunten van het beleid *kan* helpen om de heersende logica door te breken. Wij zijn het van harte mee eens om brede welvaart doel van beleid te maken zoals het kabinet voornemens is. Maar als je brede welvaart doel van beleid maakt, volgt daar automatisch uit dat je de uitgangspunten en criteria bij investeringsbeslissingen moet herzien. De centrale vraag die daarbij steeds opnieuw gesteld moet worden is: "hoe werkt een beslissing op rijksniveau in op wat elders overwogen en besloten wordt?" Deze vraag hoort niet alleen thuis in een aparte beleidslijn brede welvaart, maar moet omarmd worden binnen alle departementen. Brede welvaart moet een generiek element van alle beleidsafwegingen op alle departementen zijn. Geen aparte lijn, maar een cruciaal kenmerk van alle lijnen.

We adviseren de VNG is om het rijk te helpen sensitiviteit op te bouwen voor regionaal bepaalde kwetsbaarheden. Ons voorstel aan de VNG is om hiertoe een set aan principes en concrete voorbeelden uit te werken. Wij doen hieronder een eerste aanzet voor hoe een dergelijke set eruit kan zien. Dit doen wij aan de hand van drie voorbeelden.

Energietransitie: integraliteit (beleid en financieel) in plaats van verkokering

Integraliteit als uitgangspunt van beleid is nodig voor lokaal samenhangende oplossingen. Het voorbeeld van energietransitie illustreert de potentiële werking van dit uitgangspunt.

Overall in Nederland remt het gebrek aan personeel het tempo waarin energietransitie ingezet kan worden. In meerdere gemeenten is het idee ontstaan om aanpak van werkgelegenheid te combineren met de aanpak van energietransitie. Een deel van de werkzaamheden vraagt om uitvoerende mensen zonder een hoog specialistische opleiding. Misschien is het mogelijk om de budgetten voor werkgelegenheid en energietransitie met elkaar te combineren en twee problemen in één aanpak op te lossen. Al snel blijkt keer op keer dat de betreffende ministeries dit soort voorstellen afkeuren omdat de budgetten niet voor niets zijn geoormerkt. Vanuit het rijk bekeken is het niet de bedoeling om geld voor energietransitie in te zetten voor werkgelegenheid.

De verkokering van het rijksbeleid vertaalt zich in het strak oormerken van budgetten, een gebruik dat een uiting is van wantrouwen en samenhangende lokale oplossingen in de weg staat. Het rijk en de decentrale overheden willen steeds meer als één overheid acteren. Daar hoort wantrouwen niet bij. Als integraliteit via brede welvaart voorop staat, is vertrouwen nodig om er te komen. Een mooie stap in de goede richting wordt door de adviesraden voorgesteld: meer mogelijkheden om budgetten te combineren. Een mooi vervolg is als het rijk in de toekomst Specifieke Uitkeringen (SPUK's), de archetype van geoormerkte budgetten, alleen bij uitzondering gebruikt.

Instroom van internationale studenten: differentiatie in plaats van uniformiteit

Differentiatie als uitgangspunt is nodig om ervoor te zorgen dat beleid aansluit bij wat gemeenschappen nodig hebben. Het voorbeeld van instroom van internationale studenten illustreert deze noodzaak.

In de maatschappelijke discussie over migratie is afgelopen tijd aandacht voor de instroom van internationale studenten. In grote universiteitssteden zoals Utrecht, Amsterdam en Leiden is deze instroom een grote uitdaging vanwege het grote tekort aan woningen. In de landelijke politiek wordt dan ook gesproken over een beperking van die instroom voor heel Nederland. Maar in Maastricht, Middelburg of Leeuwarden is de instroom van buitenlandse studenten geen probleem maar juist een oplossing. Een deel van de lokale economie en leefbaarheid drijft op het bestaan van (internationale) studenten.

Dit voorbeeld laat zien dat uniform landelijk beleid in de ene regio gewenste maar in de andere volstrekt ongewenste effecten heeft. Om het probleem van sommige grote studentensteden op te lossen, wordt een nieuw probleem gecreëerd in andere studentensteden. Ruimte voor differentiatie helpt om beter beleid te maken.

Voortbestaan van streekziekenhuizen: maatschappelijke effectiviteit in plaats van doelmatigheid via schaalvergroting

Maatschappelijke effectiviteit als uitgangspunt is nodig voor lokaal passend beleid. Het voorbeeld van streekziekenhuizen illustreert deze noodzaak.

Dreigende sluiting van een streekziekenhuis is heel gewoon nieuws geworden in onder andere Heerlen, Sneek, Zutphen en Zoetermeer. Steeds hogere kwaliteitsnormen eisen een bepaalde schaalgrootte, bijvoorbeeld voor de bezetting van de afdeling spoedeisende hulp. Alleen op die schaal is een samenhangende set aan zorgaanbod te realiseren die voldoet aan de kwaliteitsnormen. Als gevolg sluiten streekziekenhuizen hun deuren en worden ziekenhuizen steeds meer geconcentreerd op een kleiner aantal locaties. Als economisch rendement het uitgangspunt is, dan is deze concentratie doelmatig. Kosten voor ziekenhuiszorg lijken zo optimaal te worden beperkt voor heel Nederland. Maar maatschappelijk effectief is het niet. Inwoners in de regio moeten steeds grotere afstanden afleggen, hetgeen leidt tot maatschappelijk onwenselijke effecten zoals het uitstellen van zorg. Inwoners uit de regio hebben door dit soort maatregelen geen gelijke toegang tot ziekenhuiszorg vergeleken met de rest van Nederland.

Maatschappelijke effectiviteit als uitgangspunt kan bijvoorbeeld uitgewerkt worden in kleinschalige oplossingen. In het voorbeeld van de ziekenhuizen door meerdere klein opgezette ziekenhuizen waar niet altijd alle functies ingevuld hoeven te worden, maar die in samenhang juist maatschappelijk effectief blijken.

4 Welke rol past hier bij de VNG

- Vul de rol van een spreekbuis voor alle gemeenten in met oog voor regionale verschillen.
- Breng probleemanalyses en oplossingsrichtingen samen voor problemen van onbenut potentieel in de regio.

Wij adviseren de VNG haar rol als spreekbuis van gemeenten inclusiever in te richten: met oog voor regionale verschillen. Houd het rijk de spiegel voor over hoe beleid uitpakt op verschillende plekken in Nederland. Aandacht voor deze regionale verschillen past bij de lijn waarvoor de VNG al langer pleit: heb bij de totstandkoming van beleid meer aandacht voor de vraag hoe dit in de praktijk uitpakt en hoe dit dus ook regionaal kan verschillen. Uiteindelijk is het doel voor de VNG dat er een gelijk speelveld komt waarin ook dunner bevolkte regio's hun belangen onder de aandacht kunnen brengen. Als de VNG zorgt voor een gelijk speelveld, kunnen regio's zelf voor hun belangen opkomen.

Wij realiseren ons dat een plek geven aan regionale verschillen een uitdaging is voor de VNG. Als belangenbehartiger van gemeenten richting het rijk is de VNG gericht op de overeenkomsten: de problemen die in veel gemeenten spelen. Een plek geven aan de verschillen betekent een ander perspectief maar ook een andere werkwijze met meer nadruk op actief en breed ophalen van input van de leden. De VNG hoeft deze uitdaging niet alleen aan te gaan. Het advies is om gebruik te maken van de deskundigheid van de gemeentelijke netwerken en provinciale afdelingen van de VNG. Dit vraagt om een versterking van het samenspel tussen de netwerken, de provinciale afdelingen en de VNG.

Ons advies is om deze uitdaging in eerste instantie praktisch aan te vliegen door in te zetten op het ophalen en samenbrengen van praktijkvoorbeelden, probleemanalyses en oplossingsrichtingen en deze vervolgens te vertolken richting het rijk. Wij adviseren is om hier samen te werken met de netwerken en provinciale afdelingen maar ook aandacht te geven aan gemeenten die geen lid zijn van een netwerk of actief participeren aan een provinciale afdeling. Zo helpt de VNG het rijk sensitief maken voor het onbenut potentieel van dunner bevolkte regio's.

De tweede rol die wij de VNG adviseren is die van een samenbrenger van probleemanalyses en oplossingsrichtingen. Op verschillende plekken in het land worden allerlei maatschappelijke problemen geanalyseerd en voorzien van oplossingen. Maar op het nationale niveau komen die lokale analyses, zeker vanuit de dunner bevolkte gebieden, weinig aan bod. Wij zien hier een rol voor de VNG als de partij die probleemanalyses en oplossingsrichtingen bij elkaar brengt en zorgt dat ze op de gesprekstafels bij het rijk terechtkomen.

Aanbeveling 2.

Investeer in langjarige programma's voor regionale ontwikkeling

1 Wat zegt het rapport

Het rapport adviseert het rijk om in te zetten op een langjarige investeringsstrategie gericht op structuurversterking van de regio's waar brede welvaart achterblijft. Dit is wezenlijk anders dan de huidige strategie die zich beperkt tot incidentele bijdragen en voornamelijk gericht is op het repareren van achterstanden maar niet op structureel investeren. De adviesraden benadrukken hierbij wel dat het moet gaan om extra geld voor de regio's die te maken hebben met verschraving van voorzieningen.

Als de weg naar langjarige programma's stellen de adviesraden voor dat regio's een kansagenda opstellen met lokale partners waarin de kansen, behoeften en specifieke opgaven voor de regio worden uitgewerkt. De schaal van de samenwerking moet vooral afhangen van de specifieke opgaven waar de samenwerking zich op richt. Lokale keuzes staan voorop maar de agenda's dragen ook bij aan de grote transitie en opgaven op nationale en Europese schaal. Deze kansagenda's vormen een basis voor langjarige programma's voor regionale ontwikkeling. De adviesraden stellen dat dunbevolkte en economisch minder sterke regio's voorrang moeten krijgen bij de ontwikkeling van die programma's en dat zijn er meer dan de vijf onderzochte voorbeeldregio's. Naast de programma's moeten de economisch minder sterke regio's extra financiële ondersteuning krijgen om achterstanden weg te werken.

2 Wat zet het rijk al in gang

Het kabinet erkent dat zij nog veel stappen te zetten heeft als het gaat om duurzame, integrale programma's. Zij wil de sectoraal ingestoken gebiedsprogramma's beter met elkaar verbinden maar geeft hieraan nog geen nadere uitwerking. Het kabinet denkt dat de kansagenda's⁷ hier handvatten voor zullen geven. Het kabinet wil, in de regio's waar dat nodig is, kijken hoe een meer structurele samenwerking tussen rijk en regio vorm kan krijgen.

Het doel is om via de kansagenda's brede welvaart op lange termijn te ontwikkelen. Naast de interbestuurlijke samenwerking gaat het daarbij om het benutten van de regionale kansen samen met de partijen in de regio. Onderzoek naar de verdeling van brede welvaart moet een beter beeld opleveren van de gebieden waar deze onder druk staat.

3 Wat zou voor de VNG prioriteit moeten zijn

- Stel alle regio's in staat om een kansagenda te maken.
- Help de ontwikkeling van kansagenda's aansluiten bij de regionale praktijk en regionale behoeften.

⁷ BZK maakt hier een onderscheid tussen toekomstagenda's en kansagenda's om recht te doen aan de demissionaire status van het kabinet. Toekomstagenda's worden al voorbereid door BZK maar een demissionair kabinet gaat niet over financiering van nieuwe programma's, zoals de kansagenda's.

Pleiten voor kansenagenda's voor alle regio's

Ons advies aan de VNG is om de lijn van het rapport te volgen en te pleiten voor een kansenagenda voor alle regio's. De lijn van het kabinet is hierin anders. Zij legt de nadruk op "regio's waar dat nodig is" en beperkt daarmee de kansenagenda's tot sommige regio's. De demissionaire Minister van Binnenlandse Zaken gaf onlangs aan te willen beginnen met het ontwikkelen van een kansenagenda voor de vijf voorbeeldregio's uit het rapport.⁸ Als het van het kabinet afhangt, komen die agenda's er dus alleen voor de regio's die het kabinet kiest.

Helpen randvoorwaarden voor de kansenagenda's in te vullen

Bij het pleidooi voor de kansenagenda's horen ook randvoorwaarden. Niet alle regio's zijn in staat om een goede kansenagenda op te stellen. Zij moeten daarin actief ondersteund worden. De kwaliteitseisen voor een kansenagenda moeten dus niet alleen gebaseerd zijn op het brede welvaartsbeleid maar ook rekening houden met grote verschillen in kennis en vaardigheden tussen regio's. Juist regio's met weinig inzetbare capaciteit moeten mee kunnen komen.

Afstand tussen rijk en regio helpen overbruggen

Over het algemeen staat rijksbeleid op afstand van de samenleving. Dat het kabinet nog niet in staat is om concrete uitspraken te doen over de kansenagenda's getuigt van deze afstand. Des te belangrijker is het om die afstand te overbruggen, hier spelen juist gemeenten als de eerste overheid een sleutelrol. Bovendien spelen gemeenten sowieso al vaak een belangrijke rol in verschillende regionale samenwerkingsverbanden, waarin ze regionale maatschappelijke opgaven van antwoorden voorzien. Gemeenten, met al hun lokale partners, kunnen helpen bij het aansluiten bij de regionale praktijk en regionale behoeften om zo echt regionaal brede welvaartsbeleid vorm te geven.

Langjarige investeringen dragen ook bij aan de opbouw van een duurzaam overheidssysteem met langdurige relaties en langdurige bezetting. Een langjarig programma draagt ook bij aan de aanwezigheid van het rijk in de regio (zie de volgende aanbeveling).

4 Welke rol past hier bij de VNG

- Pleit voor kansenagenda's voor alle regio's.
- Pak een intermediaire rol tussen gemeenten, regio's en het rijk bij de totstandkoming van de kansenagenda's.

Pleiten voor kansenagenda's voor alle regio's

Wij adviseren de VNG een intermediaire, bemiddelende, rol te nemen tussen gemeenten, regio's en het rijk bij de kansenagenda's. Deze rol begint met het actief pleiten voor kansenagenda's voor alle regio's zowel bij het rijk als bij de regio's zelf. Het pleidooi richting het rijk is om de koers te verbreden en agenda's voor alle regio's te faciliteren. In haar intermediaire rol spoort de VNG ook regio's aan tot het zelfstandig initiëren van een kansenagenda. De financiering die bij de kansenagenda's hoort, vraagt om een extra investering en niet om herverdeling van de bestaande middelen. De benutting van kansen in de verschaalde regio's moet hier prioriteit te zijn.

De intermediaire rol die wij voor de VNG zien bestaat verder nog uit de volgende componenten:

- helpen om randvoorwaarden voor de kansenagenda's in te vullen
- gemeenten en regio's waar nodig ondersteunen bij het opstellen van en werken aan een kansenagenda
- gemeenten en regio's bij elkaar brengen om te overleggen wat de regionale kansenagenda's betekenen voor de nationale koers, de kansenagenda voor Nederland

Helpen randvoorwaarden voor de kansenagenda's te inventariseren, te agenderen en in te vullen

Voor de invulling van de randvoorwaarden is ons advies aan de VNG om informatie, ervaringen en knelpunten actief op te halen bij de leden en de regio's die kansenagenda's maken. Deze informatie verrijkt de VNG om vervolgens te komen tot een set van randvoorwaarden. De randvoorwaarden

⁸ Deze uitspraak deed de minister tijdens het Commissiedebat Binnenlandse Zaken over *Elke regio telt!* op 25 oktober 2023.

agendeert de VNG bij het rijk om het rijk de ruimte (financieel, capaciteit, ondersteuning etc.) te laten scheppen waarin gemeenten en regio's aan de slag kunnen met de kansenagenda's. Met name gemeenten in de dunner bevolkte regio's moeten voldoende kennis, capaciteit en organisatiekracht krijgen om aan de slag te gaan met een kansenagenda.

De adviesraden geven provincies een sleutelrol bij de lokale ondersteuning van regio's, maar in de praktijk zijn de kansen en opgaves op verschillende schaalgroottes gericht die niet altijd overeen komen met de provinciegrenzen. Soms kunnen bijvoorbeeld centrumgemeenten eerder een coördinerende rol oppakken. In haar intermediaire rol is het aan de VNG om in verschillende regio's voorkeuren te inventariseren en bij het rijk te pleiten voor flexibiliteit in het organiseren van de ondersteuning.

Ondersteunen gemeenten en regio's bij het opstellen van en werken aan een kansenagenda
Het ligt voor de hand dat de VNG in haar intermediaire rol de partij is die gemeenten en regio's ondersteunt bij het opstellen van de kansenagenda's, zodra hier in het kader van randvoorwaarden met het rijk afspraken over zijn gemaakt. Hiertoe is nodig dat de VNG de ondersteuningsbehoefte inventariseert bij gemeenten en regio's en hierop inspeelt in haar ondersteuningsaanbod.

De kansenagenda's vragen om regionaal samenwerken in verschillende verbanden, de schaalgrootte is afhankelijk van de opgave. Wij zien hier een ondersteunende rol in voor de VNG als het gaat om het vergroten van het lerend vermogen bij regionaal samenwerken. Concreet houdt dit bijvoorbeeld in het delen van ervaringen en best practices met de regio's en het faciliteren van contact tussen regio's.

Overleg van gemeenten, regio's en rijk faciliteren over de kansenagenda van Nederland
Het laatste deel van de intermediaire rol is het bij elkaar brengen van de regio's en het rijk. De kansenagenda's moeten bijdragen aan de realisering van de grote nationale en Europese opgaven. Het is logisch als de VNG een overleg faciliteert tussen de regio's en het rijk over de koers die vanuit de regionale kansenagenda's voor de kansenagenda van heel Nederland volgt.

De verdere uitwerking van de intermediaire rol is aan de VNG. Het staat buiten kijf dat deze vorm van dienstverlening aan gemeenten en regio's vraagt om inzet van mensen en middelen.

Aanbeveling 3.

Werk aan vitale relatie tussen regio's en rijksoverheid

1 Wat zegt het rapport

Het rapport maakt een onderscheid in de vitale relatie tussen zichtbaarheid van het rijk in de regio en zichtbaarheid van de regio op het niveau van het rijk. Voor de rol van het rijk in de regio ligt de nadruk op de verspreiding van rijkswerkgelegenheid in de regio om ervoor te zorgen dat het rijk zichtbaar is maar ook dat er meer mensen uit de regio bij het rijk werken zodat de regio ook binnen het rijk vertegenwoordigd wordt.

Als het gaat om de rol van de regio op het niveau van het rijk wordt in het rapport een aantal suggesties gedaan zoals een bewindspersoon die verantwoordelijk is voor de regio. Ook adviseren de raden om een Comité van de regio's in te richten naar Europees voorbeeld. Zo'n comité zou het rijk kunnen adviseren over beleid ten aanzien van de regio's. Daarnaast benadrukken de raden de rol van de provincie als verbinder. Die rol kunnen provincies krachtiger inzetten. Bij een vitale relatie hoort ook uitwisseling van kennis en inzichten. Zowel op nationaal als op lokaal niveau zijn verschillende kennispartijen actief, die kennis kan beter met elkaar in verbinding worden gebracht door te investeren in kennisnetwerken.

2 Wat zet het rijk al in gang

Het kabinet werkt deze aanbeveling alleen uit voor rijkswerkgelegenheid die het kabinet evenrediger over het land wil verspreiden. Dit houdt in dat bij de vestiging van rijksdiensten meer aandacht gaat naar het belang van de regio. Voorlopig concludeert de Minister van Binnenlandse Zaken dat zijn mogelijkheden tot sturing uitgebreid moeten worden wil hij iets kunnen doen aan de verspreiding.⁹ Hiernaast zet het kabinet in op zogenaamde rijksknooppunten in de regio waar medewerkers van het rijk dichterbij huis kunnen werken. Het rijk heeft de wens om een aantrekkelijker werkgever te zijn voor mensen uit de regio waardoor de regio ook weer beter vertegenwoordigd is binnen het rijk. Ook wil het kabinet lessen trekken uit de trajecten waarin rijk en regio al samenwerken aan regionale en nationale opgaven, zoals de Regio Deals.

3 Wat zou voor de VNG de prioriteit moeten zijn

- Pleiten voor het expliciet omarmen van het rapport door alle departementen.
- Inzetten op het mogelijk maken van een gelijkwaardige partnerschap tussen gemeenten, regio's en het rijk.
- Pleiten voor investering in decentrale kennisinfrastructuren voor een betere vertegenwoordiging van kennis uit de regio bij het rijk.

Pleiten voor expliciet omarmen van het rapport door alle departementen

De Adviesgroep erkent en herkent de noodzaak van aandacht voor de regio ook op het niveau van het kabinet. Om de aanbevelingen uit *Elke regio telt!* in de praktijk te vertalen, is het *hele* rijk hard nodig. De aanbevelingen zijn immers gericht op alle 12 departementen samen. Om hier werk van te maken,

⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023. Kamerbrief Spreiding rijkswerkgelegenheid 2023-2027. Te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/b4c0ac6e-c0d0-48af-8f98-fc76f1018804/file>

moet het rijk integraal werken, vanuit maatschappelijke opgaven in plaats van sectoren. Het rijk kan hiervoor een gezamenlijke integrale agenda maken met alle ministeries. De Adviesgroep twijfelt wel of alle departementen uit zichzelf in beweging komen. Naast de oproep aan alle departementen, verdient Binnenlandse Zaken actieve steun in haar rol als hoeder van het openbaar bestuur. Actieagenda Sterk Bestuur¹⁰ biedt basis voor een sterkere positie van BZK als een hoeder van de belangen van de regio binnen het rijk, een rol die gepaard dient te gaan met doorzettingsmacht. Een bewindspersoon of institutie met focus op de regio zonder doorzettingsmacht is een symbolische oplossing die geen verandering teweegbrengt.

Inzetten op het mogelijk maken van een gelijkwaardige partnerschap tussen gemeenten, regio's en het rijk

Wij zien dat het rijk nog zoekende is als het gaat om hoe vorm te geven aan de vitale relatie tussen regio's en rijksoverheid. Een gelijkwaardige partnerschap die samen met het rijk wordt vormgegeven zou hierbij prioriteit moeten zijn. De Code Interbestuurlijke Verhoudingen biedt een basis voor deze manier van samenwerken. Artikel 2 van de Code stelt dat samenwerking aan opgaven op basis van een gelijkwaardig partnerschap plaatsvindt. Gelijkwaardig houdt in dat alle partners vanuit hun expertise, verantwoordelijkheden en mogelijkheden bijdragen.¹¹

Om gelijkwaardig partnerschap mogelijk te maken, moeten randvoorwaarden uitgewerkt en ingevuld worden. Een gelijkwaardige gesprekspartner komt ook zelfbewust met eigen plannen. Een ministerie beschikt over veel hoogopgeleide ambtenaren die allemaal toegerust zijn met specialistische kennis. Kleine gemeenten in de dunner bevolkte gebieden hebben hun handen vol aan het dagelijkse werk en weinig mogelijkheden om tijd of expertise te investeren in samenwerking met het rijk. De vraag is dan wat gemeenten en regio's nodig hebben om gelijkwaardige gesprekspartners van het rijk te worden, te zijn en te blijven.

Pleiten voor investering in decentrale kennisinfrastructuren voor een betere vertegenwoordiging van kennis uit de regio bij het rijk

Een betere kennispositie is een van de randvoorwaarden voor gelijkwaardige partnerschap. Initiatieven zoals Platform Plek, waar kennisinstellingen en overheden samenwerken aan kennis over de leefomgeving,¹² laten zien dat er nog een wereld te winnen is in het verbinden van lokale, regionale en nationale kennispartners in duurzame netwerken. Investeren in decentrale kennisinfrastructuren betekent dat de kennis die aanwezig is bij gemeenten, lokale kennisinstellingen, lokale planbureaus en kennisnetwerken met elkaar en met het rijk verbonden wordt. Een betere kennispositie is niet alleen nodig voor gemeenten en regio's om gelijkwaardige gesprekspartners te worden, de decentrale kennisverbindingen zorgen er ook voor dat de kennis uit de regio zichtbaar en vertegenwoordigd is binnen het rijk.

4 Welke rol past hier bij de VNG

Bij de kansenagenda's doen wij al aanzet voor een verbindende rol en hier gaan wij in op verduurzaming van die rol. Wij adviseren de VNG haar rol als verbinder krachtiger in te vullen met meer oog voor alle gemeenten en regio's. De verbindende rol kent twee assen:

- Verticale verbinder:
 - gemeenten en regio's verbinden met het rijk
 - de verschillende schaalniveaus met elkaar verbinden
- Horizontale verbinder:
 - gemeenten en regio's met elkaar verbinden

10 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023. Actieagenda Sterk Bestuur. Te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6d9af679c548b962409557c151ba7be92d52e3da/pdf>

11 Rijksoverheid, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW), 2023. Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f191479ed1e858e3f8ae906e9baf14a9984ef595/pdf>

12 <https://platformplek.nl/>

VNG als verticale verbinder

De rol van verticale verbinder draait om de agenda waar de VNG voor pleit bij het rijk: de vitale relatie mogelijk maken, zoals met randvoorwaarden voor gelijkwaardig partnerschap. De eerste prioriteit in de verticale verbinding is om ervoor te zorgen dat alle departementen echt werk maken van *Elke regio telt!* Ons advies aan de VNG is om het rijk te vragen om een concrete uitwerking hiervan die verder gaat dan de kabinetsreactie. Een gezamenlijke integrale agenda van de 12 ministeries is een mooie eerste stap om voor te pleiten.

Als het gaat om de gelijkwaardige partnerschap met het rijk, adviseren wij de VNG het rijk aan te bieden om dit echt samen te doen. Om deze relatie daadwerkelijk vitaal te maken, moet deze bij wijze co-design gezamenlijk ontworpen worden met regio's en alle departementen als gelijkwaardige samenwerkingspartners. Dit aanbod vraagt om concrete uitwerking. Wij adviseren de VNG deze uitdaging in eerste instantie praktisch aan te vliegen en een aanbod uit te werken met oog op de planning, de stakeholders, de doelen en de verwachte mijlpalen. Een zo concreet mogelijk aanbod neemt niet alleen koudwatervrees weg maar helpt ook bij de monitoring van de resultaten. Samenwerking met het IPO ligt in dit proces voor de hand.

VNG als horizontale verbinder

De rol van horizontale verbinder houdt in dat de VNG actief bij al haar leden en regio's input ophaalt om randvoorwaarden voor vitale samenwerking in beeld te brengen. De kernvraag daarbij is welke concrete stappen nodig zijn om hen tot gelijkwaardige gesprekspartners met het rijk te maken. De VNG brengt ook de gemeenten en regio's samen zodat zij elkaar voeden in het kenbaar maken van knelpunten en oplossingen. Het is extra belangrijk dat de VNG het gesprek tussen regio's met verschillende belangen faciliteert zodat de belangenbehartiging er sterker uitkomt. Dit hele proces (het ophalen van input en bij elkaar brengen van leden) vraagt om een actieve houding van de VNG omdat de gemeenten met de meeste behoefte aan ondersteuning niet per definitie als eerste in de rij staan om voor hun eigen belang te pleiten.

Als het gaat om de decentrale kennisinfrastructuren adviseren we de VNG om te inventariseren welke infrastructuren versterking nodig hebben en welke infrastructuren er ontbreken. Delen van een dergelijke inventarisatie bestaan al, dus is de verbindende rol van de VNG om het overzicht te scheppen en deelnemende partijen te helpen bij het agenderen van hun behoeftes richting het rijk en andere relevante partijen.

Het vervolg

Dit advies werkt uit hoe de VNG eraan kan bijdragen dat de aanbevelingen uit *Elke regio telt!* in de praktijk worden vertaald. Het hoofdadvis, namelijk dat de VNG alle aanbevelingen uit het rapport omarmt, krijgt pas handen en voeten als dit advies in zijn geheel wordt opgevolgd. Wij realiseren ons dat de deeladviezen wel om verschillende fasering en inzet van de VNG vragen. Het eerste advies om de rol van spreekbuis voor alle gemeenten in te vullen met oog voor regionale verschillen betekent een nieuw accent in de belangenbehartiging van de VNG. Vertaling in de praktijk is een kwestie van lange adem en vraagt om grote inzet vanuit de VNG. Het tweede en derde advies voor een verbindende rol vragen ook om inzet en organisatiekracht maar eerder op bekend terrein.

Dat de VNG dit advies vertaalt in concrete acties is een mooie eerste stap, maar een lange termijn- verandering vraagt om lange termijn-aandacht. De vraag is of de relatie tussen regio's en het rijk daadwerkelijk verandert in de komende jaren. Lukt het de ministeries om integraal beleid te ontwikkelen? Zitten de juiste gesprekspartners aan de verschillende tafel? En ga zo maar door. Ons advies aan de VNG is om ervoor te zorgen dat er een gremium komt die steeds weer reflecteert op het verandertraject en vervolgens ook het VNG-bestuur adviseert om in actie te komen indien nodig.

Bijlage 1

Het VNG-bestuur besloot in juli 2023 om advies in te winnen over hoe te reageren op het adviesrapport Elke regio telt! Iedereen is het erover eens dat dit een belangrijk rapport is en dat actie nodig is om een verandering teweeg te brengen. Elke regio telt! richt zich in de eerste plaats op het rijk. Dat neemt niet weg dat ook gemeenten een belangrijke bijdrage kunnen leveren: in het denkproces, in de discussies én de vertaling naar de uitvoeringspraktijk. Die rol past naadloos bij de VNG-verenigingsstrategie 'Stap naar voren'.

Om het bestuur te adviseren, heeft de VNG een Adviesgroep gevormd uit bestuurders, deskundigen en wetenschappers. De centrale vraag voor de Adviesgroep was: *Hoe kunnen de VNG en haar leden eraan bijdragen dat de aanbevelingen uit het rapport in de praktijk worden vertaald?*

De Adviesgroep heeft zich in vijf bijeenkomsten gebogen over deze vraag met dit advies als resultaat.

Bezetting van de Adviesgroep

Naam	Rol	Organisatie / netwerk
Mark Boumans	Voorzitter	
Paul Depla	Voorzitter	
Eva Boswinkel	Bestuurder	M50
Jan Hamming	Bestuurder	G40
Michael Hullegie	Deskundige maatschappelijk middenveld	Nationale Politie
Marijn Molema	Deskundige wetenschap en regionale kennisorganisaties	Rijksuniversiteit Groningen/ Planbureau Fryslân
Marieke Moorman	Bestuurder	R8
Ellen Nauta	Bestuurder	P10
Eric van Oosterhout	Bestuurder	Portefeuillehouder provinciale afdelingen VNG bestuur
René Smit	Deskundige maatschappelijk middenveld	Voorzitter Raad van bestuur Zorgsaam
Martijn van der Steen	Deskundige wetenschap en adviesraden	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
Ester Weststeijn	Bestuurder	K80

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

maart 2024

vng.nl