

Rondetafelgesprek commissie Binnenlandse Zaken Tweede Kamer Regio Deals 24 april 2024

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

Regionaal beleid in Nederland is ontstaan na WO2. In eerste instantie was het een egalitair *top-down* planningsbeleid met als doel de regionale verschillen tussen het verstedelijkte westen en de rest van Nederland te verkleinen (Molema, 2012). Vanaf de jaren 1980 ging Nederland mee in de neoliberale politieke veranderingen in Europa en werd het ruimtelijke ordeningsbeleid gericht op het versterken van succesvolle stedelijke regio's en het stimuleren van topsectoren. De overige regio's moesten zich ontwikkelen op eigen kracht. Dit heeft geleid tot een ongelijke verdeling van investeringen tussen de Randstad en andere landsdelen (Elke regio telt, 2023) en tot een vertrouwenscrisis in de periferie van Nederland. Tegelijkertijd komen de toekomstige grote ruimteclaims - oftewel 'de wederombouw' van Nederland - in 'de regio' terecht, zoals de energietransitie, het maken van klimaatbuffers, en het produceren van circulaire bouwmaterialen en duurzaam voedsel. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de regio niet (opnieuw) een win- of overlooptgebied wordt, maar de eigen ruimtelijke kwaliteiten kan behouden. Om tot een gezamenlijk gewin voor heel Nederland te komen zal er een eerlijke balans tussen stad en land, tussen Regio en Randstad moeten komen.

Het Regio Deal beleid wilde breken met de jarenlange focus op stedelijke economische ontwikkeling door zich op duurzame regionale ontwikkeling te richten. Het beleid heeft als doel dat Rijk en regio samenwerken aan een betere woon-, werk- en leefomgeving voor bewoners en ondernemers in de regio, juist op plekken die een extra impuls nodig hebben. Het beleid heeft mooie en goede uitgangspunten. Het vereist een versterking van de samenwerking tussen verschillende overheidslagen en tussen publieke en private partijen in de regio's en is gericht op aan domeinoverstijgende intersectorale thema's. Het streeft een rechtvaardige verdeling van middelen over de regio's na.

Er zijn echter wel wat kanttekeningen te maken bij dit beleid:

1. De procedure is gebaseerd op neoliberale principes van herverdeling. Uitgangspunt is dat concurrentiekracht een eerlijk instrument is om regionale coalities te stimuleren en regionale veerkracht (*resilience*) op een *bottom-up* manier te vergroten. Uit onderzoek is gebleken dat de onderlinge concurrentiekracht niet eerlijk is verdeeld over de regio's, juist vanwege de bestaande regionale ongelijkheid. Zo maakt de vereiste cofinanciering van 50% het lastiger om een (grote) aanvraag in te dienen voor regio's die kleinere budgetten hebben - dankzij de huidige investeringslogica achter het Rijksbeleid (Van Vulpen, 2023). Ook hebben de regio's die een extra steun in de rug kunnen gebruiken, vaak minder lobbyvermogen en gekwalificeerde menskracht om goede Regio Deal aanvragen te kunnen doen (Koreman, 2022). Juist vanwege de bestaande regionale ongelijkheid is er geen *level playing field* waardoor een op onderlinge competitie gebaseerd financieringsinstrument per definitie niet kan bijdragen aan het verkleinen van regionale ongelijkheid en het vergroten van ruimtelijke rechtvaardigheid. Het is net als met burgerinitiatieven op het platteland: als dorpen of regio's moeten lobbyen om in beeld te komen, werken de mechanismen voor gelijke behandeling niet.
2. Het Regio Deal beleid heeft met de gekozen opzet (competitie, voorselectie, aanbesteding, beoordelingskader, dealmakers) geen expliciete keuze gemaakt om specifieke achtergestelde regio's te bevoordelen, noch voor het aanpakken van regionale ongelijkheid, of voor het garanderen van specifieke minimumnormen. Hierdoor zijn zes regio's, die voorafgaand aan de eerste ronde van het Regio Deal beleid al waren geselecteerd, de 'grote winnaars'

geworden (Van Vulpen, 2023; zie figuur in bijlage 1), waaronder Brainport Eindhoven, de stad Rotterdam, en Petten. De zes regio's hebben samen ongeveer de helft van het totale budget van de eerste drie Regio Deal rondes toegewezen gekregen, en hoefden bovendien niet te voldoen aan de geformuleerde criteria (o.a. van 50% co-financiering). Deze 'grote winnaars' liggen niet in de periferie, en de stedelijke regio's onder hen hebben bovendien ook toegang tot (vele) andere geldstromen (Koreman, 2022). De in de tweede en derde ronde gehonoreerde Regio Deals zijn veel kleiner qua budget, maar doen in de meeste gevallen niet onder voor de 'grote winnaars' in termen van investering per inwoner (zie bijlage 2). Uit de kaart in bijlage 2 blijkt echter dat een rechtvaardige verdeling van middelen over de regio's na de eerste drie rondes nog niet bereikt is. Dit betekent dat 'elke regio' niet 'telt'. De toekenning van Regio Deals draagt tot nu toe niet bij aan het oplossen van regionale ongelijkheid.

3. De geografische afbakening van de regio's is vaak erg willekeurig en vooral gebaseerd op gemeenten en partijen die al netwerkrelaties met elkaar hebben. Deze regio's komen meestal niet overeen met voor de hand liggende functionele economische gebieden of *daily urban systems*. Een voorbeeld is dat arbeidsmarktprojecten vaak een onderdeel zijn van Regio Deal projecten, maar dat de gedefinieerde regio meestal niet overeenkomt met het regionale arbeidsmarktgebied en daarbij horende pendelstromen. Ook is er geen speciale aandacht voor de regio's die juist buiten de daily urban systems vallen. Hiervan zijn er niet veel in Nederland, maar juist deze regio's hebben extra aandacht nodig, zoals ook al benoemd is in het rapport Grenzen aan de Krimp uit 2014.

Uit bovengenoemde kanttekeningen kan geconcludeerd worden dat het Regio Deal beleid de mechanismen die achter het ontstaan van regionale ongelijkheid zitten niet doorbreekt. Een gebiedsgerichte aanpak is goed, maar zou niet nodig moeten zijn als het rijksbeleid qua investeringslogica goed zou werken. 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. Een ander voorbeeld van generiek beleid wat vergroting van de verschillen tussen arm en rijk en daarmee tussen stad en regio in de hand werkt is het energietransitiebeleid, met subsidies voor Tesla's en warmtepompen voor mensen die daarin kunnen investeren, terwijl armere gezinnen met een hoge energierekening blijven zitten. Het is de vraag of een relatief kleine regionale investering via een Regio Deal die bovendien 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). 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.

Bronnen

Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's (2023) Adviesrapport Rli, ROB en RVS. <https://www.elkeregiotelt.nl/publicaties/rapporten/2023/03/27/adviesrapport-rli-rob-rvs-elke-regio-telt>

Grenzen aan de krimp: Toespitsing Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling Noodzakelijk.2014. https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/16101590/grenzen_aan_de_krimp.pdf

Molema, M. (2012). The Urban West and the Rural Rest: Framing in Dutch Regional Planning in the 1950s. *Landscape Research*, 37(4), 437–450. <https://doi.org/10.1080/01426397.2012.687444>

Koreman, M. C. J. (2023). Urban political overrepresentation and access to public funding for municipalities in the Netherlands. *Political Geography Open Research*, 2, 100006. <https://doi.org/10.1016/j.jpgor.2023.100006>

Van Vulpen, B. (2023). The 'right' policy for regional development: seeking spatial justice in the Dutch case of the region deals. *European Planning Studies*, 31(9), 1823–1841. <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2140584>.

van Wingerden, A., & Haartsen, T. (2022). Investeer in woningen in krimpgebieden. *Geografie*, (8), 16-18. <https://geografie.nl/artikel/investeer-in-woningen-in-krimpgebieden?access=bd57d2242fd3ebd692c85c34271e7cf4>

Bijlage 1: Verdeling van de Regio Deal gelden (2018-2022) per Regio Deal (Bron: Van Vulpen, 2023)

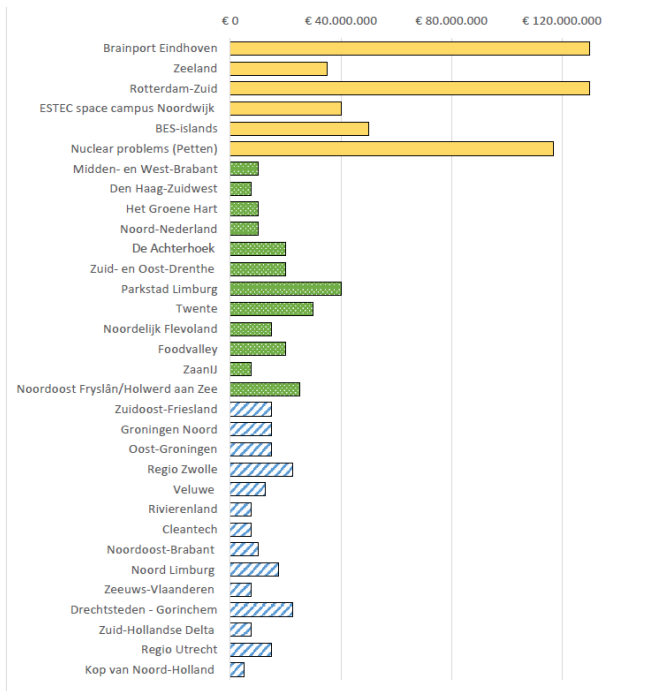


Figure 2: Distribution of Region Envelope per Region Deal. Note: round 1 (in yellow), round 2 (in green with white dots), round 3 (in striped blue). Source: own work.

Bijlage 2: Verdeling Regio Deal (2018-2022) gelden over gemeenten, bedrag per inwoner (Bron: Van Vulpen, 2023)

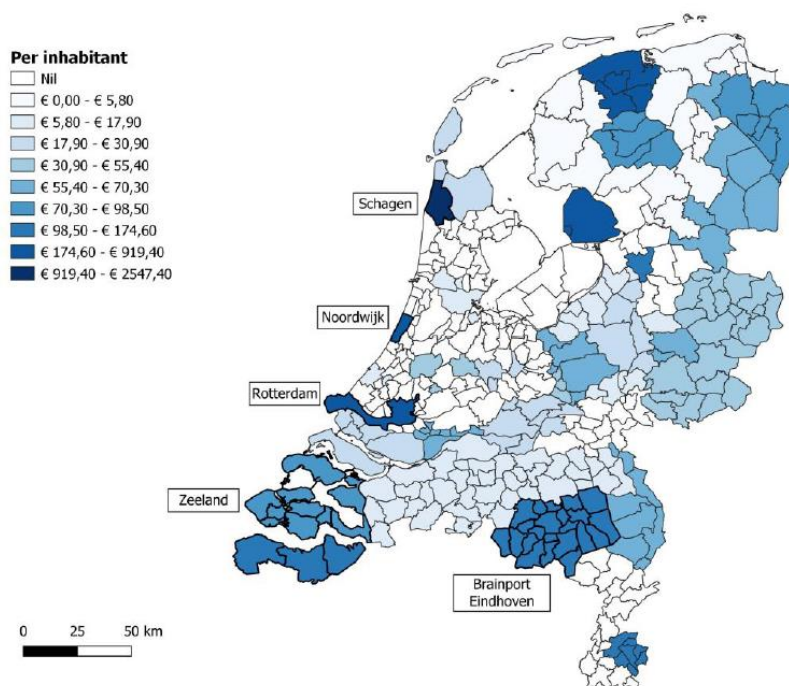


Figure 1: Region Envelope (2018-2022) distributed across municipalities. Source: own work.