

Deal or no deal: samenwerken tussen Rijk en regio bij het bevorderen van brede welvaart

Dr. A.B.R. (Anet) Weterings, M.M.E.C.L. (Marieke) van der Staak, MSc en prof. dr. E. (Edwin) Buitelaar⁵

Het bevorderen van brede welvaart in de regio vraagt om op die regio toegesneden beleid; een groot deel van het dagelijks leven speelt zich immers af op dat schaalniveau en wordt daarom beïnvloed door regiospecifieke omstandigheden (Raspe et al., 2019). In lijn daarmee heeft het kabinet-Rutte III ervoor gekozen om samen met regionale partijen regionale opgaven ter bevordering van de brede welvaart ter hand te nemen. Tussen 2017 en 2020 zijn dertig zogenoemde Regio Deals tussen het Rijk en regionale partijen gesloten, waarvoor het Rijk en decentrale overheden beide financiële middelen inbrachten. Op het moment van schrijven, is besloten het werken via Regio Deals ook de komende kabinetsperiode (Rutte IV) voort te zetten. Dit is een goed moment om lessen te trekken die kunnen worden meegenomen in die nieuwe fase.

In dit essay staan we stil bij hoe de samenwerking tussen partijen die de brede welvaart in de regio willen bevorderen wordt vormgegeven, met specifieke aandacht voor de rol van het Rijk. We identificeren een drietal spanningen:

1. Opgavegericht werken versus werken met preferente samenwerkingspartners;
2. Rijk als partner in Deals: laveren tussen sturen en in staat stellen;
3. Rijk en regio: hiërarchische versus gelijkwaardige verhouding.

Voor elk van deze spanningen geldt dat te veel naar één kant van het spanningsveld overhellen risicovol is. Partijen moeten dus op zoek naar een middenweg. Duidelijkheid over de precieze invulling daarvan is van belang, want het niet expliciteren van keuzes kan leiden tot inconsequent beleid en dat is geen kenmerk van goed bestuur (zie o.a. Hendriks & Drosterij, 2012; Kaufman et al., 2007). We beschrijven waar het de afgelopen jaren schuurde in het Regio Deal-beleid en wat daarvan geleerd kan worden. Hierbij baseren we ons op de inzichten uit het onderzoeksprogramma ‘Regio Deals voor Brede welvaart’ dat het PBL tussen 2019 en 2022 heeft uitgevoerd.

5 Dr. A.B.R. (Anet) Weterings is wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Planbureau voor Leefomgeving (PBL). M.M.E.C.L. (Marieke) van der Staak, MSc, is als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Planbureau voor Leefomgeving (PBL). Prof. dr. E. (Edwin) Buitelaar is hoogleraar Geowetenschappen aan de Universiteit Utrecht en tevens als senior wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Planbureau voor Leefomgeving (PBL).

Spanning 1: ‘Opgavegericht werken versus werken met preferente samenwerkingspartners’

Uitgezonderd de zes regio's die al in het Regeerakkoord 2017 waren benoemd, lag het initiatief voor het aangaan van een Regio Deal bij de regio. Regionale partijen werd gevraagd een voorstel voor een Regio Deal bij het Rijk in te dienen, en het Rijk selecteerde vervolgens welke voorstellen konden worden uitgewerkt tot een Regio Deal.

Voor de selectie hanteerde het Rijk een afwegingskader met verschillende criteria. Eén van de criteria was dat er opgavegericht wordt gewerkt (Ministerie van LNV, 2018). Bij een dergelijke aanpak wordt ‘de maatschappelijke vraag als uitgangspunt genomen’ en ‘de eigen organisatie en capaciteit rondom het maatschappelijk vraagstuk geplooid’ (Van der Steen et al., 2020, p. 5). De opgave bepaalt dus welke partijen (decentrale overheden, niet-overheidspartijen en/of het Rijk) betrokken zijn om deze aan te pakken en, bij regiospecifiek beleid, op welk ruimtelijk schaalniveau dat gebeurt.

Naast opgavegericht werken, hanteerde het Rijk óók het samenwerken in specifieke samenwerkingsverbanden als selectie criterium voor de Regio Deals. Zo werd aan regionale partijen gevraagd om in voorstellen voor de tweede tranche van Regio Deals uiteen te zetten waaruit blijkt dat er sprake is van een publiek-private of *triple helix* samenwerking en bij voorstellen voor de derde tranche of er sprake is van een ‘bestaande regionale agenda’ en ‘governance-structuur’. In lijn daarmee wordt in veel Regio Deals voortgebouwd op reeds bestaande regionale samenwerkingsverbanden.

Het is echter de vraag of deze verbanden wel aansluiten bij wat nodig is om opgavegericht de regionale brede welvaart te bevorderen, want mogelijk hadden regionale partijen oorspronkelijk een andere reden om te gaan samenwerken. Het voortbouwen op bestaande samenwerkingsverbanden verhoudt zich dus moeilijk met het idee van opgavegericht werken.

Tegelijkertijd kan *volledig* opgavegericht werken niet. De opgave is namelijk geen objectief gegeven, maar wordt bepaald door wie aan tafel zit. Of er een opgave is voor beleid, hangt af van hoe de huidige situatie verschilt van de gewenste situatie. En wat gewenst is, is niet objectief vast te stellen maar een politieke keuze (zie Weterings et al., 2021). Het beeld van de gewenste situatie is daardoor afhankelijk van welke partijen betrokken zijn bij het maken van die keuze.

Bij regiospecifiek beleid hangt de opgave daardoor af van op welk ruimtelijk schaalniveau deze wordt vastgesteld. De bestuurders van bijvoorbeeld één gemeente kunnen een ander beeld hebben van wat gewenst is dan de bestuurders in een regionaal samenwerkingsverband van meerdere gemeenten. De belangen van de individuele gemeenten hoeven immers niet overeen te komen met die van

alle betrokken gemeenten samen. Dus hoewel de opgave van invloed is op het ruimtelijk schaalniveau waar beleid zich op richt – een probleem zoals geluids-overlast vraagt immers om beleid op een ander schaalniveau dan het tegengaan van klimaatverandering – hangt de opgave allereerst af van op welk ruimtelijk schaalniveau wordt vastgesteld wat de gewenste situatie is.

Kortom, volledig opgavegericht werken kan niet, omdat de aanwezigheid van één of meerdere actoren een noodzakelijke voorwaarde is om een opgave te kunnen identificeren.

Vanuit bestuurlijk oogpunt is het begrijpelijk dat de vormgeving van (nieuw) beleid wordt gedaan door partijen die reeds een soepel lopend samenwerkingsverband vormen, want het kost geregeld veel tijd en moeite om tot overeenstemming tussen bestuurders te komen. Wel is er een risico verbonden aan het voortbouwen op bestaande samenwerkingsverbanden. Altijd met dezelfde partners optrekken kan leiden tot een tunnelvisie, bijvoorbeeld omdat er alleen oog is voor opgaven die alle samenwerkingspartners aangaan, of omdat de gezamenlijk vastgestelde opgave nooit wordt heroverwogen, terwijl de regionale situatie in de loop der jaren kan veranderen.

Omgaan met de spanning tussen opgavegericht werken en vertrekken vanuit een bestaand samenwerkingsverband kan door flexibel te zijn, zowel ten aanzien van wat daarbinnen als opgave wordt geformuleerd als van welke partij waaraan meewerkt. Allereerst is het belangrijk om bij het identificeren van de opgave oog te houden voor wat buiten het samenwerkingsverband gebeurt en te beoordelen of de inzet van nieuwe partijen nodig is om de opgave aan te kunnen pakken. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij het uitwerken van de Regio Deal Foodvalley, waar ten behoeve van de inhoudelijke kennisopbouw onder andere Wageningen University & Research en de Universiteit Utrecht zijn aangesloten bij het bestaande samenwerkingsverband. Daarnaast is het, om de aanpak beheersbaar te houden, wenselijk om opgaven alleen aan te pakken met partijen binnen het samenwerkingsverband van wie inzet nodig is bij de desbetreffende opgave. Een voorbeeld daarvan is de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe, waar een deel van de betrokken gemeenten samenwerkt om de werkgelegenheid te bevorderen en andere gemeenten samenwerken om de vraag naar en het aanbod van woningen beter op elkaar aan te laten sluiten.

Spanning 2: ‘Rijk als partner in Deals: laveren tussen sturen en in staat stellen’

In de (ruimtelijke) beleidspraktijk wordt vaak onderscheid gemaakt tussen systeem- en resultaatverantwoordelijkheid. Als het Rijk systeemverantwoordelijk is, stelt het decentrale overheden (al dan niet in samenwerking met andere regionale partijen) in staat om door henzelf vastgestelde doelen te realiseren. Dat kan op drie manieren: het beschikbaar stellen van financiële middelen (de ‘peen’),

voorzien in informatie (de ‘tamboerijn’ of ‘preek’) en het beschikbaar stellen van juridische bevoegdheden (de ‘zweep’).

Wanneer het Rijk zich resultaatverantwoordelijk acht dan faciliteert het regionale partijen niet enkel, maar stelt het eigen beleidsdoelen. In het meest extreme geval betekent dit bij bredewelvaartsbeleid dat het Rijk vaststelt hoe de brede welvaart voor alle inwoners in Nederland zou moeten zijn en regionale partijen zich daaraan moeten conformeren. Het Rijk spant zich vervolgens zelf in om dit streefbeeld te realiseren, of belegt dit bij regionale partijen die zich vervolgens over de uitvoering moeten verantwoorden.

Volledig systeemverantwoordelijk en volledig resultaatverantwoordelijk kennen ieder eigen risico's. Het sec op basis van procedurele criteria bepalen waar een Regio Deal wordt gesloten, kan wellicht tot een beleidsinhoudelijke vrijbrief leiden. Zeker bij brede welvaart is dat risicovol, zolang het begrip ‘... wordt ervaren als een “containerbegrip”, dat verschillend wordt uitgelegd en waar alles ondergebracht kan worden’. (Lysias Advies 2020, p. 11). Omgekeerd kan het stellen van nationale doelen of zelfs het opleggen van taken ertoe leiden dat regionale partijen te weinig ruimte krijgen om beleid te voeren dat aansluit bij wat hun inwoners nodig hebben. Aansluiten bij de regionale situatie is niet voor niets óók een uitgangspunt van het Rijk bij het komen tot Regio Deals (het subsidiariteitsbeginsel).

Het is dan ook niet vreemd dat er in de praktijk vaak sprake is van een hybride invulling van de Rijksverantwoordelijkheid, zo ook bij de Regio Deals. Het Rijk kende rijksmiddelen toe aan regionale partijen voor het aanpakken van de regionale opgaven, die de regionale partijen *samen* met (of naast) het Rijk hadden geïdentificeerd. Dat het Rijk ook resultaatverantwoordelijke is, blijkt in verschillende fases van het komen tot een Regio Deal.

Allereerst zijn de criteria in het afwegingskader dat het Rijk hanteerde voor de selectie van de voorstellen van de regionale partijen niet puur procedureel van aard, zoals het geval zou zijn als het Rijk alleen systeemverantwoordelijk was. Het bevat ook inhoudelijke richtlijnen zoals dat de Regio Deal een positief effect moet hebben op de brede welvaart en moet aansluiten op de inhoudelijke doelen van het Rijksbeleid. En na de selectie van de voorstellen, werkten het Rijk en regionale partijen gezamenlijk nader uit wat zij willen bereiken met de Regio Deal en legden dat vast in de Dealktekst. De door het Rijk gewenste grip op resultaat leidde in sommige Regio Deals tot aanpassingen in de oorspronkelijk door de regionale partijen geformuleerde opgave (Van Broekhoven et al., 2022). Zo is in de Regio Deals Achterhoek en Den Haag Zuidwest op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid het tegengaan van ondermijning toegevoegd aan de regionale opgave. Het Rijk streeft dus ook eigen doelen na met de Regio Deals en de toekenning van de rijksmiddelen aan de regio is daarvan afhankelijk.

Omgaan met de beperkingen van volledige systeem- of resultaatverantwoordelijkheid kan dus door op zoek te gaan naar de balans tussen het stellen van kaders voor regionaal beleid enerzijds en het bieden van voldoende ruimte aan regionale partijen om hun eigen kennis en inzichten in te brengen in de vormgeving en uitvoering van beleid anderzijds. Wel is het van belang dat helder is welke resultaten zowel het Rijk als decentrale overheden nastreven als zij beide resultaatverantwoordelijk zijn, want regionale en nationale belangen hoeven niet altijd overeen te komen.

Bij het bevorderen van de regionale brede welvaart kan dit bijvoorbeeld betekenen dat bestuurders van decentrale overheden de ruimte krijgen om de gewenste brede welvaart in hun regio vast te stellen, maar dat het Rijk wél zorgt voor bovenregionale afstemming tussen regio's om te voorkomen dat beleid in de ene regio negatieve gevolgen heeft voor andere regio's. Dat laatste is in lijn met het door Stiglitz et al. (2009) gestelde principe dat het bevorderen van de regionale brede welvaart 'hier' niet ten koste mag gaan van de brede welvaart 'elders'. Die aandacht voor het bovenregionale ontbreekt tot nu toe in de Regio Deal-praktijk (Weterings et al., 2021).

Spanning 3: 'Rijk en regio: hiërarchische versus gelijkwaardige verhouding'

Als zowel het Rijk als decentrale overheden resultaatverantwoordelijk zijn, roept dat de vraag op wie aan wie verantwoording aflegt over of ingezette beleidsacties wel bijdragen aan de beoogde resultaten. Het Rijk streeft in de Regio Deals naar 'gelijkwaardig partnerschap' met de regio (Ministerie van LNV, 2021, p. 2). In de bestaande bestuurlijke en financiële verhoudingen in Nederland is echter van oudsher een hiërarchie ingebouwd die het in de Regio Deals beoogde gelijkwaardig samenwerken van verschillende bestuurslagen belemmert (ROB, 2021).

Die spanning was vooral zichtbaar bij de uitkeringsvorm voor de rijksmiddelen. De twee bestaande uitkeringsvormen leggen bij een van de betrokken bestuurslagen het primaat: bij een decentralisatie-uitkering hebben decentrale overheden bestedingsvrijheid, terwijl bij een specifieke uitkering decentrale overheden verantwoording aan het Rijk moeten afleggen over hoe zij de rijksmiddelen besteden.

Het Rijk had bij de eerste tranche van Regio Deals gekozen voor een decentralisatie-uitkering en wilde deze ook inzetten bij de tweede tranche. Echter, de Algemene Rekenkamer (2019) constateerde in het Verantwoordingsonderzoek 2018 dat het Rijk bij de eerste tranche voorwaarden had verbonden aan de toekenning van de rijksmiddelen die onterecht de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden beperkten. In reactie daarop heeft het ministerie van LNV wijzigingen doorgevoerd in de eerste tranche Regio Deals en bij de tweede tranche Regio Deals diverse artikelen in de Dealktekst aangepast om beter aan te sluiten bij de kaders van een decentralisatie-uitkering (Ministerie van LNV, 2019, p. 3). In de derde tranche is gebruikgemaakt van een specifieke uitkering.

De keuze voor een specifieke uitkering bij de derde tranche Regio Deals suggereert dat het Rijk toch meer grip wil houden op de besteding van de rijksmiddelen door regionale partijen in een Regio Deal dan een decentralisatie-uitkering biedt. Tegelijkertijd vond het Rijk de specifieke uitkering alleen geschikt als een tijdelijke oplossing, en zoekt het nog naar een structurele oplossing. In dat kader werken de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën momenteel aan een nieuwe uitkeringsvorm ‘waarmee het beter mogelijk is om als Rijk in partnerschap afspraken te maken met gemeenten en/of provincies bij regionaal, gebiedsgericht werken en hieraan ook een financiële bijdrage te verstrekken’ (Ministerie van LNV, 2019, p. 3).

Het is wel belangrijk dat in de ontwikkeling van de nieuwe uitkeringsvorm de juiste balans tussen vrijheid en verantwoording afleggen wordt gezocht. Bij een gelijkwaardige samenwerking past het niet als één van de betrokken bestuurslagen de andere bestuurslagen beoordeelt, maar ook niet als alle bestuurslagen volledige vrijheid hebben. Gelijkwaardig samenwerken betekent dat bestuurslagen elkaars inzet en prestaties beoordelen. Als dat niet haalbaar of wenselijk is, is het niet behulpzaam om te suggereren dat je een gelijkwaardige partner bent. Bovendien is hiërarchie ook functioneel omdat deze duidelijk maakt wie de landsbrede afweging maakt (zie ook ROB, 2021). Bij regiospecifiek bredewelvaartsbeleid is zo’n afweging nodig als het Rijk wil voorkomen dat beleid in de ene regio negatieve gevolgen heeft voor de brede welvaart in andere regio’s.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)* (Rapport bij het jaarverslag). Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Broekhoven, S. van, A. Weterings, E. Evenhuis, F. Daalhuizen & M. van der Staak (2022). *De Regio Deals in de praktijk: Casusonderzoek naar de uitwerking van de ambities voor een ander regionaal beleid in de beleidspraktijk*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hendriks, F. & G. Drosterij (2012). *De zucht naar goed bestuur in de stad*. Den Haag: Boom Lemma.
- Kaufmann, D., A. Kraay & M. Mastruzzi (2007). *The worldwide governance indicators: Answering the critics*. (Policy research working paper no. 4149). Washington DC: World Bank.
- Lysias Advies (2020). *Werken aan welvarende regio’s: Tussentijdse evaluatie systematiek Regio Envelop*. Amersfoort: Lysias Advies (in opdracht van het Ministerie van LNV).
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2018). Uitnodiging aanmelding voorstellen voor Regio Deals. In: *Staatscourant* 2018, 32735. Geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-32735.html>.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2019). *Gebiedsgerichte economische perspectieven en Regionaal Economisch Beleid* (Kamerdossier 29697, nr. 72). Geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29697-72.html>.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2021). *Gebiedsgerichte economische perspectieven en Regionaal Economisch Beleid* (Kamerdossier 29697, nr. 90). Geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29697-90.html>.

- Raspe, O., J. Content & M. Thissen (2019). *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- ROB (2021). *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, M. van Delden & E. van Schaik (2020). *De opgave aan tafel*. Den Haag: NSOB.
- Stiglitz, J.E., A. Sen & J.-P. Fitoussi (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Parijs: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, in opdracht van de President van de Franse Republiek*.
- Weterings, A., E. Evenhuis, M. van der Staak & M. Thissen (2021). *Brede welvaart bevorderen: breed beschouwen en keuzes maken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.