Verbruggen, Silvana

Van: ROB <info@raadopenbaarbestuur.nl>
Verzonden: vrijdag 25 juni 2021 12:27
Onderwerp: Aanbieding ROB-advies "Droomland of niemandsland?"
Bijlagen: Droomland_of_niemandsland-Advies_2021_06Digitaal-DEF.pdf

T.a.v. B&W en Gemeenteraad

Geachte heer/ mevrouw,

Hierbij ontvangt u het advies *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's* dat de Raad voor het Openbaar Bestuur op 24 juni 2021 heeft uitgebracht en aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister vroeg de Raad te adviseren over het organiseren van regionale opgaven.

Nu steeds meer taken op een regionaal niveau tussen gemeenten en provincies worden belegd, moet het nieuwe kabinet er werk van maken om regio's democratischer te organiseren. Bovendien moet de wildgroei aan regionale samenwerkingsverbanden worden gestopt en heeft het Rijk tot taak om te sturen op een meer congruente regio-indeling. Dat bepleit de Raad in het door het kabinet gevraagde advies.

Het advies is te downloaden via de website: www.raadopenbaarbestuur.nl. Wilt u meer informatie over het advies, dan kunt u contact opnemen met Michael Mekel via michael.mekel@raadopenbaarbestuur.nl of 06-1179 4392.

Rien Fraanje
Secretaris-directeur

RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.
This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

ADVIES VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

DROOMLAND OF NIEMANDSLAND?

UITGANGSPUNTEN VOOR HET BESTUREN VAN REGIO'S

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de ROB. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011,
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag
© juni 2021 Raad voor het Openbaar Bestuur
ISBN/EAN 978-90-5991-137-6
NUR 823

Voorwoord

Tijdens de debatten in de Tweede Kamer over de jeugdzorg in het najaar van 2019 en de eerste maanden van 2020, constateerden enkele woordvoerders dat steeds meer gedecentraliseerde taken in de zorg op regionaal niveau zijn belegd. Nu het kabinet ervoor koos om gemeenten ook in de jeugdzorg niet vrijblijvend te laten samenwerken op regionaal niveau, vroegen deze Kamerleden zich af of enige regie in deze regionalisering gewenst was. Uiteindelijk nam de Tweede Kamer een motie aan waarin de regering werd verzocht de Raad voor het Openbaar Bestuur advies te vragen over 'de kansen en risico's van de huidige en toenemende regionalisering in de zorg, en of de schaal van de huidige regio's, inclusief het aantal regio's, past bij een doelmatige uitvoering en bestuurlijke inrichting van Nederland'.

Het kabinet koos ervoor om de motie te vertalen in een adviesvraag die de tendens van regionalisering breder agendeert dan die in de zorg alleen. Minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wijst erop dat 'regionalisering' ook plaatsvindt in andere domeinen, zoals bij Regionale Energie Strategieën, de Omgevingswet die straks om regionale afwegingen vraagt en de bestrijding van de coronacrisis en de rol daarbij van veiligheidsregio's. De minister stelt vervolgens een urgente vraag: 'Ondanks dat het ogenschijnlijk steeds lukt om voor afzonderlijke opgaven een passende *governance* te vinden binnen het bestaande kader van organieke wetten, klinkt inmiddels steeds luider de vraag of gemeenten nog voldoende grip hebben op of sturing kunnen geven aan het samenstel van samenwerkingsverbanden en daarmee op de realisatie van hun maatschappelijke opgaven.'

De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft met dit advies de dubbelhartigheid die in regio's ligt besloten willen adresseren. Enerzijds blijkt de regio een adequate schaal om de aanpak van tal van maatschappelijke opgaven te organiseren: de regio als droomland. Anderzijds stelt de Raad vast dat de regio in het Nederlandse binnenlandse bestuur een problematische want een formeel niet bestaande organieke bestuurseenheid is. Om de uitgebreide en grondige analyse van dit advies samen te vatten: opgave en uitvoering, bestuurlijk vermogen, verantwoordelijkheden en financiën (kaderstelling en controle) en democratische legitimiteit zijn in de regio niet in balans. De regio is op dat punt een niemandsland.

De Raad realiseerde zich dat sinds de Tweede Wereldoorlog al vele lijvige rapporten zijn verschenen met voorstellen om de bestuurlijke organisatie van ons land grondig onder handen te nemen. Zonder resultaat, want de basis van gemeenten, provincie en rijk is niet veranderd. Om te voorkomen dat ook dit rapport hetzelfde lot beschoren zou zijn als zijn vele voorgangers heeft de Raad niet een nieuwe structuur willen ontwerpen. Om de in dit rapport beschreven spanning te verlichten adviseert de Raad om voor het besturen van de regio zes uitgangspunten toe te passen: de inhoud staat centraal, het bestuur is democratisch gelegitimeerd, regio's kennen een bepaalde mate van autonomie, de indeling is meer congruent maar er is in voldoende mate ruimte voor verschil, en bij het besturen van de regio hoort een passend financieel arrangement. Wanneer deze stappen in praktijk worden onderschreven en toegepast zijn vervolgstappen mogelijk.

Dit advies werd voorbereid door een werkgroep onder voorzitterschap van Kees Jan de Vet. Katrien Termeer, Caspar van den Berg en Frank van Ommeren waren de andere leden van de werkgroep. Michael Mekel ondersteunde de werkgroep vanuit de staf, met medewerking van Rien Fraanje, Pieter de Jong en Gerber van Nijendaal.

Wij hopen dat dit advies helpt bij het urgente gesprek over de rol van regio's bij de aanpak van de grote opgaven van deze tijd. Want zoals dit advies opmerkt: de regio is een blijvertje. En: er is werk aan de winkel voor alle bestuurslagen om regio's beter en democratischer te organiseren.

Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur

Rien Fraanje
Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord **3**

Advies: Droomland of niemandsland?
Uitganspunten voor het besturen van regio's **6**

1 Inleiding **13**
1.1 Aanleiding 13
1.2 Adviesaanvraag 13
1.3 Leeswijzer 14

2 Achtergrond, urgentie en probleemanalyse **15**
2.1 Achtergrond 15
2.2 Urgentie 22
2.3 Probleemanalyse 24
2.4 Tussenconclusie 29

3 Uitgangspunten voor het besturen van regio's **30**

4 Stappen vooruit in het besturen van regio's **35**

Literatuur **40**

Bijlage I Adviesaanvraag 42

Bijlage II Democratische legitimiteit 47

Bijlage III Differentiatie 52

Bijlage IV Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur 54

Advies: Droomland of niemandsland? Uitganspunten voor het besturen van regio's

Aanleiding

Een effectieve en democratische sturing van de grote toekomstige maatschappelijke opgaven kan niet los worden gezien van het besturen van regio's. Of het nu gaat over woningbouw (één miljoen woningen er bij), het klimaatakkoord met een nieuwe Brusselse CO_2-norm, de stikstofaanpak, of over gebieden als jeugd, werk en inkomen en arbeidsmarkt. Nieuw is de aandacht voor regio's niet. Maar de vraag is of het bestuur zich (nog steeds) voldoende kan aanpassen aan nieuwe vraagstukken waar het zich voor gesteld ziet. Reden voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de Raad voor het Openbaar Bestuur te vragen advies uit te brengen over het effectief en democratisch gelegitimeerd organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal.

Regionale benadering wint terrein...

Voor allerlei maatschappelijke opgaven is de regionale schaal steeds meer de schaal om die opgaven te aan te pakken. Er bestaat brede steun voor de één-overheidsgedachte, dat overheden moeten samenwerken om de grote opgaven het hoofd te bieden. En in praktijk blijkt dat verschillende overheden samenwerken in bestuurlijk regionale ecosystemen. De regio als droomland.

... maar is niet zonder problemen

Een eenduidig concept voor 'de regio' bestaat niet en dat maakt het debat diffuus. In zijn analyse constateert de Raad vijf knelpunten. In de eerste plaats leiden de toename van (verplichte vormen van) intergemeentelijke samenwerking en vakdepartementaal beleidsmonopolie tot een incongruente lappendeken van regio-indelingen, wat integrale sturing bemoeilijkt. Verder legt de toename van samenwerkingsverbanden en het toegenomen belang van regio's druk op het bestuurlijk vermogen van (met name) gemeenten. Een ander knelpunt betreft de politieke zeggenschap van de gemeente op wat er in regio's gebeurt; die neemt af, maar de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid blijft. Verder ontberen regio's een heldere democratische legitimatie en is er sprake van een democratisch tekort. Ten slotte ontbreekt een centrale visie op regiovorming, wat leidt tot een mismatch tussen opgaven/taken, schaal en bevoegdheden. De regio als niemandsland.

Groter wordende spanning vraagt om verlichting

Dit alles leidt volgens de Raad tot een steeds groter wordende spanning die zich voordoet bij het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal: opgave en uitvoering, bestuurlijk vermogen, verantwoordelijkheden en financiën (kaderstelling en controle) en democratische legitimiteit zijn niet meer in balans.

Er wordt al heel lang gesproken over het vraagstuk en de discussie vertoont kenmerken van een pendule. De ene keer met een pleidooi voor flexibele arrangementen en organisch bestuur wat inherent onvolkomenheden in zich draagt. De andere keer met een pleidooi voor een structuuroplossing waartegen allerlei bezwaren worden opgeworpen. De regio als droomland of niemandsland? Volgens de Raad is het nodig om de spanning tussen droomland en niemandsland te verlichten.

Zes uitgangspunten

Om de spanning te verlichten adviseert de Raad om voor het besturen van regio's zes uitgangspunten toe te passen: de **inhoud staat centraal**, het bestuur is **democratisch gelegitimeerd**, regio's kennen een bepaalde mate van **autonomie**, de indeling is meer **congruent** maar er is in voldoende mate **ruimte voor verschil**, en bij het besturen van regio's hoort een **passend financieel arrangement**.

1. De inhoud centraal

Er is nood aan een integrale regionale agenda voor vraagstukken van klimaat en energie, wonen, infra en mobiliteit, zorg en onderwijs, economie, werk en inkomen, natuur en het gebruik van de schaarse ruimte. Alle reden om de inhoud centraal te stellen nu deze opgaven nauw met elkaar samenhangen. De regionale opgaven vragen daarom om een passende schaal waarop het bestuur is georganiseerd, zodanig dat het goed is toegerust om zijn taak adequaat te kunnen vervullen.

2. Democratisch gelegitimeerd

Het bestuur van regio's moet democratisch zijn gelegitimeerd. Want als de overheid democratisch tekortschiet, verliest ze haar geloofwaardigheid. Bij de keuze en inrichting van regionaal bestuur moet de democratische legitimiteit als waarde worden afgewogen tegen de waarde van 'bestuurderseffectiviteit'. Regionale opgaven met een beleidsrijk karakter vragen om regionale, politieke en integrale afwegingen. Dit betekent dat taken in beginsel worden toebedeeld aan formele bestuurslagen met een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging die zoveel mogelijk integrale afwegingen kan maken.

Waar toebedeling aan een formele bestuurslaag niet is aangewezen, is een meer organische vorm van democratische legitimiteit een optie: maak verantwoording een gespreksthema in de regionale samenwerking, bepaal zelf in de regio wat een passende wijze is van democratische legitimiteit en bij welke volksvertegenwoordiging(en) deze ligt. Deze vorm van geborgde democratische verhoudingen heeft als belangrijk voordeel dat er tenminste één gekozen vertegenwoordigend lichaam de noodzakelijke legitimiteit biedt voor het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal.

3. Autonomie, tenzij

Al heel lang bestaat het spanningsveld tussen de voordelen van centralisatie (bevordering van politieke eenheid, gelijkheid in wetgeving en bestuur) en die van decentralisatie (het decentrale bestuur is beter bekend met de plaatselijke situatie, de mensen zijn meer bij het bestuur betrokken). De strijd over de autonomie speelt ook op het regionale niveau: verplicht of vrijwillig? Wie heeft de autonomie om de beslissing te nemen over het regionale arrangement? Uitgangspunt moet zijn dat de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionaal niveau een proces van regio's zelf moet zijn en van onderop moet komen, tenzij er inhoudelijk zwaarwegende redenen zijn om gemotiveerd van dit uitgangspunt af te wijken.

4. In beginsel een congruente indeling

Congruentie betekent dat overheden hun taken zoveel mogelijk met dezelfde partners uitvoeren, en/of dat de buitengrenzen van samenhangende samenwerkingsgebieden zoveel mogelijk overeenkomen. De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen constateerde een groeiende onvrede over het grote aantal bestuurlijke regionale samenwerkingsverbanden en de wens om te komen tot een kleiner aantal. In navolging hiervan meent de Raad dat regionale opgaven in beginsel worden georganiseerd langs een consistente en congruente indeling, tenzij de inhoud zwaarwegende redenen geeft om daar van af te wijken. Want hoewel de inhoud van de opgave bepalend is voor regionalisering, is regiovorming niet onbegrensd: voor de bestuurlijke hanteerbaarheid is een heldere ordening nodig. Het tegengaan van de lappendeken en verrommeling is geen doel op zich en betekent ook niet dat er geen ruimte is voor verschil (zie hierna, onder 5.). Maar als opgaven op regionaal niveau zijn opgedeeld in verschillende regionale sectoren, ontbreekt het aan integraal bestuurlijke afwegingen op dat niveau en bestaat het risico van verkokerde inzet van beleidsinstrumenten.

Het uitgangspunt van congruentie borgt enige ordening in regiovorming en dwingt tot scherpe motivering als voor een andere inrichting wordt geko-

zen. Denkbaar is congruentie bijvoorbeeld op fysiek (ruimte, energie, klimaat, wonen, infra), sociaal (zorg, veiligheid) en economisch (economie, werk, inkomen) terrein.

5. Ruimte voor verschil

Veel eerdere voorstellen voor regiovorming ontbeerden steun omdat ze geen recht deden aan de grote diversiteit in ons land. Een uniforme oplossing voor slechts enkele (vaak specifiek Randstedelijke) knelpunten riep elders in het land weerstand op omdat zij aldaar hun bestuurlijke inrichting niet wilden aanpassen aan een oplossing voor een probleem dat zich daar niet voordeed. Dit raakt het vraagstuk van differentiatie. Differentiatie komt neer op het antwoord op de vraag: hebben alle decentrale overheden – alle provincies c.q. alle gemeenten – dezelfde taken en bevoegdheden of kan hierin verschil worden gemaakt?

Gegeven de regionale verscheidenheid in Nederland moet er voor de aanpak van regionale opgaven ruimte zijn voor verschil. Maar die ruimte is niet onbegrensd en vraagt daarom om een kader met uitgangspunten voor gedifferentieerde taaktoedeling. Zo een kader houdt rekening met differentiatie 'van bovenaf' of 'van onderop' en met differentiatie van taken met een uitvoerend karakter of beleidsrijke taken. Het kader houdt ook rekening met de bekostiging van de betreffende taken (zie ook hierna, onder 6.). Het maakt namelijk een groot verschil of het gaat om taken met een overwegend uitvoerend karakter of dat het juist gaat om taken die een grote mate politieke en beleidsmatige vrijheid veronderstellen. Mits de bekostiging daarop is toegesneden kan bij uitvoerende taken waarbij vooral schaal, doelmatigheid en effectiviteit voorop staan, taakdifferentiatie een optie zijn. Bij beleidsmatige taken die een integrale politiek-bestuurlijke afweging vergen, heeft taakdifferentiatie veel verdergaande gevolgen in de bekostigingstechniek.

Geen extra vierde formele bestuurslaag

De inhoud centraal, democratisch gelegitimeerd, autonomie, ruimte voor verschil: het zijn uitganspunten die gemakkelijk optellen tot een vierde bestuurslaag. Die kant wil de Raad niet op. Ervaringen uit het verleden (stadsprovincie, Wgr-plusregio's) zijn niet bestendig gebleken. Er is een begrijpelijke weerstand om naast Rijk, provincies en gemeenten nog een bestuurslaag toe te voegen met zijn eigen bestuurders, volksvertegenwoordigers, ambtelijke organisaties, taken en bevoegdheden. Geen extra vierde bestuurslaag strekt ertoe geen nieuwe formele laag in te richten in het Huis van Thorbecke.

Differentiatie is in de eerste plaats een bestuurlijke keuze. De kracht van differentiatie schuilt in het eigenaarschap: de bestuurslagen die het vermogen en vertrouwen hebben om een opgave of taak uit te voeren, krijgen die toebedeeld en mogen het doen.

6. Passend financieel arrangement

Zoals gezegd moeten de bestuurlijke vormgeving en de democratische borging in samenhang worden gezien met de benodigde financiën. Ook hier is weer het onderscheid te maken tussen beleidsarm en beleidsrijk. Zo is voor verplichte regionale samenwerking met veel landelijke kaders en weinig beleidsruimte, rechtstreekse bekostiging door het Rijk aangewezen. Gemeentelijke bijdragen zouden beperkt moeten blijven voor welomschreven eigen extra wensen van gemeenten of regio's. Opgaven en transities op het gebied van bijvoorbeeld klimaat, verduurzaming, energie en woningbouw, evenals gebieden als jeugd, werk en inkomen en arbeidsmarkt, vergen een meer integrale afweging. Deze opgaven zijn vaak regionaal van aard en vragen de inzet van vele (netwerk-)partners. Ze kennen een onzekere dynamiek en uitkomst en vanwege die onzekerheden is een goede afweging tussen kosten en baten niet eenvoudig: de baten zullen diffuus neerslaan en vaak vallen ze niet bij de investerende partijen. Verder is het moeilijk om verantwoording in een netwerksituatie te organiseren. Deze transities zijn niet eenvoudig aan te pakken met het huidige 'robuust' financieel en bestuurlijk instrumentarium. Voor deze opgaven zijn andere sturings-, verantwoordings- en financieringsinstrumenten nodig. De gewone marktmechanismen voor financiering schieten daartoe tekort.

Aanbevelingen voor stappen vooruit

De Raad doet drie aanbevelingen om stappen vooruit te zetten. Want er moet wat gebeuren, urgente grote maatschappelijke opgaven wachten niet. De aanbevelingen van de Raad zijn gericht op het benutten van regio's en het vlottrekken van de discussie over de bestuurlijke inrichting van regio's. Volgens de Raad vormt de regeerperiode na de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 een uitgelezen moment om hierover afspraken te maken.

1. Start bij aanvang van de nieuwe kabinetsperiode met het vormgeven van bestuurlijk maatwerk bij een aantal maatschappelijke transities die (zonder nadere wetgeving) gedifferentieerd kunnen worden aangepakt

De kwaliteit van regio's, en de verschillen daarin, worden wel gezien, maar nog onvoldoende benut. De vraag is in hoeverre het in de huidige bestuurlijke inrichting mogelijk is om per gebied tegemoet te komen aan de uitdagingen van dat gebied.

In een benadering van geborgde democratische verhoudingen waarin tenminste één gekozen vertegenwoordigend lichaam de noodzakelijke legitimiteit biedt voor het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal, kunnen grote transitieopgaven (denk aan woningbouw of energie) worden overgelaten aan regio's waarin de bestuurslagen het vermogen en het vertrouwen hebben om de opgave uit te voeren. Zeeland en Fryslân springen vooral in het oog: zij beschikken over een sterk bestuurlijk regionaal ecosysteem, precies op de schaal van de provincie, dat kan worden gebruikt voor een arrangement voor bestuurlijk maatwerk.

Bestuurlijk maatwerk is gebaat bij een goed procesontwerp dat tot doel heeft van tevoren duidelijke afspraken te maken over wat de samenwerkende partijen van elkaar mogen verwachten zodat zij elkaar in de loop van het proces niet kunnen teleurstellen. Want opgaven komen alleen succesvol tot resultaat met afgestemde interbestuurlijke afspraken, die passen bij de aard en schaal van de verscheidenheid van regio's die ons land rijk is. Een arrangement voor bestuurlijk maatwerk wordt periodiek geëvalueerd opdat ervan wordt geleerd.

2. Formuleer een afwegingskader over het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal

Om beweging te krijgen in de discussie over de bestuurlijke inrichting van regio's, is volgens de Raad de tijd rijp voor een afwegingskader over taaktoedeling, maatwerk en principes aangaande inhoud en vorm van regionaal bestuur, passend bij het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal. Het afwegingskader komt tot stand in samenspraak met vertegenwoordigers uit het openbaar bestuur die actief zijn op regionale schaal, in dialoog mét regio's.

Voor de Raad zijn de voornoemde zes uitgangspunten leidend voor het afwegingskader. Daarnaast omvat het afwegingskader in ieder geval de volgende elementen:

- Een uitwerking van wat 'de regio' karakteriseert, in termen van taak, opgave, rol, institutionele verhoudingen tot andere bestuurslagen en democratische legitimatie;
- Normen over goed bestuur die (mede) van toepassing zijn op de aanpak van opgaven op regionaal niveau. Het betreft onder meer objectiveerbare kwaliteitseisen over democratie, beleidseffectiviteit, doelmatigheid en betrokkenheid van de samenleving (meer dan alleen volksvertegenwoordigers);
- Een verheldering waaróm (in een gezamenlijk proces met relevante bestuurslagen) een taak wordt toegedeeld, waarbij bij elke taaktoedeling aan of andere ingreep in het decentraal bestuur de expliciete keuze

wordt gemaakt over toedeling aan een bepaalde laag, met welke beleidsruimte en met welke financiële mogelijkheden;
- Ruimte voor instrumenten en hulpmiddelen die gezamenlijke processen over regionale opgaven ondersteunen, ruimte voor wat de Raad voorstelt als de Regionale Kwaliteitskaart.

Regionale Kwaliteitskaart

Voor het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal formuleren decentrale overheden samen met maatschappelijke instellingen, het bedrijfsleven en de inwoners regionale doelstellingen over regionale opgaven. Een gezamenlijk proces waar alle regionale bestuurslagen bij zijn betrokken, dat ruimte biedt voor regionale verscheidenheid en dat rekening houdt met regionale ecosystemen: sociaal, fysiek en bestuurlijk. Op basis van het genoemde afwegingskader (zie hiervóór) en als uitvloeisel van het autonomiebeginsel formuleren betrokkenen gezamenlijke uitgangspunten over de kwaliteit van het bestuur (geen blauwdruk, ruimte voor maatwerk en verschil, en kwaliteitseisen aan democratie en financiële verhoudingen): de Regionale Kwaliteitskaart (zie hoofdstuk 4 voor een nadere uitwerking van de Regionale Kwaliteitskaart).

3. Versterk de stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK

De stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK moet wettelijk worden versterkt als het gaat om het beleid van het Rijk dat betrekking heeft op het decentraal bestuur. Het nieuwe kabinet maakt de minister van BZK verantwoordelijk voor de coördinatie van Rijksbeleid richting het decentraal bestuur en regio's. De minister van BZK is steeds medeondertekenaar van wetten die de decentrale overheden rechtstreeks raken in hun takenpakket, financiën en bevoegdheden. Dit houdt bijvoorbeeld in dat toedeling van taken door vakdepartementen aan decentrale overheden niet kan zonder instemming van de minister van BZK. De versterking van de stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK dient naast het doel van het coördineren van het Rijksbeleid, ook het doel om de rol als hoeder van het decentrale bestuur richting het Rijk beter te vervullen en processen over regionale opgaven 'van onderop' te ondersteunen. Onder meer door goed te luisteren naar regio's. Maak daarom de minister van BZK scherper dan nu verantwoordelijk voor het stelsel van interbestuurlijke samenwerking, met als doel het vergemakkelijken van de samenwerking tussen decentrale overheden en het Rijk.

1 Inleiding

1.1 AANLEIDING

Op weg naar een nieuwe regeerperiode zal het kabinet bij de vormgeving van de grote toekomstige maatschappelijke opgaven steeds en sterker dan in het verleden, afhankelijk zijn van de gebiedsspecifieke uitwerking met regio's. Of het nu gaat over woningbouw (één miljoen woningen er bij), het klimaatakkoord met een nieuwe Brusselse CO_2-norm, of de stikstofaanpak. Daar komt nog bij dat gemeenten zelf ook steeds intensiever regionaal samenwerken op gebieden als jeugd, werk en inkomen en arbeidsmarkt. Veel taken vragen om een aanpak op een hoger regionaal schaalniveau. Regio's worden daarmee belangrijk en bepalend voor het succes van toekomstig kabinetsbeleid.

Helemaal nieuw is de aandacht voor regio's niet. Ook in het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst*[1] dook de regio op tal van plaatsen op als het schaalniveau waar problemen moeten worden aangepakt: stedelijke regio's, regionale knelpunten, regionaal schoolaanbod, regionale jeugdhulp, regionale energiestrategieën, openbaar vervoersregio's, regionaal maatwerk voor wateroverlast en waterkwaliteit, grensregioproblematiek.

Kort na het aantreden van het kabinet startten Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen met een interbestuurlijk programma (IBP) en een gezamenlijke agenda[2] met als doel een optimale samenwerking tussen de overheden zodat er rond belangrijke maatschappelijke opgaven zoals klimaat, wonen en regionale economie een meer gezamenlijke aanpak tot stand komt. Regio's en interbestuurlijke samenwerking: het organiseren van regionale opgaven en het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur staan in het middelpunt van de belangstelling.

1.2 ADVIESAANVRAAG

Lang is het openbaar bestuur in Nederland in staat gebleken om zich in vorm en organisatie aan te passen aan maatschappelijke opgaven. Maar – de opsomming hierboven illustreert dit – de vraag dringt zich op, 'of het bestuur zich op deze wijze (nog steeds) voldoende kan aanpassen aan nieuwe vraagstukken waar het zich voor gesteld ziet.'[3] Reden voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om advies te vragen aan de Raad

1 Regeerakkoord 2017–2021.
2 Programmastart IBP, 2018.
3 Adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Raad voor het Openbaar Bestuur, 28 augustus 2020, p. 1.

voor het Openbaar Bestuur over het organiseren van regionale opgaven met als hoofdvraag: hoe kan de aanpak van het geheel aan regionale opgaven effectief en democratisch gelegitimeerd worden georganiseerd binnen ons bestuurlijke bestel?[4]

Dit advies geeft een antwoord op de vraag van de minister. De Raad presenteert geen nieuw *grand design* voor de inrichting van het openbaar bestuur, maar wil na een veelheid van analyses van de afgelopen decennia graag beweging krijgen in het vraagstuk van regio's. Want er moet wat gebeuren, urgente grote maatschappelijke opgaven op de schaal van regio's wachten niet.

1.3 LEESWIJZER

Eerst schetsen we in hoofdstuk 2 kort de achtergrond van het vraagstuk en stellen we aan de orde: wat is de urgentie, waarom nu? Daarna gaan we dieper in op de analyse van het probleem. We komen in hoofdstuk 3 met een set van uitgangspunten voor het besturen van regio's. Ten slotte gaan we in hoofdstuk 4 in op wat de Raad vindt dat er moet gebeuren om stappen vooruit te zetten.

4 Zie Bijlage I voor de adviesaanvraag. De grondslag voor de adviesaanvraag was de motie die de Tweede Kamer aannam over de kansen en risico's van regionalisering in de zorg. Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 XVI, nr. 112.

2 Achtergrond, urgentie en probleemanalyse

2.1 ACHTERGROND

Ideaal en realiteit

In de Grondwet is verankerd dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is (al is dat nergens met zoveel woorden vastgelegd), bestaande uit het nationale niveau (het Rijk), twee algemene geldende overheidslagen (provincies en gemeenten), en één gedecentraliseerde functionele overheid (waterschappen), allen met rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigingen. Hoofdstuk 7 van de Grondwet biedt de 'waarborg' van uniformiteit: de Grondwet lijkt het niet mogelijk te maken om tussen gemeenten en/of provincies te differentiëren naar bestuursinrichting. Voor differentiatie naar bevoegdheden blijkt in de praktijk wel enige ruimte te bestaan. Differentiatie kan gemeenten bijvoorbeeld de mogelijkheid bieden om hun wettelijke taken uit te besteden aan buurgemeenten.

Het karakter van het binnenlands bestuur in Nederland is dus weergegeven met de term gedecentraliseerde eenheidsstaat. Die term geeft aan de ene kant exact weer, hoe het systeem is opgebouwd, maar is aan de andere kant ook verwarrend. Want in tegenstelling tot sommige andere landen, kent Nederland geen vaste verhoudingen tussen de bestuurslagen. Taken kunnen verschuiven, evenals de financiën en de mate van beleidsvrijheid per taak.

De Nederlandse bestuurlijke verhoudingen zijn idealiter het resultaat van de organieke wetgeving (in Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet, Financiele-verhoudingswet), bijzondere wetgeving (bijvoorbeeld met betrekking tot ruimtelijke ordening, zorg, onderwijs) en afspraken (Code Interbestuurlijke Verhoudingen). In realiteit verschillen de feitelijke verhoudingen in het Nederlandse binnenlands bestuur in de loop van de tijd. Zij zijn deels het gevolg van weloverwogen keuzes met betrekking tot de inrichting van het binnenlands bestuur (bijvoorbeeld als uitdrukkelijk sprake is van decentralisatiebeleid), deels ook van tal van andere maatregelen van de wetgever. Al deze factoren zijn onderwerp van onderhandelingen tussen de bestuurslagen, bijvoorbeeld door het sluiten van een Bestuursakkoord tussen de bestuurslagen. Decentrale beleidsvrijheid en het streven naar eenheid van beleid dan wel een identiek voorzieningenniveau in het hele land strijden voortdurend om voorrang.

De regio

Uit het vorenstaande volgt dat staatkundig gezien 'de regio' niet bestaat. Toch zijn regio's niet weg te denken uit de Nederlandse bestuursorganisatie. Als we over 'de regio' praten, waar hebben we het dan over? Letterlijk betekent het 'streek' of 'gebied' en de term wordt vaak gebruikt om tot een afbakening te komen. Dat lukt zelden op een eenduidige manier. Vaak hebben regio's een historische indeling met grote verschillen in afmeting, bevolkingsdichtheid en culturele achtergrond. In bestuurlijke zin zijn er tal van taken in verschillende regio's belegd, de regioatlas van het Ministerie van BZK telt tientallen indelingen. Criteria voor regio-indeling zijn er niet. Van oudsher bundelen gemeenten hun krachten om samen te werken. Van meer recente aard is dat regiovorming vaak tot stand komt als gevolg van taaktoedeling op grond van sectorwetten. De wettelijke grondslag voor regionale samenwerking wordt veelal gevonden in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr is niet erg populair, maar ondanks alle onvolkomenheden doen we het er al zeventig jaar mee. Daarnaast is een ontwikkeling waar te nemen van een vorm van buitenwettelijke regiovorming zoals RES-regio's en regiodeals die zich kenmerken door de betrokkenheid van private en maatschappelijke partners. Steeds meer ook zoeken provincies samenwerking op regionaal niveau (regionale economie, regionale energie, gebiedsgerichte opgaven).

Regionale samenwerking vindt plaats op tal van terreinen, in uiteenlopende vormen en vanuit verschillende motieven.[5] Soms gaat het louter om de uitvoering van taken, in weer andere gevallen gaat het juist om beleidsinhoudelijke regionale samenwerking. Het kan om vrijwillige samenwerking gaan, maar ook om door het Rijk verplichte vormen van samenwerking. De regio is in toenemende mate ook de schaal waar het Rijk de oplossing voor tal van bestuurlijke en maatschappelijke opgaven zoekt. Het gaat daarbij om uiteenlopende opgaven op het terrein van onderwijs, arbeidsmarkt, gezondheidszorg, jeugdzorg, economie, veiligheid, cultuur, woningbouw, verduurzaming.

'De regio' is geen vast gegeven. Meestal hebben we het dan over een bestuurlijke ruimte, waarbinnen decentrale overheden samenkomen met het Rijk en spelers van buiten de overheid om beleid te maken en uit te voeren op onderwerpen die de gemeentelijke schaal overstijgen en niet naadloos bij de schaal of het takenpakket van de provincies passen.[6] Kennelijk willen we heel graag dingen doen op precies díe schaal waarop Thorbecke geen bestuurslaag had bedacht. Daar hoort een intrigerende vraag bij: vinden we die schaal aantrek-

5 Zie voor een inventarisatie: https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/inventarisatie-regionale-samenwerkingsverbanden-decentrale-overheden-2020/ (geraadpleegd 1 juni 2021).

6 Vergelijk Van den Berg, Dreef en Clemens, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021, p. 123. Zie ook Cordeweners, 2020.

kelijk omdat dit inderdaad het schaalniveau is waarop een opgave kan worden aangepakt, of vinden we die schaal aantrekkelijk juist omdat het géén bestuurslaag is?

Dus: voor allerlei maatschappelijke opgaven is de regionale schaal steeds meer de schaal om die opgaven aan te pakken. Maar een eenduidig concept voor 'de regio' bestaat niet en dat maakt het debat diffuus.

In dit advies stelt de Raad dan ook centraal: het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal.

Verscheidenheid in Nederland: verschillen op de regionale kaart

Al is Nederland een klein land, regionale verschillen kunnen best groot zijn. De Staat van bestuur 2020[7] laat aan de hand van zes indicatoren onderlinge verschillen zien. Op het gebied van *bevolkingsgroei* anticipeert het westen en het midden van het land op een grote bevolkingsgroei, verwachten delen van het oosten en Flevoland stagnatie, en is er een krimpprognose voor verschillende gebieden in het noorden, zuiden en aan de randen van Nederland. Als wordt gekeken naar het gemiddeld *inkomen* per huishouden, dan is te zien dat gemeenten in de laagste inkomensgroep zijn te vinden in het noorden, aan de randen van Nederland en in de provincie Zeeland. De inwoners met de hoogste inkomens bevinden zich in gemeenten in delen van Noord-Brabant en in het westen en in het midden van het land. In het oosten is er een redelijke spreiding tussen hoge en lage inkomens te zien. Een vergelijking met bevolkingsgroei laat zien dat in de gebieden waar het gemiddeld inkomen hoger is, de bevolking meer groeit, en waar het gemiddeld inkomen lager is, de bevolking meer krimpt. Wat betreft *woon-werkverkeer* reizen inwoners van regio's in het westen, Noord-Brabant en Twente minder ver voor hun werk dan inwoners van overige regio's. Aan de randen van het noorden en het zuiden is de afstand tussen woning en werk het grootst en ook inwoners van Flevoland reizen relatief ver van woonplaats naar werk. De afstand tot voorzieningen als gezondheidszorg en onderwijs laten een vergelijkbaar beeld zien. Regio's waar de *huizenprijs* lager ligt zijn tevens regio's waar de woon-werk afstand en de afstand tot voorzieningen het grootst zijn. Ten slotte zijn ook ten aanzien van *milieuomstandigheden* verschillend. De gevolgen van geluid en luchtverontreiniging zijn groter in het westen, midden en in het zuidoosten van het land, precies de regio's waar de huizenprijzen het hoogst liggen.

7 Van den Berg, Dreef en Clemens, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021, p. 122 e.v..

Het geschetste beeld laat zien dat de regionale verschillen leiden tot andere maatschappelijke opgaven per regio op het gebied van sociale (collectieve) voorzieningen, mobiliteit, woningbouw en economische activiteit. Om de kwaliteit van leven in Nederland te verbeteren, is een regiospecifieke analyse en benadering noodzakelijk: elk gebied kent zijn eigen set van sterktes en zwakten.

Opgavegericht werken

Het vraagstuk van het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal kan niet los worden gezien van het 'opgavegericht werken'. 'Werken vanuit de aard van het maatschappelijke vraagstuk en daar vervolgens de eigen bestuurlijke, organisatorische en sectorale indelingen volgend aan te maken', zo duidt de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) het opgavegericht werken in zijn essay over ervaringen met samenwerken in het IBP.[8] Grote problemen zijn niet oplosbaar als iedereen alleen vanuit de eigen bestuurslaag redeneert. De samenleving heeft overheden nodig die door intensieve samenwerking zoveel mogelijk als één overheid opereren rondom maatschappelijke vraagstukken, zo stelt de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.[9] Maatschappelijke opgaven kun je niet kant en klaar aanpakken en daarom moet volgens de Studiegroep bij het ontwerpen van een aanpak door de betrokken partijen een antwoord worden geformuleerd op vier vragen: *Wat?, Wie?, Wie doet wat? en Waarmee?* Aan de andere kant zijn problemen zodanig vervlochten dat wanneer elk probleem zijn eigen schaal en organisatie krijgt of heeft, weinig vooruitgang wordt geboekt.

Het opgavegericht werken wint aan populariteit, maar draagt ook spanning in zich als het gaat om het goed organiseren van legitimiteit, transparantie en participatie van burgers en hun vertegenwoordigers bij de besluitvorming en uitvoering van dat beleid. In meerdere uitingen spreken bijvoorbeeld Douwe Jan Elzinga en Marcel Boogers hun zorg uit dat op het regionale niveau bestuurlijke organen functioneren die niet direct democratisch zijn gelegitimeerd (op het aspect van democratische legitimiteit van regionaal bestuur komen we later terug).[10]

8 Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2020, p. 3.
9 Vergelijk de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020.
10 Recent nog pleit ook Kutsal Yesilkagit ervoor om bij de keuze en inrichting van regionale samenwerking te kiezen voor organisatievormen die de democratische legitimiteit als waarde boven de waarde van 'bestuurderseffectiviteit' stellen. Zie Yesilkagit, 2021.

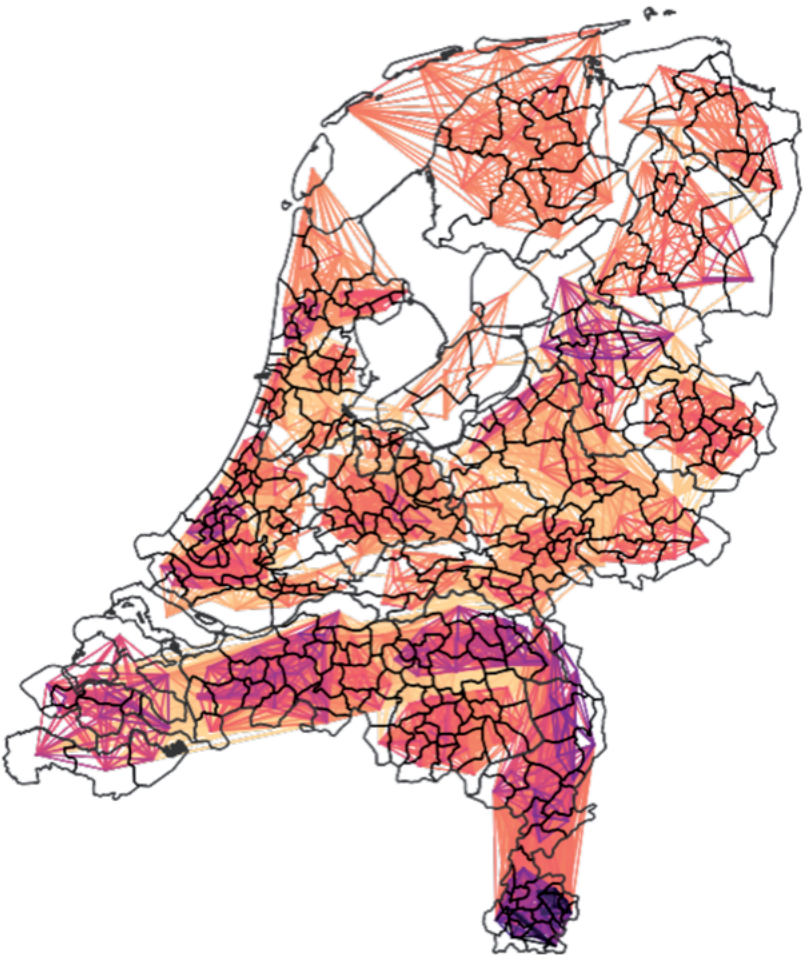
De Raad stelt vast dat er brede steun bestaat voor de één-overheidsgedachte, dat overheden moeten samenwerken om de grote opgaven het hoofd te bieden. Daarbij is het van belang om verschillende rollen te onderscheiden, te kijken of ze in de praktijk goed worden ingevuld en daar lessen uit te trekken.[11] Daarbij wil de Raad benadrukken dat het opgavegericht (sectoraal) werken en het gebiedsgericht (integraal) werken communicerende vaten zijn. Beide zijn belangrijk, maar kunnen niet tegelijk maximaal doorgevoerd worden. Naar de mening van de Raad zijn we op dit moment te veel doorgeslagen naar het opgavegericht werken, en verdwijnt de gebiedsgerichte (integrale) aanpak daardoor te veel uit beeld.

Bestuurlijk regionale ecosystemen[12]

Decentrale overheden werken veelvuldig samen in regio's. Hoe ziet dat beeld eruit? De Staat van bestuur brengt – letterlijk – in kaart hoe bestuurlijk regionale ecosystemen er uitzien. De belangrijkste maatstaf is daarbij het aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Weergegeven zijn de samenwerkingen van minimaal vijf tot maximaal vijftig. In sommige delen van het land wordt relatief weinig samengewerkt (Flevoland) in andere delen juist intens (Zuid-Limburg). Opvallend is dat de ecosystemen zich nagenoeg binnen de provinciegrenzen bevinden[13], waarbij in Fryslân, Groningen, Drenthe en Zeeland één ecosysteem zelfs de gehele provincie beslaat. In de overige provincies bevinden zich meerder clusters waaronder 'streek-regio's' Twente, de Achterhoek en Zuid-Limburg. Het westen van Nederland kenmerkt zich door de stedelijke regio's waaronder Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond. Ook zijn er regio's die zich vormen rondom één of twee duidelijke centrumsteden, zoals te zien in Noordoost Brabant, Midden- en West-Brabant en rondom Eindhoven.

11 Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021(a).
12 Vergelijk Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021, p. 128 e.v. Het kaartje is overgenomen van p. 131.
13 Niet allemaal natuurlijk, de regio Zwolle bijvoorbeeld strekt zich uit over 22 gemeenten en 4 provincies: Drenthe, Flevoland, Gelderland en Overijssel.

Figuur 1 **Bestuurlijk regionale ecosystemen**



Het kaartje laat de clusters zien van gemeenten die voornamelijk met elkaar samenwerken, de zogenoemde Bestuurlijk regionale ecosystemen. Een lijn tussen twee gemeenten stelt een gezamenlijke deelname aan een samenwerkingsverband voor.
Een lichte lijn geeft aan dat gemeenten relatief weinig deelnemen aan een samenwerkingsverband (minimaal vijf), een donkere lijn relatief veel (maximaal vijftig).

De rol van de provincie verschilt per regionaal verband. De provincies Drenthe, Fryslân, Groningen en Zeeland werken relatief het vaakst samen met 'hun' gemeenten en vormen zo een 'provincie-regio'. Voor Limburg en Noord-Holland geldt dat zij met gemeenten in bepaalde regio's relatief vaker samenwerken en in andere regio's juist minder. De overige provincies hebben relatief minder intensieve samenwerkingen met hun gemeenten.

Vraagstuk niet nieuw

Overigens is het vraagstuk van de regio niet uniek voor Nederland[14] en geenszins nieuw. Samenwerking in regionaal verband is van alle tijden en er wordt al lang over gedebatteerd. De afgelopen zeventig jaar zijn talrijke rapporten en adviezen verschenen die niet hebben geleid tot een wezenlijke aanpassing van de structuur van de organisatie van het openbaar bestuur.[15]

Regionaal bestuur als vast onderdeel van het politiek-bestuurlijke repertoire

Het Nederlandse openbaar bestuur kent een rijke traditie in het regionaal organiseren van de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Door de toegenomen overheidsbemoeienis en de schaalvergroting van het maatschappelijk leven heeft het regionaal bestuur vooral vanaf 1950 een hoge vlucht genomen.[16] De schaal van gemeenten is vaak niet toereikend voor een effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Zo zijn er – al dan niet opgelegd door de Rijksoverheid – op een toenemend aantal terreinen (zorg, wonen, energie, arbeidsmarkt, veiligheid) regio's in het leven geroepen waarin gemeenten met elkaar en soms (ook) met andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisinstellingen, beleid ontwikkelen en uitvoeren. Overheden – zeker gemeenten – zijn in toenemende mate *samenwerkende* overheden, afgedwongen door de complexiteit en de schaal van maatschappelijke vraagstukken. In een enkel geval, dat van de Euregio's, gaat het daarbij om *landsgrensoverschrijdende* bestuurlijke samenwerking. In 2017 participeerden de (toen nog 393) Nederlandse gemeenten gemiddeld in 27 (informele) samenwerkingsverbanden die zich in de regel beperken tot één beleidsterrein en waarbij vooral sprake is van de overdracht van *college*bevoegdheden. Dat aantal steeg in 2020 naar 33, een stijging van meer dan 20%.[17] Formeel gezien staan gemeenteraadsleden dus vaak

14 Een land als Denemarken wordt vaak aangehaald in het debat over regionalisering. In 2007 werden de dertien provincies afgeschaft en werd het aantal gemeenten teruggebracht van 270 naar 98, onder gelijktijdige invoering van vijf regio's. Elke regio wordt bestuurd door een door de bevolking gekozen regionale raad. De regio's zijn onder meer verantwoordelijk voor gezondheidszorg, openbaar vervoer, ruimtelijke ordening, milieu en onderwijs.

15 In april 2010 bracht de Raad voor het Openbaar Bestuur zijn advies *Het einde van het blauwdrukdenken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur uit*. Bijlage III van het advies bevat een historisch overzicht van zestig jaar adviezen en rapporten. Nadien zijn belangrijke rapporten uitgebracht door de Studiegroep Openbaar Bestuur (*Maak Verschil*, maart 2016) en de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (*Als één overheid*, september 2020).

16 Reussing, Boogers en Denters, in: Vollaard, Boogaard, Van den Berg en Cohen (red.), 2018, p. 257-278. Zie ook Boogers, 2013.

17 PROOF Adviseurs en Kwink Groep, 2020, p. 1-2.

op grote afstand van regionale besluitvormingsprocessen.[18] Al met al blijkt de bestuurlijke inrichting van Nederland zeer veranderbestendig. De bestuurlijke hoofdstructuur – Rijk, provincies en gemeenten – bleef bestaan, inclusief de nodige hulpstructuren, die vervolgens steeds discussie bleven oproepen.

2.2 URGENTIE

Waarom zou het volgende advies in 2021 anders zijn? De Raad ziet drie redenen die de urgentie onderstrepen om nu aanpassingen door te voeren.

De komende decennia ten eerste, staan ons grote maatschappelijke transities te wachten op – om maar wat te noemen – het gebied van klimaat, energie, wonen, mobiliteit, leefbaarheid, natuur en het gebruik van de schaarse ruimte. Een andere manier van samenwerken is nodig en is urgent om deze complexe transities verder te brengen.[19] Het laatste regeerakkoord bevestigt de trend: regio's zijn vaak het aangrijpingspunt voor de aanpak van de opgave.

De toenemende verantwoordelijkheid van het decentrale bestuur voor beleidsrijke taken ten tweede, maakt het in veel gevallen voor met name gemeenten moeilijk om daar in hun eentje vorm én inhoud aan te geven; denk aan jeugd, werk en inkomen en arbeidsmarkt. Daarom zoeken zij hun toevlucht in regionale hulpstructuren. Al met al is er geleidelijk aan, vooral organisch, een lappendeken aan regio's ontstaan.

Daaruit volgt, ten slotte, dat het belang van regio's is toegenomen. De afgelopen tien tot vijftien jaar werd er steeds meer gevraagd van regio's en er zijn veel nieuwe soorten bijgekomen als gevolg van nationaal beleid of nationale keuzes: veiligheidsregio's, jeugdzorgregio's, Wmo-regio's, regionale energiestrategieën, regionale uitvoeringsdiensten, passend onderwijsregio's, en zo meer.

18 Boogers en Reussing, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 2, 2019, p. 31, 32. Ook als er geen raadbevoegdheden worden overgedragen worden gemeenteraadsleden soms opgenomen in het algemeen bestuur van een regiobestuur. Ongeveer vijf procent van de gemeenschappelijke regelingen kent een vertegenwoordiging van gemeenteraadsleden. Een wat grotere groep gemeenteraadsleden is actief in regionale raadsoverleggen, waarin zij worden geïnformeerd en/of geconsulteerd over regionale kwesties. Beide groepen gemeenteraadsraadsleden zijn vaak wel ontevreden over de effectiviteit van hun inbreng. Dat kan te maken hebben met de weinige informele contacten tussen raadsleden uit verschillende gemeenten, ook tussen partijgenoten. Zie ook Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2017.

19 Vergelijk ook het artikel met Femke Halsema, burgemeester van Amsterdam, in Financieel Dagblad van 3 januari 2021 over het functioneren van de Metropoolregio Amsterdam en het artikel met Arno Brok, commissaris van de Koning van Fryslân, in VNG Magazine van 18 december 2020 over een nieuwe manier van samenwerken in zijn provincie.

Kortom: regionalisering in Nederland voltrekt zich waar je bijstaat en de regio is een blijvertje.[20]

Waarom de regio aantrekkelijk is

Dagelijkse stromen werknemers en forensen, scholieren en studenten, recreanten en consumenten, kopers en verkopers van de ene plek naar de andere. De samenhang tussen bevolkingsconcentraties, voorzieningen en economische en sociale activiteiten binnen een bepaald gebied noemen we een *daily urban system*. Deze systemen geven de structuur en begrenzing van economische en maatschappelijke ecosystemen weer, die zelden helemaal overeenkomen met bestuurlijke grenzen van een gemeente of provincie. Veel maatschappelijke opgaven ook niet: vraagstukken van wonen, werk, mobiliteit, onderwijs en recreatie overlappen en doorkruisen de grenzen van gemeenten en provincies. In theorie is de verwachting dat hoe groter de gelijkvormigheid tussen de leefwereld van mensen (het economische en maatschappelijke ecosysteem) en de systeemwereld van het bestuurlijke ecosysteem is, hoe groter de effectiviteit van het bestuur en de identificatie van inwoners met de bestuurlijke eenheden is. Of deze stelling ook empirisch overeind blijft, is het onderwerp van lopend wetenschappelijk onderzoek.

Gelukkig is de bestuurlijke indeling van Nederland, het Huis van Thorbecke, geen korset – het was Thorbecke zelf die de term 'organische staatsleer' muntte. Want op de schaal tussen gemeenten en provincies vindt samenwerking plaats op tal van terreinen, uiteenlopend van louter de uitvoering van beleidsarme taken tot beleidsrijke regionale opgaven. Voorop staat de inhoud, het bestuur organiseert zich daar rondom heen. Belangrijke drijfveer voor (samen-)werken in regionaal verband is effectiviteit: de regio vormt voor het bestuur dikwijls de optimale schaal waar (financieel) voordeel is te behalen. Een zekere schaal heeft ook voordelen op het gebied van kennis, specialisme, kwaliteit en deskundigheid. (Samen-)werken in regio's vergt dat het bestuur moet kunnen schakelen tussen schalen: tussen het lokale belang, het regionale belang en het provinciale belang. Uit bestuurlijk oogpunt is het belangrijk het overzicht te houden op wat er allemaal speelt op de regionale schaal.

In veel opzichten zijn regio's dus een aantrekkelijke schaal, maar niet eentje zonder problemen. In de volgende paragraaf zullen we die analyseren.

20 Vergelijk NRC, 12 januari 2021.

2.3 PROBLEEMANALYSE

Ondanks de aantrekkelijkheid van regio's ziet de Raad in de Nederlandse context een aantal problemen voor het openbaar bestuur.

Vrijwillig of verplicht [21]

Meestal bepalen gemeenten en/of provincies (en soms waterschappen) zelf of ze een samenwerkingsverband aangaan, al dan niet gedwongen door omstandigheden of druk van buitenaf. Het gros van de samenwerking tussen bestuursorganen is *vrijwillig*, wat zoveel betekent dat er geen wettelijke verplichting toe bestaat. Ook al is een samenwerking vrijwillig, er kunnen wel zeker dwingende en dringende redenen bestaan waarom bestuursorganen gaan samenwerken. Denk aan het behalen van schaalvoordelen (zowel inhoudelijk als bedrijfsmatig), vergroten van de bestuurskracht of het verbeteren van de afstemming. In toenemende mate zijn samenwerkingsverbanden wettelijk *verplicht*. Verplichte samenwerking houdt in dat op basis van de (sector) wet wordt bepaald dat bestuursorganen moeten samenwerken omtrent de inzet van bepaalde bevoegdheden. Hierbij kan een verplichte regio-indeling gelden of een verplichting om te samenwerken met een landsdekkende indeling, maar met vrijheid voor gemeenten om te bepalen met wie ze samenwerken. Tussen vrijwillig en verplicht zit overigens nog een hele ruimte waarin het Rijk prikkels uitgeeft tot regionale samenwerking of regiovorming. De regiodeals zijn daar een voorbeeld van. Soms ook schuurt de verplichting met samenwerking op vrijwillige basis. Een voorbeeld is de verplichte indeling in arbeidsmarktregio's, die vervolgens vaak niet aansluiten op de samenwerking die gemeenten zelf vrijwillig hebben ingericht ter versterking van de regionale economie. Verplichte, 'van bovenaf' opgelegde samenwerking wordt doorgaans niet als 'eigen' beschouwd, met alle negatieve gevolgen en gevoelens van dien.

Beleidsmonopolie leidt tot incongruentie: de lappendeken

Als gevolg van het beleidsmonopolie van vakdepartementen is de inhoudelijke integraliteit van regiovorming steeds ver te zoeken: elke maatschappelijke opgave kent zijn eigen vermeende 'optimale' bestuurlijke schaal. Dit vakdepartementaal monopolie leidt vervolgens tot telkens anders samengestelde regionale verbanden (territoriale incongruentie) en de sectorale indeling leidt tot verkokerd beleid. Opdeling in regio's met ieder een eigen functie belemmert integrale bestuurlijke afwegingen op dat niveau over klimaat en energie, wonen, infra en mobiliteit, zorg en onderwijs, economie, werk en inkomen, natuur en het gebruik van de schaarse ruimte. Daarbij is niet alleen

21 Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015, p. 28-29.

het beleidsmonopolie het probleem, maar ook het verkokerde werken van de departementen vormt een belemmerende factor wanneer regio's eenmaal goed op dreef zijn.[22]

Het Huis van Thorbecke, met zijn drie verdiepingen, staat al decennia recht overeind, maar heeft in de vorm van regio's ('hulpstructuren') allerlei aanbouwsels en tussenverdiepingen gekregen. Als gevolg van deze factoren is er een grote versnippering (of: verrommeling) van het binnenlands bestuur, dikwijls aangeduid als een 'lappendeken' of 'bestuurlijke spaghetti'.

De mythe van optimale schaal[23]

'Schalen zijn lang beschouwd als een ordeningsprincipe, waarbij je de taken op een zo laag mogelijk niveau legde. Ging dat niet, dan legde je de taak op een hoger niveau neer. Het idee was namelijk dat je met taken kon aanduiden op welke laag dat het beste past. Dat hebben we vijftig jaar geprobeerd, maar niet altijd met succes. We hebben ontdekt dat we die optimale schaal niet kunnen vinden. We werken wel in schalen, maar het werkt niet.'

Toegenomen samenwerkingsverbanden drukken op bestuur

Het totaal aantal in 2020 geïnventariseerde samenwerkingsverbanden is ten opzichte van 2017 toegenomen van 1095 naar 1284, een stijging van 17%. In 2020 werken provincies in gemiddeld 47 samenwerkingsverbanden samen (ten opzichte van 27 in 2017), gemeenten werken in gemiddeld 33 samenwerkingsverbanden samen (ten opzichte van 27 in 2017) en waterschappen in gemiddeld 19 (ten opzichte van 14 in 2017).[24] Over de hele linie is er dus een toename van samenwerkingsverbanden. Dit legt druk op het bestuurlijk vermogen: bestuurders lopen de benen uit hun lijf van tafel naar tafel. Daarbij staat er bij gemeenten een permanente druk op de organisatie, zowel wat betreft de uitvoering van taken als financieel, doordat er in de regel weinig relatie is gelegd met de hoeveelheid taken die eerder werd overgedragen.

De toename van samenwerkingsverbanden roept de vraag op of er ook legitieme redenen zijn die kunnen leiden tot een afname van het aantal. Want waar besturen ooit goede redenen hadden om samen te werken, kan dat

22 Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021(b).
23 Geert Teisman tijdens IBP-lunchbijeenkomst, 27 november 2018. Bron: Multi-level governance: 10 antwoorden op de vraag #hoedan? | Artikel | Overheid van nu (geraadpleegd 1 juni 2021). Teisman is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
24 PROOF Adviseurs en Kwink Groep, 2020, p. 1-2.

na verloop van tijd anders zijn. Bijvoorbeeld omdat samenwerking negatief uitpakt voor het realiseren van de doelstellingen. Ook kunnen gebrek aan invloed, stroperig bestuur, geen efficiencywinst of verschuivende ambities de vraag oproepen of het niet beter is om te stoppen met samenwerken. Of te kiezen voor een ander bestuursmodel dat beter past.

Politieke functie in het geding

Verder is de politieke functie van de decentrale volksvertegenwoordiging in het geding: afwegingen over beleid worden steeds meer op een andere plek gemaakt dan binnen de gemeenteraad of provinciale staten. Zo komen politiek en beleidsvorming in twee afzonderlijke arena's terecht: *policy without politics* in het regionale samenwerkingsverband, en *politics without policy* in de gemeenteraden en provinciale staten.[25] De politieke invloed van de gemeenteraden en provinciale staten is voor deze onderwerpen beperkt terwijl ze wel volle verantwoordelijkheid dragen voor de financiële aansprakelijkheid: in 2005 verliep nog 8% van de gemeentelijke uitgaven via samenwerking, in 2018 meer dan 20%.[26] Voor kleinere gemeenten onder de 50.000 inwoners gaat het vaak om een nog hoger percentage oplopend tot 40%. Maarten Allers, hoogleraar economie van decentrale overheden, noemt het alarmerend dat een groot deel van de overheidsbegroting wordt onttrokken aan democratische controle 'en niemand zich er druk om maakt.' [27] Dit alles leidt ertoe dat de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden en provinciale staten onder druk staan: decentrale volksvertegenwoordigingen worstelen met de toegenomen maatschappelijke verantwoordelijkheid (en werkdruk[28]) op diverse beleidsterreinen en voelen zich op afstand van regio's om hun sturende en controlerende rollen waar te maken.

Democratisch tekort

Tegelijkertijd wordt hier een fundamenteel en onderhand klassiek thema, een *evergreen*, van de vormgeving van ons binnenlands bestuur blootgelegd: regio's, zoals de veiligheidsregio's, vormen geen bestuurslaag met een direct gekozen bestuur die het regionale bestuur kan controleren en voor dat bestuur kaders kan stellen.[29] Er is sprake van *verlengd lokaal bestuur*: de democratische legitimatie is indirect, via de gemeenteraden. Sommigen spreken

25 Zie Van den Berg, 2011.
26 Allers in VNG Magazine 15, 5 oktober 2018. Overigens gaat er niet alleen meer geld om in regionale structuren, ook het aantal fte's aan personeel dat bij gemeenschappelijke regelingen werkt, neemt toe.
27 Allers in De Gelderlander, 2 april 2021.
28 Raad voor het Openbaar Bestuur, 2016. Een gemeenteraadslid besteedde in 2016 gemiddeld 15,9 uur per week aan het raadswerk. In 2019 is dat opgelopen tot gemiddeld 17,2 uur (bron: Nationaal Raadsledenonderzoek 2019).
29 Fraanje en Polman, 2020.

van *verlegd lokaal bestuur.*[30] Weer anderen zien een beweging naar democratisch steeds minder legitieme organisatievormen.[31] Het ontbreken van directe legitimatie is op zich al een fundamenteel vraagstuk, maar krijgt nog meer betekenis wanneer bedacht wordt dat veel leden van gemeenteraden en provinciale staten naar eigen zeggen weinig zicht – en laat staan grip – hebben op het reilen en zeilen van de samenwerkingsverbanden waar hun gemeenten of provincies in participeren.[32] Regionalisatie leidt in de huidige vorm aldus tot een democratisch tekort.[33]

Democratische legitimiteit[34]

Democratische legitimiteit is een begrip dat vele aspecten kent. In de kern bestaat het beginsel democratische legitimiteit uit drie delen:

1. **De eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen;**
2. **De eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden; en**
3. **De eis van democratische verantwoording: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.[35]**

Nederland is een indirecte, representatieve democratie. Het volk kiest zijn eigen vertegenwoordigers die namens hen beslissingen nemen en het bestuur controleren. Het concept van regionaal bestuur in de Nederlandse context beperkt de invulling van de democratische legitimiteit: sturing van het overheidsoptreden gebeurt op afstand (verlengd lokaal bestuur), verantwoording en controle is er wel maar functioneert mondjesmaat, en er vinden géén algemene rechtstreekse verkiezingen plaats.

30 Igno Pröpper heeft de term *verlegd lokaal bestuur* gemunt en gebruikt in verschillende rekenkameronderzoeken.
31 Vergelijk Yesilkagit, 2021.
32 Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015.
33 De Raad van State spreekt in de context van de decentralisatieparadox zelfs over een ‘dubbel democratisch tekort’: op rijksniveau kan het parlement de minister niet meer op alles aanspreken en op gemeentelijk niveau speelt hetzelfde: de gemeenschappelijke regeling gaat erover, de gemeente maar deels. Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 513, nr. 4, p. 8.
34 Bijlage II gaat dieper in op het concept democratische legitimiteit.
35 Overigens is er meer dan alleen formele legitimatie. In zijn advies Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst (maart 2020) beschreef de Raad normen voor goed openbaar bestuur: democratisch, behoorlijk en publiek waardevol.

Goed bestuur hoort democratisch gelegitimeerd te zijn. Wanneer democratische legitimiteit van regionaal bestuur gebrekkig is, zullen in het ergste geval de burgers de output van het regionaal bestuur niet meer accepteren. Aanspreekbaar is echter alleen de gemeenteraad of provinciale staten, die op hun beurt beperkte sturingsmogelijkheden hebben.

Centrale visie op regiovorming ontbreekt

Belangrijke oorzaak van de problematiek is het gebrek aan overkoepelende visie op regiovorming. Criteria en regels voor regiovorming bestaan niet. Verantwoordelijkheden voor de regio zijn niet goed belegd en bestaande mechanismen voor het afleggen van rekenschap over de regio werken niet goed, getuige de voortdurende discussie over de Wgr. Opgeteld vormt de regio, met name voor kleine gemeenten, een steeds groter wordende last.[36] Daarvoor is bij het ontwerpdenken geen oog. Een centrale visie, over de ontwerpen van regio's heen en tussen de inhoudelijk opgaven van regio's, ontbreekt. Discussies over structuuroplossingen worden angstvallig vermeden.

De analyse vatten we samen in de volgende vijf problemen:

- **Het probleem van de uitvoering** – voor een effectieve en efficiënte uitvoering van bepaalde taken is een zekere schaal nodig, maar taak en schaal van bestuurlijke eenheden lopen niet synchroon: de toename van (verplichte vormen van) samenwerking en vakdepartementaal beleidsmonopolie leiden tot een incongruente lappendeken;
- **Het probleem van het bestuur** – de toename van samenwerkingsverbanden en het toegenomen belang van regio's legt druk op het bestuurlijk vermogen van (met name) gemeenten;
- **Het probleem van kaderstelling en controle** – de politieke zeggenschap van de gemeente op wat er in regio's gebeurt neemt af, maar de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid blijft;
- **Het probleem van democratische legitimiteit** – de hulpstructuren ontberen een heldere democratische legitimatie; en
- **Het probleem van het ontwerp van de organisatie** – centrale visie op regiovorming ontbreekt, het ontbreken van concepten en kaders leidt tot een mismatch tussen opgaven/taken, schaal en bevoegdheden.

36 Gemeenten, ook de kleinere, hebben natuurlijk ook baat bij regio's, zonder kunnen ze niet (meer).

2.4 TUSSENCONCLUSIE

Dit alles leidt volgens de Raad tot een steeds groter wordende spanning die zich voordoet bij het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal: opgave en uitvoering, bestuurlijk vermogen, verantwoordelijkheden en financiën (kaderstelling en controle) en democratische legitimiteit zijn niet meer in balans. Het openbaar bestuur vormt zich rond regio's, de schaal waarop maatschappelijke thema's worden opgepakt, terwijl in het ontwerp van ons binnenlands bestuur geen formele organisatievorm bestaat op dat schaalniveau.

Er wordt al heel lang gesproken over het vraagstuk en de discussie vertoont kenmerken van een pendule. De ene keer met een pleidooi voor flexibele arrangementen en organisch bestuur wat inherent onvolkomenheden in zich draagt. De andere keer met een pleidooi voor een structuuroplossing waartegen allerlei bezwaren worden opgeworpen. De regio als droomland of niemandsland? Volgens de Raad is het nodig om de spanning tussen droomland en niemandsland te verlichten.

3 Uitgangspunten voor het besturen van regio's

Zes uitgangspunten

Hoe kan de aanpak van het geheel aan regionale opgaven effectief en democratisch gelegitimeerd worden georganiseerd binnen ons bestuurlijke bestel? Hoe kan de spanning tussen droomland en niemandsland worden verlicht? Voor het beantwoorden van deze vragen moeten volgens de Raad de volgende zes uitgangspunten worden afgewogen.

1. De inhoud centraal

Er is nood aan een integrale regionale agenda voor vraagstukken van klimaat en energie, wonen, infra en mobiliteit, zorg en onderwijs, economie, werk en inkomen, natuur en het gebruik van de schaarse ruimte. Alle reden om de inhoud centraal te stellen nu deze opgaven nauw met elkaar samenhangen. De regionale opgaven vragen daarom om een passende schaal waarop het bestuur is georganiseerd, zodanig dat het goed is toegerust om zijn taak adequaat te kunnen vervullen.

2. Democratisch gelegitimeerd

Het bestuur van regio's moet democratisch zijn gelegitimeerd. Want als de overheid democratisch tekortschiet, verliest ze haar geloofwaardigheid. Bij de keuze en inrichting van regionaal bestuur moet de democratische legitimiteit als waarde worden afgewogen tegen de waarde van 'bestuurderseffectiviteit'. Regionale opgaven met een beleidsrijk karakter vragen om regionale, politieke en integrale afwegingen. Dit betekent dat taken in beginsel worden toebedeeld aan formele bestuurslagen met een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging die zoveel mogelijk integrale afwegingen kan maken.

Waar toebedeling aan een formele bestuurslaag niet is aangewezen, is een meer organische vorm van democratische legitimiteit een optie: maak verantwoording een gespreksthema in de regionale samenwerking, bepaal zelf in de regio wat een passende wijze is van democratische legitimiteit en bij welke volksvertegenwoordiging(en) deze ligt. Deze vorm van geborgde democratische verhoudingen heeft als belangrijk voordeel dat er tenminste één gekozen vertegenwoordigend lichaam de noodzakelijke legitimiteit biedt voor het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal.

3. Autonomie, tenzij

Al heel lang bestaat het spanningsveld tussen de voordelen van centralisatie (bevordering van politieke eenheid, gelijkheid in wetgeving en bestuur) en die van decentralisatie (het decentrale bestuur is beter bekend met de plaatselijke situatie, de mensen zijn meer bij het bestuur betrokken). De strijd over de autonomie speelt ook op het regionale niveau: verplicht of vrijwillig? Wie heeft de autonomie om de beslissing te nemen over het regionale arrangement? Uitgangspunt moet zijn dat de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionaal niveau een proces van regio's zelf moet zijn en van onderop moet komen, tenzij er inhoudelijk zwaarwegende redenen zijn om gemotiveerd van dit uitgangspunt af te wijken.

4. In beginsel een congruente indeling

Congruentie betekent dat overheden hun taken zoveel mogelijk met dezelfde partners uitvoeren, en/of dat de buitengrenzen van samenhangende samenwerkingsgebieden zoveel mogelijk overeenkomen. De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen constateerde een groeiende onvrede over het grote aantal bestuurlijke regionale samenwerkingsverbanden en de wens om te komen tot een kleiner aantal.[37] In navolging hiervan meent de Raad dat regionale opgaven in beginsel worden georganiseerd langs een consistente en congruente indeling, tenzij de inhoud zwaarwegende redenen geeft om daar van af te wijken. Want hoewel de inhoud van de opgave bepalend is voor regionalisering, is regiovorming niet onbegrensd: voor de bestuurlijke hanteerbaarheid is een heldere ordening nodig. Het tegengaan van de lappendeken en verrommeling is geen doel op zich en betekent ook niet dat er geen ruimte is voor verschil (zie hierna, onder 5.). Maar als opgaven op regionaal niveau zijn opgedeeld in verschillende regionale sectoren, ontbreekt het aan integraal bestuurlijke afwegingen op dat niveau en bestaat het risico van verkokerde inzet van beleidsinstrumenten.

Het uitgangspunt van congruentie borgt enige ordening in regiovorming en dwingt tot scherpe motivering als voor een andere inrichting wordt gekozen. Denkbaar is congruentie bijvoorbeeld op fysiek (ruimte, energie, klimaat, wonen, infra), sociaal (zorg, veiligheid) en economisch (economie, werk, inkomen) terrein.[38]

5. Ruimte voor verschil

Veel eerdere voorstellen voor regiovorming ontbeerden steun omdat ze geen recht deden aan de grote diversiteit in ons land. Een uniforme oplossing voor slechts enkele (vaak specifiek Randstedelijke) knelpunten riep elders in het land weerstand op omdat zij aldaar hun bestuurlijke inrichting niet wilden

37 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020, p. 58.
38 Idem, p. 59.

aanpassen aan een oplossing voor een probleem dat zich daar niet voordeed. Dit raakt het vraagstuk van differentiatie.[39] Differentiatie komt neer op het antwoord op de vraag: hebben alle decentrale overheden – alle provincies c.q. alle gemeenten – dezelfde taken en bevoegdheden of kan hierin verschil worden gemaakt?

Differentiatie: voor- en tegenstanders

Voor de een is differentiatie de oplossing voor knellende inrichtingsprincipes van het Nederlandse openbaar bestuur. Voor de ander staat differentiatie gelijk aan verrommeling. Dit advies biedt geen antwoord op het vraagstuk van differentiatie, maar ziet differentiatie als een middel dat perspectief biedt om een doel te bereiken. Het is geen heilige graal, wel een mogelijke oplossing voor regionale verschillen in de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal.

Gegeven de regionale verscheidenheid in Nederland moet er voor de aanpak van regionale opgaven ruimte zijn voor verschil. Maar die ruimte is niet onbegrensd en vraagt daarom om een kader met uitgangspunten voor gedifferentieerde taaktoedeling. Zo een kader houdt rekening met differentiatie ‘van bovenaf’ of ‘van onderop’ en met differentiatie van taken met een uitvoerend karakter of beleidsrijke taken. Het kader houdt ook rekening met de bekostiging van de betreffende taken (zie ook hierna, onder 6.). Het maakt namelijk een groot verschil of het gaat om taken met een overwegend uitvoerend karakter of dat het juist gaat om taken die een grote mate politieke en beleidsmatige vrijheid veronderstellen. Mits de bekostiging daarop is toegesneden kan bij uitvoerende taken waarbij vooral schaal, doelmatigheid en effectiviteit voorop staan, taakdifferentiatie een optie zijn. Bij beleidsmatige taken die een integrale politiek-bestuurlijke afweging vergen, heeft taakdifferentiatie veel verdergaande gevolgen in de bekostigingstechniek.[40]

39 Bijlage III gaat dieper in op het concept differentiatie.
40 Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021(a).

Geen extra vierde formele bestuurslaag

De inhoud centraal, democratisch gelegitimeerd, autonomie, ruimte voor verschil: het zijn uitganspunten die gemakkelijk optellen tot een vierde bestuurslaag. Die kant wil de Raad niet op. Ervaringen uit het verleden (stadsprovincie, Wgr-plusregio's) zijn niet bestendig gebleken. Er is een begrijpelijke weerstand om naast Rijk, provincies en gemeenten nog een bestuurslaag toe te voegen met zijn eigen bestuurders, volksvertegenwoordigers, ambtelijke organisaties, taken en bevoegdheden. Het argument dat ons land – bijvoorbeeld in vergelijking tot Frankrijk en Duitsland – te klein is voor vier bestuurslagen snijdt hout.[41] Want stel dat van de regio een bestuurslaag wordt gemaakt, is dan het probleem opgelost, of gaat de zoektocht naar hulpstructuren op een andere schaal dan door? Geen extra vierde bestuurslaag strekt ertoe geen nieuwe formele laag in te richten in het Huis van Thorbecke.

Differentiatie is in de eerste plaats een bestuurlijke keuze. De kracht van differentiatie schuilt in het eigenaarschap: de bestuurslagen die het vermogen en vertrouwen hebben om een opgave of taak uit te voeren, krijgen die toebedeeld en mogen het doen.

6. Passend financieel arrangement[42]

Zoals gezegd moeten de bestuurlijke vormgeving en de democratische borging in samenhang worden gezien met de benodigde financiën. Ook hier is weer het onderscheid te maken tussen beleidsarm en beleidsrijk. Zo is voor verplichte regionale samenwerking met veel landelijke kaders en weinig beleidsruimte, rechtstreekse bekostiging door het Rijk aangewezen. Gemeentelijke bijdragen zouden beperkt moeten blijven voor welomschreven eigen extra wensen van gemeenten of regio's. Opgaven en transities op het gebied van bijvoorbeeld klimaat, verduurzaming, energie en woningbouw, evenals gebieden als jeugd, werk en inkomen en arbeidsmarkt, vergen een meer integrale afweging. Deze opgaven zijn vaak regionaal van aard en vragen de inzet van vele (netwerk-)partners. Ze kennen een onzekere dynamiek en uitkomst en vanwege die onzekerheden is een goede afweging tussen kosten en baten niet eenvoudig: de baten zullen diffuus neerslaan en vaak vallen ze niet bij de investerende partijen. Verder is het moeilijk om verantwoording in een

41 België is kleiner dan Nederland en heeft meer dan vier bestuurslagen: de federale overheid, drie gewesten, drie gemeenschappen, provincies (onderverdeeld in bestuurlijke arrondissementen) en gemeenten. Het land kent zes parlementen en zes regeringen (federaal, Vlaams, Waals, Brussels Hoofdstedelijk, van de Franse Gemeenschap en van de Duitse Gemeenschap). En elke Belgische gemeente heeft een gemeenteraad als wetgevende macht en een college van burgemeesters en schepenen als uitvoerende macht. (Bron: Wikipedia).

42 Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021(a).

netwerksituatie te organiseren.[43] Deze transities zijn niet eenvoudig aan te pakken met het huidige 'robuust' financieel en bestuurlijk instrumentarium. Voor deze opgaven zijn andere sturings-, verantwoordings- en financieringsinstrumenten nodig. De gewone marktmechanismen voor financiering schieten daartoe tekort.[44]

Niet alles kan

Het is niet mogelijk om een bestuurlijke indeling te vinden waarbij de schaalniveaus voor alle taken tegelijk in precies één democratisch gelegitimeerde bestuurslaag georganiseerd kunnen worden. Er zal altijd een spanningsveld zijn tussen de verschillende uitgangspunten om een taak te organiseren. Bij het vraagstuk van het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal kunnen niet alle beginselen evenredig worden toegepast. Waar het om gaat is dat de uitgangspunten gemotiveerd worden afgewogen.

43 Zie ook Rekenkamer Oost-Nederland, 2016. Bij programma's die in samenwerking met andere overheden en derden tot stand komen (netwerksturing) past een traditionele sturingsfilosofie met focus op doelen en middelen niet goed: ondanks een overmaat aan verantwoordingsactiviteiten hebben volksvertegenwoordigers het gevoel dat ze weinig grip hebben op de materie. De lessen uit het rekenkameronderzoek hebben betrekking op een andere manier van sturing en controle en richten zich op (1) het maken van een expliciete keuze om een maatschappelijk vraagstuk al dan niet via netwerksturing aan te pakken en het accepteren van de consequenties voor de rol van het college en de volksvertegenwoordiging, (2) het bepalen van het 'speelveld' (wat zijn de eigen ambities) en (3) het bepalen van de 'spelregels' (wie doen er mee, wat zijn de go/no go-momenten in het proces, hoe worden deze bewaakt, hoe en wanneer vindt informatie plaats over de resultaten in relatie tot de geformuleerde ambities).

44 Bij transities passen instrumenten die experimenteerruimte en een (her)verdeling van risico's en baten toelaten en langjarige zekerheden bieden. Dit type opgave is gebaat bij een financiële *governance* die vertrouwen tussen de vele partners bevordert. Fondsvorming is een belangrijk instrument, met als kernelementen een gezamenlijke beschikkingsmacht over een gezamenlijk fonds, gevuld met eigen bijdragen naar rato (een bekend voorbeeld is het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)). Die bijdragen van elke partner moeten democratisch zijn gelegitimeerd. Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021(a).

4 Stappen vooruit in het besturen van regio's

In discussies over de inrichting van het openbaar bestuur, en dan met name over regio's, zijn veel verschillen van mening. De Raad doet drie aanbevelingen om stappen vooruit te zetten. Want er moet wat gebeuren, urgente grote maatschappelijke opgaven wachten niet. De aanbevelingen van de Raad zijn gericht op het benutten van regio's en het vlottrekken van de discussie over de bestuurlijke inrichting van regio's. Volgens de Raad vormt de regeerperiode na de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 een uitgelezen moment om hierover afspraken te maken.

1. Start bij aanvang van de nieuwe kabinetsperiode met het vormgeven van bestuurlijk maatwerk bij een aantal maatschappelijke transities die (zonder nadere wetgeving) gedifferentieerd kunnen worden aangepakt

De kwaliteit van regio's, en de verschillen daarin, worden wel gezien, maar nog onvoldoende benut. De vraag is in hoeverre het in de huidige bestuurlijke inrichting mogelijk is om per gebied tegemoet te komen aan de uitdagingen van dat gebied.

In een benadering van geborgde democratische verhoudingen waarin tenminste één gekozen vertegenwoordigend lichaam de noodzakelijke legitimiteit biedt voor het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal, kunnen grote transitieopgaven (denk aan woningbouw of energie) worden overgelaten aan regio's waarin de bestuurslagen het vermogen en het vertrouwen hebben om de opgave uit te voeren. Zeeland en Fryslân springen vooral in het oog: zij beschikken over een sterk bestuurlijk regionaal ecosysteem, precies op de schaal van de provincie, dat kan worden gebruikt voor een arrangement voor bestuurlijk maatwerk.[45]

Bestuurlijk maatwerk is gebaat bij een goed procesontwerp dat tot doel heeft van tevoren duidelijke afspraken te maken over wat de samenwerkende partijen van elkaar mogen verwachten zodat zij elkaar in de loop van het proces niet kunnen teleurstellen. Want opgaven komen alleen succesvol tot resultaat met afgestemde interbestuurlijke afspraken, die passen bij de aard en schaal van de verscheidenheid van regio's die ons land rijk is. Een arrangement voor bestuurlijk maatwerk wordt periodiek geëvalueerd opdat ervan wordt geleerd.

45 Vergelijk Van den Berg en Lelieveldt, 2021. Zie ook Volkskrant, 3 maart 2021.

2. Formuleer een afwegingskader over het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal

Om beweging te krijgen in de discussie over de bestuurlijke inrichting van regio's, is volgens de Raad de tijd rijp voor een afwegingskader over taaktoedeling, maatwerk en principes aangaande inhoud en vorm van regionaal bestuur, passend bij het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal. Het afwegingskader komt tot stand in samenspraak met vertegenwoordigers uit het openbaar bestuur die actief zijn op regionale schaal, in dialoog mét regio's.

Voor de Raad zijn de voornoemde uitgangspunten leidend voor het afwegingskader: de **inhoud staat centraal**, het bestuur is **democratisch gelegitimeerd**, regio's kennen een bepaalde mate van **autonomie** en er is **ruimte voor verschil**, maar de indeling is meer **congruent** en bij het besturen van regio's hoort een **passend financieel arrangement**.

Daarnaast omvat het afwegingskader in ieder geval de volgende elementen:

Karakter – Het afwegingskader vereist een uitwerking van wat 'de regio' karakteriseert, in termen van taak, opgave, rol, institutionele verhoudingen tot andere bestuurslagen en democratische legitimatie.[46]

Normen – Het afwegingskader bevat normen over goed bestuur die (mede) van toepassing zijn op de aanpak van opgaven op regionaal niveau. Het betreft onder meer objectiveerbare kwaliteitseisen over democratie, beleidseffectiviteit, doelmatigheid en betrokkenheid van de samenleving (meer dan alleen volksvertegenwoordigers).

Taaktoedeling en financiële consequenties – Het afwegingskader maakt helder waaróm (in een gezamenlijk proces met relevante bestuurslagen) een taak wordt toegedeeld. Bij elke taaktoedeling aan of andere ingreep in het decentraal bestuur wordt de expliciete keuze gemaakt over:

- *Toedeling aan een bepaalde laag*: moet een taak worden uitgevoerd door de gemeente, de regio, de provincie of het Rijk?
- *Met welke beleidsruimte:* hoeveel lokale of regionale beleidsvrijheid is er, mag er verschil zijn in het voorzieningenniveau tussen gemeenten/regio's/provincies?
- *Met welke financiële mogelijkheden:* moeten gemeenten/regio's/provincies allemaal dezelfde financiële mogelijkheden krijgen? Het is daarbij van belang dat ook de consequentie wordt getrokken uit de mate van

46 Dit impliceert tevens een karakterisering van 'de gemeente' en 'de provincie'.

beleidsvrijheid die decentrale overheden bij het uitvoeren van de taak hebben voor de bekostigingswijze.[47]

In de taaktoebedeling worden regio's niet uitgesloten. Maar het uitgangspunt van de democratische legitimatie maakt dat taken bij voorkeur en in eerste instantie bij democratisch gelegitimeerde bestuurslagen worden belegd en slechts bij uitzondering worden toebedeeld aan regio's.

Ruimte – Het afwegingskader schept ruimte voor instrumenten en hulpmiddelen die gezamenlijke processen over regionale opgaven ondersteunen. Ruimte voor wat de Raad voorstelt als de Regionale Kwaliteitskaart.

Regionale Kwaliteitskaart

Voor het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal formuleren decentrale overheden samen met maatschappelijke instellingen, het bedrijfsleven en de inwoners regionale doelstellingen over regionale opgaven. Een gezamenlijk proces waar alle regionale bestuurslagen bij zijn betrokken, dat ruimte biedt voor regionale verscheidenheid en dat rekening houdt met regionale ecosystemen: sociaal, fysiek en bestuurlijk. Op basis van het genoemde afwegingskader (zie hiervóór) en als uitvloeisel van het autonomiebeginsel formuleren betrokkenen gezamenlijke uitgangspunten over de kwaliteit van het bestuur (geen blauwdruk, ruimte voor maatwerk en verschil, en kwaliteitseisen aan democratie en financiële verhoudingen): de Regionale Kwaliteitskaart.

Op basis van de Regionale Kwaliteitskaart maken decentrale overheden afspraken met het Rijk over hoe de opgaven worden uitgevoerd en wat daar voor nodig is in termen van slagkracht, beleidsbepaling en -uitvoering. Bij toekomstige taakverdeling tussen overheden wordt met deze afspraken rekening gehouden. De afspraken maken onder meer de volgende keuzes mogelijk:

- **Provinciale verantwoordelijkheid om toe te zien op regionale vormgeving en het toetsen aan overeengekomen kwaliteitseisen (bij intergemeentelijke samenwerking niet alleen financieel toezicht maar ook toezicht of samenwerking vorm krijgt op basis van de Regionale Kwaliteitskaart);**

47 Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, 2017, p. 35.

- **De plicht om daarover op overeenstemming gericht overleg te voeren met overheden en maatschappelijke partners;**
- **Provinciale bevoegdheid om uiteindelijk de knoop door te hakken zodat niet één overheid binnen de provincie de hele regionale bestuursvorm kan tegenhouden;**
- **In de toekomst niet per definitie alle taken naar alle gemeenten maar ook mogelijk maken dat sommige taken aan 'provincie-regio's' worden toegekend;**
- **Mogelijkheden van binnen-provinciale deconcentratie ten aanzien van de uitvoering van taken met betrokkenheid van gemeenten;**
- **Regionale toezichtraden wettelijk mogelijk maken: direct gekozen volksvertegenwoordigers blijven beleid bepalen ('aandeelhouders van de regio') maar kunnen regionale toezichthouders voordragen ('Raad van Toezicht') die de samenwerking tussen gemeenten en/of provincie bestuurlijk beoordelen en daarover rapporteren aan de volksvertegenwoordigers;**
- **Pas toe of leg uit: om dit niet vrijblijvend te doen zullen overheden moeten worden uitgenodigd hierin te kiezen en aan te tonen hoe die keus zich voor hun regio verhoudt tot onder meer de Regionale Kwaliteitskaart.**

3. Versterk de stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK

De stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK moet wettelijk worden versterkt als het gaat om het beleid van het Rijk dat betrekking heeft op het decentraal bestuur. Het nieuwe kabinet maakt de minister van BZK verantwoordelijk voor de coördinatie van Rijksbeleid richting het decentraal bestuur en regio's.[48] De minister van BZK is steeds medeondertekenaar van wetten die de decentrale overheden rechtstreeks raken in hun takenpakket, financiën en bevoegdheden.[49] Dit houdt bijvoorbeeld in dat toedeling van taken door vakdepartementen aan decentrale overheden niet kan zonder instemming van de minister van BZK. De versterking van de stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK dient naast het doel van het coördineren van het Rijksbeleid, ook het doel om de rol als hoeder van het decentrale bestuur richting het Rijk beter te vervullen en processen over regionale opgaven 'van onderop' te ondersteunen. Onder meer door goed te luisteren naar regio's. Maak daarom

48 De Raad sluit aan bij de ideeën van Douwe Jan Elzinga over een Wet op het decentraal bestuur (zie onder meer: https://vng.nl/nieuws/vng-presenteert-eerste-proeve-nieuwe-wet-decentraal-bestuur, geraadpleegd 1 juni 2021) die betrekking hebben op een bredere aanpak voor nieuwe verhoudingen in het openbaar en decentraal bestuur.

49 Vergelijk Raad van State, 2021.

de minister van BZK scherper dan nu verantwoordelijk voor het stelsel van interbestuurlijke samenwerking, met als doel het vergemakkelijken van de samenwerking tussen decentrale overheden en het Rijk.[50]

50 Dit is ook het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur in zijn onlangs verschenen adviesrapport Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking, mei 2021(b).

Literatuur

Berg, C.F. van den, *Transforming for Europe: The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*, 2011

Berg, C.F. van den, S. Dreef en S. Clemens, *Uitgelicht: interbestuurlijke samenwerking,* in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van bestuur 2020*, Den Haag, februari 2021

Berg, C.F. van den, en H. Lelieveldt, *Zo kan het wél. Regioprovincies slimmer bestuurd: de casus Fryslân en Zeeland*, Montesquieu Instituut, Den Haag, 2021

Boogers, M.J.G.J.A., *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert* (oratie), Universiteit Twente, Enschede, 17 oktober 2013

Boogers, M.J.G.J.A. en G.H. Reussing, *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie*, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 2, 2019

Cordeweners, T., *Dwars door Nederland. Ruimtelijke verschillen in beeld*, Den Haag, 27 januari 2020

De Gelderlander, *Gemeente zit in zóveel samenwerkingsverbanden dat niemand ze meer controleert: 'Ondemocratisch en ernstig'*, 2 april 2021.

Financieel Dagblad, *Amsterdam moet zijn arrogantie jegens buurgemeenten afschudden,* 3 januari 2021

Fraanje, M.J. en J.M.M. Polman, *Trots over slagkracht, zorgen over democratie en rechtsstaat*, Platform O, 22 juni 2020

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van het bestuur 2020*, Den Haag, februari 2021

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, *Leren van doen. Ervaringen met samenwerken in het IBP*, Den Haag, 2020

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, *Raad in verbinding in de regio. Raadsledenonderzoek over de verbinding tussen raadsleden in de regio en hun gemeenteraad*, Den Haag, 2017

NRC, *De veiligheidsregio bepaalt steeds meer, 'die ontwikkeling gaat een keer schuren'*, 12 januari 2021

Programmastart IBP, *Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda*, Overhedenoverleg van 14 februari 2018

PROOF Adviseurs en Kwink Groep, *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020*, Den Haag, mei 2020

Raad van State, *voorlichting No.W04.20.0440/I/V0*, Den Haag, 24 maart 2021

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Legio voor de regio. Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken,* Den Haag, februari 2003

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Bestuur op maat Advies over middenbestuur,* Den Haag, november 2006

Raad voor het Openbaar Bestuur, *De gedifferentieerde eenheidsstaat. Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur*, Den Haag, mei 2007

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het einde van het blauwdrukdenken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur,* Den Haag, april 2010

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, Den Haag, januari 2015

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, Den Haag, december 2015

Raad voor het Openbaar Bestuur, *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag, april 2016

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Eerst de politiek dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*, Den Haag, januari 2017

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst,* Den Haag, maart 2020

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen,* Den Haag, maart 2021(a)

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*, mei 2021(b)

Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor de Financiële Verhoudingen, *Autonoom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie,* Den Haag, augustus 2005

Regeerakkoord 2017–2021, *Vertrouwen in de toekomst*, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017

Rekenkamer Oost-Nederland, *Handvatten PS voor netwerksturing*, Deventer, juni 2016

Reussing, G.H., M.J.G.J.A. Boogers en S.A.H. Denters, *Gemeenteraden en regionale samenwerking*, in: Vollaard, J.P., G. Boogaard, J.Th.J. van den Berg en M.J. Cohen (red.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam, 2018

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid*, Den Haag, september 2020

Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 513, nr. 4

Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 XVI, nr. 112

VNG Magazine 15, *Keuzes nodig in binnenlands bestuur*, 5 oktober 2018

VNG Magazine 20, *Democratische vernieuwing in Fryslân – Korset van Thorbecke moet losser*, 18 december 2020

Volkskrant, *Rijk, provincie en gemeente besturen ons land en, o ja, 32 andere soorten bestuur. Stop de verrommeling*, 3 maart 2021

Yesilkagit, A.K., *Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur*, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Gebundeld perspectief. Decentraal bestuur nader geduid*, Den Haag, januari 2021

BIJLAGE I **Adviesaanvraag**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk

Kenmerk
2020-0000509123

Uw kenmerk

Datum 28 AUG 2020
Betreft Adviesaanvraag over het organiseren van regionale opgaven

Geachte raad,

Een van de rode draden door discussies over het openbaar bestuur in Nederland is de vraag wat de meest passende schaal is om het bestuur te organiseren. Tegelijkertijd laat de geschiedenis zien dat Nederland – ondanks die terugkerende vraag – geen traditie heeft van grootschalige bestuurlijke veranderingen. Eerder is er sprake van een incrementeel pad van veranderingen, zoals ook de Raad van State in 2016 heeft geschetst.[1] Aan het Nederlandse openbaar bestuur zoals wij dat vandaag de dag kennen – met een hoofdstructuur en een scala aan hulpstructuren – ligt dan ook geen alles omvattend "grand design" ten grondslag. Het is veeleer de optelsom van (sectorale) keuzes gemaakt door decentrale overheden en de wetgeve+r, binnen het grondpatroon dat door Rudolf Thorbecke ooit is uitgedacht. Op die manier is het openbaar bestuur in Nederland ook steeds in staat gebleken om zich in vorm en organisatie aan te passen aan nieuwe maatschappelijke opgaven.

Toch dringt zich steeds nadrukkelijker de vraag op, of het bestuur zich op deze wijze (nog steeds) voldoende kan aanpassen aan nieuwe vraagstukken waar het zich voor gesteld ziet. De "regio" is voor een groeiend aantal opgaven de passende schaal om maatschappelijke opgaven op te pakken, waardoor ook de noodzaak tot regionale samenwerking groeit. Een relatief recente trend daarbij is dat er behoefte ontstaat aan vormen van regionale belangenafweging in plaats van besluitvorming door het bijeenbrengen van lokale belangen. Dit is op verschillende vlakken zichtbaar. Enkele voorbeelden zijn:

- In de jeugdzorg en het beschermd wonen wordt gezocht naar governance arrangementen om bovengemeentelijke sturing op het zorglandschap mogelijk te maken;
- In regionale energiestrategieën moet gezamenlijk worden gewogen waar en welke duurzame energiebronnen te plaatsen;
- Diverse regio's hebben een regionale economische of investeringsagenda uitgewerkt, op basis waarvan zij gezamenlijk publieke middelen inzetten;

[1] Raad van State: Vierde periodieke beschouwing op de interbestuurlijke verhoudingen, "En nu verder!" (2016)

Pagina 1 van 5

Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum

Kenmerk
2020-0000509123

- In het kader van de Omgevingswet zal ook een behoefte ontstaan om op regionale schaal tot ruimtelijke afwegingen te komen;
- De coronacrisis en het bestrijden van ondermijnende criminaliteit laten zien dat ook in het veiligheidsdomein de behoefte aan regionale afweging van belangen groeiende is.

Bij sommige opgaven, zoals de woningbouwproductie of de ontwikkeling van bedrijventerreinen, heeft de provincie een rol op grond van haar bevoegdheden en deze is dan ook adequaat democratisch gelegitimeerd. In veel andere beleidsdomeinen heeft de provincie een minder sterke rol, waardoor het soms een zoektocht is om tot een passende (regionale) governance te komen die én de gewenste afweging op het juiste schaalniveau faciliteert én voldoende democratisch is gelegitimeerd.

Hoewel het belang van "de regio" groeit, is de regio geen vastomlijnde (geografische) eenheid, maar een fluïde schaal die zich doorgaans tussen gemeente en provincie bevindt. Voor elke opgave of vraagstuk kan de passende regionale schaal ook weer anders zijn. De Regioatlas (www.regioatlas.nl) maakt dit duidelijk zichtbaar. En ondanks dat het ogenschijnlijk ook steeds lukt om voor afzonderlijke opgaven een passende governance te vinden binnen het bestaande kader van organieke wetten, klinkt inmiddels steeds luider de vraag of gemeenten nog voldoende grip hebben op of sturing kunnen geven aan het samenstel van samenwerkingsverbanden en daarmee op de realisatie van hun maatschappelijke opgaven. Met de hiervoor genoemde voorbeelden in het achterhoofd, verwacht ik voor de toekomst een verdere groei van opgaven waarvoor regionale samenwerking noodzakelijk of gewenst is. Omdat ik het vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit en effectiviteit ook belangrijk vind dat er politieke sturing mogelijk is op al die opgaven, rijst de vraag hoe dit binnen ons bestuurlijk bestel te organiseren.

Tegen die achtergrond zou ik graag uw advies ontvangen over hoe de aanpak van het geheel aan regionale opgaven effectief en democratisch gelegitimeerd kan worden georganiseerd binnen ons bestuurlijk bestel.

Ik wil uw advies graag bundelen met de opbrengsten van enkele andere trajecten over samenhangende vraagstukken, zodat mijn ambtsopvolger in de volgende Kabinetsperiode goed voorbereid aan de slag kan. De trajecten betreffen in ieder geval:

- Het advies van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen (verwacht: september 2020);
- De opbrengsten van de bestuurlijke ronde langs de provincies over de vraagstukken die ik heb geagendeerd in mijn Kamerbrief over de Toekomst van het Openbaar Bestuur (verwacht: december 2020);
- De opbrengsten van de aan de Kamer beloofde gespreksronde die ik zal starten over een passende regionale samenwerking in het sociale domein.[2] (verwacht: januari 2021)

[2] Kamerbrief "Perspectief voor de Jeugd" d.d. 20 maart 2020, Kamerstuk 31839-723

Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum

Kenmerk
2020-0000509123

Vraagstukken rondom de regio
In het navolgende schets ik enkele deelvraagstukken die deze adviesaanvraag inkaderen en/of inkleuren. Per vraagstuk heb ik een of enkele deelvragen geformuleerd.

Decentralisatieparadox
Het subsidiariteitsbeginsel is één van de ordenende principes van ons bestuurlijk bestel. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit een bepaling in de Gemeentewet, die mij opdraagt decentralisatie te bevorderen. Daarnaast spreken we over gemeenten vaak als "de eerste overheid", waar onder andere de connotatie bij hoort dat taken bij voorkeur bij gemeenten worden belegd. Nog weer anders geformuleerd geldt in Nederland het uitgangspunt dat taken in beginsel bij gemeenten dienen te worden belegd, tenzij dat niet doelmatig of doeltreffend is. Dat uitgangspunt betekent echter nog niet dat alle taken daarmee op hun optimale schaal zijn belegd. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de veelheid aan samenwerkingen die gemeenten (al dan niet op aandringen van het Rijk) hebben ingericht ten behoeve van een doelmatige en/of doeltreffende taakuitvoering. Daarnaast is er ook sprake van de zogenaamde "decentralisatieparadox"; het verschijnsel dat gemeenten zich genoodzaakt voelen om op te schalen, zodat zij beter in staat zijn nieuwe gedecentraliseerde taken (dichterbij de inwoners) kunnen uitvoeren. Het zijn tekenen dat de gemeentelijke schaal niet voor alle taken altijd de beste schaal is.
Dit roept de vraag op of "decentraliseren, tenzij…" er voldoende toe leidt dat taken op de meest passende schaal worden belegd? In het verlengde daarvan is wat mij betreft ook de vraag gerechtvaardigd of te decentraliseren taken altijd op dezelfde manier bij alle gemeenten moeten worden belegd.

Regionale sturing en afwegingen
Met inmiddels vijf jaar ervaring met de decentralisaties in het sociaal domein, wordt voorzichtig zichtbaar dat in de verschillende stelsels niet is voorzien in een regionale regiefunctie.[3] Dat is op zichzelf logisch, omdat alle gemeenten in gelijke mate verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken. Het gevolg is evenwel dat de gemeenten daarmee in gezamenlijkheid moeten sturen op het in stand houden van een gezond en divers regionaal zorglandschap. In het bijzonder bij de meer specialistische zorgvormen (met een relatief groot verzorgingsgebied), blijkt die collectieve verantwoordelijkheid met een grote groep gemeenten lastig te organiseren.
Daarnaast vergt ook het invullen van het collectieve opdrachtgeverschap voor meer specialistische zorgvormen van gemeenten een extra inspanning in de samenwerking. Doordat er een beperkt aantal aanbieders is, vraagt het soms een regionale afweging ten aanzien van welke zorgvormen in te kopen. Aanbieders kunnen immers niet altijd kosteneffectief alle maatwerkvoorzieningen aanbieden die individuele gemeenten wensen.
Verder kan er sprake zijn van een scheve relatie tussen zorgaanbieders en gemeenten als gevolg van de schaal waarop aanbieders zich hebben georganiseerd. De kennis en kunde die aanbieders bijgevolg hebben weten te

[3] Iets vergelijkbaars is overigens zichtbaar bij de Regionale Energiestrategieën, hoewel daar soms provincies een meer regisserende rol hebben gekregen;

organiseren, kan maar in beperkte mate worden gematcht door gemeenten. Dit maakt het lastig voor gemeenten om een kritische counterpart te zijn voor zorgaanbieders, waardoor voor de aanbieders de prikkel klein is om innovaties of kostenbesparingen te realiseren.
Dit overziend rijst de vraag hoe tot een effectieve sturing te komen waarvoor de wetgever weliswaar de verantwoordelijkheid bij gemeenten heeft belegd, maar die (op onderdelen) een politieke afweging en/of organisatorische aanpak vragen op een bovengemeentelijke schaal. De optelsom van lokale belangen en inzet maakt immers nog niet dat er sprake is van een regionale afweging of aanpak.

Multilevel governance en congruentie
Weliswaar zijn gemeenten voor de taken waarvoor zij een samenwerking aangaan verantwoordelijk (en dus aanspreekbaar), maar voor veel taken zijn gemeenten ook afhankelijk van samenwerking in de regio. En soms zelfs van samenwerking op nog grotere schaal. Dit brengt inherente beperkingen met zich mee ten aanzien van de aansturing en democratische legitimatie, ondanks dat hiervoor duidelijke mechanismen voor zijn vastgelegd (in onder andere de Wet gemeenschappelijke regelingen). U hebt eerder geadviseerd over de mogelijkheden om de aansturing en legitimiteit van samenwerking te versterken[4] en ik heb daartoe ook een voorstel tot aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen in voorbereiding. Toch blijft de vraag of dit, alles bijeen genomen, in alle gevallen de meest effectieve manier is om maatschappelijke opgaven op te pakken en of de mogelijkheden van democratische sturing zich voldoende verhouden tot het gewicht van de opgaven.

Het gedachtegoed van het multilevel governance biedt hier wel oplossingen voor. Elke opgave kent immers zijn eigen optimale schaal en gemeenten moeten 'dansen tussen de schalen' om de beste (integrale) oplossingen voor hun inwoners georganiseerd te krijgen. Daar staat tegenover dat gemeenten die vaker in dezelfde samenstelling met elkaar samenwerken, makkelijker elkaar 'iets gunnen' en daardoor tot effectievere of efficiëntere samenwerking komen. Vanuit die optiek zou meer congruentie in samenwerkingsverbanden mogelijk kunnen bijdragen aan het effectief realiseren van opgaven.
Dat roept dan de vraag op of en in welke mate congruentie gewenst is (welke schaal/buitengrenzen, welke beleidsdomeinen) en in hoeverre dat dan vervolgens een (nieuw) bestuurlijk (en/of financieel) arrangement vraagt dat past bij het gewicht van de taken die zouden worden gebundeld.

Tot slot
De bovenstaande (deel-)vraagstukken zijn de meest concrete aanleiding om tot deze adviesaanvraag te komen, maar er zijn wellicht ook nog andere relevante invalshoeken te benoemen. Bij deze wil ik u dan ook van harte uitnodigen om die in het advies te betrekken, indien u van mening bent dat het kan bijdragen aan de discussie over het centrale vraagstuk: Hoe de aanpak van het geheel van regionale opgaven het beste binnen ons bestuurlijk bestel te organiseren. Waar dat meerwaarde biedt, zou ik mij ook kunnen voorstellen dat u uw advies (deels) differentieert naar de verschillende beleidsdomeinen van regionale opgaven.

[4] Raad voor het Openbaar Bestuur: "*Wisselwerking*", 2015

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum

Kenmerk
2020-0000509123

Verder wil ik u verzoeken om in uw advies concrete handelingsperspectieven te schetsen voor mij en/of andere betrokken stakeholders. Ik denk daarbij aan keuzes die gemaakt zouden moeten worden over de verdere ontwikkeling van de regio binnen het openbaar bestuur, het al dan niet invoeren van nieuwe vormen van samenwerking en bestuur en/of het aanpassen van taakverdeling en werkwijzen. Idealiter sluit u hierbij aan op, of kunt u voortbouwen op de voornoemde andere trajecten over deze thematiek.

Gegeven mijn wens om uw advies te bundelen met de opbrengsten van de hiervoor genoemde trajecten, wil ik u verzoeken uw advies uiterlijk in het eerste kwartaal van 2021 af te ronden.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

Pagina 5 van 5

BIJLAGE II Democratische legitimiteit[51]

David Easton stelde in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw op basis van empirisch onderzoek dat legitimiteit wordt bereikt door a: effectief te zijn, b: dingen te doen die burgers belangrijk vinden, c: zorgvuldig te handelen. De politicoloog Fritz Scharpf maakt een conceptueel onderscheid tussen verschillende soorten van democratische legitimiteit: *input*-, *troughput*- en *outputlegitimiteit*. Zijn *input*georiënteerde theorie waardeert de legitimiteit van een politiek systeem naar de wijze waarop deze een uitdrukking vormt van de wil van het volk of de politieke gemeenschap. Vanuit het inputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze de algemene wil weerspiegelen. In dit perspectief staan de burgers centraal. Bij inputlegitimiteit gaat het er om dat belangentegenstellingen op een zinvolle en democratische wijze leiden tot regelgeving en beleid. Het begrip inputlegitimiteit wordt vaak uitgelegd als *government **by** the people*.

Verwant aan inputlegitimiteit is *throughputlegitimiteit*. Dit concept verwijst naar de kwaliteit van het proces waarmee besluitvorming tot stand komt. Niet de input of de uitkomsten, maar de transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van structuren en procedures staat hierbij voorop. In deze vorm van proceslegitimiteit zijn de billijkheid, redelijkheid en rechtmatigheid van het besluitvormingsproces zelf de voornaamste bron van legitimiteit. Procedurele vormen van legitimiteit hebben steeds te maken met *checks and balances* in en ordentelijkheid van het besluitvormingsproces.

Ten slotte zijn theorieën die legitimiteit waarderen aan de hand van de door het systeem geleverde prestaties, de *output*. Daarbij draait het om zaken als de onbetwistheid van de macht, het gemeenschappelijk goed en het economisch welzijn. De output van een politiek systeem moet steeds een bijdrage leveren aan deze categorieën. Vanuit het outputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze effectief het algemeen welzijn bevorderen. Bij outputlegitimiteit is de vraag of op redelijke termijn tot de voor betrokkenen gewenste resultaten kan worden gekomen. Outputlegitimiteit krijgt vaak het etiket *government **for** the people*.

Aan de soorten democratische legitimiteit die Scharpf onderscheid is een vierde vorm toe te voegen: *feedbacklegitimiteit*. Deze vorm bestaat uit twee democratische eisen: verantwoording en terugkoppeling. Bij verantwoording

51 Deze bijlage is een bewerking van Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015.

wordt aan democratische organen en kiezers over de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen rekenschap afgelegd. Verantwoording versterkt de democratische legitimiteit omdat het bijdraagt aan de mogelijkheden om het overheidsoptreden te beoordelen en zo nodig bij te sturen. Bij terugkoppeling gaat het om een goede verwerking van signalen uit de omgeving en een goede vormgeving van de relatie met belanghebbenden. De feedbacklegitimiteit wordt bepaald door de wijze waarop er verantwoording wordt afgelegd over de uitkomst van het besluitvormingsproces en de kwaliteit van de terugkoppeling.

Terugkerend vraagstuk bij het democratisch gehalte van regionaal bestuur is of de representatieve democratie (nog) volstaat. De belangrijkste knelpunten in kaart zijn te verdelen in vier categorieën:

1. Participatie en representatie
2. Politiek primaat en controle/kaderstelling
3. Effectiviteit/efficiëntie en responsiviteit
4. Verantwoording en terugkoppeling

De indeling is niet absoluut, sommige knelpunten kennen raakvlakken met twee of meer categorieën.

Participatie en representatie (inputlegitimiteit)

Democratie en bestuur ontwikkelen zich in tegengestelde richtingen: het zwaartepunt van de lokale democratie verschuift naar het sublokale, het niveau van buurt, wijk of dorpskern, terwijl tegelijkertijd het bestuurlijke zwaartepunt steeds meer verschuift naar de regio.

Verlengd lokaal bestuur is een indirecte vorm van democratische legitimiteit via gemeenteraden of provinciale staten. Burgers kiezen gemeenteraadsleden en provinciale statenleden, maar kunnen niet het bestuur van een samenwerkingsverband kiezen. Het bestuur wordt gevormd uit de burgemeesters, wethouders en/of gemeenteraadsleden van de deelnemende gemeenten (c.q. provincies). In het bestuur van samenwerkingsverbanden worden belangrijke richtinggevende beslissingen genomen die alle deelnemende besturen raken. De stemverhoudingen binnen het samenwerkingsverband spelen daarin een rol, wat effect heeft op de invloed van gemeenten of provincies op de besluitvorming in het samenwerkingsverband. De besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken op regionale niveau raken burgers desalniettemin direct. De afstand tussen gemeenteraden en provinciale staten en samenwerkingsverbanden en daarmee ook de afstand tussen burgers en samenwerkingsverbanden dreigt echter te groot te worden. De vraag is of het bestuur zo nog wel voldoende bij de behoeften van burgers kan aansluiten.

Politiek primaat en controle/kaderstelling (throughputlegitimiteit)

Democratische legitimiteit in de praktijk van het regionaal bestuur is een worsteling van de gemeenteraad en provinciale staten met zijn rol als kadersteller en controleur. Uit onderzoek van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden uit begin 2014 blijkt dat zeven van de tien gemeenteraadsleden het toenemende aantal regionale samenwerkingsverbanden een bedreiging voor de lokale democratie vindt.

Regionaal bestuur heeft volgens sommigen geleid tot een nogal ondoorzichtige structuur waarin onduidelijk is welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is. Lokale en regionale bestuurders en hun maatschappelijke partners klagen over wat wel genoemd wordt 'bestuurlijke spaghetti' en 'bestuurlijke drukte': het grote aantal regionale besturen zou de effectiviteit en de democratische controle in de weg staan.

Samenwerkingsverbanden zijn vormen van verlengd lokaal bestuur, maar soms lijkt er sprake van *verlegd* lokaal bestuur. Bij *verlengd* lokaal bestuur zet het gemeentebestuur samenwerking zelfverzekerd in als strategie om gemeentelijke doeleinden te bereiken, maakt het binnen samenwerking zelfstandig keuzes om gemeentelijke of provinciale doeleinden te bereiken en stuurt het de samenwerking zelfbewust en actief aan. Bij *verlegd* lokaal bestuur stelt het gemeente- of provinciebestuur zich – al dan niet door omstandigheden gedwongen – afhankelijk op en heeft het geen goed zicht op de doelen van de samenwerking, accepteert het afwachtend de diensten van de samenwerking en is het afhoudend ten opzichte van de samenwerking in relatie met de gemeente.

De financiering van samenwerkingsverbanden wordt als problematisch ervaren. Gemeenteraden merken dat ze, behalve een jaarlijkse bemoeienis met de omvang, weinig invloed hebben op de begroting van een samenwerkingsverband en dat daarmee het algemene budgetrecht van de gemeenteraad in de knel komt. De verantwoording en de controle zijn indirect. De gemeentelijke uitgaven voor samenwerkingsverbanden zijn bovendien inflexibel en verplicht, wat in geval van financiële problemen beperktere mogelijkheid tot bijsturing op gemeentelijk niveau geeft.

Effectiviteit/efficiëntie en responsiviteit (outputlegitimiteit)

Uitvoering op afstand door middel van regionale samenwerkingsverbanden wordt vaak gedreven door doelmatigheid. Gezamenlijke inkoop van bijvoorbeeld zorg door een samenwerkingsverband is efficiënter en goedkoper dan dat alle wethouders los van elkaar zorg gaan inkopen. Maar het proces ont-

trekt zich aan directe invloed van de diverse gemeenteraden, zoals we hierboven zagen. De vraag is hoeveel democratische legitimiteit effectieve en efficiënte uitvoering mag kosten.

De verdeling van de financiële bijdrage over deelnemende gemeenten aan een samenwerkingsverband kan tot controverse leiden, net als de besteding van de gelden door het samenwerkingsverband. Op het regionale niveau zijn uitgaven niet altijd in overeenstemming met de lokale behoeften. En budgetstromen zijn ondoorzichtig, welk potje wordt waaraan besteed? Dit alles terwijl het financieel toezicht op samenwerkingsverbanden door de provincie marginaal wordt ingevuld, terwijl eventuele problemen grote effecten op de individuele gemeenten kunnen hebben.

Het toegenomen belang van regionaal bestuur is van invloed op de financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden. Bekostiging via een specifieke uitkering, rechtstreekse toedeling van rijksbijdragen aan regionale samenwerkingsverbanden of aan centrumgemeenten kunnen op gespannen voet staan met de uitgangspunten in de financiële verhoudingenleer. Wat betreft de financiële verhoudingen speelt de vraag of de decentralisaties leiden tot dusdanige versterking van regionale samenwerkingsverbanden, dat er een echte regionale (tussen)laag komt waarbij de verleiding ontstaat deze rechtstreeks te bekostigen. Wanneer daarvan sprake is, dan kan dat van invloed zijn op de besluitvorming over de middelen die aan regionale samenwerkingsverbanden worden toebedeeld: door de gemeente of door het Rijk.

Verantwoording en terugkoppeling (feedbacklegitimiteit)

De bestuurlijke macht wordt in toenemende mate opgedragen aan niveaus die niet samenvallen met het niveau waarop de openbaar bestuurders voor het grootste deel van hun tijd werkzaam zijn. Voor volksvertegenwoordigers is het lastig het overzicht te behouden. Als gevolg van de afstand en het feit dat het regiobestuur geen directe verantwoording aflegt aan het volksvertegenwoordigende lichaam, dreigen verantwoordingsprocessen in het gedrang komen. De Wgr schept weliswaar formeel het verantwoordingskader, maar de praktijk lijkt toch weerbarstig.

Volksvertegenwoordigers zijn niet altijd tevreden over de informatie vanuit de regionale samenwerkingsverbanden. Informatie is te algemeen van aard of biedt geen zicht op de realisatie van lokale doelenstellingen. Daar staat tegenover dat volksvertegenwoordigers niet altijd voldoende actief zijn bij het formuleren van eisen aan de informatievoorziening. Deze situatie zet niet alleen de adequate politieke controle maar ook andere vormen van toezicht zoals controle door decentrale rekenkamers onder druk.

Slotsom

Gemeenten, provincies en waterschappen zoeken de samenwerking op voor het uitvoeren van taken. Dat doen ze vaak vanuit het oogpunt van doeltreffendheid. Vanuit het perspectief van democratische legitimiteit is bij regiobestuur de afstand tussen bestuur en taakuitvoering groter dan in het geval dat een gemeente of provincie een bepaalde taak zelf uitvoert. Afstand tot het bestuur impliceert het deels afstaan van zeggenschap en sturing. Samenwerking voelt ook ongemakkelijk: volksvertegenwoordigingen en colleges ervaren afstand en kunnen daardoor voor hun gevoel onvoldoende sturen op wat er in de samenwerking gebeurt. Dat tast de democratische legitimiteit aan van de regionale samenwerking.

Goed bestuur hoort democratisch gelegitimeerd te zijn. Wanneer democratische legitimiteit van regionaal bestuur gebrekkig is, kan het voorkomen dat de burgers uit de samenwerkende gemeenten of provincies de output van het samenwerkingsverband niet langer accepteren. Aanspreekbaar is echter alleen de gemeenteraad of provinciale staten die op hun beurt beperkte sturingsmogelijkheden hebben. Deze situatie heeft ook zijn weerslag op de relatie tussen burger en bestuur.

BIJLAGE III **Differentiatie**[52]

Differentiatie is alleen aan de orde wanneer daarmee het probleemoplossende vermogen van het openbaar bestuur toeneemt. Als schaal en congruentie niet tot oplossingen leidt voor de inrichting van het openbaar bestuur, komt de mogelijkheid van differentiatie in beeld. De Raad onderscheidt drie vormen van differentiatie.

Differentiatie in (uitvoering van) *beleid* op lokaal niveau is het resultaat van decentralisatie en lokale autonomie, dan wel van beleidsvrijheid van gemeenten bij medebewind. Deze vorm is aangewezen wanneer men generiek ruimte wil scheppen voor maatwerk en een integrale aanpak van problemen op decentraal niveau. Om deze vorm van differentiatie mogelijk te maken moet worden gedacht aan het vergroten van de lokale autonomie, het verruimen van de beleids- en bestedingsvrijheid bij medebewind en het vergroten van het lokale belastinggebied. Differentiatie in beleid op lokaal niveau kan (en mag) leiden tot lokale verschillen in voorzieningenniveau.

Het Rijk beschikt over de mogelijkheid om bij of krachtens de wet bepaalde taken, bevoegdheden en middelen selectief toe te kennen aan gemeenten c.q. provincies.: een 'opgelegde' vorm van *(taak)differentiatie*. Deze vorm is aangewezen wanneer het Rijk bepaalde taken, bevoegdheden en middelen aan bepaalde gemeenten selectief wil toewijzen. Er wordt dan bewust 'verschil gemaakt'. Het argument daarvoor kan zijn dat het beleid te kostbaar wordt wanneer geen onderscheid zou worden gemaakt. Of dat het efficiënter is om middelen geconcentreerd in te zetten in plaats van over de hele linie. Of dat een taak een bepaalde bestuurskracht vereist die niet in alle gemeenten aanwezig is. Of dat een specifieke situatie om bijzondere, gevoelige bevoegdheden vraagt die de politiek niet generiek aan alle gemeenten wil toekennen. Problemen doen zich immers niet overal, of niet overal in dezelfde mate voor, omstandigheden verschillen, en op zichzelf is er niets tegen het ongelijk behandelen van ongelijke gevallen.

De bestuurlijke inrichting van Nederland kenmerkt zich door uniformiteit. Er is bijna geen verschil in de bestuurlijke inrichting van gemeenten en provincies. Met differentiatie in de *bestuurlijke inrichting* van decentrale overheden moet terughoudendheid worden betracht. Deze vorm van differentiatie raakt immers aan de kernelementen van het openbaar bestuur, die grondwettelijk

52 Vergelijk Raad voor het Openbaar Bestuur, 2007.

zijn verankerd. Deze vorm van differentiatie kan het antwoord zijn op problemen in de sfeer van de politieke relatie tussen burger en bestuur, kiezer en gekozene. Een voorbeeld is binnengemeentelijke decentralisatie door middel van stadsdelen.

Bij differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid (taakdifferentiatie) of bij differentiatie in de bestuurlijke inrichting treden er spanningen op met de (uniforme) uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet.

Een verfijndere indeling naar de dimensies waarop differentiatie zich voor kan doen, is het onderscheid naar beleidsdifferentiatie, taakdifferentiatie, uitvoeringsdifferentiatie en institutionele differentiatie.

Van *beleidsdifferentiatie* is sprake als niet overal in Nederland hetzelfde rijksbeleid geldt. Een voorbeeld van beleidsdifferentiatie in de Rotterdamwet. Deze wet geeft gemeenten waar de leefbaarheid onder druk staat de bevoegdheid om inkomenseisen te stellen aan woningzoekenden. Beleidsdifferentiatie maakt het mogelijk om in geselecteerde delen van Nederland overheden taken en bevoegdheden te geven om de economie te stimuleren.

Taakdifferentiatie is de selectieve toewijzing van taken aan decentrale overheden bij wet door de nationale wetgever. Bij taakdifferentiatie gaat het bijvoorbeeld over het toebedelen van taken zoals maatschappelijke opvang of vrouwenopvang aan centrumgemeenten. Taakdifferentiatie betekent dat wettelijke taken verschillen tussen gemeenten en tussen provincies. De economische ratio achter taakdifferentiatie is gelegen in doelmatigheid en effectiviteit.

Van *uitvoeringsdifferentiatie* is sprake als gemeenten en provincies onderling verschillen in de manier waarop zij hun wettelijke taken uitvoeren. Een bestuursorgaan kan een taak zelf doen, deze uitbesteden aan een andere gemeente of aan een publieke of private organisatie, voor de uitvoering samenwerken met andere gemeenten of private partijen, enzovoort. Uitvoeringsdifferentiatie leidt in principe niet tot verschillen in voorzieningenniveau.

Bij *institutionele differentiatie* is er sprake van lokale verschillen in de bestuurlijke inrichting, bijvoorbeeld als in sommige gebieden de provinciale bestuurslaag afwezig is of juist een bestuurslaag is toegevoegd als deelgemeente. Institutionele differentiatie kan ook betrekking hebben op andere institutionele arrangementen, zoals de regels bij de benoeming van de burgemeester (direct gekozen in sommige gemeenten en benoemd in andere) of bij de afbakening van de wettelijke bevoegdheden van de burgemeester (beperkt mandaat in sommige gemeenten, ruim mandaat in andere).

BIJLAGE IV Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Drs. J.M.M. (Han) Polman, voorzitter
Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland

Prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer, vice-voorzitter
Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen

Universiteit Prof. dr. C.F. (Caspar) van den Berg
Hoogleraar Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân

Dr. E.M. (Martiene) Branderhorst
Algemeen directeur, Gemeente Den Haag

Prof. mr. dr. F.J. (Frank) van Ommeren
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit te Amsterdam

H. (Huri) Sahin
Accountmanager Zuid-Holland bij het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie

Drs. P.J. (Peter) Verheij
Wethouder, Gemeente Alblasserdam

Drs. C.J.G.M. (Kees Jan) de Vet
Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta

Dr. M.W.M. (Miranda) de Vries
Burgemeester, Gemeente Etten-Leur

Drs. P.J.M. (Peter) Wilms
Tijdelijk raadslid, Economisch consultant publieke sector