



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Kiezen tussen doeltreffendheid, doelmatigheid en draagvlak

Bolhuis, W.D.

Citation

Bolhuis, W. D. (2022). Kiezen tussen doeltreffendheid, doelmatigheid en draagvlak. In *Brede welvaart, grote opgaven! Over de bestuurlijke en financiële vraagstukken rond regionale verschillen in brede welvaart en regionale opgaven* (pp. 71-83). Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3564413>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3564413>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

BREDE WELVAART, GROTE OPGAVEN!

OVER DE BESTUURLIJKE EN FINANCIËLE
VRAAGSTUKKEN ROND REGIONALE
VERSCHILLEN IN BREDE WELVAART EN
REGIONALE OPGAVEN



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 Raad. 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](https://twitter.com/Raad_ROB)

Inhoud

Voorwoord	3
Enkele inleidende bespiegelingen op de essays <i>Mr. G.A. (Gerber) van Nijendaal</i>	7
Regionale planning als het koken van snert <i>Prof. dr. A.M. (Marijn) Molema</i>	14
Ontwikkeling van ons ommeland; samen voor brede welvaart in stad en land <i>Prof. dr. ir. B.B. (Bettina) Bock</i>	20
Ruimte voor brede welvaart <i>Prof. dr. H.L.F. (Henri) de Groot</i>	29
It's the economy politics, stupid: het Rijk en de spreiding van welvaart over het land <i>Dr. E. (Evert) Meijers</i>	35
Deal or no deal: samenwerken tussen Rijk en regio bij het bevorderen van brede welvaart <i>Dr. A.B.R. (Anet) Weterings, M.M.E.C.L. (Marieke) van der Staak, MSc en prof. dr. E. (Edwin) Buitelaar</i>	49
Van catenaccio naar combinatievoetbal De regio als vliegwiél voor vernieuwde financiële verhoudingen <i>Dr. N.A.C. (Ard) Schilder</i>	56
Recht doen aan verschil <i>J. (Josse) de Voogd</i>	63
Kiezen tussen doeltreffendheid, doelmatigheid en draagvlak <i>Dr. W.D. (Wimar) Bolhuis</i>	71
Wat is er aan de rand? Het kwetsbare ontwikkelingsperspectief van perifere regio's in Nederland <i>Prof. dr. ir. J. (Joks) Janssen en drs. J.F.L.M.M. (John) Dagevos</i>	84
<i>Bijlage I</i> Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	96

Kiezen tussen doeltreffendheid, doelmatigheid en draagvlak

Dr. W.D. (Wimar) Bolhuis⁹

1 Aanleiding

Het coalitieakkoord van Rutte IV beoogt drie grote maatschappelijke opgaven aan te pakken: het klimaatprobleem, de stikstofvervuiling en de woningnood. Daartoe zijn vele tientallen miljarden euro's gereserveerd om in de komende 15 jaar te spenderen aan beleid voor de klimaattransitie, de stikstofaanpak en de woningbouw. Een deel hiervan moet worden uitgegeven via speciale fondsen, zoals het nieuwe Klimaat- en transitiefonds gevuld met € 35 miljard, het Stikstof-fonds met € 25 miljard, het Mobiliteitsfonds met € 8,4 miljard, het voortgezette Volkshuisvestingsfonds met € 0,6 miljard en de Regio Deals-pot met € 0,9 miljard (Bureau Kabinetsformatie, 2021a; b). Met de aankondiging van dit radicaal expansieve begrotingsbeleid en de specifieke fondsen geeft de nieuwe regering het signaal af dat het menens is.

Voor de vormgeving en uitvoering van praktisch beleid is de centrale overheid vanzelfsprekend zeer afhankelijk van de 12 provincies, 345 gemeenten en 21 waterschappen. Rutte IV kondigt aan om in overleg te treden met de decentrale overheden over de precieze verdeling en besteding van de gelden. Mijns inziens staat het huis van Thorbecke op gespannen voet met het maken en uitvoeren van doeltreffend, doelmatig en gedragen beleid op de drie opgaven. De startvraag voor een beleidsmaker zou zijn *wat een juiste taak is en wat het juiste niveau van uitvoering voor de taak is*. Bepaalde taken vragen om een groter schaalniveau dan de huidige gemeenten en andere taken om een kleiner schaalniveau. Pas na deze analyse volgt de discussie over de bestuurlijke en financiële vormgeving. Duidelijk is wel dat de klassieke verdiepingen in het huis van Thorbecke niet stroken met de ideale schaalgrootte van de aanpak van veel beleidsvraagstukken, dat deze niet sporen met de optimale regionale aanpakken. In 2019 wijdde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) de essaybundel *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?* aan dit thema.

In deze bijdrage ga ik in op de vraag hoe de drie nationale opgaven van Rutte IV op regionaal niveau bekostigd moeten worden. Hierbij hanteer ik een macro-economisch perspectief en benut ik mijn opleiding als econoom en bestuurskundige. Enerzijds zet ik een bril op met focus op de doeltreffendheid en doelmatigheid van overheidsbeleid. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de speciale fondsen hun gelden zullen moeten uitkeren aan een *optimaal schaal- en maat-*

9 Dr. W.D. (Wimar) Bolhuis is universitair docent Universiteit Leiden, econoom, wetenschapper en publicist.

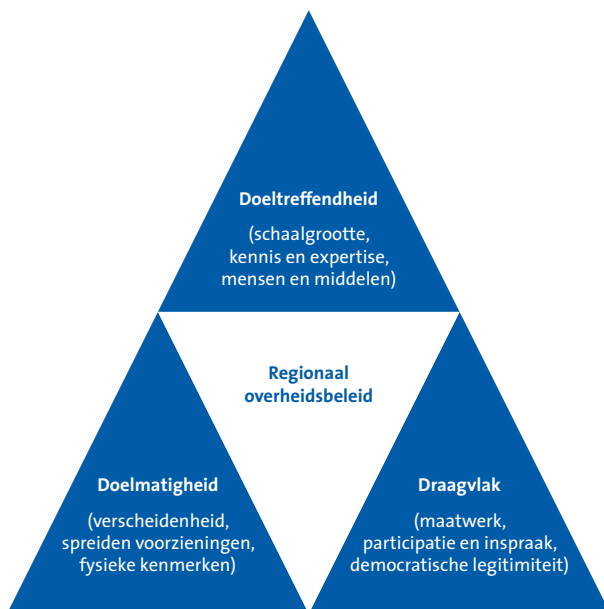
werkniveau, welke in ieder geval groter zijn dan dat van één individuele gemeente. Anderzijds een bril geconcentreerd op openbare financiën en financiële verhoudingen. Waardevol uitgangspunt hierbij is dat de fondsen zullen moeten uitkeren naar een *publiekrechtelijk bestuursorgaan* met *wettelijke taken, bevoegdheden en ver-eisten*. Deze uitgangspunten zal ik hanteren bij beantwoording van de vraag hoe tientallen miljarden euro's aan geleend belastinggeld goed worden gespendeerd tot en met 2035. Uiteindelijk hoop ik zo waardevolle aanbevelingen te geven over de wijze van besturen – de governance.

2 Het juiste regionale niveau?

Het is al lang bekend dat de provincie, de gemeente of het waterschap niet altijd het optimale niveau zijn om overheidsbeleid te formuleren en uit te voeren. In de eerste plaats omdat veel maatschappelijke problemen en uitdagingen groter zijn dan de territoriale lokale grenzen, waardoor een gezamenlijke beleidscoördinatie voor decentrale overheden noodzakelijk is om meerwaarde op te leveren. In de tweede plaats omdat overheidsbeleid positieve en negatieve ‘externe’ effecten voor burgers en bedrijven in omliggende gebieden kan opleveren, waardoor onderlinge afstemming het algehele welvaartsniveau kan verhogen. In de derde plaats omdat door het opschalen van organisaties schaalvoordelen en meer uitvoeringskracht kunnen ontstaan, waardoor samenwerkingsverbanden aantrekkelijker worden. In de vierde plaats omdat het spreiden van voorzieningen over een groter territorium, meer mogelijkheden geeft om in te spelen op de ruimtelijke en fysieke kenmerken en reisafstanden en zo voordelen te halen uit combinaties en maatwerk. Deze vier overwegingen sporen met de waarden **doeltreffendheid** en **doelmatigheid**.

Aan deze economische waarden doeltreffendheid en doelmatigheid worden vaak overwegingen van **draagvlak** toegevoegd, zeker omdat nieuwe beleid op het gebied van klimaat, stikstof en woningbouw geregeld op lokale weerstand van burgers en bedrijven stuit. Door op regionaal niveau het overheidsbeleid te maken, kan in eerste aanleg beter geanticipeerd worden op *Not in my backyard* (NIMBY)-argumenten en verscheidenheid, en in tweede aanleg beter gereageerd op lokale zorgen door tussentijds aanpassingen door te voeren. De procedurele rechtvaardigheid van het besluitvormingsproces neemt toe, belangen worden meer doorleefd en gewogen, en dit versterkt de democratische legitimiteit. Via participatie en inspraak kan in decentraal beleid op voorhand en achteraf meer maatwerk aangebracht dan in centraal beleid. Hoe hoger het niveau van regionaal overheidsbeleid, hoe lastiger.

Figuur 1 Regionaal overheidsbeleid tussen de waarden doeltreffendheid, doelmatigheid en draagvlak



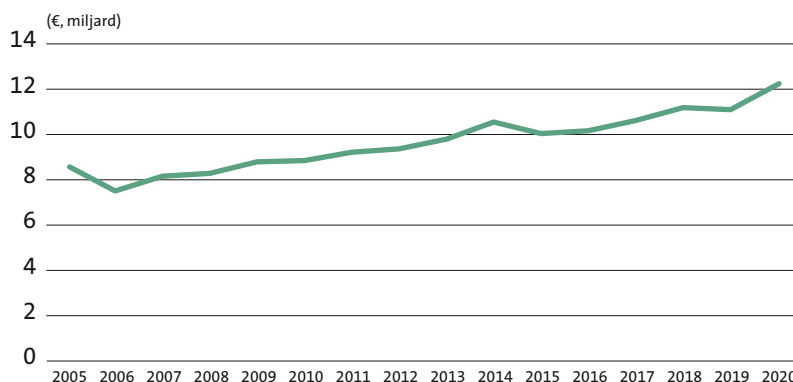
Figuur 1 laat deze spanning tussen drie waarden van regionaal overheidsbeleid zien. De driehoek illustreert een **trilemma** met afruilen (*trade offs*). De beleidsmaker in de weer met regionaal overheidsbeleid kan helaas niet alle drie de waarden behalen. Een keuze is noodzakelijk. Dit geldt ook voor het kabinet-Rutte IV de komende jaren.

3 Toename van gemeenschappelijke regelingen

Gericht op twee voordelen van regionaal overheidsbeleid, kent Nederland sinds 1985 de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr maakt publiekrechtelijke constructies voor gedeelde bestuursorganen van provincies, gemeenten en waterschappen mogelijk. De wet biedt de ruimte om lokale bestuursbevoegdheden, zoals omgevingsdiensten en veiligheidsregio's, over te dragen naar een interbestuurlijk samenwerkingsverband. Door zulke opschalingen kan doeltreffender en doelmatiger beleid worden geformuleerd voor uitdagingen die op regionaal niveau spelen, over gemeente-, provincie- en waterschapgrenzen heen. Vanuit het oogpunt van de openbare financiën en financiële verhoudingen zijn gemeenschappelijke regelingen (gr'en) daarbij een juridische entiteit waar het Rijk rechtstreeks een geldstroom – al dan niet vrij besteedbaar naar het doel of aan beleidskeuzes – naar kan overmaken. De kritiek richt zich op een nadeel: een daling van het draagvlak.

In ons land bestaan nu ruim 400 gemeenschappelijke regelingen, waaronder de 25 veiligheidsregio's en 21 omgevingsdiensten (Overheid.nl, 2020). Hun aantal heeft deze eeuw een grote vlucht genomen, zeker in reactie op de drie decentralisaties onder het kabinet-Rutte II – de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Veel gemeenten zochten intensievere samenwerkingen en coördinaties om deze hervormingen, die gepaard gingen met aanzienlijke ombuigingstaakstellingen, doeltreffender en doelmatiger uit te voeren. Figuur 2 illustreert dat in 2005 in de gemeenschappelijke regelingen € 8,6 miljard omging, maar in 2020 al € 12,3 miljard: een stijging van 43%! (CBS, 2022a). Wetende dat op macroniveau de gemeentelijke begrotingen in 2020 € 62,7 miljard bedroegen, kwam gemiddeld 20% hiervan dus via gr'en tot besteding (CBS, 2022b).

Figuur 2 Het budget in de gemeenschappelijke regelingen, 2005-2020



Bron: CBS (2021)

Tijdens de coronacrisis kregen de veiligheidsregio's extra instrumenten op basis van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 en stelden hun eigen beleidskaders op. De Rijksoverheid vindt dat deze gr'en op de dimensies uitvoeringskracht en doeltreffendheid blijkbaar naar tevredenheid werk(t)en: het kabinet vraagt de veiligheidsregio's nu met spoed elk tweeduizend opvangplekken voor Oekraïense vluchtelingen te organiseren – in totaal 50 duizend. Over de democratische verantwoording en het draagvlak zijn veel snieren uitgedeeld. De ROB (2022) signaleert in zijn recente advies *Van crisis naar opgave* dat het bestempelen van een bepaalde periode tot crisis het prioriteren van daadkracht (doeltreffendheid en doelmatigheid) legitimeert) boven democratische legitimiteit en rechtsstatelijkheid (draagvlak). Bij de coronawet probeerde de regering dit te herstellen door taken en bevoegdheden weer bij individuele burgemeesters te herstellen, dichter op de lokale gemeentelijke democratie. In hoeverre Rutte IV het klimaatprobleem, de stikstofvervuiling en de woningnood als crises kan bestempelen, zal invloed hebben op het regionaal overheidsbeleid voor deze opgaven.

4 Sterke wildgroei van regionale samenwerkingen

De toename aan gemeenschappelijke regelingen wordt daarnaast aangevuld met een zelfs nog sterkere wildgroei van andere regioverbanden van decentrale overheden. RegioAtlas, die de informatie over regionale samenwerkingen op één website bundelt, stelt dat er nu 1.200 samenwerkingsverbanden zijn en er, naast de bestuurlijke indeling van provincies, gemeenten en waterschappen, 23 regio-indelingen van Nederland bestaan die door het Rijk zijn gemaakt, meestal op een specifiek thema of beleidsterrein. Figuur 3 geeft een illustratie van deze 26 landsdekkende regio-indelingen.

Figuur 3 De 26 regio-indelingen van Nederland

Bestuurlijk	1	Gemeenten
	2	Provincies
	3	Waterschappen
	4	Centrumgemeenten maatschappelijke opvang & beschermd wonen
	5	Centrumgemeenten vrouwenopvang / geweld in huiselijke kring
	6	Concessiehouders Wlz
	7	GGD'en
	8	Jeugdzorg
	9	ROAZ-regio's
	10	Veilig thuis
	11	Zorgkantoorregio's
Onderwijs	12	Passend Onderwijs – Primair Onderwijs
	13	Passend Onderwijs – Voortgezet Onderwijs
	14	RMC regio's (Regionaal Meld- en Coördinatiepunt)
Economie	15	Arbeidsmarktregio's
	16	Kamer van Koophandel
Fysiek	17	MIRT
	18	Omgevingsdiensten
	19	Regionale Energiestrategieën
	20	Woningmarktregio's
Veiligheid	21	Arrondissementen
	22	Politie regionale eenheden
	23	Regionale Informatie en Expertise Centra
	24	Ressorten
	25	Veiligheidsregio's
	26	Zorg- en Veiligheidshuizen

RegioAtlas (2021) <https://www.regioatlas.nl/regioindelingen>

Ad Geelhoed schijnt eens te hebben verzucht dat het Huis van Thorbecke tot ‘een haveloos barakkenkamp’ is geworden. In de voor- en achtertuin zijn allerlei tentjes opgezet en veel nieuwe gebouwen bijgeplaatst. Een gevolg is dat het overzicht is afgenomen en van een centrale regie bijna geen sprake kan zijn. Voor het overzicht heeft Rutte IV de RegioAtlas. Toch snijdt de verzuchting hout: hoe kan een regering de gewenste centrale regie voeren op de drie grote opgaven? De 26 regio-indelingen illustreren de Nederlandse oplossing. Vanuit het Rijk per beleidsthema's een nieuwe regio-indeling verzinnen. Dit belooft wat.

De wens om grensoverschrijdende maatschappelijke opgaven aan te pakken via fondsgelden en regionale uitvoeringsstructuren – al dan niet verplicht door het Rijk – doet denken aan de Kaderwet bestuur in verandering uit 1994. De Kaderwet dwong gemeenten in zeven stedelijke gebieden – Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Twente, Arnhem-Nijmegen en Eindhoven – tot grotere bestuurlijke samenwerkingsverbanden, omdat deze schaalgroottes doeltreffender en doelmatiger zouden zijn. De stadsregio's of 'stadsprovincies' werden in 2006 omgedoopt naar de plusregio's. Een plusregio was een openbaar lichaam van meerdere gemeenten welke wettelijke taken uitvoerde op het gebied van volkshuisvesting, bedrijfsvestiging, verkeer en vervoer, recreatie of stedelijk groen, op basis van de Wgr. Een meerderheid van de betrokken gemeenten kon gezamenlijk een verzoek indienen bij de provincie om een plusregio te vormen. Het ministerie van BZK kon andere gemeenten verplichten om deel te nemen aan een dergelijke regeling.

Een plusregio had de wettelijke verplichting om periodiek regionaal-economische en ruimtelijke ontwikkelingsstrategieën op te stellen. Een regio kreeg een doeluitkering vanuit het ministerie van BZK, die het gemeenschappelijke benoemde bestuur vervolgens over de deelnemende gemeenten verdeelde. De gemeenten moesten instemmen met de begroting, de jaarrekening en moesten de besluiten van het bestuur van de plusregio uitvoeren. Begrijpelijkwerwijs ontstond discussie over de democratische legitimiteit van en inspraakmogelijkheden bij deze plusregio's, welke in 2015 werden afgeschaft. De waarde draagvlak kwam in de verdrukking. Vergelijkbare debatten over de democratische zwaktes zag en ziet men terug bij de publiekrechtelijke vervolgsamenwerkingen op basis van de Wgr, zoals de Metropoolregio Amsterdam, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de Metropoolregio Eindhoven. Hier ziet men de onvrede over de regio als 'niemandsland' terug (ROB, 2021).

Begrijpelijkwerwijs stemde de Eerste Kamer eind 2021 in met een wijziging van de Wgr, die de politieke verantwoording over de gemeentelijke samenwerking versterkt. Vanaf 1 juli 2022 heeft een bestuur van een interbestuurlijk samenwerkingsverband een actieve informatieplicht. De volksvertegenwoordigers van provincies, gemeenten en waterschappen krijgen daarbij meer invloed op de besluiten van de interbestuurlijke organen door het opstellen van zienswij-

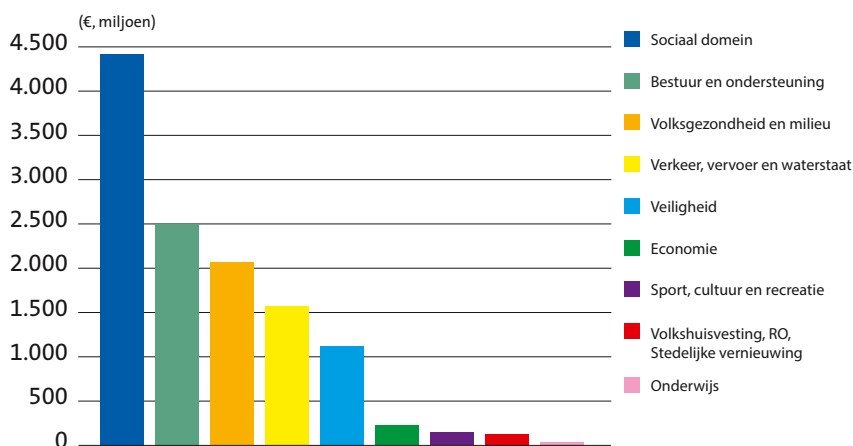
zen en gemeenschappelijke onderzoeks- en adviescommissies. Tevens kunnen verplichte afspraken gemaakt worden over de evaluatie van de gemeenschappelijke regeling en over de (financiële) gevolgen van uittreding van deelnemers. Als ultiem controle-instrument kan een enquête over het functioneren van de gemeenschappelijke regeling afgenomen. De wens is om de positie van de lokale democratie ten opzichte van het regionale bestuur te versterken. Dit is in ieder geval juridisch formeel instrumenteel het geval; de vraag is natuurlijk in hoeverre dit praktisch en gevoelsmatig gaat leiden tot meer democratische legitimiteit en draagvlak.

5 Noodzaak van nieuwe samenwerkingen op grote opgaves

Essentieel is dat met deze Wgr-wijziging gepoogd wordt om de waarde draagvlak te versterken. De eis van burgerparticipatie wordt wettelijk verankerd, waardoor inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid in interbestuurlijke samenwerkingsverbanden betrokken worden. Het is opvallend dat de wetgever tegemoet wil komen aan zorgen over de democratische legitimiteit en het draagvlak, die ook vaak leven bij de drie grote dossiers die Rutte IV beoogt aan te pakken: klimaatverandering, stikstofuitstoot en de woningnood. Zeker als we weten dat het Huis van Thorbecke (nog) niet de optimale verdiepingen kent, staan we aan een vooravond van nieuwe regio-indelingen.

Een logisch bruggetje is zo snel gemaakt. Dit bruggetje wordt nog niet overgelopen; er zijn weinig regionale samenwerkingsverbanden tussen lokale overheden op deze dossiers. Dit suggereert in ieder geval het budgettaire belang van de negen taakvelden in de gemeenschappelijke regelingen die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onderscheidt en rapporteert. Figuur 4 laat zien dat gemeenten, provincies en waterschappen de gr'en met name benutten voor meer doeltreffende en doelmatige uitvoering van het beleid in het sociaal domein. Vervolgens volgen op grote afstand bestuur en ondersteuning, volksgezondheid en milieu, verkeer, vervoer en waterstaat, en veiligheid. Op het gebied van economie, sport, cultuur en recreatie, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing en onderwijs komen de gemeenschappelijke regelingen nog niet van de grond.

Figuur 4 Budget per taakveld in de gemeenschappelijke regelingen



Bron: CBS (2022b)

Dit is enigszins begrijpelijk gelet op de huidige financiering en takenpakketten van gemeenten en provincies – de hoogste lasten zijn het sociaal domein en bestuur en ondersteuning (CBS, 2022b). Maar het is ook opmerkelijk, omdat publiekrechtelijke constructies voor gedeelde bestuursorganen met overgedragen bevoegdheden mij zeer gewenst lijken voor een doeltreffende en doelmatige besteding van gelden van Rutte IV. Zo kunnen lokale overheden op een juist schaal- en maatwerkniveau besluiten over een doelmatige afweging en besteding van middelen in de regio.

Dit vraagt van de ministeries van EZK, LNV en BZK wel een doorwrochte analyse welk schaalniveau en maatwerkniveau van lokale overheden de juiste zijn voor hun specifieke nationale opgave en hun fonds: *wat is de juiste taak en wat is het juiste niveau van uitvoering?*

De uitkomst kan zomaar anders zijn per vraagstuk en per gebied. Een conclusie kan zelfs zijn dat taken, instrumenten en bevoegdheden in een bepaald gebied aan een provincie worden toegekend, in een volgend gebied aan een grote gemeente, en in een volgend gebied aan een gemeenschappelijke regeling van gemeenten. Oftewel: **differentiatie in bevoegdheden**. Het belangrijkste is immers de gewenste uitvoeringskracht en responsiviteit.

Om formeel een integrale afweging *binnen* elke opgave in te bouwen, aangezien het Rijk de systeemverantwoordelijkheid draagt voor het volbrengen van de nationale opgaven, zou het Rijk wel bepaalde eisen en kaders kunnen vaststellen. Ik denk dan aan een te behalen minimale CO₂-reductie of nieuwbouwproductie

per uitgekeerd budget naar een samenwerkingsverband – het liefst als prestatieprikkel. Het juridisch kader kan de overgedragen fondsgelden zo *labelen* voor een bepaalde *outcome* en waarborgt direct een minimale verantwoording en begrotingsdiscipline. Beide lijken mij wenselijk bij het uitkeren van tientallen miljarden euro's tot het jaar 2035. De regionale samenwerkingsverbanden worden zo ook gedwongen om integrale afwegingen te maken *tussen* opgaven.

Een sterke combinatie van schaal, maatwerk, kaders en eisen geven het Rijk de meeste zekerheid op een doelmatige en integrale afweging en besteding en op de gewenste doorzettingskracht om vooruitgang te boeken. De meest geëigende uitkeringssystematiek is een **langjarige** specifieke uitkering op het niveau van een gemeenschappelijke regeling. Dit vermindert de ruimte voor politieke wispelturigheid. Daarbij moeten deelnemers op basis van de Wgr medewerking verlenen aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan neemt in verband met de uitoefening van de aan dat bestuur of orgaan overgedragen bevoegdheden. Zo wordt een stap gezet **voorbij vrijblijvende samenwerking**. Uiteindelijk kan het bestuur namens en ten laste van de betrokken deelnemer een besluit uitvoeren of doen uitvoeren, als de deelnemer niet of in voldoende medewerking verleent. Op de dossiers klimaat, stikstof en woningbouw zijn dit handzame stokken achter deur.

6 De regionale voorlopers

Recent zijn in politiek-bestuurlijk Nederland al nieuwe vormen van regionale samenwerking zijn ontstaan op de klimaattransitie, de stikstofaankpak en de woningbouw. Voor Rutte IV hebben deze echter risico's: veelal missen ze een duidelijke en instrumentele juridische fundering. Het zijn meer informele verbanden van decentrale overheden in aanbouw, waarbinnen geen van de deelnemers de coördinatie- of doorzettingsmacht bezit. Gelet op de grote ambities van het kabinet, is dit onwenselijk. De twee belangrijkste die ik wil bespreken zijn de RES-regio's en de Regio Deals.

RES-regio's

Een onderdeel van het Klimaatakkoord uit 2019 is de energietransitie, waarin de decentrale overheden een belangrijke aanjaagrol spelen. Om de energietransitie te versnellen, werken in Nederland nu enkele jaren provincies, gemeenten en waterschappen samen in 30 Regionale Energie Strategie-regio's (RES-regio's). Deze vrijwillige – maar in het Klimaatakkoord aangekondigde – samenwerkingen worden ondersteund en waar mogelijk gecoördineerd door het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP-RES) en zijn nooit groter dan de provincies. De decentrale overheden stemmen in een RES-regio het regionale energiebeleid alleen technisch af. De gemeenteraden nemen uiteindelijk alle besluiten, om het politieke primaat te behouden en om uitvoeringsbudget binnen de gemeente beschikbaar te maken.

Deze besluitvormingsprocedure is wettelijk verplicht, aangezien de RES-regio's geen staatsrechtelijk-juridische of wettelijke grondslag hebben. Het zijn geen gemeenschappelijke regelingen onder de vlag van de Wgr. De RES-regio's hebben daarmee het voordeel van vrijwilligheid, consensus en draagvlak. Tegelijkertijd zijn ze ook kwetsbaar in hun doeltreffendheid en doelmatigheid op de langere termijn. Hun (uit)werking hangt zeer af van het politiek-bestuurlijke draagvlak en netwerk en initiatief van de lokale bestuurders en volksvertegenwoordiging. Tegelijkertijd heeft het Rijk uiteindelijk wel doorzettingsmacht. Als de RES-regio's er gezamenlijk niet uitkomen over een doel aan duurzaam opgewerkt energie op land, kan het kabinet dit opleggen. Deze indirecte stok achter de deur stimuleert de samenwerking.

Regio Deals

Er worden 30 Regio Deals uitgevoerd sinds juli 2020, nadat Rutte III met de Regio Envelop 950 miljoen euro beschikbaar stelde. Samenwerkende partijen konden voorstellen indienen om de brede welvaart in de regio te versterken. Dit heeft geleid tot 30 Rijk-regio samenwerkingen. Het bijzondere aan de Regio Deals is ook dat de begunstigde partijen die activiteiten ontplooiën om de regio te versterken en de brede welvaart te vergroten geen officiële gemeenschappelijke regeling hebben. Het is een samenwerking tussen decentrale overheden, waarvan één partner de rol van regiokassier vervult. Het ministerie van LNV, die de deals coördineert, maakt de specifieke uitkeringsgelden voor de Regio Deal over naar deze partij op de juridische basis van een ministeriële regeling. De regiokassier verdeelt dit vervolgens over de samenwerkende partijen, draagt zorg dat het geld uitsluitend aan uitvoeringsactiviteiten wordt besteed, en doet dit in de beschikking tot verlening opgenomen periode. Daarbij doet de kassier verslag van de voortgang en zendt alle benodigde informatie naar de minister en legt verantwoording af over de besteding van de specifieke uitkering zoals bedoeld in de Financiële verhoudingswet.

Het is een lastige financiële constructie, wegens de 50% cofinancieringseis voor de regiopartners bij het verkrijgen van Regio Deal-gelden. Hiermee stelt LNV eigenlijk eisen aan hoe gemeenten, provincies en waterschap hun algemene, vrij besteedbare uitkering inzetten. Net zoals op de verdeling van de gelden, waarvan de methodiek niet gebaseerd is op een zo objectief mogelijk verdeling over Nederland maar op de beschikbare voorstellen. Beide sporen niet volledig met de traditionele uitgangspunten van de Financiële verhoudingswet. De Algemene Rekenkamer stelde daarbij dat het lastig zicht houden is op een doelmatige en doeltreffende besteding van deze uitgekeerde Regio Deal-gelden gericht op hun duidelijke beleidsdoel. Want dit Hoge College van Staat mag geen controle uitvoeren bij decentrale overheden en een decentralisatie-uitkering is over het algemeen vrij besteedbaar.

De vormgeving van de RES-regio's en de Regio Deals kent relatief veel bestuurlijk draagvlak, maar dragen inherent risico's in zich voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid op langere termijn. De gr'en hebben daar een voordeel: gr-deelnemers zijn wettelijk verplicht om medewerking te verlenen aan de uitvoering van besluiten die het bestuur neemt en kunnen uiteindelijk overstemd worden. Daarbij kan een regionale samenwerking op basis van de Wgr financiering ontvangen vanuit het Rijk en vanuit het collectief besteden.

7 Fiscale draagkracht en belastinggebied

Bij de uitkering van de fondsgelden wordt het voor het Rijk erg lastig om vergaand rekening te houden met de eigen fiscale draagkracht van een regio. De vrije belastinginstrumenten zijn in aantal en budgettaire opbrengst immers beperkt – de belangrijkste zijn de OZB, parkeerbelasting, toeristenbelasting, opcenten MRB – en de juridische heffingsbevoegdheid ligt bij een gemeente of provincie, niet bij de regio. Daarbij is het onverstandig: een correctie voor belastingcapaciteit betekent feitelijk dat het Rijk de lokale overheden dwingt om hun algemene lastenpeil te verhogen met het oog op de opgaven op klimaat, stikstof en woningbouw. Dat is een heilloze weg.

De uitbreiding van het lokale belastinggebied staat echter wel als mogelijkheid in het coalitieakkoord van Rutte IV (Bureau Kabinetsformatie, 2021a). Een uitkomst kan zijn dat gemeenten, provincies of gemeenschappelijke regelingen nieuwe, eigen belasting- of heffingsinstrumenten krijgen specifiek gericht op de drie opgaven klimaat, stikstof en wonen. Beredeneerd uit de economische theorie kan het doeltreffend en doelmatig zijn als lokale openbare lichamen activiteiten met negatieve externe effecten kunnen beprijzen, zoals CO₂-emissie, stikstofuitstoot of leegstand of slecht onderhoud van panden. Deze **lokale transitieheffingen** zijn een interessante weg om te verkennen. Van het uiterste belang is dat gemeenten niet 'bestraft' worden met een verlaagde uitkering uit het gemeentefonds door de negatieve maatstaf belastingcapaciteit, omdat er meer OZB-inkomsten binnenkomen na woningbouw of meer inkomsten uit transitieheffingen (Rijks-overheid, 2022).

Het begrotingsbeleid van Rutte IV is nu asymmetrisch: vooral extra subsidiëren van positief gedrag maar niet zozeer extra belasten van negatief gedrag (Bolhuis, 2022). Deze insteek vertaalt zich via de fondsgelden naar de bekostiging van nationale opgaven op regionaal niveau. Maar de economische ratio is dat beide instrumenten – subsidies en belastingen (naast regulering) – in de lokale gereedschapskist van beleidsmakers beschikbaar zouden moeten zijn en op het juiste schaal- en maatwerkniveau ingezet moeten worden om tot doeltreffender en doelmatiger beleid te komen. Vanzelfsprekend kunnen die transitieheffingen niet ingezet worden zonder de steun van de lokale volksvertegenwoordiging: *no taxation without representation!*

Tot slot wil ik een lans breken dat Rutte IV centrale regie gaat voeren via **prestatiebeloningen** vanuit de rijksbegroting of een fondsbegroting. Ga een regionaal samenwerkingsverband financieel belonen voor het behalen van een klimaatprestatie, een stikstofprestatie of een woningbouwprestatie. Mede hierom zouden extra OZB-inkomsten van eigenaren van nieuwgebouwde woningen uitgezonderd moeten worden van de inkomstenmaatstaf belastingcapaciteit. Dit beloont gemeenten en zal de prikkels om meer te gaan bouwen vergroten.

8 Conclusie

Voor een antwoord op de vraag hoe nationale opgaven op regionaal niveau bekostigd moeten worden, hanteerde ik twee uitgangspunten: een optimaal schaalniveau en maatwerkniveau, en een uitkering naar een publiekrechtelijk bestuursorgaan met wettelijke taken, bevoegdheden en vereisten. Uiteindelijk zal Rutte IV altijd moeten kiezen tussen de waarden doeltreffendheid, doelmatigheid en draagvlak. Deze politieke keuze bepaalt de vormgeving van het regionaal overheidsbeleid en daarmee de bekostiging. Dit geeft aanknopingspunten voor de *governance*.

De eerste vraag aan de ministeries van EZK, LNV en BZK is een doorwrochte analyse welk schaalniveau en maatwerkniveau van lokale overheden de juiste zijn voor hun specifieke nationale opgave en hun fonds: *wat is de juiste taak en wat is het juiste niveau van uitvoering?* Daarna komt de politieke keuze. De Wgr biedt de – nu al steeds meer benutte – ruimte voor publiekrechtelijke constructies voor gedeelde bestuursorganen met overgedragen bevoegdheden, met grotere doorzettingsmacht. Op basis van de Wgr moeten deelnemers medewerking verlenen aan de uitvoering van besluiten die het bestuur neemt in verband met de uitoefening van de aan dat bestuur of orgaan overgedragen bevoegdheden. Zo wordt een stap gezet voorbij vrijblijvende samenwerking. Uiteindelijk kan het bestuur namens en ten laste van de betrokken deelnemer een besluit uitvoeren of doen uitvoeren, als de deelnemer niet of in voldoende medewerking verleent. Als de politieke prioriteit voortgang op klimaat, stikstof en woningbouw is, is dit nodig. De directe doorzettingsmacht is groter dan bij meer informele verbanden van de RES-regio's of Regio Deals, hoewel het Rijk daar indirect wel een stok achter de deur heeft.

Om formeel een integrale afweging *binnen* elke opgave in te bouwen, aangezien het Rijk de systeemverantwoordelijkheid draagt voor het volbrengen van de nationale opgaven, kan het Rijk bepaalde eisen en kaders vaststellen. Ik denk dan aan een te behalen minimale CO₂-reductie of nieuwbouwproductie per uitgekeerd budget naar een samenwerkingsverband – het liefst met prestatiebeloningen. Het juridisch kader kan de overgedragen fondsgelden zo *labelen* voor een bepaalde *outcome* en waarborgt direct een minimale verantwoording en begrotingsdiscipline. De regionale samenwerkingsverbanden worden vanzelf ook gedwongen om integrale afwegingen te maken *tussen* de opgaven.

De meest geëigende uitkeringssystematiek is een langjarige specifieke uitkering op het niveau van een gemeenschappelijke regeling. Dit vermindert de ruimte voor politieke wispelturigheid. Het lokale belastinggebied kan uitgebreid worden met specifieke belastinginstrumenten gericht op het beprijzen van negatieve externe effecten die samenhangen met de drie grote opgaven klimaat, stikstof en woningbouw, ook voor gemeenschappelijke regelingen. Deze lokale transitieheffingen zijn een interessante weg om te verkennen. Tot slot wil ik een lans breken dat Rutte IV centrale regie gaat voeren via prestatiebeloningen vanuit de rijksbegroting of een fondsbegroting. Beloon een regionaal samenwerkingsverband financieel voor een klimaatprestatie, een stikstofprestatie of een woningbouwprestatie. Mede hierom zouden extra OZB-inkomsten van eigenaren van nieuwgebouwde woningen uitgezonderd moeten worden van de inkomstenmaatstaf belastingcapaciteit.

LITERATUUR

- Bolhuis, W.D. (2022). Rutte IV: het kabinet dat bij elkaar geleend werd. In: Heringa, A.W. & J. Schinkelshoek, *'Lang, heel lang'; kabinetsformatie 2021* (Deel 19 van de Montesquieu-reeks, pp. 41-58). Den Haag: Montesquieu Instituut.
- Bureau Kabinetsformatie (2021a). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. 15 december 2021.
- Bureau Kabinetsformatie (2021b). *Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021-2025*. 15 december 2021.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2022a). *Gemeenschappelijke regelingen; baten en lasten per taakveld*; CBS Statline, gewijzigd op 22 december 2022. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2022b). *Gemeentebegrotingen; baten en lasten naar regio en grootteklasse*. CBS Statline, gewijzigd op 23 maart 2022. Den Haag: CBS.
- Overheid.nl (2020). *Dataset gemeenschappelijke regelingen*. Open data van de Overheid, bijgewerkt op 31 augustus 2020.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?* (Essaybundel). Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). *Van crisis naar opgave. Over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland*. Den Haag: ROB.
- RegioAtlas (2021). *Bestuurlijke en landsdekkende regio-indelingen*. (www.regioatlas.nl)
- Rijksoverheid (2022). *Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds*. 28 januari 2022.
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* 10 september 2020.