

Regio Deals: over regionale samenwerking en de relatie Rijk-regio

Prof.dr. Martijn Groenleer, Tilburg University¹

In de afgelopen jaren heeft het Rijk met het sluiten van zogenaamde 'Regio Deals' gekozen voor een **andere rol, verantwoordelijkheid en relatie** ten opzichte van de regio. In de deals worden afspraken gemaakt tussen Rijk en regio over de te realiseren regionale brede welvaartseffecten en de daarvoor in te zetten middelen vanuit zowel het Rijk als de regio. Aan die afspraken is een proces gekoppeld van monitoring en leren. De Regio Deal-aanpak komt sterk overeen met wat bestuurskundigen ook wel '**experimentalistisch bestuur**' noemen.

In deze korte gespreksnotitie ga ik in op wat er al goed gaat en wat er nog beter kan.² De Regio Deal-aanpak kan worden gezien als voorloper van een **nieuw soort regionaal ontwikkelingsparadigma**, waarin 'elke regio telt', en Rijk en regio op gelijke(re) voet samenwerken. Er is, als onderdeel van de aanpak, echter nog (1) te weinig **vrijheid** om te variëren enerzijds, terwijl er (2) te veel **vrijblijvendheid** is om te presteren anderzijds. Tegelijkertijd laat zowel (3) het commitment aan **leren-door-monitoring**, als (4) de **institutionele capaciteit** die daarvoor beschikbaar is, nog te wensen over.

Wat gaat er goed

De Regio Deals hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de oriëntatie op complexe maatschappelijke opgaven en het **regionaliseren van het brede welvaart debat**, voorbij bbp en economische groei. Ze hebben dat gedaan door een gebiedsgerichte en plaatsgevoelige aanpak, met volop **ruimte voor regionale verschillen**, die laat zien hoe belangrijk de rol is van lokale en regionale partijen bij het vinden van innovatieve oplossingen. De deals hebben dat ook gedaan door een **focus op wederkerige samenwerking** in de regio en tussen Rijk en regio, die essentieel is voor het vinden van zulke oplossingen. Door de deals is er bij het Rijk meer begrip voor regionale vraagstukken, en voelen regio's zich meer gezien en gehoord.

Voor Rijk en regio bieden de Regio Deals een **experimenter-, leer- en innoveromgeving**. Een dergelijke omgeving kan behulpzaam zijn als (nog) niet duidelijk is 'wat werkt', in dit geval voor wat betreft het realiseren van brede welvaartseffecten. Ook ten aanzien van de samenwerking die daarvoor nodig is, kan deze 'laboratorium setting' helpen. Dit geldt zeker voor regio's waar niet al sprake is van bestaande en beproefde samenwerking, en die meer moeite hebben om zichzelf te organiseren. Inmiddels fungeert het Regio Deal programma in veel regio's als **vliegwiél** voor het uitbouwen en versterken van regionale samenwerking, en hebben de meeste regio's de weg naar het Rijk gevonden.

Overkoepelend hebben de Regio Deals een bijdrage geleverd aan het ontwikkelen van een experimentalistische aanpak, gekenmerkt door een proces van onderling leren door het regelmatig rapporteren over resultaten en het deelnemen aan peer review. Die aanpak helpt de **slagkracht** bij de overheid voor het aanpakken van complexe maatschappelijke opgaven te vergroten, en het **probleemoplossend vermogen** van de samenleving te versterken.

Wat kan er beter

Hoewel er ook meer ruimte is gekomen om te differentiëren in het soort governance arrangementen, wordt daar niet in alle deals gebruik van gemaakt. Veel deals vallen, bijvoorbeeld, terug op '**bekende**' **samenwerkingspartners**, met name overheden, in plaats van voor andere soorten samenwerkingen te kiezen, zoals met bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Dat is een gemiste kans.

Bij het opstellen van een regionale agenda voor brede welvaart zou sprake moeten zijn van **brede betrokkenheid** vanuit de samenleving. Brede betrokkenheid kan het samenwerkingsproces versnellen. Zo

¹ Hoogleraar bestuurskunde, Tilburg University; wetenschappelijk directeur, Tilburg Center for Regional Law and Governance; academisch trekker, Academische Werkplaats Klimaat & Energie; en gastonderzoeker, Kennedy School of Government, Harvard University.

² Voor deze gespreksnotitie heb ik, onder andere, gebruik gemaakt van onderzoek verricht in opdracht van BZK en het ministerie van LNV. De resultaten van dit onderzoek zijn al eerder met de Tweede Kamer gedeeld, zie [Eindrapportage Regio Deal Lab Governance 2019-2022](#). Voor een essay van mijn hand over de regio deals als vorm van experimentalistisch bestuur, zie [Essaybundel bij de Staat van het Bestuur 2022](#).

helpt **'druk van buiten'** om de soms stroperige overheidssamenwerking vlot te trekken. Brede betrokkenheid kan ook de inhoud van de oplossingen verrijken, voorbij klassieke economische structuurversterking. De ene regio pakt dit echter beter op dan de andere. Regelmatig is brede welvaart **niet meer dan een etiket** dat op reeds lopende initiatieven wordt geplakt. De ene regio slaagt er ook beter in dan de andere om partijen proactief te mobiliseren en met een overtuigende agenda te komen. Het resultaat is dat al (bestuurlijk) goed functionerende regio's soms meer middelen weten te verwerven dan andere, hetgeen **scheefgroei tussen regio's** juist in de hand werkt.

Tegelijkertijd stranden goedbedoelde pogingen vanuit de regio om een integraal en systemisch perspectief te hanteren nog regelmatig op de **sterk sectorale organisatie van het Rijk**, en is de interdepartementale samenwerking soms ver te zoeken. De Regio Deals lopen nu parallel aan, en overlappen deels met, allerlei andere nationale programma's (landelijk gebied, energietransitie, wonen etc.). Ook maken de departementen zich nog wel eens schuldig aan wat we **'beleidsparasitisme'** zouden kunnen noemen: ze proberen hun beleidsdoelen te realiseren via de regio, zonder daar zelf actief bij betrokken te blijven.

Het **gebrek aan integraliteit** vanuit het Rijk werkt onbedoeld verder in de hand dat deals soms verworden tot een **'projectencarrousel'**, een veelheid aan initiatieven zonder richting en samenhang. Ook in de meeste regio's is de gezamenlijkheid namelijk kwetsbaar. Omdat deals werken op basis van cofinanciering wil iedereen die er wat in stopt, er zelf ook wat uit krijgen. Voor bedrijven en andere partijen wordt het echter al snel **te complex** en gaat het **te langzaam**. De energie en het enthousiasme dreigt dan weg te lekken, hetgeen wordt versterkt door de systematiek van verantwoording.

De ruimte voor regionale variatie wordt vaak onnodig beperkt door **knellende juridische en financiële kaders** die op Rijksniveau zijn vastgesteld. Hoewel er op papier sprake is van 'nevenschikte samenwerking', doet de wijze van financiering vanuit het Rijk daar in de praktijk, bijvoorbeeld, geen recht aan. Sterker nog, deze creëert soms precies wat zou moeten worden voorkomen, dat **het Rijk als 'pinautomaat'** wordt gezien. Voor Rijk-regionale netwerksamenwerking, zoals in de Regio Deals, zou daarom moeten kunnen worden geëxperimenteerd met **nieuw te ontwikkelen financieringsinstrumenten**, voorbij de kort-cyclische en incidentele middelen.

In de afgelopen jaren is het concept brede welvaart verder uitgewerkt, ook voor gebruik in de regionale setting. Er is evenwel nog **geen eenduidige systematiek voor monitoring** van de voortgang van de deals ten aanzien van het realiseren van de brede welvaart agenda, en de onderliggende theorie van verandering of interventielogica. Daarnaast is de kennisinfrastructuur nog niet in alle regio's op orde.

Ook al ontbreekt structurele (impact)monitoring vooralsnog, Regio Deals zouden uiteraard **niet vrijblijvend** mogen zijn. Van Rijk en regio mag worden verwacht dat ze er samen voor zorgen dat er voortgang wordt geboekt ten aanzien van inhoud en proces. Het helpt daarbij als Rijk en regio **elkaar scherp houden op doelen en resultaten**. Ook zou het Rijk de regio moeten aanzetten om samen tot oplossingen te komen, in plaats van de deal vooraf regionaal dicht te timmeren, waartoe nog wel eens de neiging bestaat.

De Regio Deals laten zien dat experimentalistisch bestuur **adaptief** moet zijn, wil het uiteindelijk tot brede welvaartseffecten leiden, maar het vermogen tot aanpassing is geen vanzelfsprekendheid. Ook al zegt het Rijk 'dynamisch' te willen sturen, afspraken worden **al snel statisch**, en er wordt weinig ruimte en onvoldoende druk ervaren in de regio om gedurende de deal aan te passen en bij te sturen, teneinde concrete resultaten te boeken.

Vooralsnog bestaat bovendien te weinig inzicht of bepaalde **'werkzame' praktijken** ook in andere regio's kunnen werken, en zo ja, onder welke condities dan precies. Hier lijkt bij uitstek een rol weggelegd voor het Rijk, met het ministerie van BZK in een coördinerende rol. Het Rijk zou regio's, nog meer dan nu al het geval is, kunnen stimuleren lessen te expliciteren en relevante kennis, informatie en ervaring te delen.

Tot slot

In het licht van de verdere doorontwikkeling van de aanpak zou een nieuw kabinet er goed aan doen het Regio Deal instrument te blijven inzetten, met inachtneming van lessen en inzichten zoals die zijn geleerd en opgedaan tijdens eerdere ronden deals. Meer overkoepelend ligt de vraag voor of een nog meer op regionale kansen gerichte Regio Deal-aanpak niet als **'integreerend bindmiddel'** zou kunnen fungeren tussen al lopende nationale programma's en bestaande middelen voor de regio. Dit om werkzame praktijken uit te wisselen, **synergie-effecten** te creëren en onnodige **'samenwerkingsdruk'** te voorkomen.