



DEBATTEN STRATEGIEBERAAD RIJKSBREED & WRR

Verslag

'De regio als panacee?'

Maandag 19 juni 2023

Hollands Spoor is een debatreeks van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Strategieberaad Rijksbreed. Tijdens deze bijeenkomsten spreken beleidsverantwoordelijken en bestuurders met gerenommeerde wetenschappers en het bedrijfsleven over belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en de implicaties daarvan voor het beleid.

De lezingen tijdens deze Hollands Spoor zijn verzorgd door:

- Han Polman (voorzitter ROB en Commissaris van de Koning in Zeeland)
- Martijn van der Steen (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en lid van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving)
- Iris Wallenburg (Erasmus School of Health Policy & Management)
- Thom de Graaf (vice-president Raad van State)

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
E-mail info@wrr.nl
Website www.wrr.nl

Deze Hollands Spoor is georganiseerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), i.s.m. het Rijkstrategenberaad.

De regio is een veel genoemde én veel toegepaste oplossing voor grote maatschappelijke opgaven. Tegelijkertijd is ze bron van veel kritiek, soms ongefundeerd. Bij regio's zijn opgave en uitvoering, bestuurlijk vermogen, verantwoordelijkheden en financiën (kaderstelling en controle) en democratische legitimiteit veelal niet in balans. Om ze beter te kunnen benutten, ook in de zorg, is bestuurlijk maatwerk van belang, evenals oog voor de enorme verscheidenheid binnen Nederland. En in sommige gevallen kan de provincie een alternatief zijn voor regionale samenwerking. Daarbij is het van belang dat de Rijksoverheid het gesprek aangaat met andere overheden over taakdifferentiatie en de uitvoerbaarheid van het beleid, met meer 'rust, reinheid en regelmaat'. Het concept van bestuurlijk-organisatorische houdbaarheid biedt een verrijking van de door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) onderscheiden financiële, personele en maatschappelijke houdbaarheid, en kan helpen de regio productiever in te zetten. Alle vier houdbaarheden zijn essentieel bij de keuze voor de regio.

Inleiding

De regio wordt vaak gebruikt als kapstok om tal van uitdagingen waar de Nederlandse samenleving voor staat, aan op te hangen. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) publiceerde daarover in 2021 een advies, *Droomland of niemandsland?* In datzelfde jaar bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een rapport uit over zorg, waarin de financiële, personele en maatschappelijke haalbaarheid van zorg centraal staat. In dat rapport werd ook de Haagse tendens om binnen de zorg in te zetten op regionalisering kort besproken. Het is de bedoeling om tijdens deze Hollands Spoor-bijeenkomst te kijken naar de regio in het Nederlandse openbaar bestuur: hoe kan de regio daarbinnen op een goede manier een plaats krijgen? Daarbij zoomen we in op de regio in relatie tot de zorg.

Vier sprekers hielden een inleiding: Han Polman (voorzitter ROB en Commissaris van de Koning in Zeeland), Martijn van der Steen (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en lid van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving), Iris Wallenburg (Erasmus School of Health Policy & Management) en Thom de Graaf (vice-president Raad van State). WRR-voorzitter Corien Prins opende de bijeenkomst, en Marianne de Visser (oud-WRR-lid en medeverantwoordelijk voor het WRR-rapport 'Kiezen voor houdbare zorg') rondde de avond af. WRR-lid Paul 't Hart leidde de discussie.

Regio als schaal voor de grote maatschappelijke opgaven

Regio's zijn een 'evergreen' in het openbaar bestuur. Zij hebben geen formele plek in de Nederlandse bestuurlijke inrichting, maar worden steeds meer gezien als de schaal om grote maatschappelijke opgaven aan te pakken, zoals energie, klimaat, wonen, jeugdzorg, veiligheid omgevingsdiensten. Het belang van de regio wint de laatste jaren terrein.

Maar wat is de regio? Nederland kent staatkundig gezien immers geen regio-indeling. Vaak lijkt regionaal werken in te houden: samenwerken in een gebied dat groter is dan de gemeente. Het gaat daarbij om maatschappelijke vraagstukken en regionale identiteit of lokale gebondenheid. Ook van onderop ontstaan op allerlei plekken regionale samenwerkingen. Regionaal werken kent beloftes, zoals oog voor verscheidenheid, de mogelijkheid tot lokaal maatwerk, als broedplaats van maatschappelijke veerkracht, werken vanuit nabijheid, lokale problemen staan voorop, de betrokkenheid kan dichtbij

georganiseerd worden, korte lijnen en efficiënt werken, schaalvoordelen en de regio kan fungeren als aanspreekpunt van het Rijk boven het lokale niveau.

In het kader van de energietransitie zijn er bijvoorbeeld dertig regio's. Niemand weet of dat er ook zo veel moeten zijn. Hun historie maakt dat de regio's verschillend zijn. Hoe naar de burgers om te gaan met de historische elementen op schaalniveau is dan ook een belangrijke vraag. En hoe om te gaan met de pijn van die burgers als gevolg van de energietransitie? Want transitie doet per definitie pijn. In de ene regio is het probleem groter dan in de andere. Belangrijke vragen die hierbij spelen zijn: hoe ziet democratische legitimatie eruit in een complexe omgeving? En welke verschillen tussen regio's vinden we acceptabel? Want zaken regionaal organiseren impliceert ook dat er verschillen tussen regio's kunnen ontstaan.

Is de regio de oplossing, of misschien toch ook zelf deels een probleem?

Bij het regionaal samenwerken doen zich ook enkele knelpunten voor. Zo ontbreekt een centrale visie op regiovorming (elk vakdepartement heeft een eigen visie), wat leidt tot een tekort aan ontwerpkracht. De toename van (verplichte vormen van) samenwerking en vakdepartementale beleidsmonopolies leiden tot een incongruente lappendeken van regio's. Daar lijden de effectiviteit en het bestuurlijk vermogen onder en de grip en invloed op hoe besluiten tot stand komen. Verder is er soms te weinig aandacht voor de verscheidenheid in ons land. Er is ook een democratisch tekort: regionale structuren ontberen een heldere democratische legitimatie. Ook wordt er weinig nagedacht over financiële afspraken, bestuurlijk vermogen en de betreffende opgave. En is er in de regio werkelijke inspraak of gaat het juist om lobbykracht? Wat zijn bovendien de continuïteit en bestendigheid van de regio? Zijn die geborgd, zeker als de regio geen vaste financiering of afgebakende bevoegdheden kent?

Kortom: opgave en uitvoering, bestuurlijk vermogen, verantwoordelijkheden en financiën (kaderstelling en controle) en democratische legitimiteit zijn niet in balans.

De Waterschappen zijn de oudste regio's van Nederland. Die zijn in de loop van de tijd steeds democratischer geworden. Waterschappen houden zich steeds minder met hun kerntaken bezig, deels als gevolg van de klimaatverandering, maar deels door ingetreden partijpolitiek. Dat heeft voor- en nadelen: enerzijds komt de samenleving veel meer binnen terwijl je anderzijds wat feitelijk een uitvoeringsdienst is gaat belasten met politieke voorkeuren.

Wat maakt de regio kansrijk en wat is daarvoor nodig?

Hoe kan de aanpak van het geheel aan regionale opgaven effectief en democratisch gelegitimeerd worden georganiseerd? Zes uitgangspunten zijn daarbij van belang:

1. Zet de inhoud centraal;
2. Legitimeer democratisch wat je doet;
3. Welke mate van autonomie is relevant?;
4. Congruentie in de indeling, bijvoorbeeld in het fysieke, sociale (zorg, veiligheid) en economische domein;
5. Bied ruimte voor verschil, zij het niet onbegrensd: uniformiteit doet geen recht aan de diversiteit in het land;
6. Zorg voor een passend financieel arrangement.

Bij regionaal werken gaat het erom op vijf kerndilemma's de juiste balans te vinden door het gesprek aan te gaan: de balans tussen focus en breedte, tussen maatschappelijke dynamiek en institutionele inbedding (regio's die goed werken, kenmerken zich door een

lokaal gevoeld eigenaarschap), tussen ruimte scheppen en kaders benutten, tussen co-creatie en representatie, en tussen sturen en volgen (wie voert het gesprek, wie bedenkt de regio-indeling? Gaat het om sturing door het Rijk of volgt de regio uit het probleem?). Met de tijd kan die balans variëren.

Om regio's beter te kunnen benutten, ook in de zorg, is bestuurlijk maatwerk van belang. Kijk daarbij onder andere naar de kracht van de regio. Die neemt toe naarmate kennisinstituten, bedrijven en overheid elkaar vinden. Om beweging te krijgen in de discussie over de bestuurlijke inrichting van regio's, is bovendien een passend afwegingskader nodig. En de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet stelselverantwoordelijkheid krijgen als het gaat om het beleid van het Rijk met betrekking tot het decentraal bestuur. Verder kan een burgerberaad burgers in staat stellen mee te denken en suggesties te doen.

Schaal op maat

Regionalisering en taakdifferentiatie zijn oude vraagstukken. Is een taak decentraal, dan is de vraag waar je die belegt. Dat hoeft niet voor het hele land hetzelfde te zijn. Staatsrechtelijk bestaat hiervoor geen verplichting en dit zou bovendien geen recht doen aan de verschillen tussen regio's. Daar wordt in de praktijk invulling aan gegeven. Sinds enkele decennia is er aandacht voor die verschillen en de voorzieningen die nodig zijn om daaraan tegemoet te komen, denk aan de grootstedelijke gebieden.

De discussie over taakdifferentiatie loopt vaak parallel aan die over regionalisering. Beide onderwerpen hebben te maken met schaalvoordelen. De provincie is in het kader van de aanpak van een maatschappelijke opgave te groot en de gemeente te klein (tenzij deze heel groot is), waardoor taken tussen wal en schip vallen. Samenwerking is dan de oplossing. Soms is die regionale samenwerking ook wettelijk voorgeschreven; denk aan de veiligheidsregio's.

In de zorg is de regionalisering heel complex. Het is de vraag of taakdifferentiatie daar een goede oplossing is. Het is verstandig meer te denken in termen van gedifferentieerde eenheden. Als iets tot stand moet komen in het kader van een maatschappelijke opgave, kan ervoor gekozen worden een regio te vormen omdat daar samenhang te vinden is. Maar als taken niet bij de gemeente kunnen worden belegd, waarom dan kiezen voor een tussenniveau als de regio terwijl je ook provincies hebt? Denk aan een provincie als Zeeland, Fryslân of Drenthe waar de grens van wat als 'regio' wordt gezien samenloopt met de provinciegrens. Vanuit het perspectief van democratische legitimatie is taaktoedeling aan de provincies dan verkieslijker.

De Grondwet biedt de mogelijkheid om opgaven aan te pakken op een andere schaal dan die van de bestaande bestuursorganen, al zijn daar wel voorwaarden aan verbonden. Zo moet je die keuze beargumenteren, bijvoorbeeld omdat het oorspronkelijke bestuursorgaan niet voldoende geld heeft om iets aan te pakken.

Veranderingen in de bestuurlijke structuur dragen daarbij niet altijd bij aan de oplossing van een probleem. Het definiëren van een algemene, conceptuele oplossing is een panacee voor ongeluk. Dat pleit ervoor om ongelijke gevallen ook ongelijk te behandelen. En daarom moeten taken niet altijd in het hele land op dezelfde manier en plaats belegd worden.

Beleidsruimte voor gemeenten

In het Rijksbeleid worden nu de gemeenten veelal ingezet als 'uitvoeringskantoor'. Het is belangrijk om in het sociaal domein draagvlak te zoeken. Daarbij is differentiatie nodig omdat gemeenten van elkaar verschillen. Maatwerk zou beleidsruimte moeten bevatten. Dilemma is of je als gemeente uitvoeringsloket bent of autonoom. En zou de Rijksoverheid de keuzes die je als gemeente maakt, moeten faciliteren? De spelregels moeten duidelijk zijn.

De beleidsvrijheid die gemeenten nodig hebben om hun taak goed te kunnen uitvoeren, vergt ook een eigen financiële ruimte. Daar zit een waarde onder over wat een lokale democratie is. Voor de autonomie van het openbaar bestuur zou het ervoor pleiten om de belastinggrondslag te baseren op lokaal niveau. Maak je de gemeentelijke inkomsten afhankelijk van belasting, dan kun je als gemeente meer met de brede welvaart doen. Met dien verstande dat gemeenten sterk variëren in financiële draagkracht.

Regionalisering: top-down én bottom-up

Regionalisering is een metavraag. Stel dat in 1996 gekozen was voor een ander type regio-indeling, hadden we dan nu dit probleem niet gehad? En als je kijkt naar de maatschappelijke opgaven die moeten worden opgelost, zijn er veel verschillende regio-indelingen. Bovendien ontstaan sommige regio's van onderop, terwijl andere vanuit het Rijk worden opgelegd. Vanuit lokaal eigenaarschap ontstaan in de zorg bijvoorbeeld bewegingen van onderop. Beide bewegingen zijn nodig: top-down én bottom-up. Als je een bottom-up-beweging wilt genereren, is vaak echter eerst een top-down-beweging nodig. In de Energiestrategie is afgesproken dat de energietransitie van onderop moet gebeuren, overigens nadat dit top-down niet was gelukt. Dan kan het omgaan met dilemma's goed werken. Kunnen we maatschappelijke opgaven definiëren en per opgave kijken welke route het meest passend is?

Volgens de analyse van de WRR is er toenemende personele schaarste in de zorg. De vraag is dan op welk niveau je dat het beste aan kan pakken? In de zorg is er zeggenschap in regio's. De sturing ligt er niet bij de minister maar bij de partijen in het veld. In Zeeland vallen de regio's samen, en ook samen met de provincie. In de zorg grijpen veel schaalniveaus in elkaar. Hoe top-down en bottom-up tegelijkertijd te organiseren?

Problemen zouden meer in samenhang moeten worden gezien: maatschappelijke vraagstukken en potjes geld koppelen, bijvoorbeeld op het gebied van de klimaatopgave en de volkshuisvesting. Daarvoor is draagvlak nodig en een zekere voortvarendheid. Congruentie ontstaat niet vanzelf. Kies je ervoor te volgen, dan kan het zijn dat het tempo van de transitieprocessen te laag is in relatie tot de opgave.

Onderscheid naast personele, financiële en maatschappelijke houdbaarheid ook bestuurlijk-organisatorische houdbaarheid

Het is interessant om naast de drie houdbaarheden uit het WRR-rapport over houdbare zorg ook een vierde te onderscheiden: de bestuurlijk-organisatorische houdbaarheid. Voor deze bestuurlijk-organisatorische houdbaarheid is het van groot belang dat de Rijksoverheid betrokken is bij de uitvoering aan de voorkant van het beleid. De Rijksoverheid moet met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het gesprek voeren over taakdifferentiatie en over de uitvoerbaarheid van het beleid, met meer 'rust, reinheid en regelmaat'. Kies daarbij alleen

voor de regio als er grote maatschappelijke vraagstukken spelen. De vier houdbaarheden zijn daarbij essentieel.

Regionale samenwerking als antwoord op zorgschaarste?

De zorgpraktijk is bij uitstek een sector met private partijen: zo'n 45.000 zorgaanbieders. Zorgkantoren zijn regionaal georganiseerd, en zorgverzekeraars werken landelijk. Veel partijen dragen verantwoordelijkheid. De schaal matcht echter slecht. Het is de vraag of dit houdbaar is, of dat regionaal maatwerk beter past.

Zeeland is een succesverhaal als het gaat om schaal. Maar wat maakt het tot een succes? Het begon met mensen die tot de ontdekking kwamen dat het anders moest. Het personeelstekort in Zeeland in 2030 is 20 procent, ofwel zo'n 7.500 mensen. De Zeeuwse Zorgcoalitie maakt daarom plannen over hoe het tekort op te heffen. Een vergezicht geeft energie. Een probleem daarbij is hoe de benodigde regelruimte te verkrijgen. Het is spannend om de uitvoering met elkaar goed te doen. De voorwaarden zijn er maar we kunnen niet alles oplossen. Hoe de zorg toegankelijk te houden voor alle Zeeuwen, vraagt veel van zowel de Rijksoverheid als de regio zelf.

De schaarste aan zorg, die huisartsen, specialisten ouderengeneeskunde, verpleegkundig specialisten en artsen voor verstandelijk gehandicapten verlenen, maakt het steeds lastiger om in de regionale zorgbehoeften te voorzien. Regionale samenwerking (vaak domeinoverstijgend) tussen zorginstellingen is dan een oplossing om die schaarse capaciteit beter te benutten. Zo zijn er regio's waar pilots lopen met gezamenlijke medische diensten in de avond, de nacht en het weekend, taakherschikking, technologie, regioverpleegkundigen, regionale zorgcoördinatiepunten, enzovoort. Maar daarbij spelen aanzienlijke problemen, zoals de toegang tot elektronische patiëntendossiers, opleiding, een zorgcoördinatiepunt. Bovendien bedienen artsen die normaal in een instelling werken, nu een regio. Een knelpunt vormt de financiering die vaak in de vorm van een pilot beschikbaar wordt gesteld. Zorgregio's moeten daarbij vaak tegen de stroom in zwemmen.

Het is voor het ministerie van VWS en bijvoorbeeld de NZa bovendien erg zoeken naar wat de regio precies is. Regiocoaches proberen de samenwerking op te zetten, en zorgverzekeraars en zorgkantoren financieren pilots en denken mee. Maar wat betekent dit voor bijvoorbeeld de specialistische ouderenzorg in een huisartsenpraktijk? Ook gemeenten en provincies stappen in, en hebben zorgen over de leefbaarheid en de toegankelijkheid van de zorg. Sturingsarrangementen moeten worden ontwikkeld om de regionale zorg te financieren, ruimte te bieden en de kwaliteit van die zorg te monitoren. Want vanwege bijvoorbeeld de bereikbaarheid en aanrijtijden is het in sommige regio's niet mogelijk om gezamenlijke diensten te doen.

In de zorgmarkt staan nieuwe innovatieve zorgaanbieders op, met nieuw elan en nieuwe zorgvormen. Tegelijkertijd nemen de structurele verschillen tussen regio's toe, wat lastig is voor de toezichthouder. Een kernvraag daarbij is welke verschillen tussen regio's we bereid zijn te accepteren.

Of speelt de zorg op microniveau?

Nederland is een welvarend land met goed opgeleide mensen, een goede infrastructuur en een goede organisatie. Toch hebben we op het gebied van de gezondheidszorg niet de beste resultaten. Zo is voor een aantal aandoeningen de overlevingskans in Noorwegen en Zweden veel beter. Daar heeft Nederland dus nog een kwaliteitsslag te maken. En er

zijn grote regionale verschillen qua gezondheid en geleverde zorg. Dat betekent dat de zorg fundamenteel anders moet. Daarbij moeten we het concept van de regio en de burger meenemen.

Het Zorgakkoord richt zich op een grote versterking van de eerstelijnszorg, en wil daarbij inzetten op netwerkzorg. Inzetten op technologie en innovatie is daarbij essentieel, maar het tekort aan personeel neemt toe, evenals de diversiteit in expertise. Daarom moeten we ook weer terug naar het idee van de beste zorg krijg je thuis, zoals van oudsher. Bovendien bestaat ook tussen wijken in een stad als Rotterdam verschillen in levensverwachting van meer dan tien jaar. Dan telt de regio misschien niet en is juist een veel kleinschaliger niveau – thuis, de wijk – de belangrijkste schaal.