

Luctor et Emergo: over samenwerken als Rijk en regio

Door Raymond Knops en Han Polman

Op 14 februari 2020 belandde de relatie tussen de provincie Zeeland en het kabinet op een dieptepunt. Zeven jaar eerder was afgesproken dat de marinierskazerne naar Vlissingen zou komen. De voorbereidingen waren in volle gang. Maar op die dag werd duidelijk dat het Rijk achter de schermen werkte aan een alternatieve locatie. Dit was gegaan zonder overleg en gesprek met de Zeeuwse partners. Zeeland voelde zich bedrogen.

In hoog tempo wisten kabinet en regio met de speciaal adviseur een samenhangend compensatiepakket van ruim € 650 miljoen voor Zeeland samen te stellen. Wat begon als een storm ontwikkelde zich tot energie met rugwind.

Als *Wind in de Zeilen* ging dit bestuurlijk akkoord de boeken in. Dat moest in de regio minstens zo goed zijn voor de werkgelegenheid als de marinierskazerne. Goed voor Zeeland en daarmee ook goed voor Nederland.

Met het afsluiten van het akkoord en de daadwerkelijke uitvoering van *Wind in de zeilen* zijn de verhoudingen tussen Zeeland en het Rijk aanzienlijk verbeterd. Dit pakket gaf de regio niet alleen nieuw perspectief, maar legde ook de basis voor herstel van vertrouwen tussen Zeeland en de Rijksoverheid. Vandaar ook de ondertitel van het akkoord: een nieuwe start. Wij denken dat de lessen die in die turbulente maanden van 2020 zijn geleerd ook relevant zijn voor de rest van Nederland.

Nederland staat voor een groot aantal uitdagingen. Op nationale schaal spelen brandende vraagstukken rond de energietransitie, het inspelen op een veranderend klimaat, het terugbrengen van de stikstofuitstoot, en het realiseren van een groot aantal woningen. Regionaal lopen die ruimtelijke vragen samen op met kwesties rond mobiliteit, natuurherstel, water en landbouw. Gemeenten worden geconfronteerd met grote uitdagingen in het sociale domein, naast hun rol in de nationale en regionale vraagstukken. En voor alle overheden samen is de vraag hoe we terugkomen uit de coronapandemie, en hoe het 'nieuwe normaal' waar we naartoe werken er uit zal zien.

We zien ook de regionale verschillen in Nederland toenemen, met kansenongelijkheid en maatschappelijk onbehagen als gevolg. In het brede midden van het land wonen de meeste mensen en zijn ook de meeste

bedrijven gevestigd. Tegelijk liggen er unieke kansen in de rest van Nederland, die op dit moment niet optimaal worden benut.

Eén ding is duidelijk: Rijk en regio hebben elkaar hard nodig om al deze vraagstukken op een goede manier op te lossen. De vraagstukken beïnvloeden elkaar en moeten worden opgelost in tal van verschillende regionale contexten. Maar hoe doen we dat, met alle verschillen in bestuursstijl en -cultuur? Hoe gaan Rijk en regio op een goede manier met elkaar om?

Recent is daar een belangrijk advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) over verschenen, onder de titel *Rol nemen, ruimte geven*. Wij onderschrijven de centrale boodschap van de ROB om interbestuurlijke samenwerking een prominente plek te geven in een nieuw regeerakkoord.

Het belang van die samenwerking hebben wij zelf aan den lijve ondervonden met *Wind in de Zeilen*. In dat proces van worstelen en bovenkomen leerden wij zeven waardevolle lessen. Zij zijn van belang om daadwerkelijk te komen tot een betere samenwerking als één overheid en daarmee Nederland vooruit te brengen.

1. Geef fouten toe en behandel elkaar gelijkwaardig

De vertrouwensbreuk tussen Zeeland en het kabinet ontstond door een gebrek aan openheid en eerlijkheid. De eerste stap naar de oplossing bestond uit een aantal gesprekken op het niveau van de minister-president en bestuurders uit de provincie. Daarin werd erkend dat het kabinet dit dossier op een andere wijze had moeten benaderen. De minister-president is ook zelf naar Zeeland gekomen om een en ander nader toe te lichten.

Het toegeven van fouten bleek een belangrijke voorwaarde om überhaupt te kunnen werken aan het herstel van vertrouwen. Dit kan alleen in een zekere mate van gelijkwaardigheid. Voor de grondwet zijn Rijk en decentrale bestuurslagen gelijkwaardig. Dat wordt alleen in de regio niet altijd zo beleefd.

Ondanks alle goede intenties is te voorzien dat ook in de brede samenwerking 'als één overheid' niet alles in één keer goed zal gaan. Daarvoor moeten overheden vanuit verschillende perspectieven samenwerken, en dat is niet eenvoudig. Dan is het van belang dat te erkennen. Wees daarop voorbereid, geef fouten toe en herstel ze.

Hierbij hoort ook helderheid over wat je over en weer van elkaar verwacht. Houd je aan je afspraken. Leg samen vast wie welke rol, taak en

verantwoordelijkheden (ook financieel) op zich neemt. Bespreek het als daar iets in moet veranderen. Neem elkaar serieus.

2. Maak één persoon integraal verantwoordelijk voor een grote opgave

Verschillende studies, waaronder het advies van de ROB, laten zien dat departementen van nature vooral gericht zijn op zichzelf, hun eigen bewindspersonen en de wisselwerking van die bewindspersonen met de Tweede Kamer. Tegelijk is ook de Kamer via het systeem van fractiespecialisten feitelijk sectoraal georganiseerd. Een dergelijk samenspel leidt onvermijdelijk tot verkokering en een sectorale benadering.

Wind in de Zeilen heeft dit doorbroken. Voor het bestuurlijke proces was van belang dat het héle kabinet verantwoordelijkheid nam voor een samenhangende oplossing. Daarbij is één coördinerend bewindspersoon aangesteld, die integraal aanspreekpunt was voor het gehele kabinet én voor de regio.

Vanuit onze ervaring hebben wij geconstateerd dat zo'n constructie bijzonder waardevol, zo niet noodzakelijk, is om tot samenhangende afwegingen te komen. Door eindverantwoordelijkheid namens het kabinet bij één bewindspersoon te beleggen – die ook zelf rechtstreeks met de regio communiceert - kan samenhang over departementen heen tot stand komen.

We onderschrijven het advies van de ROB om in het nieuwe regeerakkoord expliciet de grote opgaven aan te wijzen en voor elk daarvan één minister verantwoordelijk te maken. Die minister werkt voor die specifieke opgave met ambtenaren van verschillende departementen en stuurt hen politiek aan. Dit advies verdient serieuze aandacht in de formatie.

Hier kunnen we ook leren van de manier waarop gemeenten het concept van de wijkwethouder inzetten. Die is naast zijn of haar eigen dossiers ook verantwoordelijk voor de integrale problematiek van een deel van de gemeente.

3. Zorg voor bestuurlijke betrokkenheid

Ministeries hebben de natuurlijke neiging om zo veel mogelijk opties voor hun bewindspersoon open te houden. Dit komt door hun grote omvang en de veelheid aan onderwerpen waarmee ze zich bezighouden. Zo wordt de bewindspersoon beschermd en behoudt hij of zij maximale ruimte voor besluiten. Logischerwijs zit de bestuurlijke besluitvorming dan zoveel mogelijk

aan het eind van het proces. Maar dat kan wel vertragend werken en de samenwerking tussen verschillende overheden bemoeilijken.

Bij *Wind in de Zeilen* was de route juist omgekeerd. Speciaal adviseur Bernard Wientjes begon bij de ministers, vanuit de (gevoelde) verantwoordelijkheid van het kabinet. Daar startte het proces van bestuurlijke betrokkenheid. Ambtenaren kregen de opdracht die betrokkenheid in te vullen. Zo kon een proces dat normaal jaren zou duren in vier maanden worden afgerond.

Ook voor de uitdagingen die voor ons liggen is vanaf de start gezamenlijke bestuurlijke betrokkenheid nodig, om zo de ambtelijke energie constructief te richten. Zodra de urgentie afneemt en het op uitvoering aankomt, moeten bestuurders niet terugvallen op routines. Ook daarvoor is een centraal bestuurlijk aanspreekpunt namens het kabinet noodzakelijk.

4. Stel de inhoud en de regionale eigenheid centraal

De samenwerking tussen Rijk en regio's bij de regiodeals, de Omgevingsagenda's en NOVI heeft veel kennis over de verschillende gebieden in Nederland opgeleverd. Toch schiet het Rijk soms tekort in inhoudelijke kennis over wat er speelt in de regio's, zoals de ROB in zijn advies schrijft. Ook is er soms onvoldoende belangstelling voor de zorgen en noden van de regio's.

Het belang van die kennis en belangstelling vormt een rode draad bij *Wind in de Zeilen*. Daarom is het pakket dat in overleg tussen Rijk en regio is samengesteld niet zomaar een toevallige verzameling van losstaande activiteiten. De onderdelen vloeien voort uit een gedetailleerde analyse van de uitdagingen in de regio.

Zo is er onderzoek gedaan naar versterking van het werk- en woonklimaat in Zeeland, maar ook naar de eigenheid van de provincie. Ook is gekeken hoe haar sterke en zwakke punten optimaal kunnen worden benut. Versterking van het onderwijs of een impuls voor de werkgelegenheid hebben bijvoorbeeld alleen zin als ook de bereikbaarheid verbetert. Bovendien zoeken we naar een balans tussen versterking van de economie, leefbaarheid én duurzaamheid. Dat evenwicht heeft steeds centraal gestaan.

Ook bij de vraagstukken die nog voor ons liggen is dit evenwicht in een regionale context van belang. Waar het evenwicht precies ligt, kan alleen in een gezamenlijke zoektocht worden bepaald. Daarbij moet de politiek sturen op een integrale oplossing van de problemen en niet op losse maatregelen van afzonderlijke departementen of beleidsafdelingen.

Een belangrijke randvoorwaarde is dat de regio zich goed organiseert en met een mond kan spreken. Dat vraagt ook ruimte om decentrale overheden te betrekken bij de inhoud en het proces. Ook moeten bestuurders het gezag krijgen om namens de hele regio met het Rijk te overleggen.

5. Begrijp elkaar en verbind elkaars belangen

De ambtelijke ondersteuning van de speciaal adviseur van *Wind in de Zeilen* bestond uit een team van Rijks- en regionale ambtenaren, die op locatie werkt. Dit bood mogelijkheden voor dagelijkse uitwisseling van gedachten en snel knopen doorhakken. Zo kon ook begrip ontstaan voor elkaars positie en worstelingen.

Het vestigen van rijksambtenaren met voldoende mandaat in de regio, zoals ook door de ROB wordt geadviseerd, is in de praktijk buitengewoon belangrijk gebleken. Deze ambtenaren zijn er speciaal op gericht om verkokering te bestrijden en partijen beter met elkaar te laten samenwerken.

Hier ligt nog een dieper niveau onder. Samenwerken moet niet beperkt blijven tot het tegenover elkaar stellen van gewenste oplossingen vanuit de eigen visie. Samenwerken gaat om het delen en erkennen van belangen om van daaruit gezamenlijk doelen en effecten te formuleren. Dat is wat de ROB 'de maatschappelijke meerwaarde' noemt. Hierna volgt het samen bedenken én uitvoeren van maatregelen en oplossingen om die doelen dichterbij te brengen.

Door bij *Wind in de Zeilen* de uitdagingen en kansen van de regio centraal te stellen, stonden de gezamenlijke doelen en effecten voorop. Vervolgens konden we samen de oplossingen en maatregelen zoeken die deze doelen dichterbij brengen.

Een goed voorbeeld zijn de plannen voor het Justitieel Complex Vlissingen. De regio had belang bij het aantrekken van een grote werkgever. Tegelijkertijd zocht het ministerie van Justitie en Veiligheid toch al een locatie voor een nieuwe extra beveiligde inrichting en rechtbank. Beide belangen sloten goed op elkaar aan.

Daarnaast komt er in Vlissingen een kenniscentrum dat zich gaat richten op bestuurlijke ondermijning. Dit past goed bij de problemen waar de Zeeuwse havens tegenaan lopen.

Tot slot zorgde *Wind in de Zeilen* voor een andere kijk op de bereikbaarheid van de regio. In de discussie over de vestiging van de marinierskazerne klonk voortdurend de mantra dat 'Zeeland zo ver weg ligt, zelfs voor mariniers'. Dit

hardnekkige beeld werd doorbroken door te investeren in goede treinverbindingen. Hiermee kwam Zeeland, in de tijd gezien, dichterbij de Randstad te liggen.

Wij denken dat dit principe ook elders werkt. Door belangen te verbinden, kunnen we maatschappelijke meerwaarde creëren: welvaart in de breedste zin van het woord.

6. Onderhandelingen kunnen niet zonder vertrouwen

Op een van de laatste bijeenkomsten in het Provinciehuis bleek dat beide partijen het voor 95 procent met elkaar eens waren. De discussie ging nog over extra garanties voor Zeeland. Toch werd er over de laatste 5 procent niet meer onderhandeld. We spraken vertrouwen in elkaar uit over wat voorlag, maar ook in de samenwerking die nog ging komen.

Niet alle afspraken zijn altijd waterdicht op papier te maken. Hoe zaken ook worden opgeschreven, er blijft altijd ruimte over. Voor zaken die eenvoudig niet te garanderen zijn of die toch anders geïnterpreteerd kunnen worden. Of nu nog niet hard vast te leggen zijn. Ook wanneer de wederzijdse bedoelingen goed zijn.

Uiteindelijk is de vraag of je elkaar recht in de ogen kunt kijken en je over en weer een betrouwbare bestuurder toont. Niet alles gaat altijd goed. Maar een goede onderlinge vertrouwensbasis is onmisbaar om ook dan weer samen boven te komen.

Een ding weet je zeker: er gaan nieuwe problemen komen. De vraag is: hoe los je die op en wat is daarbij onmisbaar? Juist: de wil om er met elkaar uit te komen.

7. Neem de volksvertegenwoordiging mee.

Als je kunt bouwen op vertrouwen, dan ben je ook in staat de volksvertegenwoordiging mee te nemen in de kansen en risico's. Zij zitten niet rechtstreeks aan tafel en moeten vertrouwen hebben dat colleges en kabinet vanuit een gemeenschappelijk belang denken en handelen.

Deze zeven lessen uit de praktijk bieden samen een handvat voor de manier waarop de overheden met elkaar kunnen samenwerken. Rijk en regio hebben elkaar meer en meer nodig. Juist in de regio kunnen we nieuwe wegen inslaan en werken aan de oplossingen van de toekomst. Daar kunnen bedrijven ook optimaal profiteren van de nabijheid van grote afzetmarkten aan

de andere kant van de grens, en in de rest van Europa. Ook voor een volgend kabinet is het belangrijk om te investeren in deze gebieden.

De kwaliteit van de samenwerking tussen Rijk en Regio is van grote invloed op de toekomst van ons land. Deze samenwerking vereist goede communicatie, heldere afspraken, vertrouwen en de bereidheid te leren van gemaakte fouten. Het is geen gemakkelijk traject, maar onze ervaring leert dat het veel op kan leveren.

Raymond Knops is staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en namens het kabinet coördinerend bewindspersoon bij Wind in de Zeilen. Han Polman is commissaris van de Koning in Zeeland.