

Essaybundel: Differentiatie in crisistijd?

Essays over (on)mogelijkheden van regionale differentiatie tijdens de Coronacrisis

Jurian Edelenbos, Jitske van Popering-Verkerk, Marijn Stouten en Mattijs Taanman



Vital Cities
and Citizens



GovernEUR
Erasmus

Dit project wordt mogelijk gemaakt door:



Erasmus University Rotterdam
Making Minds Matter

Erasmus

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door ZonMw. Het is een gebundeld resultaat van het bestuurskundige onderdeel binnen het project “De Weerbare Regio”.

Prof. Dr. Jurian Edelenbos, professor bij het departement Bestuurskunde en Sociologie, Faculteit Sociale en Gedragwetenschappen & Academic Lead Vital Cities & Citizens | Erasmus Universiteit

Dr. Jitske van Popering-Verkerk, managing director bij GovernEUR | Erasmus Universiteit Rotterdam

Marijn Stouten MSc., junior onderzoeker bij GovernEUR | Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. Ir. Mattijs Taanman, senior onderzoeker bij GovernEUR | Erasmus Universiteit Rotterdam

Colofon

Titel: Differentiaties in crisistijd. Essays over (on)mogelijkheden van regionale differentiatie tijdens de Coronacrisis. Deze essaybundel is opgesteld in het kader van het [ZonMw onderzoek 'De weerbare regio'](#).

Auteurs: Prof. Dr. Jurian Edelenbos, Dr. Jitske van Popering-Verkerk, Marijn Stouten MSc., Dr. Ir. Mattijs Taanman

Rotterdam, 9 maart 2023

Uitgave: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences | Erasmus Universiteit Rotterdam | GovernEUR

Vormgeving: Yoëlle Kruijswijk

©Erasmus School of Social and Behavioural Sciences en GovernEUR; Prof. Dr. Jurian Edelenbos, Dr. Jitske van Popering-Verkerk, Marijn Stouten MSc., Dr. Ir. Mattijs Taanman

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inleiding tot het onderzoek en de essays

We hebben een roerige Coronatijd achter de rug en het virus is nog steeds niet weg uit ons (maatschappelijke) leven. Tijdens de Coronacrisis waren de landelijke persconferenties over maatregelen niet weg te denken. Tegen de achtergrond met de tekst *'Alleen samen krijgen we corona onder controle'* kondigde minister-president Rutte maatregelen aan die golden voor alle inwoners en ondernemers in Nederland. Uit verschillende hoeken worden twijfels geuit over de sterk ingestoken landelijke en centrale aanpak. Zo gaven economen aan dat uit hun modellen blijkt dat regionale differentiatie grote economische voordelen had kunnen hebben in plaats van één nationale aanpak (zie Van Oort et al, 2022). Daarnaast wordt in bestuurskundige studies en reflecties aangegeven dat decentralisatie en differentiatie naar regio's helpen beleidsmaatregelen te implementeren om de crisis op effectieve en legitieme wijze in verschillende beleidsdomeinen (bijv. cultuur, recreatie en duurzaamheid) aan te kunnen pakken¹.

Regionale differentiatie gebeurt echter niet vanzelf, daarvoor is gecoördineerde actie nodig; *'geen differentiatie zonder coördinatie'* zouden we kunnen stellen. Het afgelopen jaar hebben we aan de hand van vier cases verkend in hoeverre landelijke en regionale bestuurders in Nederland in staat zijn gebleken beleidsmaatregelen te differentiëren in crisistijd. In elk van de essays staat een specifiek element centraal:

Essay 1. Regionale aanpak van de Covid-19 crisis – een droom in niemandsland?

In dit essay schetsen we een tijdlijn van besluitvorming over de beschermingsmaatregelen gedurende de coronacrisis, daarbij gaan we in het bijzonder in op die momenten waarop regionale differentiatie aan de orde is geweest. Het essay is in verkorte vorm gepubliceerd in Binnenlands Bestuur (2022).

Essay 2. Verblijfsrecreatie in coronatijd – differentiatie vereist verticale verbindingen

In dit essay verkennen we de wijze waarop in het voorjaar van 2020 is gedifferentieerd in beschermingsmaatregelen voor de verblijfsrecreatie. Dit moment van differentiatie laat zien hoe regio's omgaan met de mogelijkheid om te differentiëren, en tot welke reacties en consequenties dit leidt.

Essay 3. Culturele sector in tijden van crisis: het belang van beleidsvrijheid voor provincies

In dit essay staan de steunmaatregelen voor de cultuursector centraal. We verkennen welke rol Rijk en regio hierin hebben gespeeld, en welke differentiatie in maatregelen uiteindelijk is ontstaan via de provincies. Dit essay is gepubliceerd in het tijdschrift Boekman (2023).

Essay 4. Waarom Covid-19 geen kans werd voor groene regionale ontwikkeling?

In dit essay staan herstelmaatregelen centraal. Daarbij verkennen we hoe regionale verbanden, zoals ontwikkelingsmaatschappijen en energieregio's hun herstelactiviteiten in crisistijd hebben voortgezet en of ze de crisis ook hebben benut om een wezenlijk andere richting in te slaan. Het essay is gepubliceerd bij Platform Overheid (2023).

¹ Van den Berg, C., S. Dreef en S. Clemens (2020) *Regionaal bestuur tijdens de coronacrisis*.

Deze essays zijn opgesteld in het kader van het ZonMw onderzoek 'De weerbare regio'. Het bestuurskundige onderzoek is uitgevoerd in verschillende beleidsdomeinen door relevante documenten (beleid, politiek, media en advies) te bestuderen en mensen in het veld te spreken. In elk essay staat een ander type maatregelen centraal: beschermingsmaatregelen (essay 1 en 2), steunmaatregelen (essay 3) en herstelmaatregelen (essay 4). Het is daarbij belangrijk om te beseffen dat gekeken is naar onderwerpen waar regionale differentiatie (deels) heeft plaatsgevonden of waar dat ondanks vele pogingen niet is gelukt. De essays geven dan ook vooral een 'best case' benadering. We eindigen de essays met enkele overkoepelende reflecties.

Essay 1: Regionale aanpak van de COVID-19 crisis: een droom in niemandsland?

Jurian Edelenbos, Jitske van Popering-Verkerk, Marijn Stouten, Mattijs Taanman. De verkorte versie is gepubliceerd in *Binnenlands Bestuur* (2022-02)²

Wellicht is het u opgevallen tijdens het bekendmaken van de tweede lockdown. Het kabinet maakte bekend af te moeten wijken van de regionale aanpak van de COVID-19 crisis. Kort daarvoor had het kabinet juist ingezet op het inpassen van meer lokale en regionale besluiten zodat het virus “lokaal de kop in kan worden gedrukt”. Toen de besmettingen op begonnen te lopen in september 2020 werd toch teruggegrepen naar nationale regie: het kabinet met het stuur weer stevig in handen. Dit was de start van gerommel tussen rijk en regio, tussen het kabinet en de burgemeesters van de middelgrote steden in hun rol als voorzitter van de veiligheidsregio's. De keuze tussen een landelijke aanpak en het bieden van regionaal maatwerk waarmee regionale verschillen ontstaan (differentiatie) is daarbij een onderwerp van discussie. Uit ons ZonMw-onderzoek naar 'De Weerbare Regio' ontstaat een beeld dat Nederland economisch meer baat heeft bij regionaal maatwerk. Dat betekent dat sommige regio's economisch gezien zoveel mogelijk kunnen blijven doordraaien en ze dus niet allemaal op slot hoeven als gevolg van de landelijke coronabesmettingen. We snappen de roep om meer maatwerk, maar is dat niet onrealistisch?

Droom- of niemandsland?

In Nederland zijn taken en verantwoordelijkheden traditioneel belegd bij verschillende bestuurlijke lagen. Nederland is namelijk een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Hoe de verschillende bestuurlijke lagen zich tot elkaar verhouden is al langer onderwerp van gesprek. Denk bijvoorbeeld aan: “*je gaat erover of niet*”³ en “*werken als één overheid*”⁴. De verhoudingen tussen de lagen worden zo besproken, aangepast en ingevuld.

Volgens de studie *Droomland of Niemandsland* van de Raad voor het Openbaar⁵, met uitgangspunten voor regionaal bestuur, zou er ruimte moeten zijn voor bestuurlijk maatwerk waarbij regio's ruimte moeten krijgen om opgaven op te pakken op een wijze die past bij het gebied. De ROB benadrukt: “*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*” (p.33). Maar hoe zit dit in de dagelijkse praktijk van de COVID-19 crisis? Is regionaal maatwerk daarin onrealistische droom of een mogelijke realiteit?

Met name tijdens en na de zomer van 2020 speelde het vraagstuk van regionaal maatwerk om adequaat te kunnen reageren op economische en maatschappelijke effecten als gevolg van corona. Eerst leken er beleidsinstrumenten in de gereedschapskist van de regio te komen waarmee regionaal maatwerk kon worden gerealiseerd, maar na de zomer van 2020 werden toch weer landelijke maatregelen genomen. Waarom de stap naar regionaal maatwerk niet werd gezet en wat hierbij de overwegingen van het kabinet waren blijft tot nu toe onduidelijk. Dat zou worden geëvalueerd, maar tot op heden is die evaluatie er nog niet.

² Edelenbos, J. J. van Popering-Verkerk, Marijn Stouten en Mattijs Taanman (2022), Regionale aanpak coronacrisis een droom, in *Binnenlands Bestuur*, 43(1): 22-25. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/regionale-aanpak-coronacrisis-een-droom.19601764.lynkx>

³ Regeerakkoord 2010-2014, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, regeerakkoord VVD-CDA.

⁴ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen (2020) *Als een overheid slagvaardig de toekomst tegemoet*.

⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*.

Regionale differentiatie: tussen wens en bestuurlijk (on)vermogen

Kort na het begin van de coronacrisis werd duidelijk dat het coronavirus niet landen trof, maar regio's binnen landen. Per regio kon het aantal besmettingen enorm verschillen. In Nederland werden ongeacht het aantal besmettingen alle regio's onderworpen aan dezelfde landelijke aanpak en regels die daarmee gepaard gingen. De impact van de maatregelen op de regio's waar de besmettingsaantallen relatief beperkt waren was hierdoor onevenredig groot. Hierdoor groeide de vraag naar regionaal maatwerk.

In september 2020 stelde het kabinet voor om te differentiëren per regio. Afhankelijk van het aantal besmettingen konden dan bepaalde maatregelen toegepast worden. Rutte kondigt aan dat het kabinet bij het nemen van maatregelen de regionale situatie als uitgangspunt neemt. Hij zegt daarbij: *“die regionale en lokale aanpak is de kern van onze strategie, we willen het virus zo hard en precies mogelijk raken met zo min mogelijk negatieve gevolgen voor de economie en de samenleving”*⁶. Het aantal besmettingen loopt echter hard op. Regio's nemen zelf niet het initiatief tot extra maatregelen. De rijksoverheid kondigt op 18 september extra maatregelen aan voor een zestal veiligheidsregio's. Als het aantal besmettingen nog verder oploopt, wordt op 28 september het einde van de regionale strategie aangekondigd. In de woorden van minister De Jonge: *“we schalen de regionale aanpak dus tijdelijk op naar een landelijke, om het virus voor te blijven en de pas af te kunnen snijden”*⁷.

In juni 2021, bijna een jaar na het opschalen naar een landelijke aanpak, komt de ontevredenheid tussen het rijk en de regio's bovendien. De Jonge meldt wil dat het kabinet voortaan per regio lockdownmaatregelen afkondigt in geval dat het coronavirus weer mocht oplaaien. Hij voegt daaraan toe: *“De les van vorig jaar is dat je niet moet zeggen: ‘Kijk zelf maar wat verstandig is’. Dan zie je dat men het in die regio's spannend vindt om maatregelen te nemen”*⁸. De burgemeesters voelen zich hierdoor in hun hemd gezet. Blijkbaar heeft het rijk geen vertrouwen in de capaciteit van de regio om adequaat te handelen. Deze discussie heeft tot nu toe niet geleid tot het veranderen van de landelijke aanpak.

Het regionale schaalniveau is om meerdere redenen een wenselijk vertrekpunt om de COVID-19 crisis aan te pakken (droomland), maar tot nu toe komt dit niet van de grond (niemandsland). Vanuit ons onderzoek willen wij graag een aantal observaties delen dat mogelijk ten grondslag ligt aan het niet kunnen realiseren van regionaal maatwerk in de COVID-19 crisis.

Observatie 1. Tussen snelheid en maatwerk

Zowel het kabinet en de burgemeesters wilden meer mogelijkheden voor regionaal maatwerk. Er zou meer autonomie bij de regio's komen maar daarop werd door het kabinet niet meteen enthousiast gereageerd. Aan de andere kant waren of werden de burgemeesters niet goed voorbereid op de overgang van een landelijke naar een regionale aanpak. Zij hadden het gevoel dat het stokje over de schutting naar de regio werd gegooid zonder een specifieke invulling van de verantwoordelijkheden: *“zo, nu zijn de regio's aan zet”*.

⁶ Persconferentie Coronamaatregelen 18 september 2020

⁷ Persconferentie Coronamaatregelen 28 september 2020

⁸ Parool, 25 juni 2021 (Niels Klaassen en Peter Winterman) *Kabinet gaat voortaan over lockdown-maatregelen in de regio, niet de burgemeesters.*

Zo hebben rijk en regio bijvoorbeeld niet gezamenlijk toegewerkt naar een duidelijk verhaal en een gedeeld plan van aanpak voor de transitie van een landelijke naar een regionale aanpak. Er werd wel gewerkt aan de routekaart, met een regionaal dashboard en een gereedheidskist die uitkomst zouden moeten bieden voor regionaal maatwerk. Een 'gereedheidskist', gevuld met gerichte maatregelen waarmee de burgemeesters snel en plaatselijk kunnen ingrijpen om de brandhaarden adequaat te kunnen bestrijden, dacht het kabinet in de zomer van 2020. De meeste politieke energie ging echter naar het aanslingeren van het testbeleid en de discussies over de coronawet die de noodverordeningen, die sinds maart 2020 van kracht waren, moet vervangen. Pas in augustus begon het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) met het uitwerken van een regionaal dashboard. Het duurde tot 23 september voordat de eerste versie van de 'gereedheidskist' werd verspreid. Dat is één dag voordat het kabinet door de olopemde besmettingen nog maar één uitweg zag: het invoeren van landelijke maatregelen, strak geregisseerd vanuit Den Haag.

Het toepassen van regionaal maatwerk vraagt om het investeren van tijd, waarbij ruimte is voor afstemming met de regio en ontwikkeling van bijpassende instrumenten die regionaal maatwerk mogelijk maken. Hier lijkt de urgentie vanuit landelijk oogpunt te ontbreken om instrumenten te ontwikkelen voor regionaal maatwerk. Daarnaast lijkt het houden van snelheid ook belangrijker te zijn geweest. De observatie dat de overgang van een landelijke naar een regionale aanpak nog onvoldoende was uitgevoerd toen de praktijk erom vroeg blijft daardoor overheersen.

Observatie 2. Differentiatie als politiek heet hangijzer

Toen het kabinet in september 2020 aangaf dat de regio's nu aan zet waren, voelden de burgemeesters zich door het kabinet vol in de wind gezet⁹. Het bestuurlijke instinct zegt namelijk dat je aan dit dossier je handen kan branden. Dan zou het verstandiger kunnen zijn om de hete aardappel op het bord van het kabinet te laten liggen. Daarnaast is de uitvoerbaarheid van regionale differentiatie lastig: je doet als burgemeester niet snel beloftes waarvan je weet dat je die niet kan waarmaken. De situatie kan ontstaan dat maatregelen in de ene regio strenger zijn dan in een naastgelegen regio. De druk van ondernemers en bewoners op bestuurders neemt dan toe. Het creëren van regionale verschillen gaat in tegen het principe van gelijke behandeling. Dat voelt onrechtvaardig. Leg dat maar eens uit aan burgers en ondernemers. Daarnaast heb je nog het waterbedeffect: ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen. Mensen trekken naar regio's waar ze datgene kunnen doen wat in hun eigen regio op dat moment niet tot de mogelijkheden behoort, bijvoorbeeld om daar te winkelen en naar het café te gaan. Dat maakt het noodzakelijk dat er overleg plaatsvindt tussen regio's waarbij hun bestuurlijke vermogen op de proef wordt gesteld.

Bij het nemen van besluiten op landelijke of regionale schaal hoort eindverantwoordelijkheid. Er was besluiteloosheid vanuit het rijk over wie op welke wijze eindverantwoordelijk zou worden bij regionaal maatwerk. Het kabinet keek naar de burgemeesters en de burgemeesters keken naar het kabinet. Ze stonden in een impasse. Geen van de partijen bracht de afstemming tussen rijk en regio op gang. Over de overdracht van landelijk naar regio was te weinig nagedacht en er was niet gehandeld om dit proces gezamenlijk aan te gaan. Toen de coronabesmettingen opliepen in september 2020 liep de kar die van landelijk naar regionaal moest rijden vast in de bestuurlijke modder¹⁰.

⁹ Van den Berg, C., S. Dreef en S. Clemens (2020) *Regionaal bestuur tijdens de coronacrisis*.

¹⁰ NRC, 3 november 2020 (Titia Ketelaar) *Regionaal beleid wordt nu leidend in de coronacrisis*.

Observatie 3. Hecht centraal machtsblok laat geen regionaal, gedifferentieerd, geluid toe

Vanaf het begin van de pandemie heeft het Rijk de regie strak in handen. De crisissituatie vroeg daarom en over het algemeen, met goede ervaringen van de intelligentie lockdown, was er geen directe reden om dat aan te passen. De strakke regie door het Rijk heeft wel tot gevolg dat de regiobestuurders moeilijk in beeld konden komen. Op centraal niveau was een hecht machtsblok ontstaan met de Ministeriele Commissie Crisis Beheersing (MCCB), de Interdepartementale Commissie Crisis Beheersing (ICCB) en het Outbreak Management Team (OMT). Het MCCB is het kernteam, en bestaat uit de ministers die uiteindelijk de politieke beslissingen nemen. De MCCB heeft een belangrijke rol in de besluitvorming. Er is in aanloop overleg, met RIVM-directeur Jaap van Dissel, met de coalitiefracties in de Tweede Kamer en met burgemeester Bruls van Nijmegen, die de 25 veiligheidsregio's vertegenwoordigt.

Voor lokale bestuurders was het hechte blok slecht toegankelijk. De MCCB en vooral minister de Jonge van Volksgezondheid konden aanwijzingen blijven geven richting de regio's en daarmee centraal sturen. Lokale keuzes en mogelijkheden tot regionaal gedifferentieerde maatregelen bleven daardoor beperkt. De 25 regioburgemeesters met de minister van Veiligheid en Justitie kwamen (op maandagen na het centrale overleg) wel samen in het Veiligheidsberaad, maar ruimte en tijd voor inbreng en discussie was er niet of nauwelijks. De maatregelen werden medegedeeld en sommige burgemeesters communiceerden na afloop de hoofdlijnen aan hun lokale burgemeesters zodat die kunnen anticiperen. Anderen pas na het kabinetsbesluit dinsdag, omdat er nuanceverschil kan zijn tussen maandag en dinsdag. Alles stond in het teken van de uitvoering van landelijk afgekondigde maatregelen.

Het voorbeeld van de mondkapjesplicht laat zien hoe moeilijk het was voor lokale bestuurders om door het hechte centrale blok te komen. Sommige burgemeesters probeerden in die tijd de mondkapplicht erdoor te krijgen bij het kabinet. Maar het kabinet dacht er anders over. Op gezag van het OMT heeft het kabinet een brede inzet van mondkapjes vanaf het begin afgewezen. Maar een groep gezondheidswetenschappers dacht er anders over, deze groep werd het Red Team, binnen het OMT, genoemd. Enkele burgemeesters van grote steden overlegden met enkele mensen van dit Red Team. De boodschap van het Red Team was: mondkapjes zijn geen wondermiddel, maar ze dragen wel bij aan de virusbestrijding. Eind september 2020 probeerden de burgemeesters de maatregelen bij te sturen. Via het Red Team kregen ze toch meer vat op de discussies in het OMT en tussen OMT en kabinet. In een Zoom-vergadering van het OMT werd het spel gespeeld. Het mondkapjesbeleid begon te schuiven¹¹. Er ontstond een OMT-rapport met een verdeeld advies over de invoering van mondkapjes in de grote steden, en dit bood het kabinet de gelegenheid om een draai te maken. De uitvoering en de zaken die daarbij spelen werd aan de grote steden overgelaten. Amsterdam, Rotterdam en Den Haag gingen daarna direct een stap verder dan het kabinet: zij gingen hun inwoners aanraden in alle openbare binnenruimten mondkapjes te dragen.

Alleen toen het hechte centrale machtsblok scheurtjes ging vertonen door het schisma in het OMT werd het mogelijk om openingen te forceren voor ander geluid vanuit de regio. Nationaal staat daarmee al snel gelijk aan één landelijk geluid. Het zou dan ook goed zijn om te kijken naar manieren om het regionale, gedifferentieerde geluid beter toegang te geven tot het centrale machtsblok.

¹¹ NRC, 2 oktober 2020 (Derk Stokmans, Mark Lievisse Adriaanse en Rik Rutten) *Door halfslachtige maatregelen werd het regionaal beleid ingehaald door het virus.*

Afsluitend, regionale differentiatie blijft vooralsnog droom

De roep om regionale differentiatie is dikwijls te horen, de acties en maatregelen zijn vooralsnog (overwegend) landelijk. We hebben drie observaties gedeeld die volgens ons grotendeels verklaren waarom regionale differentiatie in tijden van Corona vooralsnog een droom blijft: de wens om snel en efficiënt te kunnen handelen, de moeizame dialoog tussen Rijk en regio over Corona als politiek heet hangijzer, en de gesloten besluitvormingscultuur zijn belangrijke verklaringen waarom regionale differentiatie in de Corona-aanpak niet van de grond is gekomen. Het Rijk wil graag 'in control' blijven, er vindt weinig dialoog en afstemming tussen rijk en regio plaats behalve als het gaat om het doorgeleiden van rijksmaatregelen naar regionaal en lokaal bestuursniveau. De regio is afwachtend als het gaat om het overpakken van verantwoordelijkheid en zit niet aan de overleg- en beslistafel die vooral op rijksniveau staat. Kortom, het besluitvormingsproces is dominant centraal georganiseerd. Een crisis vraagt vaak om een centrale aanpak, maar dat betekent niet dat dit ook vanzelfsprekend de beste en de meest weerbare aanpak is. *"Een crisis vraagt om ingrijpende besluiten en de kwaliteit daarvan wordt beter in de setting van overleg."*¹². De centrale aanpak die vanaf het begin van de crisis is gevolgd is eigenlijk stilaan gecontinueerd. Er vond niet veel grensverkeer tussen regio en rijk plaats waarin frequent overleg werd gevoerd om de differentiatie van de aanpak mogelijk te maken. In zulke situaties blijkt dat de relatie en interactie tussen rijk en regio niet zonder problemen is en niet vanzelfsprekend plaatsvindt. Het bestuurlijk vermogen is niet sterk op de grensvlakken van rijk en regio. Daar moet je moeite voor blijven doen en tijd, energie en capaciteit in steken.

Reactie van de redactie Binnenlands Bestuur

Hans Bekkers, 16 januari 2022¹³

Regionale aanpak coronacrisis blijkt een droom

In Nederland zijn taken en verantwoordelijkheden traditioneel belegd bij verschillende bestuurlijke lagen. We zijn een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Volgens diverse studies zou er plaats moeten zijn voor bestuurlijk maatwerk waarbij regio's ruimte moeten krijgen om opgaven op te pakken op een wijze die past bij het gebied. Maar hoe in de dagelijkse praktijk van de COVID-19 crisis pakt dat volgens de auteurs in een essay in Binnenlands Bestuur anders uit.

De Nederlandse economie heeft volgens Jurian Edelenbos en drie van zijn EUR-collega's baat bij een gedifferentieerde aanpak van de coronacrisis, maar dat blijkt vanuit bestuurskundig perspectief lastig uit te voeren. Het kabinet bepaalt, de regio mag toekijken.

In Nederland zijn taken en verantwoordelijkheden traditioneel belegd bij verschillende bestuurlijke lagen. We zijn een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Volgens diverse studies zou er plaats moeten zijn voor bestuurlijk maatwerk waarbij regio's ruimte moeten krijgen om opgaven op te pakken op een wijze die past bij het gebied. Maar hoe in de dagelijkse praktijk van de COVID-19 crisis pakt dat volgens de auteurs in een essay in *Binnenlands Bestuur* anders uit.

¹² Marja van Bijsterveldt, Burgemeester Delft, in NRC, 16 november 2020 (Titia Ketelaar) *Drenthe soepel en Twente op slot? Burgemeesters zien er niets in.*

¹³ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/moeizame-relatie-met-rijk-hindert-regionale-aanpak-corona>

Maatwerk

Kort na het begin van de coronacrisis werd duidelijk dat het coronavirus niet landen trof, maar regio's binnen landen. 'Per regio kon het aantal besmettingen enorm verschillen. In Nederland werden ongeacht het aantal besmettingen alle regio's onderworpen aan dezelfde landelijke aanpak en regels die daarmee gepaard gingen. De impact van de maatregelen op de regio's waar de besmettingsaantallen relatief beperkt waren, was hierdoor onevenredig groot. Hierdoor groeide de vraag naar regionaal maatwerk', memoreren de auteurs.

Differentiëren

Begin september 2020 stelde het kabinet voor om te differentiëren per regio. Het aantal besmettingen loopt echter hard op. Regio's nemen zelf niet het initiatief tot extra maatregelen. Als het aantal besmettingen nog verder oploopt, wordt op 28 september het einde van de regionale strategie aangekondigd.

De burgemeesters voelen zich volgens Edelenbos in hun hemd gezet: 'Blijkbaar heeft het rijk geen vertrouwen in de regionale capaciteit om adequaat te handelen.' Hoewel het regionale schaalniveau volgens hem om meerdere redenen een wenselijk vertrekpunt om de COVID-19 crisis aan te pakken zou zijn, komt dat niet van de grond. Dat komt, volgens de EUR-onderzoekers, enerzijds doordat het kabinet niet bijster enthousiast was over meer autonomie voor de regio's en anderzijds omdat burgemeesters niet goed waren voorbereid op de overgang van een landelijke naar een regionale aanpak. 'Zij hadden het gevoel dat het stokje over de schutting naar de regio werd gegooid zonder een specifieke invulling van de verantwoordelijkheden: zo, nu zijn de regio's aan zet', aldus Edelenbos.

'Pas in augustus begon het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met het uitwerken van een regionaal dashboard. Het duurde tot 23 september voordat de eerste versie van de 'gereedchapskist' werd verspreid. Dat is één dag voordat het kabinet door de oplopende besmettingen nog maar één uitweg zag: het invoeren van landelijke maatregelen, strak geregisseerd vanuit Den Haag.'

Ontbreken urgentie

De urgentie om vanuit landelijk oogpunt om instrumenten te ontwikkelen voor regionaal maatwerk lijkt volgens de onderzoekers te ontbreken. 'Toen het kabinet in september 2020 aangaf dat de regio's nu aan zet waren, voelden de burgemeesters zich door het kabinet vol in de wind gezet. Het bestuurlijke instinct zegt namelijk dat je aan dit dossier je handen kan branden. Dan zou het verstandiger kunnen zijn om de hete aardappel op het bord van het kabinet te laten liggen. Daarnaast is de uitvoerbaarheid van regionale differentiatie lastig: je doet als burgemeester niet snel beloftes waarvan je weet dat je die niet kan waarmaken. De situatie kan ontstaan dat maatregelen in de ene regio strenger zijn dan in een naastgelegen regio. De druk van ondernemers en bewoners op bestuurders neemt dan toe. Het creëren van regionale verschillen gaat in tegen het principe van gelijke behandeling. Dat voelt onrechtvaardig. Leg dat maar eens uit aan burgers en ondernemers.'

Hecht blok

Daarnaast speelt er nog iets. Vanaf het begin van de pandemie heeft het rijk de regie strak in handen. De crisissituatie vroeg daarom. De strakke regie door het rijk heeft wel tot gevolg dat de regiobestuurders moeilijk in beeld konden komen. Op centraal niveau was een hecht machtsblok ontstaan met de Ministeriele Commissie Crisis Beheersing (MCCB), de Interdepartementale Commissie Crisis Beheersing (ICCB) en het Outbreak Management Team (OMT).

Voor lokale bestuurders was het hechte blok slecht toegankelijk. De MCCB en vooral minister De Jonge van Volksgezondheid konden aanwijzingen blijven geven richting de regio's en daarmee centraal sturen. Lokale keuzes en mogelijkheden tot regionaal gedifferentieerde maatregelen bleven beperkt. De 25 regioburgemeesters met de minister van Veiligheid en Justitie kwamen wel samen in het Veiligheidsberaad, maar ruimte en tijd voor inbreng en discussie was er niet of nauwelijks. De maatregelen werden medegedeeld en sommige burgemeesters communiceerden na afloop de hoofdlijnen aan hun collega's in de regio zodat die konden anticiperen. Anderen pas na het kabinetsbesluit dinsdag, omdat er nuanceverschil kan zijn tussen maandag en dinsdag. Alles stond in het teken van de uitvoering van landelijk afgekondigde maatregelen.

Bestuurlijk vermogen

De onderzoekers onderscheiden drie verklaringen waarom regionale differentiatie in tijden van corona vooralsnog een droom blijft: de wens om snel en efficiënt te kunnen handelen, de moeizame dialoog tussen rijk en regio over corona als politiek heet hangijzer, en de gesloten besluitvormingscultuur. 'Het rijk wil graag 'in control' blijven, er vindt weinig dialoog en afstemming tussen rijk en regio plaats behalve als het gaat om het doorgeleiden van rijksmaatregelen naar regionaal en lokaal bestuursniveau', aldus de auteurs. En de regio is afwachtend als het gaat om het overpakken van verantwoordelijkheid en zit niet aan de overleg- en beslistafel die vooral op rijksniveau staat. 'Een crisis vraagt vaak om een centrale aanpak, maar dat betekent niet dat dit vanzelfsprekend de beste aanpak is. De centrale aanpak die vanaf het begin van de crisis is gevolgd, is eigenlijk stilaan gecontinueerd. De interactie tussen rijk en regio komt niet vanzelfsprekend tot stand. Het bestuurlijk vermogen schiet op dit vlak nog te kort', zo luidt hun harde conclusie.

Essay 2: Verblifsrecreatie in coronatijd – differentiatie vereist verticale verbindingen

Jitske van Popering-Verkerk, Jurian Edelenbos, Marijn Stouten, Mattijs Taanman

Het is maart 2020; corona is nog maar net in Nederland als het recreatieseizoen begint. Het is aan de veiligheidsregio's om te besluiten over maatregelen voor campings en vakantieparken. De verschillen in maatregelen leiden al snel tot een sterke roep om uniformiteit. Zo vrezen ondernemers op de Zuid-Hollandse eilanden de komst van grote aantallen toeristen omdat de campings in Zeeland wel volledig gesloten zijn: *“Goeree-Overflakkee vreest vanwege corona tsunami aan Paasrecreanten”*¹⁴. Een eigenaar van een vaste standplaats op de eilanden is juist verontwaardigd dat hij niet naar de camping mag komen: *“Mijn kennissen mogen wel naar de camping in Wassenaar en Delft, maar omdat mijn camping in een andere ligt, kan dat niet”*¹⁵.

Achteraf bezien was dit één van de weinige momenten waarop regionale differentiatie van coronamaatregelen plaatsvond. Tegelijkertijd leidde dat bij gemeenten, ondernemers en recreanten tot een roep om uniformiteit. Het is daarom interessant te verkennen hoe deze regionale differentiatie is ontstaan, hoe is omgegaan met de roep om uniformiteit en wat we hiervan leren vanuit bestuurskundig perspectief.

Een terugblik

Op 27 februari wordt de eerste coronabesmetting in Nederland geconstateerd en op 12 maart worden de eerste landelijke maatregelen tegen verspreiding van het coronavirus ingevoerd. Er worden geen specifieke maatregelen voor recreatie genomen. Wel constateert de overheid dat de drukte op sommige locaties te groot is om de 1,5 meter afstand te houden. Het is aan de burgemeesters om deze locaties te sluiten. Zo vertelt minister Grapperhaus: *“Burgemeesters zullen gaan beslissen om specifieke locaties voor het publiek te sluiten als dat noodzakelijk lijkt uit gezondheidsoverwegingen. En denkt u daarbij aan sluiting van stranden, parken en campings.”*¹⁶. Ruim een week later wordt toch besloten om specifieke beperkingen op te leggen. In het algemeen wordt geadviseerd thuis te blijven en specifiek voor de recreatiesector wordt besloten om *“zaken als gemeenschappelijke was-, wc- en douchevoorzieningen op campings en vakantieparken te sluiten”*¹⁷.

Binnen de nationale regel om gemeenschappelijke voorzieningen op recreatieparken te sluiten, nemen veiligheidsregio's verschillende besluiten. Zo besluit veiligheidsregio Zeeland om de campings en vakantieparken te sluiten, met uitzondering voor seizoenarbeiders en tijdelijke bewoning. Veiligheidsregio Haaglanden legt geen aanvullende beperkingen op. Op de Zuid-Hollandse eilanden leidt dit tot een dilemma. De burens ten zuiden zijn strenger, de burens ten westen zijn soepeler. Veiligheidsregio Rijnmond besluit op 27 maart 2020 om recreatief nachtverblijf te verbieden, maar vaste standplaatsen nog wel toe te staan. Deze uitzondering leidt tot de angst voor een grote toeloop van toeristen, zo vreest een recreatieondernemer op Goeree-Overflakkee: *“Zeeland gaat*

¹⁴ Algemeen Dagblad, 30 maart 2020 (Stéphan Reket) *Goeree-Overflakkee vreest vanwege corona tsunami aan Paasrecreanten: ‘Straks komt iedereen hier’*.

¹⁵ Algemeen Dagblad, 21 april 2020 (Theo Teitsma) *Oproep Voornse campings: ‘Versoepel coronaregels zodat we overleven’*.

¹⁶ Persconferentie Coronamaatregelen 23 maart 2020

¹⁷ Persconferentie Coronamaatregelen 31 maart 2020

*dicht voor de toerist en dat gaat hier [op Goeree-Overflakkee] superveel volk opleveren*¹⁸. Vanwege deze angst wordt op 30 maart besloten om ook de vaste standplaatsen te sluiten.

Het Paasweekend van 10-13 april verloopt rustig. Al snel daarna ontstaat de roep om te versoepelen, met als referentie de regio Haaglanden waar de regels soepeler zijn: *“het steekt de recreatiebedrijven dat de regels in de Rijnmond regio veel strenger zijn dan in veel andere gebieden*¹⁹. Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond besluit op 29 april stapsgewijs te gaan versoepelen, waarbij eerst dagverblijf weer wordt toegestaan. Dat de openstelling zich beperkt tot de dag leidt tot bezwaren van met name de ondernemers, die de financiële effecten van de beperkingen steeds meer voelen: *“We zijn blij dat het nu toegestaan is dat onze jaargasten weer bij hun plekje kunnen gaan kijken, maar het is moeilijk uit te leggen dat de regels een kilometer verderop in Zeeland heel anders zijn*²⁰ en *“het lijkt me wel belangrijk dat we gelijk blijven lopen met andere regio’s, waarom kunnen ze niet één lijn trekken*²¹.

Vanaf 14 mei wordt nachtverblijf stapsgewijs toegestaan, van 25% tot uiteindelijk 100% op 15 juni. De sanitaire voorzieningen zijn echter nog steeds gesloten, terwijl in Zeeland deze voorzieningen overdag wel open zijn. Opnieuw is er onder de ondernemers bezwaar: *“Campingeigenaren in de Rotterdamse regio zitten diep in de zorgen. [...] Kampeeders mogen namelijk tot 1 juli de gemeenschappelijke toiletten niet gebruiken, terwijl dat in Zeeland en Noord-Brabant overdag wel kan*²². Op 9 juni besluit het kabinet dat de gemeenschappelijke voorzieningen twee weken eerder, op 15 juni weer open mogen.

Observaties

In dit proces van gedifferentieerde maatregelen voor de recreatiesector, zien we vanuit bestuurskundige perspectief een aantal interessante patronen. Daarbij richten we ons specifiek op de mogelijkheden en beperkingen om via de veiligheidsregio's tot gedifferentieerde maatregelen te komen.

Observatie 1. Differentiatie lag maatschappelijk gevoelig

Direct na het besluit tot gedifferentieerde coronamaatregelen voor de recreatiesector ontstaat discussie in media en politiek. De media geven een mooi beeld van de verschillende argumenten die over de maatregelen gewisseld worden:

- Reisbewegingen moeten beperkt worden, om overbelasting van de regionale zorg te voorkomen.
- Verblijfsrecreatie moet beperkt worden, om de gezondheidsrisico's voor de eigen inwoners te verkleinen.
- Recreatie moet beperkt worden, om de gezondheidsrisico's voor werknemers in deze sector te verkleinen.

¹⁸ Algemeen Dagblad, 30 maart 2020 (Stéphan Reket) *Goeree-Overflakkee vreest vanwege corona tsunami aan Paasrecreanten: ‘Straks komt iedereen hier’*.

¹⁹ Algemeen Dagblad, 21 april 2020 (Theo Teitsma) *Oproep Voornse campings: ‘Versoepel coronaregels zodat we overleven’*.

²⁰ Rijnmond, 30 april 2020, *Eigenaar vakantiepark: ‘Moeilijk uit te leggen dat de regels in Zeeland heel anders zijn’*.

²¹ Rijnmond, 29 april 2020 (Peter van Drunen) *Campinguitbaters over gedeeltelijke heropening: ‘Mijn gasten blijven liever overnachten’*.

²² Algemeen Dagblad, 6 juni 2020 (Folkert van der Krol) *Senioren blijven weg van campings; ook maand juni valt in duigen door gesloten sanitair*.

- Verblijfsrecreatie moet mogelijk zijn, om de financiële gevolgen voor ondernemers te beperken.
- Verblijfsrecreatie moet mogelijk zijn, omdat recreanten veiliger zijn in een dunbevolkt recreatiegebied dan in een dichtbevolkte stad.
- Overall in Nederland moeten dezelfde regels gelden voor verblijfsrecreatie, anders is het oneerlijk voor ondernemers.

Dit laat zien hoe gevoelig het issue lag. Daarbij was er op dat moment (voorjaar 2020) weinig feitelijke informatie om de besluitvorming op te baseren. Regionale bestuurders kregen te maken met een maatschappelijk gevoelig issue en tegelijkertijd met de opdracht om tot regionale afweging en besluitvorming te komen.

Observatie 2. De veiligheidsregio's boden te veel routes om deze hete aardappel door te schuiven

Rond de coronamaatregelen voor de recreatiesector zien we de regionale werking van de veiligheidsregio's pur sang. Er is gekozen voor de GRIP-4 systematiek (zie kader) waarbij de veiligheidsregio's primair aan zet zijn. Wel is er één nationale regel, namelijk de sluiting van de gemeenschappelijke voorzieningen, maar daarbinnen is het aan de regio's. De gedachte is dat elke veiligheidsregio haar besluiten kan afstemmen op de kenmerken van de regio, denk aan het aantal campings, het aantal toeristen, en de situatie in de ziekenhuizen. GRIP-bood daarbij, op papier, een helder kader over rollen, taken en verantwoordelijkheden.

Deze papieren werkelijkheid, met heldere taken en verantwoordelijkheden, bleek in de praktijk toch weerbarstig. De maatschappelijke gevoeligheid van het issue leidde tot veel kritiek op de maatregelen. Burgemeester beklagen zich over de besluiten van hun eigen veiligheidsregio, en het Rijk wordt in de media en door gemeenten opgeroepen om tot uniformiteit te komen. In reactie hierop wordt de gekozen besluitvormingsstructuur – de veiligheidsregio's pur sang – niet benoemd, laat staan verdedigd. Doordat niet expliciet een niveau van besluitvorming en bevoegdheden is gekozen, worden de gedifferentieerde regionale maatregelen als minder legitiem ervaren door de andere bestuurslagen. Daarbij biedt het besluitvormingssysteem tal van routes om andere overheidslagen als verantwoordelijke aan te wijzen en uiteindelijk de hete aardappel door te schuiven naar het nationale niveau (zie ook essay 'Regionale aanpak van de COVID-19 crisis').

GRIP-systematiek tijdens de coronacrisis

De organisatie van crisis- en rampenbeheersing werkt met behulp van de zogeheten 'Gecoördineerde Regionale IncidentbestrijdingsProcedure', afgekort als GRIP. Er zijn vijf GRIP-niveaus. Elk van deze niveaus heeft een verschillende schaal en een toenemende mate van gevaar en omvang. Voor elk GRIP-niveau is bepaald welke organisatiestructuur wordt gehanteerd en wie bevoegd is om besluiten te nemen. Tijdens de coronacrisis is tot de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (1 december 2020) gewerkt volgens GRIP-4. Bij GRIP-4 is de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd gezag. Hij wordt geadviseerd door het regionaal beleidsteam, bestaand uit de burgemeesters, hoofdofficier van justitie en voorzitter van het waterschap, en adviseurs bijvoorbeeld vanuit de operationele diensten (bevolkingszorg, brandweer, geneeskunde, politie) of vanuit specifieke functies (communicatie, informatie).

Regionale besluitvorming vereist verticale afspraken

Onze terugblik op de gedifferentieerde maatregelen voor de recreatiesector laat tot slot het belang van verticale verbindingen zien. Besluitvorming over de maatregelen vond regionaal plaats, conform de eerdergenoemde GRIP-systematiek. In deze systematiek zijn de horizontale verbindingen tussen de regionale crisispartners goed geborgd. Onze casus laat echter zien dat de verticale verbindingen minder goed waren ontwikkeld. Gemeenten, regio's en Rijk waren vooral naar elkaar aan het wijzen,

en er ontstond geen samenwerking om de differentiatie te bepalen en te onderbouwen. Ook later in het jaar, toen de eerste schok van de crisis voorbij was, ontstond geen samenspel tussen de niveaus om tot toepasbare en legitieme vormen van differentiatie te komen.

Dit sluit ook aan bij de conclusie uit de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's²³: *“Waar de veiligheidsregio's individueel goed functioneren bij risico's en crises binnen de eigen regiogrenzen, schiet dit functioneren tekort bij de aanpak van grensoverschrijdende incidenten”* (p. 9). De coronacrisis was bij uitstek een crisis die laat zien dat horizontale verbindingen binnen regionale grenzen niet afdoende zijn. Netwerksamenwerking, met zowel horizontale als verticale verbindingen, is nodig om tot goede regionale besluitvorming in een crisissituatie te komen.

²³ Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's (2020) *Evaluatie Wet veiligheidsregio's: Naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg.*

Essay 3: Cultuur in crisistijden: het belang van beleidsvrijheid voor provincies

Marijn Stouten, Jurian Edelenbos, Jitske van Popering-Verkerk en Mattijs Taanman. Dit essay is in aangepaste vorm als artikel gepubliceerd in Boekman (maart, 2023)²⁴

De cultuursector was tijdens de coronapandemie een van de zwaarst getroffen sectoren van Nederland. Ruimte bieden voor culturele activiteiten zoals het bezoeken van een concert, een tentoonstelling in een museum of een theater kreeg tijdens de hele pandemie weinig prioriteit. Bij oplopende zorgen over de landelijke verspreiding van het coronavirus kreeg de cultuursector als één van de eerste sectoren beperkingen opgelegd met een ellenlange doorlooptijd. Wanneer versoepelingen weer aan de orde kwamen bleek steeds dat andere sectoren werden gewaardeerd als essentiëler. De cultuursector stond ergens achter in de rij en kreeg weinig perspectief (Kunsten '92, 2021; Kunsten '92, 2022). Om de schade in de noodlijdende cultuursector te beperken investeerde het kabinet boven op de generieke steunpakketten meer dan twee miljard in verschillende extra steunpakketten voor cultuur. De provincies hadden een belangrijke rol bij het beschikbaar stellen van deze middelen. Maar hoe vervulden provincies deze rol eigenlijk en wat valt hierbij op?

Veranderend rollenspel met gevolgen

In het eerste steunpakket voor de cultuursector²⁵ werd de basis gelegd voor het verdelen van de financiële middelen. De rijksoverheid stelde de middelen eerst ter beschikking aan provincies, stichtingen en (rijkscultuur)fondsen. Op hun beurt stelden zij de middelen beschikbaar aan de gemeenten, regionale culturele instellingen en zzp'ers. De provincies en gemeenten waren bij het eerste steunpakket verplicht tot cofinanciering op steun vanuit de rijksoverheid, elke laag had daarmee eigen financiële inbreng. De gemeenten en provincies voerden hun taak verder zoveel mogelijk uit op basis van de afgesproken taakverdeling. De gemeenten zijn daarbij verantwoordelijk voor lokaal cultuurbeleid, subsidiëren lokaal cultuuraanbod en hebben een belangrijke rol bij cultuureducatie. Voor provincies is cultuur een kerntaak waar lokale belangen worden overstegen. Zij zijn verantwoordelijk voor bovengemeentelijke coördinatie, diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen in de regio en de financiering van provinciale collecties. Daarnaast zetten provincies zich in voor het behoud en de ontwikkeling van het erfgoed en de tweedelijns ondersteuning bij cultuureducatie²⁶.

Vanaf het tweede steunpakket worden er aanpassingen doorgevoerd in het verdeelproces van de financiële middelen uit de steunpakketten. De middelen lopen vanaf dat moment niet meer via de provincies, maar komen direct terecht bij gemeenten door middel van een decentralisatie-uitkering. Het te ontvangen bedrag wordt gebaseerd op de gemeentelijke uitgaven aan cultuur in 2019. Om de administratieve rompslomp voor gemeenten te beperken en het efficiënt doorstromen van de

²⁴ Stouten, M., J. Edelenbos, J. van Popering-Verkerk en M. Taanman (2023), Cultuur in crisistijden: het belang van beleidsvrijheid voor provincies, in: Boekman (komt nog online, inclusief reacties uit het veld).

²⁵ Van Engelshoven, I. K. (2020a, mei). *Uitwerking aanvullende ondersteuning € 300 miljoen culturele en creatieve sector*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

²⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Interprovinciaal Overleg, & Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2012, mei). *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG*. Koninkrijk der Nederlanden.

financiële middelen naar de cultuursector te bevorderen hoeft er geen verantwoording te worden afgelegd over de beleids- en bestedingskeuzes die worden gemaakt²⁷.

Dit heeft tot twee ongewenste gevolgen geleid. De broodnodige financiële middelen die bedoeld zijn voor het ondersteunen van de cultuursector waren niet geoormerkt waardoor ze ondoelmatig konden worden besteed, zo blijkt uit verschillende bronnen²⁸. Daarnaast blijkt uit onderzoek in 2022 dat sommige gemeenten nog een substantieel deel van de ontvangen financiële middelen in kas hebben. Zo kunnen er grote verschillen tussen gemeenten in de provincie ontstaan. Neem Zeeland waar de gemeente Vlissingen bijna alle financiële middelen heeft uitgekeerd, terwijl de naastgelegen gemeente Middelburg nog meer dan de helft van de coronasteun in kas heeft liggen²⁹. In Zuid-Holland zien we eenzelfde beeld waar de gemeente Krimpenerwaard van de €332.000,- inmiddels €300.000,- heeft uitgegeven terwijl gemeente Westland van de €1,4 miljoen nog maar €169.000,- heeft gespendeerd³⁰.

Doorslaggevende provinciale rolbenadering

Hoewel afspraken over de rol van de provincie in de cultuursector staan vastgelegd blijkt tijdens de coronapandemie dat zij in de praktijk vrijheid kunnen benutten om hun rol verder in te vullen. Zo bieden alle provincies tijdens de coronacrisis extra financiële steun aan de cultuursector, boven op de financiële middelen vanuit de landelijke steunpakketten. Daarnaast kunnen zij aanvullende financiële regelingen opzetten voor de regionale cultuursector, waarmee zij in staat zijn om in te spelen op de regionale context. Zo kunnen zij groepen ondersteunen die het hoofd lastig boven water houden zoals niet meerjarig gesubsidieerde instellingen, poppodia en zzp'ers³¹. Juist omdat deze groepen beperkt of niet in aanmerking kwamen voor middelen uit landelijke steunpakketten was het bereiken van deze groepen extra belangrijk. Wat echter opvalt is dat niet alle provincies een even breed pakket aan regelingen beschikbaar wisten te stellen³².

Provincies hanteerden verschillende uitgangspunten die bepalend waren voor hun rolinvulling en daarmee hebben bijgedragen aan provinciaal verschil. Zo hanteerde Zuid-Holland: *“we voegen waarde toe waar dat nodig is en kan, zonder daarbij de verantwoordelijkheid over te nemen”*³³ en weigerde daarnaast verantwoordelijkheid te nemen voor het tekortschieten van de landelijke steunpakketten³⁴. In de provincie Limburg was het uitgangspunt: *“Vanuit onze kerntaak op het gebied van cultuur, het behoud en de versterking van de provinciale culturele infrastructuur, is de culturele en creatieve sector vanaf de start van de coronacrisis zoveel als mogelijk ondersteund”*³⁵. Zo houden zij vast aan de afspraken over de provinciale rol in de cultuursector. Er zijn ook provincies die kiezen voor het benutten van de vrijheid om hun rol anders in te vullen. Neem Gelderland: *“aan de*

²⁷ Van Engelshoven, I. K. (2020b, november). *Uitwerking maatregelen tweede specifieke pakket voor de culturele en creatieve sector*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

²⁸ De Kleine, J. (2022, 12 januari). *Steungeld voor cultuur zit nog altijd in zak van gemeente Almelo (en lijkt daar ook te blijven)*. tubantia.nl.

Jorritsma, E. (2021, 29 september). *De zzp'er is de grote verliezer in de cultuursector*. NRC.

Wijn, C., & Vinkenburg, B. (2021, februari). *Corona, cultuur en gemeenten*. Vereniging Nederlandse Gemeenten.

²⁹ Omroep Zeeland. (2022, 24 februari). *Nog bijna 3 miljoen coronasteun voor cultuur in gemeenten niet uitgegeven*.

³⁰ Hofstede, S. (2022, 4 maart). *Gemeenten houden miljoenen euro's over aan steungeld voor cultuursector*.

³¹ Jorritsma, E. (2021, 29 september). *De zzp'er is de grote verliezer in de cultuursector*. NRC.

Van Engelshoven, I. K. (2020a, mei). *Uitwerking aanvullende ondersteuning € 300 miljoen culturele en creatieve sector*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

³² Wijn, C., Vinkenburg, B., Pielage, I., & Branten, S. (2022). *Corona, cultuur en gemeenten-deel 2*. VNG.

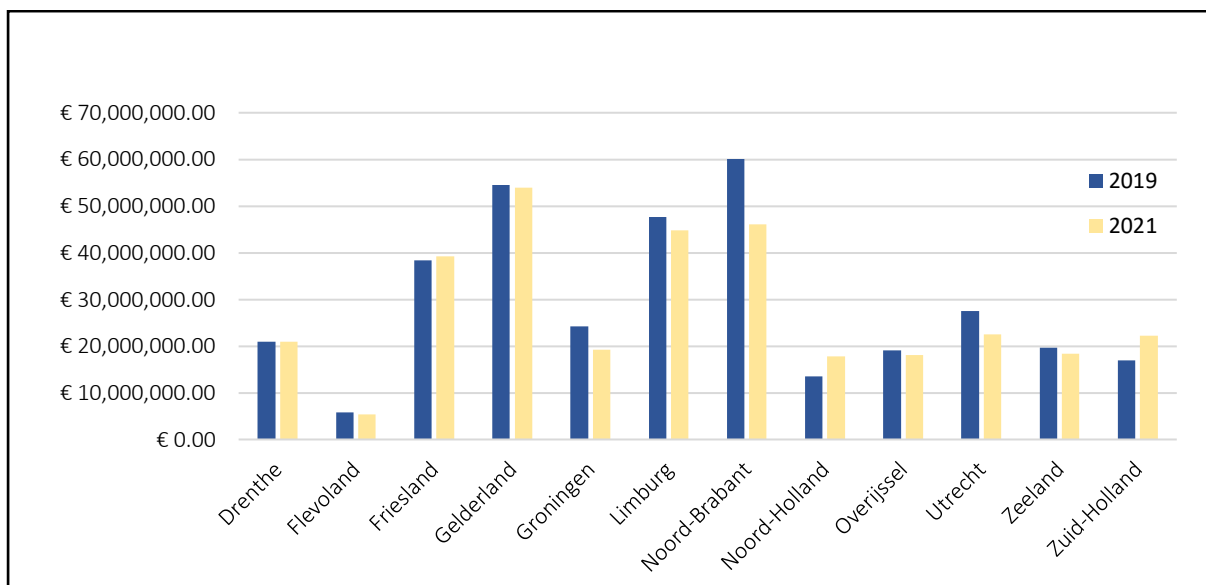
³³ Provincie Zuid-Holland. (2021b). *Beleid cultuur(participatie)*.

³⁴ Provincie Zuid-Holland. (2020). *Inventarisatie culturele infrastructuur Zuid-Holland en Corona*.

³⁵ Provincie Limburg. (2022). *Beleidsprogramma Cultuur 2022-2023*.

hand van de situatie, behoeften van het veld, onze partners, de regio en de rol die de provincie heeft, kijken naar mogelijkheden en de provinciale inzet bepalen”³⁶. Gelderland koos ervoor om specifiek te focussen op makers, podia in de dorpen die geen aanspraak konden maken op landelijke steun en presenteerde een uitvoeringsprogramma met perspectief voor de toekomst van de sector. Utrecht heeft zich gefocust op het geven van een impuls aan innovatie in de cultuursector met een bijbehorend fonds en steunde specifiek talentvolle makers, Overijssel anticipeerde op de gevolgen van de pandemie door een regeling Kleine Culturele Initiatieven te openen³⁷. Noord-Brabant schreef te onderzoeken of hun inzet wel paste bij de “gewenste scherpere provinciale rolname”³⁸. Dit illustreert hoe provincies vanuit een proactieve rolbenadering met meerwaarde konden bijdragen aan ondersteuning van de cultuursector.

Wat verder opvalt is dat de uitgaven per provincie aan de cultuursector enorm kunnen verschillen (figuur 1). Dit kan deels worden verklaard omdat per provincie verschil zit in het aantal cultuurinstellingen dat aanspraak kan maken op steun vanuit de regionale basisinfrastructuur cultuur, waarvoor provincies financieel zelf aan de lat staan. Als een provincie relatief veel cultuurinstellingen heeft van landelijk belang, dan wordt de cultuursector in de provincie primair door landelijke geldstromen gefinancierd. Dit drukt de provinciale uitgaven aan de cultuursector op de begroting. Er is echter een andere belangrijke verklaring. Namelijk dat deze verschillen komen doordat sommige provincies meer, en andere provincies minder vrijheid hebben benut om een proactieve provinciale rol te nemen in de tegemoetkoming van de noodlijdende cultuursector.



Figuur 1 Provinciale cultuurlasten 2019³⁹ en begrote provinciale cultuurlasten 2021⁴⁰

Differentiatie door de uitvoering

In een eerder artikel presenteerden we drie observaties die verklaren waarom differentiatie van landelijke coronamaatregelen niet is gerealiseerd. Hoewel er een wens was om regionaal maatwerk te leveren werd (1) teruggeslagen naar landelijke regie om efficiënt en snel te handelen bij oplopende coronabesmettingen. Daarnaast waren (2) provincies en gemeenten afwachtend bij het

³⁶ Provincie Gelderland. (2021, maart). *Uitvoeringsprogramma Cultuur en Erfgoed 2021*.

³⁷ Wijn, C., Vinkenburg, B., Pielage, I., & Branten, S. (2022). *Corona, cultuur en gemeenten-deel 2*. VNG.

³⁸ Provincie Noord-Brabant. (2021). *Beleidskader Vrije Tijd, Sport en Cultuur 2021-2022*.

³⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020, 26 oktober). *Detailering cultuurlasten gemeenten en provincies 2019*.

⁴⁰ Provincie Zuid-Holland. (2021a). *Overzicht (voorgenomen) uitgaven 12 provincies cultuur, erfgoed en bibliotheken in 2021*.

overnemen van eindverantwoordelijkheid en (3) hebben de rijksoverheid, provincies en gemeenten onvoldoende gezamenlijk opgetrokken om regionaal maatwerk te realiseren, terwijl dit juist inzet, meer capaciteit, tijd en energie vraagt (zie essay 1. Regionale aanpak crisis een droom). Daarmee bleef differentiatie en regionaal maatwerk uit en had iedereen, ondanks regionale verschillen, te maken met dezelfde maatregelen.

De proactieve rol van verschillende provincies bij financiële ondersteuning van de cultuursector bewijst dat regionale differentiatie wel gerealiseerd kon worden. Dat is een positief signaal. De vrijheid om zelf voor een proactieve rol te kiezen biedt ruimte voor verschil tussen provincies waardoor het cultuurbeleid beter kan worden aangesloten op de context⁴¹. Zo kunnen de financiële middelen voor de cultuursector effectiever en efficiënter worden besteed. Differentiatie komt hier voornamelijk aan op het vermogen van een provincie om de beleidsvrijheid te zien en te benutten door er energie en financiële middelen in te steken en daarmee voor een proactieve provinciale rol te kiezen.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) stelt dat provincies tijdens de coronapandemie een belangrijke rol hebben gespeeld in het overeind houden van de cultuursector en stelt voor om de rol van de provincie steviger te verankeren in de wet specifiek cultuurbeleid⁴². Daarmee zouden de huidige afspraken over de provinciale rol beter worden verankerd. Dit artikel illustreert dat een aantal provincies al een stap extra heeft gezet, bevestigd door hun rolbenadering bij de ondersteuning van de cultuursector tijdens de coronapandemie. Het beter verankeren van de provinciale rol heeft als voordeel voor de cultuursector dat in alle provincies dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd, waarmee de verschillen tussen provincies kleiner zouden moeten worden. Het is daarbij wel van belang om de beleidsvrijheid van de provincie intact te laten zodat provincies snel en efficiënt kunnen inspelen op de context en behoeften in de regionale cultuursector. Tijdens de pandemie is immers gebleken dat het provinciehuis daarmee substantieel kon bijdragen aan het behoud van een vitale cultuursector en groepen die tussen wal en schip dreigden te belanden konden ondersteunen. De provinciale rol heeft en houdt daarmee een belangrijke toegevoegde waarde voor de cultuursector.

⁴¹ Denktank Coronacrisis. (2020, mei). *De contouren van een intelligent herstelbeleid*. Sociaal-Economische Raad.

⁴² Interprovinciaal Overleg. (2021, november). *Position Paper IPO Begroting Cultuur*.

Essay 4: Waarom Covid-19 geen kans werd voor groene regionale ontwikkeling en waarom dat erg is

Mattijs Taanman, Jurian Edelenbos, Marijn Stouten, Jitske van Popering-Verkerk. Dit essay is in aangepaste vorm gepubliceerd bij Platform Overheid (2023)⁴³

Provincies en regio's staan rond allerlei duurzaamheidstransities aan de lat: denk aan stikstof, windmolens, waterkwaliteit en natuurbeheer. Er zijn plannen te over, maar zoals Mike Tyson al zei: "everybody has a plan, until they get hit". En in crisisrijk Nederland begint crisis angstig veel te lijken op het 'nieuwe normaal'. Kunnen de regio's dit wel aan? Covid was een stresstest. En de regio doorstond dit niet goed.

Crisis = Kans?

Je kunt het zeker geen activistische partij noemen, toch doet de Nederlandse Bank in mei 2020 een opmerkelijke oproep voor de aanpak van de COVID19: *"Op dit moment heeft het bestrijden van de pandemie uiteraard de hoogste prioriteit. De dreiging van klimaatverandering blijft echter urgent en vraagt nog steeds om een transitie naar een klimaatneutrale economie. (...) De coronacrisis die diepe sporen achterlaat in de wereldeconomie biedt een uitgelezen kans om de transitie naar een klimaatneutrale economie te versnellen en te combineren met economisch duurzaam herstel."* De Nederlandse Bank stond hierin zeker niet alleen: bedrijven, maatschappelijke organisaties, wetenschappers, kennisinstellingen en vele anderen voegden zich bij de groep die de crisis ziet als een uitgelezen mogelijkheid om het verduurzamingsproces te versnellen. Bovendien ervoeren veel Nederlanders in de eerste lockdown, te midden van alle corona problemen, dagelijks de voordelen van minder files, plotselinge solidariteit en sociale initiatieven, de frisse lucht en de plaatselijke natuur. En ook dat grote, abrupte ingrepen blijkbaar *wel* mogelijk zijn.

Het pauzegeweld waarmee de oproep over de Bühne wordt gebracht was niet voor niets. COVID19 had duurzaamheidstransities namelijk ook behoorlijk kunnen vertragen omdat mensen wel wat anders aan hun hoofd hadden. Of zelfs negatief uitpakken als de politiek had gekozen de milieuteugels te laten vieren om de economie zo snel mogelijk weer op te laten veren. Landen waar deze roep om een zogenaamde 'quick rebound' aansloeg zijn bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Canada.

De crisis als groene kans benutten speelt niet alleen op (inter)nationaal, maar ook op regionaal niveau. In de oproepen was nauwelijks aandacht voor de regio, ondanks de nadruk op duurzaamheid in de regionale agenda's en de hoge (maar zachte) ambitie van ongeveer de helft van de gemeenten om eerder klimaatneutraal te worden dan 2050. Werd COVID19 toch nog een kans voor de regio? Leidde het tot grotere bestuurlijke slagkracht, meer geld en scherpere duurzaamheidsambities?

Regio als spil voor verduurzaming

Op alle bestuurlijke niveaus wordt de ontwikkeling van duurzame oplossingen steeds urgenter, dus ook in de regio. De provincie en de vele, vele regionale samenwerkingen spelen daarbij een rol als verbinder tussen Rijksambities en de gemeente en als controleur op het naleven van milieuwetten

⁴³ Taanman, M., J. Edelenbos, J. van Popering-Verkerk en M. Stouten (2023), Kunnen de provincies al die duurzaamheids crises wel aan?, in: Platform Overheid, <https://platformoverheid.nl/artikel/kunnen-de-provincies-al-die-duurzaamheids crises-wel-aan/>

en ruimtelijke ontwikkeling. De regio is vooral belangrijk vanwege de ruimtelijke inpassing van bijvoorbeeld klimaatadaptatie, duurzame energie en stikstof/natuur en vanwege de vaak regionale economische en innovatieclusters die de verduurzaming moeten vormgeven. Zowel voor ruimte als voor economie spelen vragen die het gemeentelijke niveau overstijgen, maar waarvoor een uniforme, landelijke aanpak te grofmazig is om rekening te houden met regionale verschillen, netwerken, problemen en kansen. Hoewel de regio inhoudelijk belangrijk is, heeft de regio bestuurlijk gezien juist minder mandaat, middelen en democratische controle dan het Rijk of de gemeente. Voor liefhebbers van coördinatie en integratie is de regio een droomland. Voor anderen een onduidelijk niemandsland⁴⁴. De (beperkte) provinciale taken worden aangevuld met een groot aantal regionale samenwerkingen die vooral gericht zijn op coördinatie en het delen van capaciteit en kennis. Zijn die regionale, bestuurlijke systeem wel in staat om COVID19 aan te grijpen voor versnelde verduurzaming?

Een nationale oproep zonder regionaal antwoord

Provincies en regio's ontwikkelen eigen plannen om 'sterker uit de crisis' te komen. Toch zetten zij in de praktijk vooral in op stabiliteit. Daarover is bijvoorbeeld de provincie Gelderland duidelijk: *"De manier waarop we opereren is in de kern te omschrijven als het doen van ons 'normale werk' in een totaal gewijzigde situatie. Daarbij creëren we met elkaar juist rust en ruimte als we ons beheersen in het bouwen van nieuwe samenwerkingsconstructies bovenop de al bestaande⁴⁵".* Hoewel het lastig is om een volledig overzicht te krijgen van extra provinciale investeringen expliciet gericht op coronaherstel, lijkt het vaak te gaan om beperkte investeringen van enkele miljoenen, gericht op het behalen van eerdere doelstellingen waarbij de nadruk vooral ligt op digitalisering, arbeidsmarkt, ondersteuning van zwaar getroffen sectoren en zorg: versnelde verduurzaming speelt nauwelijks een rol.

Ook de regionale uitvoerende organisaties rond de Regionale Energie Strategieën (RES), de Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM) en de regionale economische agenda's richten zich vooral op het 'normale werk in een totaal gewijzigde situatie'. De RES-regio's zijn tijdens corona druk bezig met hun opdracht vanuit het klimaatakkoord. Corona gooit hun planning door de war vanwege de vele noodzakelijke gesprekken en bijeenkomsten die niet, of opeens online, door kunnen gaan. Voor de RES is corona een risico op vertraging. Voor de ROMs komt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de corona-overbruggingsregeling voor startups, scale-ups en innovatieve mkb-ers bij hun normale werk. Zowel binnen de RES als de ROM is actief werken aan groener uit de crisis niet aan de orde. Dat kan ook niet van hen worden verwacht omdat deze regioverbanden zelf niet beslissen over duurzaamheidsdoelen en beperkt zijn in hoe ze hun middelen kunnen inzetten. Zij kunnen wel stug doorwerken, maar niet zomaar andere dingen gaan doen.

Groen geld

Grotere ambities vragen om meer middelen. De regionale financiële middelen vanuit de regio verbleken bij de twee grote herstellfondsen: het Nationaal Groeifonds (20 miljard tussen 2021 en 2025) en de EU Recovery and Resilience Facility (voor Nederland 6 miljard aan subsidies). De aandacht verplaatst zich dan ook naar de invulling van deze twee fondsen. Zo ontwikkelt het

⁴⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*.

⁴⁵ Provincie Gelderland 19 mei 2020, Statenbrief: Provinciale aanpak Covid-19

interprovinciaal overlegorgaan (IPO) een herstelplan zodat de regionale clusters en het MKB een goede positie krijgen in de investeringsprogramma's van het Rijk en de EU⁴⁶. Rotterdam, Den Haag en andere gemeenten zetten een nieuwe stap in hun samenwerking vanuit Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) door een gezamenlijk plan van 3 miljard in te dienen bij het Groenfonds⁴⁷. Dat lijkt een slimme strategie te kunnen zijn. Zal regionaal groen herstel dan via deze fondsen lopen?

De macht van de penningmeester I

Met ronkende woorden *"This is our defining moment. (...) At these decisive moments, we have always opted to take a leap forward together"* presenteert Ursula von der Leyen in mei 2020 het Europees Herstelfonds⁴⁸ van maar liefst 750 miljard euro. Het doel is dat ten minste 37% van de projecten zich richt op het klimaat. In dezelfde periode komen ook Frankrijk en Duitsland met omvangrijke investeringsprogramma's met veel nadruk op duurzaamheid. In Nederland is aanvankelijk nog veel onduidelijk, bijvoorbeeld *"in hoeverre uiteindelijk met de ecologische transitie rekening wordt gehouden, en in hoeverre lokale en regionale overheden direct toegang krijgen tot Europese fondsen⁴⁹."* Desgevraagd antwoord Ed Nijpels, die de uitvoering van het klimaatakkoord bewaakt, dan ook: *"Of we als Nederland internationaal niet achterlopen in extra groen beleid? Tja, we lopen in elk geval niet voorop, want we hebben nog niets extra's gedaan"*⁵⁰.

Nederland is inderdaad traag met het claimen van haar deel van het fonds en dient pas anderhalf jaar later als laatste EU-land een voorstel in. Een reconstructie van "Follow the Money" laat zien dat verschillende gemeenten en provincies direct na de aankondiging aankloppen bij het Rijk. Het Rijk houdt af en wil de plannen in eerste instantie overlaten aan een nieuw kabinet (niet wetende dat dat nog anderhalf jaar zou duren). De brede consultatie waarin ook de regio wordt meegenomen en waar de EU om vraagt, komt er niet vanwege een 'krap tijdsplan'. Daardoor zal er *"geen mogelijkheid zijn tot een brede maatschappelijke uitvraag"* volgens het kabinet. In plaats van daarvan bereidt het ministerie van Economische Zaken en Klimaat intern een lijst voor met voorstellen waarbij alleen partijen die toch al goed de weg naar Den Haag weten te vinden geconsulteerd worden. Veel andere gemeenten en provincies krijgen te horen dat er geen mogelijkheid is om hun wensen in te brengen⁵¹. Zo zijn volgens de VNG *'De voorstellen zonder betrokkenheid van de decentrale overheden opgesteld en maandenlang vertrouwelijk geweest'*. Ook van het IPO-Herstelplan is niets meer vernomen. *'Kaltgestellt'*, weten insiders⁵². Het geld wordt gebruikt om bestaande plannen van het Rijk te financieren. De regio krijgt hier geen vat op.

De macht van de penningmeester II

Het Nationaal Groeifonds (dat al in 2019 was aangekondigd) is nog groter dan het Europese crisis- en herstellfonds. Het fonds (voorheen ook wel bekend als het 'Wopke-Wiebesfonds') wordt gelanceerd

⁴⁶ IPO (sept 2020): "Herstel Regionale Economie

⁴⁷ FD (29 nov 2020): "Grote steden buitelen over elkaar heen voor miljarden uit Nationaal Groeifonds"

⁴⁸ Recovery and Resilience Facility (RFF)

⁴⁹ PBL van Crisis naar Herstel, juni 2020

⁵⁰ NRC Next, 5 sept 2020 "Groen Herstel? Nederland heeft weinig haast"

⁵¹ Reconstructie EU Herstelfonds follow the money, 26 feb 2022, "Het stiekeme Nederlandse selectieproces voor de EU-herstelbiljarden"

⁵² Hans Bakker (13 december 2021): "Het omkatten van 6 miljard EU-subsidie", Binnenlands Bestuur

om de economie ook op de lange termijn 'anders en sneller' te laten groeien en daardoor economisch beter bestand te zijn tegen crises zoals COVID19. Het doel is om in 5 jaar 20 miljard te investeren in infrastructuur, kennisontwikkeling en onderwijs, en ontwikkeling en innovatie. Het fonds richt zich op duurzaam verdienvermogen, waarmee overigens vooral structurele economische groei wordt bedoeld.

Hoewel steden, provincies en regio's allerlei plannen van de plank halen en indienen, bestaat de eerste ronde uiteindelijk uit voorstellen vanuit de ministeries. Van de tien gehonoreerde voorstellen heeft er slechts één betrekking op duurzame innovatie⁵³. De beoordelingscommissie geeft aan "*meer projecten [te] willen zien die inspelen op grote maatschappelijke transities en daarmee zowel economische groei als duurzaamheid kunnen versterken.*" Met name de provincies in Oost-Nederland zijn verbolgen over het uitblijven van financiering via het groeifonds. De Overijsselse gedeputeerde Eddy van Hijum vindt het bizar dat van de 3,5 miljard uit de eerste tranche (naar zeggen) 3 miljard naar de Randstad gaat, terwijl Overijssel en Gelderland het met 95 miljoen moeten doen.⁵⁴ Het CDA en de VVD willen een betere spreiding van de gelden. Zowel de regio als groen herstel komen in deze ronde dus nog niet goed uit de verf. Nieuwe rondes nieuwe kansen?

De tweede ronde begint met een open call waarbij iedereen een voorstel kan indienen. Dat zou meer regionale kansen moeten bieden. Op basis van een analyse van "it's public" richt ongeveer de helft van de ruim 240 ingediende plannen zich op de regio (specifieke steden of provincies). Een derde van alle voorstellen richt zich expliciet op klimaat en duurzaamheid. Van verschillende adviesraden (RLI, CPB, TNO) blijft kritiek komen over de gebrekkige aandacht voor duurzaamheidstransities. Na de open call zijn de ministeries echter weer aan zet. Zij nemen de leiding wat uiteindelijk leidt tot 35 voorstellen in februari '22, waarvan 15 rond duurzaamheidsthema's variërend van circulaire bouw tot klimaatresistente zaden en waterstof op zee. Door de rol van de ministeries en de grote consortia hebben de voorstellen een landelijke focus, hoewel de meeste investeringen natuurlijk uiteindelijk ergens in een regio landen. Wel geeft de beoordelingscommissie aan dat zij regionale spreiding laat 'meewegen'. De tweede ronde is dus weliswaar groener, maar een regionale invulling komt door het Rijk die als penningmeester de spelregels bepaalt, net als bij het Europese herstelfonds, nauwelijks tot stand.

Het normale werk in abnormale tijden: de zwakte van de regio

De regio komt niet goed uit de stresstest. Ondanks de brede oproep om COVID19 als kans te zien voor versnelde verduurzaming en de rol die de regio's daarbij kunnen spelen, zien we dat deze kans niet wordt aangegrepen. Op regionaal niveau ontstaan geen nieuwe of sterkere regionale verbanden, komen nauwelijks extra middelen vrij en worden ambities niet aangescherpt. Voor de regio is COVID19 eerder een praktisch probleem dat het normale werk belemmert, dan een kans om te versnellen. De flexibele netwerkverbanden die de regio kenmerken, hebben niet de bestuurlijke legitimiteit of middelen om actief in te grijpen. Het beste wat zij konden doen was om hun 'normale werk in een totaal gewijzigde situatie' voort te zetten en te wachten op het Rijk. Ook blijft actie tijdens de verkiezingen en coalitieonderhandelingen in eerste instantie uit. Het ontbreekt de regio's gewoonweg aan slagkracht om veerkrachtig te zijn.

Tegen deze achtergrond kan je vraagtekens zetten bij de sterk regionale aanpak van dossiers zoals duurzame energie, stikstof, klimaatadaptatie en andere duurzaamheidsthema's. De Raad voor het

⁵³ Ook zijn er 3 openbaar vervoer voorstellen

⁵⁴ De Stentor, Groeifonds laat Oost-Nederland links liggen: "Bizar", Lex van Kooten, 04-06-2021.

Openbaar Bestuur benadrukt dat er goede interbestuurlijke afspraken nodig zijn om de bestuurlijke verantwoordelijkheid, middelen en taken te bepalen bij regionale kwesties.⁵⁵ Zonder het decentraliseren van middelen heeft het stapelen van regionale taken geen zin. Dit is altijd een proces dat tijd vraagt, terwijl het gebrek aan tijd juist de definiërende eigenschap van een crisis is⁵⁶. Bovendien heeft de rijksoverheid zijn huiswerk ook niet altijd op tijd klaar. Dat laten bijvoorbeeld de omgevingswet, reactie op de stikstofproblemen en de warmtewet wel zien. En laten we wel wezen: dat al deze transities te maken krijgen met onverwachte crises valt volledig te verwachten. Het is een zekerheid. Wanneer de regio het moet uitvoeren maar daar niet het geld, de capaciteit, legitimiteit en ruggensteun voor heeft, blijft zij de zwakste schakel.

⁵⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*.

⁵⁶ Zelfs als de crisis onverhoopt bijna twee jaar duurt, omdat we bij Corona zien dat de werkwijze uit de eerste maanden een recept vormt dat later nauwelijks meer wordt aangepast.

Slotreflectie

De essays vormen een sterke aanwijzing dat, zonder een versterking van het regionale niveau, een regionale aanpak van crises niet werkt. We begonnen met de vraag of de regio nu een droomland of een niemandsland is. Dromen staan vaak los van de realiteit en in het niemandsland is niemand heerser over lastige beleidsdossiers. Zonder wakkere, goed gepositioneerde en sterk geëquipeerde bestuurlijke partijen in de regio, zal de regio noodzakelijkerwijs met de winden mee moeten waaien.

Dit onderzoek is gestart vanuit het idee dat crises niet alleen landelijk en centraal aangepakt kunnen worden; regionale betrokkenheid en vooral regionale differentiatie is nodig om snelle en passende maatregelen te kunnen ontwikkelen en implementeren. Daarbij hebben wij vanuit bestuurskundig perspectief onderzocht of en hoe we in Nederland in staat zijn tot regionale differentiatie. We hebben daarvoor de Coronacrisis in Nederland als casus genomen. Op basis van de vier essays ontstaat een kritisch beeld, waarbij het aan regionale autonomie, bestuurskracht en legitimiteit ontbrak om in de Coronacrisis tot betekenisvolle differentiatie te komen.

Regionale differentiatie veronderstelt voldoende regionale autonomie. Ondanks de structuur van de veiligheidsregio's dolven de regio's het onderspit ten opzichte van het Rijk. Het Rijk liet vanaf het begin zien in staat te zijn maatregelen voor te stellen, te financieren en te implementeren. Dit leidde tot een machtige positie van het Rijk en een volgende rol voor de regio's. Dit komt duidelijk tot uitdrukking in essay 1. Er is de duidelijke wens van de landelijke politiek om snel en efficiënt te kunnen handelen. Kortom: Het rijk wil graag 'in control' blijven. Vanuit dat perspectief is inmenging van de regio alleen maar hinderlijk en neemt kostbare tijd.

Daarnaast speelde het gebrek aan bestuurlijk vermogen om samen te werken (de vereiste 'governance capacity'). Uit essay 1 blijkt dat er weinig dialoog en afstemming tussen rijk en regio plaatsvindt, behalve als het gaat om het doorgeleiden van rijksmaatregelen naar regionaal en lokaal bestuursniveau. De (veiligheids)regio voelt zich vaak gepasseerd in de machtige en gesloten landelijke besluitvormingsarena. Een crisis kan echter niet enkel vanuit centrale bestuurlijke gremia worden aangepakt, maar vereist ook en vooral steun en samenwerking vanuit decentrale overheden. Het vermogen tot 'multi-level' samenwerking is klein gebleken in tijden van de Covidcrisis. Uit essays 1 en 2 blijkt dat de veiligheidsregio's wel in staat waren goede verbindingen te leggen binnen de regio en tussen de verschillende gezondheidsaspecten (horizontale verbindingen), maar niet om een goede verbinding te leggen met de nationale bestuurslaag (verticale verbindingen). Door het ontbreken van effectieve en efficiënte verbindingen tussen bestuurslagen, zien we dat het Rijk de taken naar zich toetrekt zonder ruimte toe te laten voor differentiatie in de regio, en vice versa de regio zich verschuilt achter de brede rug van het Rijk.

We kunnen dus stellen dat naast het hebben van regionale autonomie ook bestuurskracht tot samenwerking nodig is om een crisis zoals de Coronacrisis aan te kunnen pakken. Daarbij speelt mee dat regio's ook niet in staat waren de regionale rol op te pakken en in te vullen. Dat komt bijvoorbeeld sterk tot uitdrukking in essays 3 en 4. In essay 3 wordt duidelijk dat provincies niet in staat bleken een proactieve houding aan te meten ten aanzien van het steunen van culturele instellingen in hun specifieke regio. Natuurlijk wordt de cultuursector in sommige provincies primair door landelijke geldstromen gefinancierd, wat de mogelijkheden voor provincies sterk bepalen, maar verschillen in steun komen ook doordat sommige provincies meer en andere provincies minder hun beleidsvrijheid hebben benut om actiever financiële regelingen voor de cultuursector op te zetten

die pasten bij de regionale context. Ook in essay 4 zien we terug dat regio's niet in staat bleken om mee te spelen in de vaak politieke strijd voor verkrijgen van fondsen voor herstel en vergroening/verduurzaming. De regio wordt in dat essay gekenschetst als een relatieve zwakke schakel te midden van machtige en bepalende ministeries en economische belangengroepen. De regio hield zich vaak aan hun taakomschrijving en alles wat 'daarbuiten viel' en Covid19-gerelateerd was, werd als extra ballast – en dus niet als kans – gezien en vaak 'onderop de stapel gelegd'.

De regio's, en overigens ook de lokale overheden, kregen weldegelijk de mogelijkheid om te laten zien dat ook zij in staat zijn te handelen, rekening houdend met de regionale en lokale karakteristieken. Dit lukte hun echter niet. Bij gebrek aan een samenspel van regionale bestuurskracht, autonomie en multi-level samenwerking vloeien de mogelijkheden tot regionale differentiatie weg. De Raad voor Openbaar Bestuur⁵⁷ komt tot soortgelijke constatering. Volgens de Raad is er sprake van een steeds groter wordende spanning door de lappendeken aan samenwerkingsverbanden. Om die spanning te verlichten pleit de ROB voor bestuurlijk maatwerk waar overheden hun taken zoveel mogelijk uitvoeren met dezelfde partners. Zo moet er meer ruimte voor verschil komen en moeten regio's een bepaalde mate van autonomie kennen. Regio's moeten ruimte en vrijheid krijgen om bepaalde opgaven op hun eigen manier, passend bij de regio, op te pakken. Een gezamenlijk proces, dat ruimte biedt voor regionale verscheidenheid. Gezien deze regionale verscheidenheid in Nederland moet er voor de aanpak ruimte zijn voor verschil, benadrukt de ROB. '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.'

Bij de differentiatie van maatregelen verdient legitimiteit extra aandacht. In de essays zien we dat gedifferentieerde maatregelen politiek gevoelig lagen. Het lukt de regionale instituties niet om het vertrouwen en acceptatie van burgers in deze gedifferentieerde maatregelen te verkrijgen. Wanneer toch gedifferentieerde maatregelen worden genomen, zien we dat niet wordt gekeken hoe de legitimiteit vergroot kan worden, maar dat de 'hete' aardappel snel wordt doorgeschoven naar het nationaal niveau (zie essay 1). Daarmee komen de enkele pogingen tot differentiatie snel tot een einde. Hierin zien we dat differentiatie eigenlijk alleen mogelijk is als (democratische) legitimiteit, juist op het regionale niveau, goed geborgd is.

De essays vormen dus een sterke aanwijzing dat, zonder een versterking van het regionale niveau, een regionale aanpak van crises zoals de Coronacrisis niet werkt. Dit is een les die niet alleen van belang is voor het omgaan met epidemieën zoals de Coronacrisis. Veel controversiële en crisis-gevoelige onderwerpen worden immers in de regio neergelegd: van droogte tot woningbouw, van stikstof tot windmolens, van vluchtelingenopvang tot energietransitie. De Coronacrisis vormt in die zin een les voor deze beleidstaken. Zonder voldoende bestuurskracht, autonomie en legitimiteit kunnen de regio's hier slechts een beperkte rol in vervullen en zal de regio uiteindelijk weer naar het gemeentelijke of landelijke moeten gaan. De Raad voor Openbaar Bestuur riep de vraag op of de regio nu een droomland of een niemandsland is. Maar dromen staan vaak los van de realiteit en in het niemandsland is niemand heerser over lastige beleidsdossiers. Zonder wakkere, goed gepositioneerde en sterk geëquipeerde bestuurlijke partijen in de regio, zal de regio noodzakelijkerwijs met de winden mee moeten waaien.

⁵⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's.

De inzichten uit de essays zijn verwerkt in een internationaal artikel over “multi-level governance capacity” (in voorbereiding) dat (in de loop van 2023) wordt aangeboden aan het wetenschappelijk tijdschrift “Administration & Society” (sectie “Perspectives”)