



BREDE WELVAART BEVORDEREN: BREED BESCHOUWEN EN KEUZES MAKEN

Inzichten uit het PBL-onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart', 2019-2021

Anet Weterings, Emil Evenhuis, Marieke van der Staak en Mark Thissen
25 oktober 2021

PBL

Colofon

Brede welvaart bevorderen: breed beschouwen en keuzes maken

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2021
PBL-publicatienummer: 4644

Contact

Anet.Weterings@pbl.nl

Auteurs

Anet Weterings, Emil Evenhuis, Marieke van der Staak en Mark Thissen

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Weterings, A., E. Evenhuis, M. van der Staak & M. Thissen (2021), *Brede welvaart bevorderen: breed beschouwen en keuzes maken. Inzichten uit het PBL-onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart', 2019-2021*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting	4
1 Meerwaarde van brede welvaart	6
2 Breed beschouwen gevolgd door keuzes	9
2.1 Breed beschouwen van de situatie in de regio	9
2.2 Breed betekent niet alles (tegelijk) doen	10
3 De gewenste brede welvaart in de regio	13
3.1 Vier onvermijdelijke keuzes voor bredewelvaartsbeleid	14
3.2 Komen tot expliciete keuzes	16
4 Regiospecifiek beleid en de rol van het Rijk	18
4.1 Eerste rol van het Rijk: bijdragen aan de opgave in de regio	18
4.2 Tweede rol van het Rijk: bovenregionale afstemming	19
Referenties	22
Bijlage ‘centrale vragen in de beleidsvoorbereiding’	24

Samenvatting

Steeds meer partijen beschouwen brede welvaart als een richtinggevend concept bij het nadenken over de toekomst van Nederland, ook op regionaal niveau. Wil het concept zijn waarde in dit debat behouden dan is het van belang om concreet te maken wat het betekent en hoe je ermee om gaat in beleid. Op basis van het PBL-onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart' komen we tot de volgende inzichten voor beleidsvoering die gericht is op het bevorderen van brede welvaart in de regio:

- Het centraal stellen van brede welvaart in regionaal beleid heeft meerwaarde ten opzichte van sectoraal beleid. Het zorgt voor een integrale blik op hoe het gaat met de inwoners en creëert bewustzijn voor het maken van keuzes in wat vooral van belang is voor hun welzijn en ten koste van wat dit mag gaan. Om die potentie te benutten is het van belang de volgende zaken in ogenschouw te nemen bij de beeldsvorming.
- 'Breed' in brede welvaart betekent *breed beschouwen* hoe het is gesteld met inwoners in de regio op economisch, sociaal en fysiek vlak. Een te eenzijdige blik kan leiden tot het over het hoofd zien van het achterblijven van de positie van inwoners op bepaalde aspecten die ook van invloed zijn op hun welvaart in brede zin.
- Brede welvaart bevorderen betekent echter *niet per se* dat alle aspecten tegelijkertijd en in samenhang moeten worden aangepakt. Voor een effectief en efficiënt beleid is het maken van keuzes belangrijk en onvermijdelijk.
- Keuzes zijn belangrijk omdat beleid waarin veel tegelijk en/of in samenhang wordt nagestreefd kan leiden tot verwatering van middelen en politieke verlamming in de uitvoering. Brede welvaart kan ook worden bevorderd door (eerst) één probleem aan te pakken. En als de oplossing alleen om inzet vanuit één beleidsterrein vraagt dan kan worden volstaan met sectoraal beleid mits bij de uitwerking bewust wordt stilgestaan bij de eventuele gevolgen voor andere aspecten van brede welvaart.
- Keuzes tussen welke aspecten van brede welvaart vooral van belang zijn voor het welzijn van de inwoners zijn zelfs onvermijdelijk in bredewelvaartsbeleid, omdat sommige aspecten van brede welvaart negatief aan elkaar zijn gerelateerd. Zo leidt meer brede welvaart op economisch vlak vaak tot minder brede welvaart op fysiek vlak. Als bijvoorbeeld de bedrijventerreinen in de regio worden uitgebreid, betekent dat een verlies aan open ruimte. Voor beleid dat de brede welvaart wil bevorderen, is *prioritering* van en een *integrale afweging* tussen de verschillende aspecten van brede welvaart dan ook noodzakelijk. Gebeurt dit niet dan bestaat het risico dat verschillende beleidsacties elkaar (onbewust) tegenwerken waardoor het beleid weinig effectief en efficiënt is.
- Daarnaast is de afweging tussen het welzijn van huidige inwoners van de regio, toekomstige inwoners en/of inwoners van andere regio's (in Nederland of daarbuiten) inherent aan het centraal stellen van brede welvaart in beleid. Het bevorderen van het welzijn van de huidige inwoners van de regio kan negatieve gevolgen hebben voor het toekomstig welzijn in de regio of het welzijn van de inwoners in andere regio's.
- Brede welvaart bevorderen betekent daarom het maken van expliciete keuzes, niet alleen in welk aspect vooral van belang is voor het welzijn van de inwoners in de regio en in welke mate meer van het ene aspect ten koste mag gaan van het andere, maar ook in hoeverre de nadelen van het regionaal beleid mogen worden afgewenteld op toekomstige generaties of mensen elders.
- Voor het maken van deze keuzes is meer nodig dan het operationaliseren en monitoren van brede welvaart; het vraagt om reflectie door beleidsmakers dat resulteert in een *standpunt* van bestuurders over wat vooral van belang is voor de brede welvaart van de inwoners in hun regio en welke gevolgen van het bevorderen daarvan aanvaardbaar zijn.
- Bij het bevorderen van brede welvaart past een *regiospecifieke aanpak*, omdat de brede welvaart van mensen voor een groot deel afhangt van de omstandigheden in hun directe

leefomgeving (hoeveel en wat voor type banen, scholen, zorg-, culturele en recreatieve voorzieningen er zijn en hoe het is gesteld met de kwaliteit van hun fysieke leefomgeving). Bovendien kan de waardering van de verschillende aspecten van brede welvaart regionaal verschillen en is de regionale context van invloed op wat werkt bij het bevorderen van de brede welvaart.

- Gegeven de bestaande verdeling van bevoegdheden en financiële verhoudingen tussen bestuurslagen in Nederland, is naast inzet van decentrale overheden ook inzet van het Rijk nodig bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio. Verschillende beleidsdossiers waar brede welvaart in tot uiting komt, hebben van oudsher een sterk nationaal karakter (zoals onderwijs en arbeidsmarkt). Ook kan het Rijk het uitwisselen van kennis en ervaring tussen regio's faciliteren om zo sneller tot een oplossing voor de opgaven in de regio te komen.
- De inhoudelijke rol van het Rijk is echter groter dan bijdragen aan het oplossen van opgaven in de regio. Brede welvaart betekent ook rekening houden met de gevolgen van het bevorderen van de welvaart van de inwoners in de ene regio voor de inwoners in andere regio's. Als er sprake is van interregionale effecten is bovenregionale afstemming noodzakelijk. Ook daar ligt een rol voor het Rijk.

1 Meerwaarde van brede welvaart

Lessen over het bevorderen van brede welvaart in de regio

In de afgelopen jaren wordt brede welvaart door steeds meer partijen beschouwd als een richtinggevend concept bij het nadenken over de toekomst van Nederland (Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip 2016; SER 2021). Een duidelijk beeld over wat het betekent om brede welvaart centraal te stellen in beleid ontbreekt echter nog. Dat heeft verschillende redenen. Zo ligt in de wetenschappelijke literatuur de nadruk meer op het meten van brede welvaart en is binnen het Nederlands beleid brede welvaart nog een relatief nieuw concept. Om te zorgen dat het concept echt richtinggevend is in het debat en niet te algemeen wordt ('een oplossing voor alles'), is het belangrijk om concreet te maken wat het betekent en hoe je ermee om gaat in beleid.

Met deze notitie willen we hieraan bijdragen. We beschrijven daartoe de inzichten die naar voren komen uit het PBL-onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart' (zie kader 1). In dat programma is onderzocht wat brede welvaart is, waarom het van belang is dit op regionaal niveau te beschouwen en hoe regionale brede welvaart via beleid kan worden bevorderd. Er is zowel theoretisch als toegepast onderzoek uitgevoerd op basis van wetenschappelijke literatuur, data-analyses, interviews en leersessies.

1. Basis voor de inzichten uit deze notitie

Op verzoek van het ministerie van LNV is het PBL in 2019 gestart met een onderzoeksprogramma dat als doel heeft kennis te ontwikkelen, verdiepen en te ontsluiten over regionale brede welvaart en hoe dit via beleid kan worden bevorderd. De inzichten in deze notitie zijn gebaseerd op verschillende studies binnen dit programma. Het gaat om twee PBL-publicaties die beschrijven op basis van literatuuronderzoek wat brede welvaart in de regio is en hoe dit via beleid kan worden bevorderd (Raspe et al. 2019; Evenhuis et al. 2020). Daarnaast heeft het PBL het Regio Dealbeleid in de praktijk onderzocht. Dat deel van het onderzoek bestond uit workshops over verkennen waar wat werkt in twee Regio Deals in 2019, interviews met betrokkenen bij vier Regio Deals in 2020, leersessies waarin de inzichten uit de interviews werden getoetst onder betrokkenen van alle Regio Deals en een groepsinterview met een deel van de Rijksdealmakers in mei 2021. Voor een overzicht zie de [PBL-website 'Brede welvaart in de regio'](#).

Naast algemeen onderzoek naar brede welvaart in de regio hebben we ook onderzoek gedaan naar de ervaringen in de praktijk van het Regio Dealbeleid; het eerste grootschalige Rijksprogramma waarin het bevorderen van brede welvaart in de regio expliciet centraal staat. In het afwegingskader dat het Rijk heeft opgesteld voor de selectie van de tweede en derde tranche Regio Deals is aangegeven dat Regio Deals een positief effect op de brede welvaart moeten hebben (voor de afwegingskaders zie staatscourant Nr. 32735, 8 juni 2018, en staatscourant Nr. 50049, 9 september 2019). Uit de tussentijdse evaluatie van dit beleid blijkt dat de betrokkenen in algemene zin positief zijn over het gebruik van dit concept in hun beleid, maar dat het tegelijkertijd "... wordt ervaren als een 'containerbegrip', dat verschillend wordt uitgelegd en waar alles ondergebracht kan worden" (Lysias Advies 2020, p. 11). Het is dus belangrijk om het nader te concretiseren.

Door de wijze waarop brede welvaart is toegepast in het Regio Dealbeleid te vergelijken met de theoretische inzichten uit het onderzoeksprogramma, komen we tot lessen over op welke punten

het gebruik van het concept in het huidige beleid – waar nog mogelijk – kan worden verbeterd, en waar rekening mee te houden in een eventueel toekomstig beleid. De inzichten uit deze notitie zijn dus relevant voor betrokkenen bij het vervolg van het Regio Dealbeleid, waarvan de uitvoering nog tot 2025 loopt, en voor toekomstig beleid dat zich richt op het bevorderen van brede welvaart, al dan niet via ‘deals’. We hebben niet onderzocht wat er voor nodig is om de opgedane inzichten te kunnen benutten in de Nederlandse beleidspraktijk. Dit is wel onderwerp van gesprek tijdens de Workshop Handelingsperspectieven die het PBL eind 2021 organiseert.

Meerwaarde van brede welvaart voor regionaal beleid

Het centraal stellen van brede welvaart in regionaal beleid heeft op verschillende manieren meerwaarde ten opzichte van sectoraal beleid (zie PBL 2018; Evenhuis et al. 2020). In tegenstelling tot beleid waarin de economische, sociale of ecologische situatie in de regio afzonderlijk worden beschouwd, zorgt het denken vanuit brede welvaart voor een integrale blik op hoe het gaat met de inwoners van de regio. Die integrale blik maakt dat er oog is voor alle aspecten die van invloed zijn op het welzijn van de inwoners, en creëert bewustzijn over de noodzaak van keuzes binnen beleid over wat vooral van belang is voor hun welzijn en ten koste van wat dit mag gaan (voor een nadere toelichting zie kader 1). Door brede welvaart centraal te stellen in regionaal beleid wordt voorkomen dat bepaalde opgaven in de regio over het hoofd worden gezien, dat beleid op één aspect van brede welvaart geen rekening houdt met de mogelijke effecten voor andere aspecten, en dat de nadelen van het beleid in de regio (onbewust) worden afgewenteld op toekomstige generaties of op andere regio's.

Maak keuzes expliciet in de beleidspraktijk

Zoals we in het vervolg van deze notitie nader toelichten, is in het Regio Dealbeleid de houvast en sturing die het denken vanuit brede welvaart in regionaal beleid kan bieden niet volledig benut. Het centraal stellen van brede welvaart heeft wel geleid tot het in ogenschouw nemen van niet-economische aspecten die ook van invloed zijn op hoe het gaat met de inwoners van de regio. Echter, het ontbreekt in het Regio Dealbeleid aan expliciete keuzes in welke aspecten van brede welvaart vooral van belang worden geacht en afwegingen over wat ten koste van wat mag gaan. Dit zijn politieke keuzes, geen wetenschappelijke of ambtelijke. De rol van beleidsonderzoekers en beleidsmakers is evenwel om de *scope* voor besluitvorming in beeld te brengen, waaronder de noodzakelijke keuzes, welke opties er zijn en de mogelijke consequenties zijn van de verschillende opties.

Juist die keuzes zijn essentieel voor het komen tot een effectief en samenhangend beleid. Dergelijke keuzes zijn onvermijdelijk in beleid waarin wordt gewerkt vanuit brede welvaart, omdat niet alle aspecten van brede welvaart positief met elkaar samenhangen en meer brede welvaart voor de huidige inwoners van de regio kan leiden tot minder toekomstig welzijn en/of minder welzijn voor inwoners van andere regio's (voor een nadere toelichting en voorbeelden zie hoofdstuk 3). Ook zijn bij een regiospecifiek beleid keuzes in wat van belang is voor het welzijn van inwoners nodig op zowel regionaal als nationaal niveau, zoals we in hoofdstuk 4 toelichten.

Het ontbreken van keuzes binnen het Regio Dealbeleid komt voor een deel doordat bij aanvang van het beleid nog relatief weinig bekend was over waar rekening mee moet worden gehouden bij het bevorderen van brede welvaart via beleid (zie Weterings et al. 2020). Het gevolg was dat het Regio Dealbeleid startte zonder duidelijk beeld van wat het betekent om brede welvaart te bevorderen. Het Rijk erkende de behoefte aan meer kennis over brede welvaart voor dit beleidsprogramma en heeft daarom een deel van de rijksmiddelen (de zogenoemde Regio Envelop) besteed

aan kennisontwikkeling. Verschillende partijen, waaronder het PBL, zijn gevraagd om hieraan bij te dragen en de inzichten in het beleid in te brengen. Het benutten van de lessen die zijn opgedaan zowel via kennisontwikkeling als in de praktijk, in toekomstig beleid kan bijdragen aan het sneller komen tot een focus in het beleid en daarmee een meer doelgericht beleid. In het vervolg van deze notitie lichten we toe wat de voornaamste lessen zijn die volgen uit het PBL-onderzoeksprogramma.

2 Breed beschouwen gevolgd door keuzes

2.1 Breed beschouwen van de situatie in de regio

Brede welvaart gaat in essentie over hoe het is gesteld met het welzijn van inwoners op economisch, sociaal en fysiek vlak (zie kader 2). De term 'breed' in brede welvaart verwijst dan ook naar het belang van breed beschouwen van hoe het gaat met de inwoners van de regio. Dit voorkomt een te eenzijdige blik op één aspect van brede welvaart, zodat het achterblijven op andere aspecten die ook van belang zijn voor hun welzijn niet over het hoofd wordt gezien.

2. Wat is brede welvaart?

Brede welvaart kan worden omschreven als het welzijn van inwoners in brede zin (vergelijkbaar met de Engelse term 'well-being'). Het betreft alles wat mensen van waarde vinden (PBL/SCP/CPB 2017). Wat van waarde is, wordt daarbij breed opgevat: het gaat bijvoorbeeld om het kunnen voorzien in het levensonderhoud, gezondheid, veiligheid, persoonlijke ontplooiing en sociale contacten, maar ook om zaken waar om ideologische redenen waarde aan wordt gehecht zoals het behoud van biodiversiteit of rechten voor groepen inwoners waar iemand zelf niet toebehoort. Ook is er bij brede welvaart oog voor hoe het huidige welzijn van inwoners van een land of regio samenhangt met het welzijn van mensen buiten de regio ('elders') en het toekomstig welzijn binnen en buiten de regio ('later'). Brede welvaart biedt dus een breed raamwerk, waarbij alle aspecten die belangrijk zijn voor het welzijn van mensen, alsook de impact van het vergroten van welzijn 'hier en nu' op 'elders' en 'later', in samenhang worden bekeken. Het formuleren van beleid dat brede welvaart wil bevorderen, gaat in wezen om het maken van afwegingen binnen dit raamwerk (voor een nadere toelichting zie Evenhuis et al. 2020).

Regio Deals hebben een brede focus...

Het centraal stellen van brede welvaart als overkoepelende ambitie in het Regio Dealbeleid lijkt te hebben bijgedragen aan een brede blik bij het vaststellen van de opgaven in de regio. In alle Regio Deals is er aandacht voor verschillende aspecten van brede welvaart zoals het bevorderen van de economische situatie, leefbaarheid, gezondheid of het omgaan met klimaatverandering. Dat is terug te zien in de doelen van de Regio Deals zoals geformuleerd in de dealteksten die door de minister van LNV aan de Tweede Kamer zijn verstrekt.

... wel is het van belang om regelmatig de situatie opnieuw te beschouwen

Het is niet bekend in hoeverre de keuze voor de opgave(n) in de Regio Deals het resultaat is van het breed beschouwen van hoe het is gesteld met de inwoners in de regio. Uit het casestudyonderzoek van het PBL onder vier Regio Deals blijkt dat reeds bestaande ideeën over de voornaamste problemen in de regio vaak bepalend waren bij het vaststellen van de opgave(n) (zie Van Broekhoven et al. te verschijnen). Dat hoeft geen probleem te zijn, mits dit nog altijd accuraat en actueel is. De situatie in de regio kan in de loop der tijd veranderen. Ook komt er steeds meer informatie beschikbaar over hoe het gaat met de inwoners op regionaal niveau. Zo heeft het CBS op verzoek van LNV een regionale monitor brede welvaart ontwikkeld (zie Horlings & Smits 2019) en zijn er in veel Regio

Deals initiatieven opgezet waarin gedetailleerde informatie wordt verzameld over hoe het gaat in hun regio. Het is daarom belangrijk om regelmatig te toetsen of het bestaande beeld (nog) klopt. Door het niet regelmatig opnieuw breed beschouwen van de regionale situatie bestaat het risico dat andere factoren die van invloed zijn op het welzijn van inwoners én tevens of wellicht zelfs meer aandacht behoeven in het beleid ten onrechte buiten beschouwing blijven.

... en de focus te richten op het welzijn van de inwoner

Bij brede welvaart staat het welzijn van de mens voorop. Het beschouwen van de regionale situatie is daarom gericht op het vaststellen van hoe het gaat met de inwoners. Dat geldt ook voor de economische situatie in de regio. De focus ligt dan niet op hoe het gaat met de bedrijven in de regio, maar hoe het is gesteld met de economische positie van de inwoners (bijvoorbeeld wat is hun inkomen, heeft iedereen die dat wil werk, en onder welke omstandigheden voeren zij hun werk uit). Uiteraard kan het functioneren van de bedrijven in de regio wel van invloed zijn op hoe het gaat met de inwoners in de regio. Dat hoeft echter niet zo te zijn. Als het aantal banen bij bedrijven in een gemeente daalt, maar er is genoeg werk voor de inwoners bij bedrijven die zijn gevestigd in omliggende gemeenten, dan is het in economisch opzicht toch goed gesteld met de brede welvaart in de regio (zie ook Thissen et al., te verschijnen).

Het voorop stellen van het welzijn van de mens betekent ook dat een opgave in bredewelvaartsbeleid altijd is gericht op het bevorderen van de positie van de inwoners. Het stimuleren van bedrijven in de regio – waar veel Regio Deals zich op richten – is dus alleen een middel om de brede welvaart van de inwoners in de regio te bevorderen, maar niet het doel. Hetzelfde geldt voor het stimuleren van mobiliteit (zie Snellen et al. 2021).

Voor bredewelvaartsbeleid is het daarom belangrijk om expliciet te maken in welk opzicht het aanpakken van een opgave bijdraagt aan het welzijn van de inwoners van de regio. In veel van de dealteksten van de Regio Deals die zich richten op het stimuleren van bedrijven in de regio, mist die stap. Er wordt in algemene termen aangegeven dat het aanpakken van de vastgestelde opgave(n) zal bijdragen aan de brede welvaart in de regio, maar een concrete uitwerking van in welk opzicht en welke inwoners daarvan profiteren ontbreekt. Het is belangrijk om dit concreet te maken, want de wijze waarop inwoners baat moeten hebben van het beleid bepaalt de aanpak. Zo komt het bieden van cursussen voor potentiële ondernemers niet ten goede aan de inwoners van de regio als de cursisten besluiten hun bedrijf buiten de regio te starten. Als het doel is de brede welvaart te bevorderen dan is het van belang het beleid zo vorm te geven dat dit wel gebeurt.

2.2 Breed betekent niet alles (tegelijk) doen

In het Regio Dealbeleid is het bevorderen van brede welvaart in feite gelijkgesteld aan een meervoudige opgave. Bij de selectie en uitwerking van de Regio Deals hanteerde het Rijk als uitgangspunt dat er sprake moet zijn van meerdere opgaven die in samenhang moeten worden aangepakt. Zo staat in de tussentijdse evaluatie die is uitgevoerd door Lysias Advies (2020): “Door het gebruik van het concept Brede Welvaart wordt ook geborgd dat de opgave in de regio meervoudig van aard is” (p. 7). Dit komt ook duidelijk terug in de doelen en ambities van de Regio Deals zoals die zijn verwoord in de dealteksten. In alle Regio Deals zijn meerdere opgaven geïdentificeerd, veelal verspreid over minimaal twee aspecten van brede welvaart.

Brede welvaart bevorderen kan ook zijn gericht op één aspect

Brede welvaart bevorderen betekent echter wel het breed beschouwen van de situatie van de inwoners van de regio, maar *niet per se* het tegelijkertijd aanpakken van alle aspecten die van invloed zijn op het welzijn van de inwoners in de regio. Als uit de beschouwing van de regionale situatie blijkt dat de positie van de inwoners slechts op één aspect achterblijft bij de gewenste situatie, is er sprake van een enkelvoudige opgave. En als voor de aanpak van die opgave alleen inzet nodig is vanuit één beleidsterrein, kan worden volstaan met sectoraal beleid mits bij de beleidsuitwerking rekening wordt gehouden met de mogelijke gevolgen voor andere aspecten van brede welvaart of het welzijn 'elders' of 'later' (zie hoofdstuk 3).

Uit het casestudyonderzoek onder vier Regio Deals kwam daarnaast naar voren dat respondenten dachten dat een voorwaarde voor bredewelvaartsbeleid is dat zij in hun beleid méér doen dan alleen de economische situatie bevorderen (zie Van Broekhoven et al. te verschijnen). Dat hoeft echter niet zo te zijn. Het is wel van belang dat bij het beschouwen van hoe het gaat met de inwoners breder wordt gekeken dan hun economisch welzijn. Als daar echter uit blijkt dat hun positie alleen in economisch opzicht achterblijft dan kan worden volstaan met beleid dat is gericht op het bevorderen van de economische situatie in de regio mits wel rekening wordt gehouden met mogelijke effecten op andere aspecten van de brede welvaart.

... en meerdere opgaven hoeven niet altijd in samenhang worden aangepakt

Het kan uiteraard zo zijn dat er meer dan één opgave is in de regio, en die opgaven kunnen ook zijn verdeeld over verschillende aspecten van brede welvaart. Als de verschillende opgaven (naar verwachting) met elkaar samenhangen, is het verstandig om deze onder te brengen in één beleidsprogramma. Dat is bijvoorbeeld het geval als in een buurt meerdere, met elkaar samenhangende problemen spelen en de bewoners die negatieve spiraal niet meer individueel kunnen doorbreken (zie Boschman et al. 2019).

In lijn hiermee stelt het Rijk in het afwegingskader voor de selectie van de derde tranche Regio Deals als uitgangspunt dat de regionale opgave wordt gekenmerkt door verschillende elementen die samen een onlosmakelijk verbonden geheel vormen (zie staatscourant nr. 50049). Dat uitgangspunt is echter niet altijd terug te zien in de uitwerking van de doelen van de Regio Deals. Veel Deals zijn gericht op het tegelijkertijd aanpakken van heel verschillende opgaven, waarbij de samenhang tussen de opgaven niet zonder meer duidelijk is. Partijen in de Regio Deal Fruitdelta Rivierenland streven bijvoorbeeld naar het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de inwoners, het versterken van de regionaal-economische structuur en willen beter omgaan met en het aanpakken van klimaatverandering. Hoewel in deze Regio Deal de intentie is uitgesproken om deze opgaven integraal aan te pakken, zijn dit ieder op zich al grote opgaven die elk een eigen integrale aanpak vragen. De Regio Deal Fruitdelta Rivierenland is hierin niet uniek; ook in veel andere Regio Deals worden heel uiteenlopende opgaven tegelijkertijd aangepakt.

In veel Regio Deals lijkt geen bewuste keuze te zijn gemaakt of de verschillende opgaven wel binnen één beleidsprogramma moeten worden aangepakt. Net als elk ander beleid is ook bredewelvaartsbeleid gebaat bij het maken van keuzes over waar wel en waar geen overheidsgrepen nodig is. Als er te veel tegelijk wordt gedaan bestaat het risico van verwatering van middelen, omdat deze te veel worden uitgesmeerd over allerlei zaken waardoor er nergens echt iets zal veranderen. Ook dreigt het gevaar van politieke verlamming als sterk uiteenlopende zaken toch in samenhang worden gedaan. Vele (onduidelijke) afhankelijkheden binnen het beleid kunnen de uitwerking en uitvoering sterk vertragen en zelfs tot een patstelling leiden. Dat vermindert de effectiviteit en efficiëntie van het beleid.

Voor toekomstig beleid is het daarom belangrijk om uit een te rafelen waar sprake is van meervoudigheid, en wat wel en wat niet in samenhang moet worden gedaan. Het is daarbij behulpzaam om een onderscheid te maken tussen het niveau van de opgave en het niveau van de aanpak. Op het opgaveniveau is de vraag of er sprake is van één of van meerdere opgaven in de regio. En als er meerdere opgaven zijn of het noodzakelijk is dat deze tegelijkertijd en/of in samenhang worden aangepakt. En op het niveau van de aanpak is de vraag voor elke opgave of het bevorderen van de positie van de inwoners inzet vraagt vanuit één of vanuit meerdere beleidsterreinen. Anders gezegd, is een integrale aanpak nodig of kan worden volstaan met sectoraal beleid?

Kortom, 'breed' bij brede welvaart bevorderen betekent breed beschouwen van hoe het gaat met de inwoners in de regio (nu en in de toekomst) om op basis daarvan keuzes te kunnen maken in waar wel en waar geen ingrijpen door de overheid nodig is en of dat binnen één beleidsprogramma of niet moet gebeuren.

3 De gewenste brede welvaart in de regio

Voor het bevorderen van brede welvaart, is het van belang om een duidelijk beeld te hebben van wat de brede welvaart in de regio *zou moeten zijn*. Alleen dan kan worden vastgesteld of en op welke aspecten de huidige regionale situatie achterblijft bij de gewenste situatie, in hoeverre dat problematisch is en of de overheid een rol wil en kan spelen bij het aanpakken daarvan (zie de bijlage voor een overzicht van alle stappen in de beleidsvoorbereiding). Ook draagt het expliciet maken van het streefbeeld bij aan de effectiviteit, transparantie en verantwoording van het beleid (zie kader 3).

3. Belang van expliciet maken van het streefbeeld van beleid

Het expliciet maken van de gewenste situatie in de regio is om verschillende redenen van belang. Het maakt beleid meer doelgericht: duidelijkheid over waar naar toe wordt gewerkt, zorgt voor samenhang tussen de verschillende beleidsactiviteiten, en helpt bij het vaststellen van welke partijen bij het beleid moet worden betrokken en welke rol zij hebben. Ook draagt duidelijkheid over waar en op wie het beleid zich wel en niet richt bij aan de transparantie van het beleid. Daarnaast is het van belang om op termijn de effectiviteit van het beleid vast te kunnen stellen. Zonder duidelijk doel is moeilijk te zeggen of het beleid heeft gewerkt. Tot slot kunnen aanpassingen in het beleid beter worden verantwoord als de oorspronkelijke keuzes duidelijk zijn. Dat is extra van belang als er nog weinig ervaring is met het beleidsdoel of de gekozen beleidsvorm, zoals het geval is bij het Regio Dealbeleid (zie Weterings & Verwoerd 2020).

Om te komen tot een beeld van de gewenste brede welvaart in de regio is meer nodig dan alleen het monitoren of operationaliseren van brede welvaart. Het vraagt om reflectie door beleidsmakers wat uiteindelijk resulteert in een standpunt van bestuurders over wat van belang is voor de brede welvaart van inwoners. Vier keuzes zijn daarbij noodzakelijk. We beschrijven deze keuzes hieronder en geven aan waarom het maken van keuzes vaak onvermijdelijk is voor een beleid dat de brede welvaart wil bevorderen.

Aan de hand van de doelen van verschillende Regio Deals, zoals vastgelegd in de dealteksten die door de minister van LNV aan de Tweede Kamer zijn verstrekt, illustreren we voor elk van de vier keuzes op welke punten er in de Regio Deals meer duidelijkheid gewenst is en waarom. De hier genoemde Regio Deals zijn alleen bedoeld als voorbeelden; vergelijkbare vragen zijn ook van belang voor andere Regio Deals bij het nader concretiseren van hun doelen. Ook beschrijven we hier alleen afruilen, die zouden kunnen bestaan en die het maken van keuzes noodzakelijk maken. Of deze zich in de praktijk ook daadwerkelijk voordoen, is op basis van het onderzoek van het PBL naar het Regio Dealbeleid niet te zeggen, omdat de uitwerking van de Regio Deals daar ten tijde van het case-studyonderzoek nog niet voldoende voor was gevorderd.

3.1 Vier onvermijdelijke keuzes voor bredewelvaartsbeleid

3.1.1 Aan welk aspect van brede welvaart wordt vooral belang gehecht?

Of de brede welvaart in de regio achterblijft, hangt af van welk aspect van brede welvaart vooral belangrijk wordt gevonden. Als inwoners in een regio ervoor kiezen om minder uren per week te werken in vergelijking met andere regio's, heeft de regio vanuit economisch oogpunt waarschijnlijk een achterblijvende positie, omdat het gemiddeld inkomen in de regio daardoor lager is dan dat in andere regio's. Echter, minder werken betekent ook meer tijd voor andere zaken en mogelijk minder last van gezondheidsklachten door stress. Vanuit sociaal of fysiek oogpunt is minder werken dus juist een voordeel (mits iedereen wel voldoende verdient om van rond te komen). Dit voorbeeld laat zien dat aan welk aspect van brede welvaart vooral belang wordt gehecht, bepaalt of het achterblijven van de situatie in de regio een probleem is. En daarmee of het noodzakelijk is om via beleid de situatie te veranderen.

3.1.2 Welke afruilen tussen de aspecten van brede welvaart zijn aanvaardbaar?

Veel van de verschillende aspecten van brede welvaart zijn aan elkaar gerelateerd. Hierdoor kan het bevorderen van de brede welvaart op het ene aspect gevolgen hebben voor de situatie op andere aspecten. Als er sprake is van een positieve samenhang is er geen probleem. Sterker nog, zulke synergieën kunnen worden benut om de situatie te verbeteren op meerdere aspecten tegelijkertijd. Zo kan het verbeteren van de toegang tot voorzieningen, zoals winkels of de bibliotheek, voor mensen die slecht ter been zijn hun mogelijkheden om die voorzieningen te benutten vergroten maar ook hun kansen op contact met anderen waardoor ook sociale problemen zoals eenzaamheid kunnen verminderen.

Zijn twee aspecten van brede welvaart echter in negatieve zin aan elkaar gerelateerd dan staan bestuurders voor de vraag welke afruil tussen die aspecten aanvaardbaar is. In hoeverre mag bijvoorbeeld het bouwen van meer woningen ten koste gaan van de hoeveelheid groen of openbare ruimte in een regio? Of, zoals tijdens de coronapandemie, in hoeverre mag het beschermen van de gezondheid van (een deel van) de bevolking in de regio ten koste gaan van het behoud van werk voor mensen in de horeca?

In veel Regio Deals wordt gestreefd naar zowel het versterken van de positie van bedrijven als de fysieke leefomgeving (zie o.a. Achterhoek, Noordoost-Fryslân, Holwerd aan Zee, Zeeland en Zwolle). Echter, in de dealteksten is niet aangegeven hoe wordt omgegaan met de spanning tussen die twee aspecten van brede welvaart. Meer bedrijvigheid betekent vaak dat de hoeveelheid natuur of groen in de regio afneemt (bijvoorbeeld omdat er nieuwe bedrijventerreinen worden aangelegd) en/of dat de leefomgeving onder druk komt te staan (door meer restafval, toename in de uitstoot van milieuvervuilende stoffen of meer vracht- of woon-werkverkeer). En omgekeerd gaat het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving vaak gepaard gaat met minder ruimte voor economische ontwikkeling. Het is dus de vraag hoe er voor wordt gezorgd dat het stimuleren van meer bedrijvigheid (of een hogere kwaliteit van de fysieke leefomgeving) niet ten koste gaat van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (of de positie van bedrijven in de regio). Worden er

bijvoorbeeld beperkingen gesteld aan het type bedrijvigheid dat zich in de regio mag vestigen? Of worden er zones aangewezen waar geen bedrijven gevestigd mogen worden? Het zo nader aanscherpen van het doel voorkomt dat pas in de uitvoering blijkt dat projecten op beide aspecten van brede welvaart elkaar niet versterken maar juist tegenwerken.

3.1.3 Welke afruilen tussen brede welvaart 'hier en nu' en 'elders' en 'later' zijn aanvaardbaar?

Stiglitz et al. (2009) stellen dat - naast het breed beschouwen van hoe het gaat met mensen - brede welvaart ook inhoudt dat er oog is voor de gevolgen van het beleid voor het welzijn van mensen die buiten de regio wonen ('elders') of van toekomstige inwoners ('later'). Ook hier geldt dat keuzes noodzakelijk zijn als de verwachting is dat het bevorderen van de brede welvaart van de huidige inwoners in de regio negatieve gevolgen heeft voor de brede welvaart op de lange termijn of de brede welvaart van bewoners ergens anders. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verplaatsing van criminele activiteiten naar buurregio's als gevolg van een succesvolle aanpak in de eigen regio, of aantasting van het aanpassingsvermogen van de regionale economie op langere termijn door maatregelen die bedoeld zijn om op korte termijn de groei van de werkgelegenheid te stimuleren. Ook op dit vlak moeten bestuurders dus komen tot een standpunt over welke negatieve gevolgen van hun beleid aanvaardbaar worden gevonden.

Op basis van de dealteksten lijkt er weinig bewustwording te zijn dat brede welvaart bevorderen ook vraagt om een afweging tussen brede welvaart 'hier en nu' en brede welvaart 'elders' en 'later'. Die laatste afweging is vooral van belang voor Regio Deals die streven naar een transitie van de regionale economie, de fysieke leefomgeving en/of het omgaan met klimaatverandering met het oog op het behoud van het toekomstig welzijn in de regio (zie o.a. Achterhoek, Groene Hart, Foodvalley, Natuurinclusieve landbouw Noord-Nederland, Kop van Noord-Holland, en Zeeland). Het bewerkstelligen van zo'n transitie vraagt vaak om grote investeringen op de korte termijn, die niet noodzakelijkerwijs ten goede komen aan het welzijn van huidige inwoners. Zij dragen dus wel de lasten, maar niet (alle) baten. Dat speelt bijvoorbeeld bij het aardgasvrij maken van woningen, maar ook bij besluiten om op bepaalde plaatsen geen woningen of bedrijventerreinen te ontwikkelen vanwege mogelijke toekomstige problemen met de afvoer van water door de zeespiegelstijging of toename in neerslag. Bij dit soort vraagstukken is het noodzakelijk om concreet te maken in hoeverre het behoud van welzijn op de langere termijn mag leiden tot een minder sterke stijging (of zelfs afname) van het welzijn voor de huidige bewoners van de regio. De afruil tussen het bevorderen van brede welvaart in de regio en de brede welvaart in andere regio's overstijgt het beleid binnen de Regio Deals. Hoe hiermee om kan worden gegaan staat centraal in hoofdstuk 4.

3.1.4 Wat is de gewenste verdeling van het welzijn onder inwoners van de regio?

Ten slotte is het van belang dat bestuurders een standpunt innemen over de gewenste verdeling van de brede welvaart onder de inwoners van hun regio. Er bestaan verschillende perspectieven op wat een rechtvaardige verdeling is (zie Buitelaar 2020; Weterings et al. 2020). Het is van belang om de gewenste verdeling concreet te maken, omdat dit gevolgen heeft voor de beleidsaanpak. Als bijvoorbeeld het streven is om de woonsituatie van inwoners in de regio te verbeteren, dan zijn er aanvullende keuzes nodig over de verdeling. Is het dan de bedoeling de verschillen tussen inwoners te minimaliseren, bijvoorbeeld door overal dezelfde type woningen te bouwen? Of is het beleid al geslaagd als iedereen een woning heeft die voldoet aan minimale kwaliteitseisen en mogen andere verschillen blijven bestaan? Anders gezegd, wordt ernaar gestreefd dat alle inwoners zo veel

mogelijk dezelfde mate van brede welvaart hebben of is het voldoende als iedereen een minimum aan brede welvaart ervaart? Een andere optie is dat er geen specifieke verdeling met het beleid wordt nagestreefd, maar dat het streven is dat iedereen dezelfde mogelijkheden en rechten heeft om zijn of haar brede welvaart te vergroten. Dat laatste vraagt veelal om inzet vanuit heel andere beleidsdossiers dan het komen tot een bepaalde verdeling van de welvaart.

Ook op dit punt ontbreekt in veel Regio Deals een expliciete keuze. Zo is bij meerdere Regio Deals die zich richten op het verbeteren van de achterstandsposities van inwoners in wijken (o.a. Den Haag-Zuidwest, ZaanIJ, Parkstad Limburg, Groningen Noord en Vitale wijken Overvecht, Batau, Vollenhove) niet altijd duidelijk wie precies van het beleid moet profiteren. Welke consequenties mag de wijkaanpak bijvoorbeeld hebben voor het welzijn van huidige inwoners van de wijk? Is het aanvaardbaar als het beleid ertoe leidt dat het gemiddelde inkomen of opleidingsniveau stijgt doordat een deel van de huidige bewoners elders gaat wonen en er andere (koopkrachtiger of hoger opgeleiden) bewoners naartoe verhuizen? En moeten alle bewoners profiteren van het beleid of slechts een deel? Een hoger gemiddeld inkomen of betere schoolprestaties in de wijk kan bijvoorbeeld relatief eenvoudig worden bereikt door de positie van groepen te verbeteren die al een vrij gunstige uitgangspositie hadden. Is dat voldoende? Of is het juist de bedoeling om de groepen inwoners te helpen met de grootste achterstanden op het gebied van school, wonen en werken? Dat laatste vraagt om een heel andere invulling van het beleid.

Kortom, voor beleid dat de brede welvaart wil bevorderen, is het onvermijdelijk dat bestuurders normatieve keuzes maken over wat van belang is voor het welzijn van de inwoners in de regio (en daarmee welke aspecten van brede welvaart belangrijk zijn), hoe het welzijn van mensen tussen 'hier' en 'elders', en 'nu' en 'later' zich tot elkaar verhoudt, en de gewenste verdeling van het welzijn over de inwoners in de regio (voor een uitgebreidere toelichting zie Evenhuis et al. 2020).

3.2 Komen tot expliciete keuzes

Hoewel een duidelijk beeld van de gewenste brede welvaart heel vanzelfsprekend lijkt, ontbreekt dit in de praktijk vaak. De keuzes die dit vraagt worden vaak niet of slechts in beperkte mate expliciet gemaakt. Zoals we in de voorgaande paragraaf hebben toegelicht is dat ook het geval in de Regio Deals. Dit kan verschillende redenen hebben. In het algemeen zijn beleidsmakers geneigd om zodra blijkt dat de situatie in de regio achterblijft bij de situatie in het verleden of in andere regio's dit als een probleem te beschouwen en direct over te gaan op de vraag hoe dit kan worden opgelost (Buitelaar 2020). Ook staat de voorbereidingstijd voor beleid vaak onder druk, omdat bestuurders graag resultaten willen zien gedurende hun politieke termijn. Tot slot kan het om politiek-bestuurlijke redenen handig zijn om het doel niet te specifiek te maken (ROB 2016; Scholtes 2012). Hoe explicieter de gewenste situatie, hoe meer bestuurders zich zullen moeten verantwoorden over hun keuze en het eventueel niet slagen van de aanpak ten opzichte van de Tweede Kamer of de lokale volksvertegenwoordiging.

Het komen tot weloverwogen keuzes in wat van belang is voor de brede welvaart van de huidige en toekomstige bewoners in de regio en ten koste van wat dit mag gaan, kost tijd. Het is een proces dat op allerlei manieren kan worden vormgegeven en waarvoor bestuurders verschillende informatiebronnen kunnen benutten. Denk aan literatuur over wat van invloed is op het welzijn van inwoners en/of over sociale rechtvaardigheid, gesprekken met partijen in de regio die betrokken zijn of invloed ondervinden van het beleid (bewonersverenigingen, bedrijven, woningcorporaties etc.), peilingen onder inwoners of via verdergaande vormen van burgerparticipatie. Uiteindelijk moet dit

resulteren in een standpunt over wat van belang en aanvaardbaar is. Zonder een expliciete integrale afweging en daarop gebaseerde normatieve standpuntbepaling van bestuurders over wat vooral van belang is voor het welzijn van inwoners in de regio (welke aspecten en voor wie) bestaat het risico op een weinig effectief en efficiënt beleid.

4 Regiospecifiek beleid en de rol van het Rijk

Regiospecifiek beleid is meer geschikt voor het bevorderen van brede welvaart dan generiek beleid. Via regiospecifiek beleid kan beter worden ingespeeld op de uitdagingen die van regio tot regio kunnen verschillen en kan beter rekening worden gehouden met de specifieke waarden en omstandigheden in elke regio, wat bijdraagt aan de effectiviteit van het beleid (zie kader 4). Bovendien kan regiospecifiek beleid bijdragen aan het draagvlak voor het beleid. Als inhoudelijke keuzes beter aansluiten bij het schaalniveau waarop kwesties spelen, kunnen inwoners zich meestal beter vinden in de keuzes die worden gemaakt (Pike et al. 2017).

4. Redenen voor regiospecifiek beleid

De brede welvaart verschilt regionaal, en daarmee ook welke aspecten van brede welvaart in een regio op orde zijn en welke achterblijven. Dit komt doordat meerdere factoren die van invloed zijn op de brede welvaart worden bepaald door regionale omstandigheden. Het dagelijks leven speelt zich grotendeels af op regionaal schaalniveau; hoe groot dat is hangt af van het ruimtelijk schaalniveau van de processen die van invloed zijn op de verschillende aspecten van brede welvaart. Dat verschilt per aspect. Regio's verschillen van elkaar op demografisch, economisch, sociaal, cultureel en landschappelijk vlak. Hoeveel banen iemand binnen een acceptabele woonwerkreistijd kan bereiken, hoeveel en wat voor scholen, theaters, musea, zorginstellingen, natuur en recreatiemogelijkheden er in de buurt zijn, maar ook hoeveel criminaliteit er is of risico's op overstroming of juist droogte, hangen allemaal af van waar in Nederland die persoon woont.

Zelfs als de omstandigheden en problematiek in twee regio's vergelijkbaar zijn, hoeft de opgave en de aanpak niet hetzelfde te zijn. Bijvoorbeeld doordat inwoners van beide regio's niet evenveel waarde hechten aan de verschillende aspecten van brede welvaart, of omdat de verwachting welke beleidsacties het beste werken voor de aanpak van de problematiek tussen beide regio's verschilt. Bijvoorbeeld als de onderliggende oorzaak van het probleem verschilt of als verschillen in de sociale of culturele context van invloed zijn op de effectiviteit van een aanpak.

Regiospecifiek beleid kan zowel door het Rijk als decentrale overheden worden gevoerd. Decentrale overheden hebben echter meer zicht op de problemen in en potenties van hun regio, kennen de regionale context beter, en weten wat hun inwoners belangrijk vinden. Het ligt daarom voor de hand dat zij het voortouw nemen bij het vormgeven van bredewelvaartsbeleid. Maar decentrale overheden kunnen dit niet alleen. Om twee redenen is er ook een inhoudelijke rol voor het Rijk weggelegd bij het bevorderen van brede welvaart in de regio. We lichten deze redenen toe in de volgende paragrafen.

4.1 Eerste rol van het Rijk: bijdragen aan de opgave in de regio

Gegeven de bestaande verdeling van bevoegdheden en financiële verhoudingen tussen bestuurslagen in Nederland, is er ook inzet van het Rijk nodig bij het bevorderen van de brede welvaart in de

regio. Verschillende beleidsdossiers waar brede welvaart in tot uiting komt, hebben van oudsher een sterk nationaal karakter (zoals gezondheidszorg, arbeidsmarkt). Als de regionale opgave vraagt om inzet vanuit die dossiers, zullen de desbetreffende Rijksdepartementen dus actief moeten meewerken en meebetalen aan de aanpak.¹ Daarnaast kan het Rijk bijdragen aan het oplossen van de regionale opgave door te zorgen voor het uitwisselen van kennis en ervaring over de aanpak van opgaven tussen regio's. Zeker als het Rijk actief bijdraagt aan het regionaal beleid – zoals in een Regio Deal – heeft het ook zicht op wat er in de andere regio's gebeurt en daarmee wie van elkaar kan leren. Door van elkaar te leren, komen regio's sneller tot een oplossing van de opgave in hun regio.

In het Regio Dealbeleid heeft het Rijk deze rol duidelijk opgepakt. De Regio Deals zijn ondertekend door zowel regionale partijen als Rijksdepartementen en bevatten afspraken over hoe naast de regionale partijen ook het Rijk actief bijdraagt aan de aanpak van de opgave in de regio. Naast het beschikbaar stellen van financiële middelen, bestaat de bijdrage van het Rijk ook uit bijvoorbeeld het inbrengen van inhoudelijke kennis vanuit de relevante departementen of het – waar nodig en mogelijk – aanpassen van wet- en regelgeving. Om de interactie tussen de Rijksdepartementen en de regionale partijen te faciliteren, heeft het Rijk Rijksdealmakers aan elke Regio Deal toegewezen. Zij vormen de schakel tussen beide bestuursniveaus en helpen de regionale partijen om in contact te komen met het Rijksdepartement van waaruit een inhoudelijke bijdrage nodig is.

Daarnaast hebben de Ministeries van LNV en BZK op meerdere manieren acties ondernomen die moeten bijdragen aan de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen Regio Deals. Op verzoek van het Rijk organiseert een consortium van de Universiteit van Tilburg, de Universiteit van Utrecht, Birch en Beerenschot bijvoorbeeld een aantal keer per jaar zogenoemde Regio Labs waar ervaringen over de governance van de Regio Deals kunnen worden gedeeld. Daarnaast is het PBL gevraagd een driejarig onderzoeksprogramma uit te voeren naar brede welvaart in de regio en hoe dit via beleid te bevorderen, zodat wetenschappelijke kennis op dit vlak direct kan worden benut in het beleid. Tot slot wordt er op de website 'Kracht van de Regio' informatie uit alle Regio Deals verzameld.

4.2 Tweede rol van het Rijk: bovenregionale afstemming

Naast bijdragen aan de aanpak van de opgave in de regio, heeft het Rijk ook een coördinerende rol bij het bevorderen van brede welvaart via regiospecifiek beleid. Zoals eerder toegelicht kan het bevorderen van brede welvaart in de ene regio negatieve gevolgen hebben voor de brede welvaart in andere regio's. Beleid vanuit een brede welvaartspectief vraagt daarom ook om expliciete keuzes over in hoeverre het bevorderen van de brede welvaart van inwoners in de ene regio ten koste mag gaan van de brede welvaart van inwoners die elders wonen. Dit speelt op internationaal niveau – zoals bij klimaatbeleid – maar bij regiospecifiek beleid ook binnen een land. Omdat het voorkomen van negatieve interregionale effecten vraagt om bovenregionale afstemming ligt hier een belangrijke rol voor het Rijk. Maar bovenregionale afstemming is ook relevant voor het benutten van (mogelijke) positieve interregionale effecten. Dit kan bijdragen aan de efficiëntie van het

¹ Een alternatief is het volledig decentraliseren van de verantwoordelijkheid voor deze beleidsdossiers, inclusief het daarvoor benodigde budget.

beleid, omdat de aanpak van regionale opgaven dan mogelijk minder middelen vereist.

Bij beleid dat beoogt de brede welvaart in de regio te bevorderen, is het Rijk dus meer dan alleen een partij binnen de Regio Deal. Zij moet ook oog hebben voor bovenregionale effecten, zowel positief als negatief, en staat voor inhoudelijke keuzes over welke bovenregionale effecten wenselijk zijn. Hierbij kan slechts gedeeltelijk gebruik worden gemaakt van empirische informatie. Deze kan weliswaar laten zien wat de bestaande interregionale relaties zijn, maar niet hoe deze verschuiven als gevolg van beleid. Het gaat dus met name om het doordenken van de verwachte effecten van het beleid in de ene regio op de situatie in andere regio's.

Te weinig aandacht voor bovenregionale effecten van de Regio Deals

Het Rijk lijkt binnen het Regio Dealbeleid geen expliciete keuzes te hebben gemaakt over in hoeverre negatieve bovenregionale effecten van de aanpak in de verschillende regio moeten worden voorkomen. Hiervoor zijn in het afwegingskader bijvoorbeeld geen bepalingen opgenomen. In sommige Regio Dealtteksten zijn wel indicaties te vinden dat er (ook) oog was voor het voorkomen van mogelijke negatieve interregionale effecten. Zo is in de Regio Deal 'Maritiem Cluster Kop van Noord-Holland' aangegeven dat het een rol van het Rijk is om te zorgen voor afstemming en coördinatie tussen de vele regionale initiatieven rondom waterstofeconomie om concurrentie tussen regio's te voorkomen. Ook gaven de Rijksdealmakers aan dat zij – nog voordat was bepaald welke voorstellen zouden worden uitgewerkt tot Regio Deals – regio's die zich op vergelijkbare opgaven richtten hebben geadviseerd om samen op te trekken, zodat zij niet elkaars concurrent zouden worden, maar juist samen konden werken.

Wel heeft het Rijk in het afwegingskader van de derde en tweede tranche Regio Deals opgenomen dat in de voorstellen voor Regio Deals moet worden aangegeven waarom er een bovenregionale uitstraling kan worden verwacht. Op basis van de informatie uit de dealteksten lijkt dit in de meeste Regio Deals te zijn ingevuld als hoe de Regio Deal lessen oplevert voor andere regio's met vergelijkbare problematiek. De Regio Deal wordt dus als een soort proeftuin gezien, waarbij het Rijk meehelpt bij het verspreiden van de opgedane kennis onder andere regio's. Hoewel het coördineren van opgedane inzichten tussen regio's zeker een taak voor het Rijk kan zijn (zie paragraaf 4.1), is er ook bij 'proeftuin'-regio's nog aanvullend aandacht nodig voor eventuele negatieve bovenregionale effecten. Zo kan het aanpakken van ondermijning in de Regio Deal Noord-Limburg leiden tot een verschuiving van activiteiten naar andere regio's, of het aantrekken van technisch talent vanuit de Regio Deal Twente ten koste gaan van het aanbod in andere regio's, zeker aangezien er een nationaal tekort aan technici is.

Daarnaast is in het afwegingskader voor de tweede en derde tranche Regio Deals aangegeven dat Regio Deals aan moeten sluiten bij inhoudelijke doelen uit het Regeerakkoord of ander Rijksbeleid. In de dealteksten voor de derde tranche is zelfs expliciet benoemd bij welke nationale doelen het beleid in de Regio Deal aansluit. Nationale doelen worden echter niet regionaal ingevuld waardoor aansluiten op deze doelen in een specifieke regio nog steeds negatieve gevolgen kan hebben voor andere regio's.

Het is niet bekend of het Rijk bij het uitwerken van de voorstellen of de nadere uitwerking van het beleid na het sluiten van de Regio Deals heeft gestuurd op het voorkomen van negatieve bovenregionale effecten. We weten bijvoorbeeld niet of dit heeft geleid tot het afwijzen van bepaalde voorstellen voor Regio Deals of dat het heeft geleid tot aanpassingen in de keuzes voor projecten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het beleidsinstrumentarium binnen de eerste en tweede

tranche Regio Deals beperkt mogelijkheden biedt voor het Rijk om een sturende rol te nemen in de uitwerking van het beleid na het sluiten van de deal. In 2018 en 2019 stelde de Algemene Rekenkamer dat de wijze waarop het Rijk een financiële bijdrage had geleverd aan respectievelijk eerste en tweede tranche Regio Deals onrechtmatig was (Algemene Rekenkamer 2018, 2019). Voor de eerste en tweede tranche is dit opgelost door de samenwerking voort te zetten via een decentralisatie-uitkering. Dit had wel als gevolg dat de regio formeel de volledige vrijheid kreeg om zelf de besteding van middelen te bepalen, en het Rijk dus minder invloed had om te voorkomen dat het beleid in deze Regio Deals zo werd uitgewerkt dat het negatieve effecten op de brede welvaart in andere regio's heeft.

Vraagt om een streefbeeld op regionaal én nationaal niveau

Voor toekomstig beleid dat de brede welvaart in de regio wil bevorderen is het dus belangrijk dat er ook oog is voor het omgaan met negatieve bovenregionale effecten en te zorgen dat de institutionele kaders het ook mogelijk maken om hierop te acteren. Dit betekent dat er – naast een beeld van de gewenste situatie op regionaal niveau – ook duidelijkheid moet zijn over de gewenste brede welvaart op nationaal niveau. Het is van belang om expliciet te maken of verschuivingen tussen regio's (bijvoorbeeld van technisch talent) aanvaardbaar zijn of dat het versterken van de brede welvaart in de regio ook moet leiden tot meer brede welvaart op nationaal niveau (zie kader 5). Een nationaal streefbeeld zorgt voor een duidelijk kader voor de uitwerking van het beleid op regionaal niveau en daarmee welke aanpakken een optie zijn.

5. Komen tot een bovenregionaal streefbeeld

Voor het maken van keuzes in welke bovenregionale effecten wel en niet mogen plaatsvinden, is het behulpzaam om inzicht te hebben in op welke wijze regio's met elkaar zijn verbonden en daarmee hoe het beleid in de ene regio gevolgen kan hebben voor de situatie in andere regio's. Onder andere het PBL heeft veel onderzoek gedaan naar de samenhang tussen regio's. Die kennis zal echter nooit compleet zijn, omdat er heel veel speelt. Bovendien gaat het hier om verwachtingen over hoe die relaties zullen veranderen door het beleid. Volledige informatie is echter niet noodzakelijk om te komen tot een streefbeeld. Daarvoor volstaat het om de mogelijke effecten van regionaal beleid voor andere regio's te doordenken, gevolgd door standpuntbepaling door bestuurders.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2018), *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2019), *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Boschman, S., I. Maas, M. Kristiansen & C. Vrooman (2019), 'In de etalage 'intergenerationele overdracht van uitkeringsontvangst: Waarom de appel niet ver van de boom valt''. *Mens en Maatschappij* 94(2): 233-253.
- Buitelaar, E. (2020), *Oordeel onafhankelijk adviseur in het kader van de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel 5 Ruimtelijke ordening*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Broekhoven, van S., Daalhuizen, F., E. Evenhuis & M. van der Staak (te verschijnen), *Regio Deals in de praktijk (concepttitel)*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Evenhuis, E., A. Weterings & M. Thissen (2020), *Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Horlings, E. & J-P Smits (2019), *Conceptueel kader voor een regionale monitor brede welvaart*, Den Haag: CBS Den Haag.
- Lysias Advies (2020), *Werken aan welvarende regio's. Tussentijdse evaluatie systematiek Regio Envelop*, Amersfoort: Lysias Advies.
- PBL/SCP/CPB (2017), *Naar een Verkenning Brede Welvaart*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau.
- PBL (2018), *Briefadvies over regionaal beleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pike, A., A. Rodríguez-Pose & J. Tomaney (2017), *Local and Regional Development, 2nd edition*, Routledge: Londen.
- Raspe, O., J. Content & M. Thissen (2019), *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- ROB (2016), *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Scholtes, H.H.M. (2012), *Transparantie icoon van een dolende overheid*, Tilburg: Textera.
- SER (2021), *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Snellen, D. J. Bastiaanssen & M. 't Hoen (2021), *Brede welvaart en mobiliteit*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Stiglitz, J. E., A. Sen & J.-P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Parijs: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, in opdracht van de President van de Franse Republiek.
- Thissen, M. & J. Content (te verschijnen), *Brede welvaart in Nederlandse gemeenten; een verkennende studie naar regio-specifieke waardering van aspecten van brede welvaart (concepttitel)*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip (2006), *Parlementair onderzoek breed welvaartsbegrip. Rapport vergaderjaar 2015-2016, 34 298, nr. 3*, Den Haag: Tweede Kamer.
- Weterings, A., E. Buitelaar, E. Evenhuis & M. Thissen (2020), 'Het verbeteren van de brede welvaart in de regio', *Economische Statistische Berichten*, 105(4790): 472-474.

Weterings, A. & L. Verwoerd (2020), *Verkennen waar wat werkt*, Den Haag: Planbureau voor de Leef-
omgeving.

Bijlage ‘centrale vragen in de beleidsvoorbereiding’

Stap 1a: Wat is de huidige en verwachte brede welvaart in de regio?

- Hoe is het gesteld met de inwoners op verschillende aspecten van brede welvaart en hoe is dit verdeeld tussen inwoners?
- Wat zijn de verwachte ontwikkelingen in economisch, technologisch, demografisch en sociaal vlak en wat betekent dat voor de brede welvaart in de regio?

Stap 1b: Wat is de gewenste brede welvaart in de regio?

- Welke aspecten van brede welvaart zijn vooral van belang voor het welzijn (in brede zin) van de inwoners?
- Wat is het gewenste niveau op elk van de aspecten van brede welvaart?
- In hoeverre mag brede welvaart van de huidige inwoners in de regio gevolgen hebben voor de brede welvaart van inwoners van andere regio's ('elders') en de toekomstige inwoners ('later')?
- Wat is de gewenste verdeling van (de aspecten van) brede welvaart tussen inwoners?

Stap 2: Wat is het probleem gezien het verschil tussen de huidige en gewenste brede welvaart?

Stap 3: Wat kan/wil beleid?

- Vallen de beoogde veranderingen binnen de invloedssfeer van beleid?
- Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
- Is ingrijpen wenselijk gezien andere opgaven en het beschikbare budget?
- Wat is de ambitie voor beleid en wanneer moet dit worden bereikt?

Stap 4: Wat is de beste aanpak?

- Wat is de (verwachte) effectiviteit, efficiëntie, rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van de verschillende opties?
- Kunnen de opties onbedoeld gevolgen hebben voor andere aspecten van brede welvaart in de regio, de brede welvaart 'elders' of 'later'?

Stap 5: Besluitvorming – vaststellen ambities, aanpak en organisatie beleid