



Planbureau voor de Leefomgeving

ZICHT OP HET EFFECT VAN DE REGIO DEALS OP DE BREDE WELVAART

Notitie

Anet Weterings, Mark Thissen en Edwin Buitelaar

10 juni 2021

PBL

Colofon

Zicht op het effect van de Regio Deals op de brede welvaart

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2021

PBL-publicatienummer: 4649

Contact

Anet.Weterings@pbl.nl

Auteurs

Anet Weterings, Mark Thissen en Edwin Buitelaar

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Weterings, A., Thissen, M & E. Buitelaar (2021), Zicht op het effect van de Regio Deals op de brede welvaart, Den Haag: PBL.

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

1	Introductie	4
2	Verandering van brede welvaart kan vele oorzaken hebben	4
3	Uitbreiding monitoringsaanpak	5
4	Toepassing in de praktijk	8

Introductie

In de Regio Deals pakken Rijk en regio gezamenlijk opgaven in de regio aan met als doel de brede welvaart in de regio te bevorderen. Net als bij elk ander beleid, is ook voor het Regio Deal beleid een belangrijke vraag of het beleid werkt. Anders gezegd: verbetert de brede welvaart *dankzij* de Regio Deal? Of was dit ook gebeurd als er niks was gedaan, of was het dan zelfs *béter* gegaan?

Als beleidsmaker wil je immers weten of je beleid werkt: heeft het zin? Het beantwoorden van deze vragen is niet alleen relevant voor de verantwoording van de bestede middelen, maar ook om lessen te kunnen trekken voor een eventueel vervolgbeleid. Zeker bij nieuw beleid, zoals de Regio Deals, is inzicht in wat goed gaat en wat beter kan belangrijk voor keuzes over het voortzetten van het beleid.

In de Regio Deals is dan ook terecht veel aandacht voor het in beeld brengen van de veranderingen die het beleid teweegbrengt. In de Regio Deals zijn afspraken gemaakt over de verwachte projectresultaten en er wordt jaarlijks gerapporteerd wat tot dan toe is gerealiseerd. Daarnaast werken veel Regio Deals op allerlei manieren aan het monitoren van de brede welvaart in hun regio. Sommige regio's ontwikkelen een eigen dashboard, terwijl andere regio's hun beeld over hoe het is gesteld met de brede welvaart in hun regio baseren op inzichten uit één of meerdere reeds bestaande dashboards (zoals de monitor Regionale Brede Welvaart van het CBS, de BWI van RaboResearch en de Universiteit Utrecht of regionale dashboards).

Echter, alleen het meten van projectresultaten of het monitoren van de verandering in brede welvaart in de regio is niet voldoende om het effect van de Regio Deal aan te tonen. We lichten toe waarom en beschrijven vervolgens hoe de monitoringsaanpak zo kan worden opgezet en aangevuld dat er ook inzicht in het *effect* van het beleid ontstaat.

De in deze notitie beschreven opzet van de monitoringsaanpak stelt de Regio Deals bovendien in staat om op relatief korte termijn na het starten van de uitvoering het effect van hun beleid te laten zien, zelfs als de gevolgen voor de brede welvaart pas op lange termijn merkbaar zijn. Veel Regio Deals worstelen met hoe zij dit kunnen doen, zo blijkt uit de tussentijdse evaluatie van de Regio Envelop door Lysias Advies in november 2020.¹ Daarnaast helpt het uitwerken van de monitoringsaanpak voorafgaand aan de uitvoering bij het bedenken van het belang van projecten voor het behalen van het doel van de Regio Deal. Door dit op programmaniveau te doen – dus voor alle projecten gezamenlijk – worden de dwarsverbanden tussen projectdoelen zichtbaar wat resulteert in een meer samenhangend programma.

Verandering van brede welvaart kan vele oorzaken hebben

Een monitor brede welvaart laat zien hoe het is gesteld met het welzijn van de inwoners in de regio op sociaal, economisch en ecologisch opzicht. Het regelmatig peilen van de brede welvaart is heel zinvol om te achterhalen of deze op bepaalde aspecten achterblijft ten opzichte van het verleden of in andere regio's. Zo kunnen opgaven voor de regio worden geïdentificeerd. De monitor heeft dus een *signaalfunctie*.

Het vaststellen van een verandering in de brede welvaart is echter niet voldoende om te zien of de Regio Deal heeft bijgedragen aan het oplossen van de vastgestelde opgave. Dit komt omdat naast de Regio Deal vele andere factoren van invloed zijn op de brede welvaart in de

¹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/20/werken-aan-welvarende-regios>.

regio, zoals ontwikkelingen op economisch, technologisch en demografisch vlak, maar ook ander beleid, in binnen- en buitenland. Als de brede welvaart in de regio gedurende de beleidsperiode is veranderd in de beoogde richting, dan kan dat door de Deal komen, maar ook door (één van) de vele andere ontwikkelingen ten tijde van de Deal. Maar ook andersom: valt de verandering tegen, dan heeft het beleid mogelijk wel gewerkt maar wordt dat effect tenietgedaan door externe omstandigheden (zoals een financiële crisis). Daarom is het effect van het beleid niet traceerbaar via het monitoren van de brede welvaart.²

Hoewel dit altijd speelt bij beleid, is dit probleem nog pregnanter nu de uitvoering van de Regio Deals samenvalt met de coronacrisis. De pandemie en de maatregelen die de verspreiding van het coronavirus moeten beperken, hebben een enorme impact op allerlei aspecten van het leven. De gevolgen daarvan zullen terug te zien zijn in de monitoring van de brede welvaart. Zo zal de levensverwachting wellicht dalen³, net als de hoeveelheid fijnstof, terwijl het aantal mensen in de bijstand waarschijnlijk toeneemt.

Stel dat een Regio Deal is gericht op het verhogen van de levensverwachting van de inwoners via het verbeteren van hun gezondheid. Door de coronapandemie laat de monitor echter zien dat de gemiddelde levensverwachting in de regio over de beleidsperiode van de Deal niet is gestegen en mogelijk zelfs is gedaald. Wat zegt dat over het succes van de Regio Deal? Heeft deze niet (voldoende) gewerkt? Of was zonder de Regio Deal de levensverwachting nog veel meer gedaald? Deze vragen kunnen niet worden beantwoord als alleen de verandering in brede welvaart wordt gemeten.⁴

Kortom: om het effect van een Regio Deal te kunnen vaststellen en lessen te trekken voor een eventueel vervolg, is een ander type monitor nodig in aanvulling op het monitoren van de brede welvaart.

Uitbreiding monitoringsaanpak

Inzicht in of de Regio Deal werkt kan wel worden verkregen door te monitoren of de gekozen aanpak bijdraagt aan het wegnemen van de *oorzaak* voor de achterblijvende brede welvaart. Dit kan door de monitoringsaanpak uit te breiden, en naast hoe het is gesteld met de brede welvaart, ook te monitoren of het beleid de voorwaarden realiseert die noodzakelijk zijn om – op termijn – de beoogde verandering in brede welvaart mogelijk te maken.

We laten zien wat dit betekent voor de monitoringsaanpak aan de hand van het eerdergenoemde voorbeeld van een Regio Deal die de gezondheid van inwoners wil verbeteren om uiteindelijk de gemiddelde levensverwachting in de regio te laten stijgen.⁵ Tabel 1 vat samen wat voor type informatie van nut is op verschillende momenten van een Regio Deal.

² Er zijn statistische methoden waarbij het effect van beleid kan worden geïsoleerd van alle andere ontwikkelingen in de regio, maar de toepasbaarheid van die methoden is beperkt bij brede beleidsprogramma's zoals de Regio Deals. Het vereist bijvoorbeeld een beleidsopzet waarbij één deel van de doelgroep wel aan de maatregelen wordt blootgesteld en een ander deel niet; het verschil in verandering tussen beide groepen is dan het effect van het beleid. De Regio Deals kennen niet zo'n opzet.

³ We gebruiken dit hier alleen als voorbeeld. Het daadwerkelijke effect van de coronapandemie op de levensverwachting is complexer, zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2020/de-invloed-van-corona-op-onze-levensverwachting>.

⁴ Dit geldt ook als een indicator verandert in lijn met het beleid. Zo kan door de coronamaatregelen de hoeveelheid fijnstof dalen, wat gunstig is voor de levensverwachting, maar ook dan is het niet te zeggen of de Regio Deal die verandering veroorzaakt.

⁵ Om de verschillende stappen in de monitoringsaanpak duidelijk uiteen te kunnen zetten beschrijven we het verloop van het beleid en daarbij behorende monitoringstappen als een lineair proces; om verschillende redenen (inhoudelijk en politiek-bestuurlijk) zal dit in de praktijk meestal meer iteratief verlopen.

Stap 1: monitor brede welvaart om opgave te identificeren

Voorafgaand aan het sluiten van een Regio Deal kan een monitor brede welvaart worden gebruikt voor het identificeren van de regionale opgave. Via de monitor Regionale Brede Welvaart van het CBS kan bijvoorbeeld worden achterhaald hoe de huidige levensverwachting in de regio verschilt van die in de regio in het verleden of in vergelijking met andere regio's. Een dergelijke landsdekkende monitor plaatst de regio in een bredere context (van andere regio's). Op basis van historische en interregionale vergelijking kan worden bepaald of de onderhavige regio een beleidsopgave heeft op het gebied van gezondheid. Ook kan via die monitor worden bekeken hoe groot deze opgave is in vergelijking met eventuele andere opgaven, die op vergelijkbare wijze via de monitor kunnen worden achterhaald.

Als blijkt dat de levensverwachting inderdaad is gedaald of relatief laag is, kan het doel van de Regio Deal zijn deze binnen een periode van tien jaar te verhogen tot het gewenste niveau.⁶

Stap 2: achterhalen van de oorzaak van de opgave

Welke aanpak nodig is om dit te bereiken, hangt af van wat de achterblijvende levensverwachting veroorzaakt. Het is daarom belangrijk dat – voorafgaand aan het vaststellen van de aanpak in de Deal – in elk geval op hoofdlijnen bekend is wat de oorzaak is. Is dat niet het geval, dan is het van belang eerst meer tijd te steken in het achterhalen van de oorzaak.⁷

Stel dat de verwachting is dat de lage levensverwachting samenhangt met de ongezonde leefstijl van een deel van de inwoners. Eén van de projecten in de Regio Deal kan dan zijn het stimuleren van die groep inwoners om te stoppen met roken, gezonder te gaan eten en meer te bewegen. Dit kan op verschillende manieren worden aangepakt. In dit voorbeeld bekijken we hoe de monitoring van het effect van het beleid eruitziet als er een leefstijlprogramma wordt aangeboden.

Stap 3: meten effect van de beleidsactie op wegnemen van de oorzaak

Na de keuze voor het aanbieden van een leefstijlprogramma is het van belang om uit te denken hoe zo'n programma bijdraagt aan het verbeteren van de gezondheid van de groep inwoners met een ongezonde leefstijl. Anders gezegd: wanneer zorgt de ingezette beleidsactie (het leefstijlprogramma) ervoor dat de veronderstelde oorzaak van de opgave (de ongezonde leefstijl) wordt weggenomen en daarmee – uiteindelijk – bijdraagt aan het behalen van het einddoel van de Regio Deal (het verhogen van de levensverwachting)? Dit gebeurt als:

- Er genoeg inwoners deelnemen aan het leefstijlprogramma;
- De deelnemers behoren tot de doelgroep van het beleid (de groep met de ongezonde leefstijl);
- Zij door het programma stoppen met roken, gezonder gaan eten of meer gaan bewegen;
- Zij ook na afloop van het programma hun aangepaste leefstijl volhouden;
- En zij daardoor, uiteindelijk, minder vaak leefstijlgerelateerde ziekten, zoals diabetes of hart- en vaatziekten, krijgen.

⁶ Het vaststellen van het doel van de Regio Deal hangt uiteraard van meer af dan het signaal uit de monitor, bijvoorbeeld of bij de vastgestelde opgave ingrijpen door de overheid wenselijk wordt geacht (is het een taak voor de overheid, en is ingrijpen gewenst gezien de eventuele gevolgen hiervan voor andere aspecten van brede welvaart), de oorzaak van de opgave via beleid kan worden beïnvloed en of er voldoende middelen beschikbaar zijn.

⁷ Het doel van de Regio Deal is dan niet expliciet het verbeteren van (aspecten van) de brede welvaart in de regio, dus het aanpakken van de opgave, maar het verkennen wat de oorzaak is van de achterblijvende brede welvaart in de regio op die aspecten en daarmee welke beleidsacties zinvol kunnen zijn. Die kennis kan vervolgens in een vervolgsysteem worden benut om de opgave effectief aan te pakken. Dit is bijvoorbeeld het doel van de Regio Deal Groene Hart.

Nadat de uitvoering van het leefstijlprogramma is gestart, kan vervolgens worden bekeken of elk van de verwachte effecten van het aanbieden van dit programma ook wordt gerealiseerd. Zo ja, dan zorgt deze aanpak inderdaad voor het wegnemen van de (verwachte) oorzaak voor het achterblijven van de levensverwachting in de regio. Het beleid werkt.⁸

Als daarentegen één van de verwachte effecten van het aanbieden van dit programma uitblijft, dan is het nuttig om uit te zoeken hoe dat komt. Dat laat zien of met een kleine aanpassing het leefstijlprogramma wel werkt, of dat eigenlijk iets anders nodig is om de leefstijl van de doelgroep te verbeteren. Stel dat heel weinig mensen met een ongezonde leefstijl zich aanmelden voor het leefstijlprogramma. Als dat komt omdat zij het programma niet kennen dan is het voldoende om te zorgen voor meer publiciteit. Blijkt echter dat de doelgroep het programma niet wil volgen, omdat ze hun leefstijl niet willen aanpassen, dan is bijvoorbeeld het duurder maken van ongezond eten en rookwaren waarschijnlijk effectiever dan het aanbieden van een leefstijlprogramma.⁹

Tabel 1 Verschillende vormen van monitoring gedurende de beleidscyclus

Wanneer	Doel	Benodigde gegevens
Voor het sluiten van de Regio Deal	Vaststellen van het <i>probleem</i> dat de Regio Deal wil aanpakken (de opgave)	Stand van zaken voor de verschillende aspecten van brede welvaart in de regio, afgezet tegen de situatie in de regio eerder of in andere regio's (bijvoorbeeld via de regionale monitor brede welvaart van het CBS).
Tijdens het voorbereiden van de Deal	Zicht krijgen op de <i>oorzaak</i> van de opgave en <i>hoe</i> deze kan worden weggenomen	(Bestaand) onderzoek naar de oorzaak van de opgave, inzichten uit eerdere beleidservaringen met de opgave, gesprekken met de doelgroep of organisaties die een rol spelen bij de aanpak van de opgave. Keuze voor beleidsacties om de oorzaak van de opgave weg te nemen (bijvoorbeeld op basis van effectstudies). Voor elke beleidsactie expliciet maken onder welke voorwaarden deze bijdraagt aan het wegnemen van de oorzaak voor de opgave.
Gedurende de uitvoering van de Deal	Vaststellen of de beleidsactie(s) bijdragen aan het wegnemen van de oorzaak van de opgave	Metten of elk van de verwachte effecten van de beleidsactie die noodzakelijk zijn om de oorzaak van de opgave weg te nemen ook worden gerealiseerd. Hoe dit kan worden vastgesteld hangt af van de actie. Als een effect niet wordt gerealiseerd, onderzoeken waarom dit het geval is (bijvoorbeeld via gesprekken met de doelgroep). Benutten van deze kennis om, indien nodig, actie(s) aan te passen.
Gedurende de uitvoering van de Deal of na afloop	Indicatie of de beleidsactie(s) voldoende waren om de brede welvaart in de regio te bevorderen	Op termijn opnieuw meten van de stand van zaken van (het in het beleid centraal staande aspect van) de brede welvaart om te beschouwen of de beleidsactie(s) voldoende was/waren om de opgave aan te pakken. Wanneer dit kan hangt af van hoe snel er een effect van de actie(s) op de brede welvaart kan worden verwacht.

Stap 4: monitoren ontwikkeling van de opgave

Ook als duidelijk is dat het leefstijlprogramma werkt, is het van belang om de ontwikkeling van de levensverwachting te blijven monitoren. Het uiteindelijke doel van de Regio Deal is het verbeteren van de levensverwachting en de monitor laat zien of dit op termijn inderdaad gebeurt. Dit hoeft niet het geval te zijn, zelfs als de effectmeting (stap 3) laat zien dat dankzij het leefstijlprogramma minder inwoners roken, ongezond eten of te weinig bewegen.

⁸ We laten hier buiten beschouwing of het beleid behalve doeltreffend ook *doelmatig* is, dat wil zeggen een efficiënte aanwending van middelen.

⁹ Als wordt besloten dat het zinnvoller is om een andere beleidsactie in te zetten dan wordt teruggegaan naar stap 3: het doordenken van wat nodig is wil deze nieuwe actie bijdragen aan het wegnemen van de oorzaak voor de opgave en vervolgens te onderzoeken of de verwachte effecten ook worden gerealiseerd.

Hoewel uit onderzoek bekend is dat de leefstijl van invloed is op de gezondheid van mensen, wordt de levensverwachting, net als de andere aspecten van brede welvaart, door heel veel factoren beïnvloed. Naast een ongezonde leefstijl kunnen er dus ook andere redenen zijn waardoor de levensverwachting in de regio achterblijft.

Het monitoren van de brede welvaart helpt om te zien of het verbeteren van de leefstijl van inwoners voldoende is om de levensverwachting te doen stijgen. Laat de monitor op termijn geen verbetering zien, dan zijn er waarschijnlijk nog andere oorzaken waardoor de levensverwachting in de regio achterblijft, zoals de aanwezigheid van vervuilende industrie, het vele autoverkeer in de regio of een lokale uitbraak van COVID-19. Als het negatieve gezondheidseffect van die andere oorzaken groter is dan het positieve effect van een aangepaste leefstijl dankzij deelname aan het leefstijlprogramma, dan zal de monitor nog altijd een lagere levensverwachting voor de regio laten zien. Het aanbieden van een leefstijlprogramma is dan weliswaar een effectieve manier om de levensverwachting in de regio te verhogen, maar geen voldoende aanpak omdat er meer speelt. Om de levensverwachting te verhogen moeten dan ook de andere oorzaken worden aangepakt, mits dat mogelijk en wenselijk is via beleid.

Toepassing in de praktijk

De monitoringsaanpak die wij hebben beschreven biedt niet alleen inzicht in de effectiviteit van het beleid, maar stelt de Regio Deals ook in staat dit effect al op relatief korte termijn te laten zien. Hoewel het uiteraard enige tijd duurt voor aanpassingen in de leefstijl zich vertalen in een verbeterde gezondheid, laat staan in een verhoogde levensverwachting, is het wel mogelijk om vroegtijdig te zien of het aanbieden van een leefstijlprogramma de juiste route daarnaartoe is. Een deel van de voorwaarden daarvoor is al meetbaar voor het beleid is afgerond, zoals de deelname aan het programma door inwoners met een ongezonde leefstijl en de mate waarin deelnemers hun leefstijl aanpassen.

Dit sluit deels aan bij wat nu al in de Regio Deals gebeurt: het bijhouden van de projectresultaten. Wel is het voor een goed beeld van het effect van het beleid van belang om niet te stoppen bij het tellen van het aantal deelnemers aan het leefstijlprogramma. Er moet ook worden gemeten of deelname leidt tot leefstijlveranderingen, tijdens én na het volgen van het programma. Alleen dan kan worden verwacht dat de gezondheid van de deelnemers op termijn zal verbeteren.

Door ook die vervolgstappen te meten slaat de monitoringsaanpak een brug tussen de *output* van het project (aantal deelnemers aan het leefstijlprogramma) en de *outcome* (een verbeterde gezondheid). Zo kan een goede inschatting worden gemaakt of het gevoerde beleid inderdaad de beoogde *impact* zal hebben op de brede welvaart (een hogere levensverwachting) zonder dat die impact daadwerkelijk hoeft te worden gemeten.

We gebruiken bewust een eenvoudig voorbeeld van beleid met maar één beleidsactie om goed te kunnen illustreren wat nodig is om de monitoringsaanpak in de Regio Deals zo aan te vullen dat er ook zicht komt op het effect van het beleid. In de Regio Deals worden echter meerdere acties, deels tegelijkertijd, uitgevoerd. Vanwege beperkingen in geld en tijd zal niet voor al die acties kunnen worden achterhaald of ze bijdragen aan het wegnemen van de oorzaak van de opgave. In dat geval is het verstandig deze stap in de monitoringsaanpak vooral te benutten voor een deel van de beleidsacties. Deze keuze kan gebaseerd zijn op verschillende gronden. Bijvoorbeeld de acties waaraan het meeste budget wordt besteed, waar het grootste effect van wordt verwacht, of de acties waarbij het minst bekend is over of het beleid werkt, in het algemeen of specifiek binnen de regionale context.

Daarnaast kan de monitoring van het effect van het beleid het beste gefaseerd worden uitgevoerd. Zoals het voorbeeld laat zien zit er vaak een volgordelijkheid tussen de voorwaarden waaronder de actie de oorzaak van de opgave wegneemt: als niemand van de groep inwoners met een ongezonde leefstijl deelneemt aan het leefstijlprogramma, heeft het geen zin om te monitoren of zij gezonder gaan leven. Een gefaseerde effectmeting spreidt de belasting van het monitoren in de tijd en maakt het bovendien ook mogelijk om de meting aan te passen als het beleid tussentijds wordt bijgesteld.¹⁰

Voor een uitgebreidere toelichting op de hier beschreven monitoringsaanpak zie de PBL-presentatie en het PBL-rapport 'Verkennen waar wat werkt' en voor een algemenere beschrijving van hoe via beleid de brede welvaart in de regio kan worden bevorderd het PBL-rapport 'Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid'. Deze stukken zijn te vinden op <https://www.pbl.nl/brede-welvaart-in-de-regio/publicaties-producten>.

¹⁰ Hierbij gaan we er vanuit dat het beleid ook gefaseerd wordt uitgevoerd. Zo'n beleidsopzet maakt het mogelijk om het beleid nog gedurende de uitvoering bij te sturen, waarbij inzichten uit de tussentijdse effectmeting kunnen worden benut bij keuzes over het vervolg (voor een nadere toelichting zie het PBL-rapport 'Verkennen waar wat werkt').