



## DE REGIO DEALS IN DE PRAKTIJK

Casusonderzoek naar de uitwerking van de ambities voor een ander regionaal beleid in de beleidspraktijk

**Saskia van Broekhoven, Anet Weterings, Emil Evenhuis, Femke Daalhuizen en Marieke van der Staak**

**28 februari 2022**

PBL

## Colofon

### **De Regio Deals in de praktijk: Casusonderzoek naar de uitwerking van de ambities voor een ander regionaal beleid in de beleidspraktijk**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2022

PBL-publicatienummer: 4905

## Contact

Emil.Evenhuis@pbl.nl

## Auteurs

Saskia van Broekhoven, Anet Weterings, Emil Evenhuis, Femke Daalhuizen en Marieke van der Staak

## Met dank aan

Edwin Buitelaar, Mark Thissen en Lisa Verwoerd (allen PBL). Daarnaast is het PBL dank verschuldigd aan alle personen die hebben meegewerkt aan de interviews, reviewsessies en feedback hebben gegeven op eerdere versie.

## Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via [info@pbl.nl](mailto:info@pbl.nl). Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Broekhoven, S., van, A. Weterings, E. Evenhuis, F. Daalhuizen & M. van der Staak (2022), De Regio Deals in de praktijk: Casusonderzoek naar de uitwerking van de ambities voor een ander regionaal beleid in de beleidspraktijk, 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

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1    <b>Introductie</b></b>	<b>9</b>
1.1    Aanleiding	9
1.2    Doel en aanpak	9
1.3    Leeswijzer	11
<b>2    <b>Onderzoeksopzet en -aanpak</b></b>	<b>13</b>
2.1    Opzet casusonderzoek	13
2.2    Aanpak casusonderzoek	15
<b>3    <b>Bevorderen van brede welvaart in de regio staat centraal</b></b>	<b>17</b>
3.1    Uitgangspunt van het Rijk	17
3.2    Hoe gaat dit in de praktijk?	17
3.3    Welke factoren spelen een rol?	19
3.4    Reflecties	19
<b>4    <b>De opgave en aanpak komen vanuit de regio</b></b>	<b>21</b>
4.1    Uitgangspunt van het Rijk	21
4.2    Hoe gaat dit in de praktijk?	21
4.3    Welke factoren spelen een rol?	22
4.4    Reflecties	23
<b>5    <b>Regionale afbakening</b></b>	<b>25</b>
5.1    Uitgangspunt van het Rijk?	25
5.2    Hoe gaat dit in de praktijk?	25
5.3    Welke factoren spelen een rol?	26
5.4    Reflecties	26
<b>6    <b>Samenwerking: multi-level</b></b>	<b>28</b>
6.1    Uitgangspunt van het Rijk	28
6.2    Hoe gaat dit in de praktijk?	28
6.3    Welke factoren spelen een rol?	29
6.4    Reflecties	30
<b>7    <b>Samenwerking: multi-actor</b></b>	<b>32</b>
7.1    Uitgangspunt van het Rijk	32
7.2    Hoe gaat dit in de praktijk?	32
7.3    Welke factoren spelen een rol?	34
7.4    Reflecties	35
<b>8    <b>Integrale aanpak</b></b>	<b>36</b>
8.1    Uitgangspunt van het Rijk	36
8.2    Hoe gaat dit in de praktijk?	36

8.3	Welke factoren spelen een rol?	38
8.4	Reflecties	39
<b>9</b>	<b>Overkoepelende blik op de uitgangspunten</b>	<b>41</b>
9.1	Integrale afweging voor duidelijkheid over de gewenste situatie in de regio	41
9.2	Aanpak laten volgen uit de opgave	42
	<b>Referenties</b>	<b>44</b>
	<b>Bijlage Interview topics</b>	<b>46</b>

# Samenvatting

Met het Regio Deal-beleid van het kabinet Rutte-III beoogt het Rijk drie accentverschuivingen te bewerkstelligen in het regionaal (ontwikkelings-)beleid om zo regionale opgaven beter aan te kunnen pakken: (1) een focus op het bevorderen van brede welvaart in de regio in plaats van alleen economische groei, (2) de beleidsopgave en -aanpak aan laten sluiten op de situatie in de regio, en (3) werken vanuit wat nodig is voor het aanpakken van de opgave. Om deze ambities te realiseren, heeft het Rijk een aantal uitgangspunten geformuleerd die zijn gehanteerd als richtlijn bij de selectie van voorstellen voor Regio Deals en nadere uitwerking van het beleid tot een Regio Deal in de periode 2018-2021:

- Het bevorderen van brede welvaart in de regio staat centraal;
- De opgave en aanpak komen vanuit de regio;
- Er wordt opgavegericht gewerkt waarbij:
  - o de regionale afbakening volgt uit de opgave;
  - o het Rijk en regionale partijen gezamenlijk werken aan de regionale opgaven (multi-level);
  - o er over de grenzen van organisaties (multi-actor) wordt gewerkt;
  - o via een integrale aanpak van de regionale opgave.

In deze notitie is via een casusonderzoek onder vier Regio Deals onderzocht hoe de beoogde nieuwe focus en andere manier van werken in het regionaal beleid in de praktijk vorm heeft gekregen bij het uitwerken van de Regio Deals en de eerste fase van de uitvoering daarvan, en welke factoren daarbij een rol hebben gespeeld. Het doel is om lessen te trekken over welke uitgangspunten te behouden, nader aan te scherpen of juist los te laten, als het Rijk in toekomstig beleid de drie accentverschuivingen in het regionaal (ontwikkelings-)beleid wil doorzetten. Er is niet onderzocht of de wijze waarop het beleid is uitgewerkt en wordt uitgevoerd in de vier Regio Deals toereikend is om de regionale opgaven aan te pakken en de gestelde ambities te behalen. De lessen zijn deels gebaseerd op het terugkijken met de kennis van nu. Parallel aan het Regio Deal-beleid heeft het PBL kennis ontwikkeld over wat het betekent om brede welvaart centraal te stellen in beleid en niet al die kennis was voorhanden ten tijde van het uitwerken van de onderzochte Regio Deals.

Samengevat blijkt uit dit onderzoek dat de uitgangspunten van het Rijk hebben bijgedragen aan het realiseren van een bredere focus in het regionaal (ontwikkelings-)beleid dan alleen economische opgaven. Ook sluiten de opgave en aanpak aan op de situatie in de regio, doordat het initiatief voor het identificeren van de opgave bij de regio's ligt. Wel kunnen in toekomstig beleid de uitgangspunten die het Rijk heeft gehanteerd voor de Regio Deals van 2018-2020 op een aantal punten verder worden aangescherpt of juist meer losgelaten, zodat deze meer houvast bieden bij het realiseren van de beoogde accentverschuivingen in het regionaal beleid. We lichten die punten hieronder nader toe.

## ***Brede welvaart bevorderen: een brede blik op de specifieke situatie in de regio ...***

- Uit het casusonderzoek blijkt dat het Rijk regionale partijen heeft gestimuleerd om ook oog te hebben voor niet-economische opgaven. Dat is belangrijk bij een regionaal beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief, omdat dit voorkomt dat het achterblijven van het welzijn van de inwoners in niet-economisch oogpunt over het hoofd worden gezien.
- In de casussen zijn de regionale opgaven gebaseerd op analyses van de regionale situatie; de opgaven zijn dan ook regiospecifiek.

- Wel is het van belang dat de regionale situatie regelmatig opnieuw wordt beschouwd. In de casussen waren de opgaven vaak in eerder uitgevoerde analyses vastgesteld. Gaandeweg kan de situatie echter veranderen, waardoor het de vraag is of de toentertijd vastgestelde opgaven nog volledig accuraat en actueel zijn.
- Niet elke regio beschikt over evenveel capaciteit en middelen om regelmatig de regionale situatie te beschouwen. Het Rijk kan dergelijke verschillen ondervangen door te voorzien in structurele informatie over de brede welvaart in alle regio's in Nederland. Dit kan bijvoorbeeld via het doorzetten van de regionale monitor brede welvaart, die het CBS op verzoek van het Rijk heeft opgezet ten behoeve van het Regio Deal-beleid.
- Het is logisch dat regionale partijen het initiatief nemen bij het vaststellen van de regionale opgave omdat zij beter zicht hebben op de regiospecifieke omstandigheden. Wel kan bij het identificeren van de opgave ook kennis van het Rijk worden benut. Zo is het Rijk beter in staat om de regionale situatie in de context van de rest van Nederland te beschouwen. Dat kan een ander beeld geven van de opgaven voor de regio, bijvoorbeeld omdat dit ook zicht biedt op de omstandigheden in omliggende regio's en hoe die van invloed zijn op het welzijn van de eigen inwoners. Het Rijk heeft bij de onderzochte Regio Deals meegedacht over de opgave, maar het is uit het casuonderzoek niet op te maken of hierbij ook de inhoudelijke kennis van de rijksdepartementen over omliggende regio's volledig is benut.

### ***... gevolgd door een integrale afweging***

- Voor toekomstig beleid is het van belang dat bij de uitwerking van het uitgangspunt 'bevorderen van brede welvaart centraal', naast oog voor mogelijke niet-economische opgaven, ook wordt gezorgd voor duidelijkheid over de gewenste brede welvaart in de regio.
- Dit vraagt om een integrale afweging in wat vooral van belang is voor het welzijn van de inwoners van de regio en ten koste van wat dit mag gaan. Meer brede welvaart op één aspect kan namelijk leiden tot minder brede welvaart op andere aspecten. Ook kan meer brede welvaart voor de huidige inwoners leiden tot minder brede welvaart voor toekomstige inwoners of inwoners van andere regio's, of omgekeerd.
- Uit het casuonderzoek is niet duidelijk of zo'n integrale afweging tussen de aspecten van brede welvaart of tussen groepen inwoners heeft plaatsgevonden. Tijdens de uitwerking zijn wel keuzes gemaakt in wat wel en niet wordt gedaan, maar die waren doorgaans gebaseerd op andere gronden zoals het aansluiten bij nationale ambities of budgettaire beperkingen. Er is niet expliciet benoemd welke aspecten van brede welvaart prioriteit hadden.
- Ook in de ambities en opgaven van de onderzochte casussen komt niet naar voren dat deze afwegingen expliciet zijn gemaakt; deze zijn veelal breed en abstract geformuleerd. In bestuurlijk opzicht heeft zo'n brede insteek voordelen. Het maakte het makkelijker om aan te sluiten bij al bestaande nationale en regionale ambities en nieuwe partijen te overtuigen ook bij te dragen aan de Regio Deal.
- Onduidelijkheid over de gewenste situatie voor de regio kan echter de effectiviteit van het beleid beperken. Er kunnen ongewenste neveneffecten optreden, of beleidsacties in gang worden gezet die verschillende, en zelfs tegengestelde, doelen nastreven, zoals het tegelijkertijd ontwikkelen van meer bedrijventerreinen en willen behouden van de open ruimte in de regio. Ook kunnen tegengestelde belangen tussen de betrokken partijen dan pas tijdens de uitvoering naar voren komen waardoor partijen alsnog afhaken.

### ***Opgavegericht werken vraagt om het open laten van de aanpak ...***

- Opgavegericht werken, de derde accentverschuiving die het Rijk beoogt in het regionaal beleid, betekent dat wat voor aanpak nodig is, afhangt van de opgave. Het is daarom belangrijk om de invulling van de aanpak open te houden tot de opgave duidelijk is.
- De aanpak in de onderzochte Regio Deals kan worden getypeerd als multisectoraal: meerdere sectoren leveren een bijdrage, maar het kost moeite om hun inzet inhoudelijk op

- elkaar af te stemmen. Vooral de van oudsher sectorale organisatie van de overheid belemmert soms de afstemming tussen beleidsterreinen.
- Voor het bevorderen van brede welvaart is het niet per definitie nodig dat er meerdere sectoren betrokken zijn bij de uitvoering. Wat nodig is, hangt af van hoe de huidige en gewenste situatie in de regio van elkaar verschillen. Als de huidige situatie op slechts één aspect achterblijft bij de gewenste situatie en om dit te verbeteren alleen inzet nodig is op één beleidsterrein kan worden volstaan met sectoraal beleid. Wel is ook in dit geval een integrale, en dus sectoroverstijgende, afweging nodig, omdat het bevorderen van één aspect van brede welvaart gevolgen kan hebben voor de brede welvaart op andere aspecten of de brede welvaart 'later' of 'elders'.
  - Als voor de aanpak van de regionale opgave inzet nodig is vanuit meerdere sectoren, dan is het van belang dat tijdens de beleidsvorming wordt uitgewerkt welke inzet vanuit elke sector nodig is om de gewenste verandering in brede welvaart te realiseren, en de verschillende acties zowel inhoudelijk als volgorde op elkaar af te stemmen. Zo ontstaat een inhoudelijk samenhangende aanpak waarbij alle acties hetzelfde einddoel hebben en waarin wordt voorkomen dat acties vanuit de ene sector onbedoeld de acties in andere sectoren belemmeren.
  - Het is echter niet noodzakelijk dat er altijd meerdere sectoren betrokken zijn bij de *uitvoering* van elke beleidsactie. Om de uitvoering hanteerbaar te houden, is het juist verstandig zijn om de aanpak waar mogelijk via sectorale lijnen uit te werken. Onnodige en onduidelijke afhankelijkheden in de uitvoering kunnen deze vertragen of zelfs tot een patstelling leiden.
  - Voor het meten van de voortgang gedurende de uitvoering is wel een overkoepelende blik op de acties vanuit de verschillende sectoren noodzakelijk. Alleen dan is te zien of alle acties gezamenlijk voldoende zijn om de gewenste verandering in brede welvaart te realiseren. In de onderzochte casussen ligt de focus bij het meten op de voortgang van de directe prestaties van beleidsacties in plaats van op de overkoepelende ambitie. Dit belemmert het zicht op de bijdrage van elke actie aan de ambitie en of er afstemming tussen acties nodig is.
  - Voor toekomstig beleid is het behulpzaam om een onderscheid te maken tussen wat nodig is tijdens de beleidsvorming en wat bij de uitvoering: brede welvaart bevorderen vraagt altijd om een sectoroverstijgende (integrale) afweging en afstemming van de voorgenomen beleidsacties gedurende de beleidsvorming. Bij de *uitvoering* van de aanpak is het juist verstandig om te veel afhankelijkheden te voorkomen en waar mogelijk sectorale grenzen te benutten.

### **... en van wie inzet nodig is**

- Van welke partijen inzet nodig is, hangt ook af van de opgave. Net als de invulling van de aanpak is het daarom beter om ook keuzes in of en met wie er wordt samengewerkt zoveel mogelijk open te laten tot de opgave duidelijk is, als het Rijk streeft naar opgavegericht werken in het regionaal (ontwikkelings-)beleid.
- Het bevorderen van brede welvaart vraagt ook om flexibiliteit in met wie er op decentraal niveau wordt samengewerkt, omdat dé regio niet bestaat. Aspecten van brede welvaart spelen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus, waardoor welke decentrale overheden samen moeten optrekken, afhangt van op welk aspect de brede welvaart achterblijft.
- In de casussen vormden reeds bestaande samenwerkingsverbanden vaak de basis voor welke partijen betrokken zijn. Die verbanden waren meestal ontstaan uit de noodzaak om bepaalde regionale opgaven aan te kunnen pakken. Ook zijn nieuwe partijen veelal om inhoudelijke redenen betrokken bij de Regio Deal.
- Toch is het in toekomstig beleid van belang om regelmatig stil te staan bij welke partijen betrokken moet zijn voor de aanpak van de opgave en dus bestaande samenwerkingsverbanden te heroverwegen. Als de betrokken partijen niet overeenkomen met wat de opgave

vraagt, kan dat namelijk de effectiviteit en efficiëntie van beleid in de weg staan. Bijvoorbeeld doordat partijen van wie wel inzet nodig is geen onderdeel uit maken van dat verband, of doordat de aanpak wordt vertraagd omdat er steeds met allerlei partijen wordt afgestemd ook al spelen zij niet allemaal een rol bij de aanpak.

### **Aandachtspunten bij samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden**

- Bij het gezamenlijk aanpakken van opgaven door het Rijk en decentrale overheden in de Regio Deals wordt gestreefd naar 'gelijkwaardig partnerschap'. Het is belangrijk dat 'gelijkwaardig' niet wordt verward met 'gelijk'. Voor het effectief aanpakken van regionale opgaven is het niet nodig dat elke partij *evenveel* bijdraagt aan de aanpak, maar dat zij ieder hun *eigen* bijdrage leveren op het terrein waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De meerwaarde van gezamenlijk werken aan opgaven door verschillende partijen, inclusief de verschillende bestuurslagen, zit juist in het benutten van de complementariteit tussen partijen; ieder biedt een ander deel van de oplossing.
- In de bestaande bestuurlijke en financiële verhoudingen in Nederland is van oudsher een hiërarchie tussen bestuurslagen ingebouwd. Deze belemmerde soms de beoogde samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden in de Regio Deals.
- Toch moet deze niet zondermeer worden los gelaten. Er zijn goede redenen om de decentrale overheden het initiatief te geven bij het identificeren van de opgave en aanpak, aangezien het bevorderen van de brede welvaart in *hun* regio behoort tot de kernopdracht van deze overheden en zij de meeste kennis hebben van de regionale situatie. Tegelijkertijd is het ook logisch dat het Rijk de afweging maakt aan welke regionale opgaven zij bijdraagt en welke interregionale effecten aanvaardbaar zijn. Regionale en nationale ambities kunnen in elkaars verlengde liggen, maar ook op gespannen voet met elkaar staan, bijvoorbeeld als de aanpak van de opgave in een regio de brede welvaart in andere regio's nadelig beïnvloedt en daardoor leidt tot geen verandering of zelfs een daling van de brede welvaart op nationaal niveau. De keuzes van het Rijk vormen dus het kader waarbinnen decentrale overheden hun eigen invulling kunnen geven aan wat zij van belang vinden voor de brede welvaart binnen hun regio.
- Het is wel van belang dat de rolverdeling tussen beide bestuurslagen (en alle andere betrokken partijen) steeds helder is belegd. Uit het casusonderzoek blijkt dat de rol het Rijk en de decentrale overheden wel zijn uitgewerkt voor de procedure om tot een Regio Deal te komen, maar dat in de uitvoering er nog onduidelijkheid bestaat over wat beide partijen van elkaar kunnen verwachten. Het samen aanpakken van regionale opgaven vraagt om coördinatie en afstemming van de inzet van alle benodigde partijen inclusief de verschillende vakdepartementen van het Rijk.
- Tot slot betekent het gezamenlijk aanpakken van regionale opgaven ook dat beide bestuurslagen op elkaars inzet kunnen rekenen voor de volledige duur die de aanpak van de opgave vraagt. In de onderzochte Regio Deals is de looptijd van de Deal tussen het Rijk en de regionale partijen maximaal vijf jaar, terwijl de geformuleerde ambities veelal zijn gericht op 2030.



# 1 Introductie

## 1.1 Aanleiding

In de periode 2018-2020 heeft het kabinet Rutte-III dertig Regio Deals afgesloten, waarin Rijk en regio gezamenlijk werken aan het aanpakken van opgaven in de regio. Met dit beleid beoogt het Rijk te komen tot drie accentverschuivingen in het regionaal (ontwikkelings-)beleid om zo regionale opgaven beter aan te kunnen pakken. Ten eerste beoogt het Rijk een verschuiving in de inhoudelijke focus. Waar in het verleden vooral het stimuleren van economische groei centraal stond in het regionaal beleid, is het doel verbreed naar het bevorderen van de brede welvaart in de regio. Dit betekent dat er naast economische ontwikkeling, ook oog is voor niet-economische aspecten die van invloed zijn op het welzijn van inwoners. Daarnaast streeft het Rijk er naar dat het regionaal beleid beter aansluit bij de specifieke kenmerken van de verschillende regio's. De derde beoogde verschuiving is dat er wordt gewerkt vanuit de opgave. Opgavegericht werken betekent dat de regionale opgave bepaalt op welk ruimtelijk schaalniveau een Regio Deal wordt gesloten, welke overheden, overheidsonderdelen en andere actoren daarbij worden betrokken, en hoe elke partij hieraan bijdraagt.

Om deze drie accentverschuivingen in het regionaal beleid te realiseren, heeft het Rijk een aantal uitgangspunten geformuleerd als richtlijnen bij de uitwerking van het Regio Deal-beleid:

- Het bevorderen van brede welvaart in de regio staat centraal;
- De opgave en aanpak komen vanuit de regio;
- Er wordt opgavegericht gewerkt waarbij:
  - o de regionale afbakening volgt uit de opgave;
  - o het Rijk en regionale partijen gezamenlijk werken aan de regionale opgaven (multi-level);
  - o er over de grenzen van organisaties (multi-actor) wordt gewerkt;
  - o via een integrale aanpak van de regionale opgave.

Deze uitgangspunten staan verwoord in verschillende brieven van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 29697, nr. 37 en nr. 48) en in het afwegingskader dat is gebruikt voor de selectie van de voorstellen voor de tweede tranche van Regio Deals (Staatscourant 2018, nr. 32735, 8 juni 2018).

Het doorvoeren van veranderingen in beleid gaat vaak gepaard met uitdagingen, onduidelijkheden en onverwachte knelpunten. Dat heeft gevolgen voor hoe het beleid in de praktijk vorm krijgt. In deze notitie reflecteren we op hoe de beoogde nieuwe focus en andere manier van werken in het regionaal beleid in de praktijk vorm heeft gekregen bij de uitwerking en de eerste fase van de uitvoering van de Regio Deals, en wat daarbij een rol heeft gespeeld.

## 1.2 Doel en aanpak

Zoals hierboven toegelicht, heeft het Rijk de beoogde verschuiving in doel en andere manier van werken in het regionaal beleid vertaald in een aantal uitgangspunten, die als richtlijnen dienen bij de uitwerking van het beleid in de Regio Deals. Het doel van deze notitie is om op basis van de opgedane praktijkervaringen lessen te trekken over welke uitgangspunten te behouden en welke nader aan te scherpen of juist los te laten, wil het Rijk ook in toekomstig beleid de drie

accentverschuivingen in het regionaal (ontwikkelings-)beleid doorzetten. De vraag die centraal staat in dit onderzoek is: *Hoe zijn de nieuwe focus en andere manier van werken in het regionaal beleid bij het Regio Deal-programma uitgewerkt in de praktijk op regionaal niveau via de uitgangspunten zoals die zijn geformuleerd door het Rijk, en welke factoren zijn hierop van invloed?*

Om die vraag te beantwoorden, maken we gebruik van een casusonderzoek dat is uitgevoerd binnen het PBL-onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart' (zie kader 1). In dat onderzoek is voor vier Regio Deals bekeken hoe de doorwerking van de uitgangspunten heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de Regio Deal en in het tot uitvoer brengen van de Regio Deal in het eerste periode na het afsluiten ervan. We hebben dit onderzocht voor de Regio Deals Zuid- en Oost-Drenthe, de Achterhoek, Den Haag Zuidwest en Foodvalley. Deze vier casussen vormen qua thematiek een dwarsdoorsnede van de Regio Deals (voor een nadere toelichting op de casuselectie zie hoofdstuk 2).

### **1. Het PBL onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart'**

Bij aanvang van het Regio Deal-beleid erkende het Rijk het belang van het ontwikkelen van meer kennis over hoe de regionale brede welvaart via Regio Deals bevorderd kan worden. Het Rijk heeft daarom een deel van de rijksmiddelen die het Kabinet Rutte-III beschikbaar heeft gesteld voor de aanpak van regionale opgaven (de zogenoemde Regio Envelop) besteed aan kennisontwikkeling. Verschillende partijen zijn gevraagd om hieraan bij te dragen en de inzichten in het beleid in te brengen. In het licht hiervan en op verzoek van het ministerie van LNV is het PBL in 2019 gestart met een onderzoeksprogramma met als doel het ontwikkelen, verdiepen en ontsluiten van kennis over regionale brede welvaart en hoe dit kan worden versterkt. In het onderzoeksprogramma biedt PBL reflecties op zowel de beleidsinhoud als de beleidsprocessen op basis van zowel theorie als lessen uit de praktijk.

In het casusonderzoek dat onderdeel uitmaakt van het PBL-onderzoeksprogramma worden aan de hand van de ervaringen in de regionale beleidspraktijk inzichten opgedaan voor de Regio Deals die zijn gesloten tussen 2018 en 2020 – waar nog mogelijk – en toekomstig beleid gericht op het verbeteren van de brede welvaart in de regio, al dan niet via Regio Deals.

Naast deze notitie is er nog een PBL-publicatie verschenen met inzichten uit het casusonderzoek. In die notitie ligt de focus op welke factoren van invloed zijn op of en welke ruimte er binnen de Regio Deals is voor het gaandeweg bijsturen van de beleidsaanpak op basis van de opgedane inzichten over wat werkt bij de aanpak van de opgave in de regio (Verwoerd et al. 2022).

Bij de uitwerking van de uitgangspunten in de praktijk kunnen factoren van verschillende aard een rol spelen (zie kader 2). Voor een zo volledig mogelijk beeld van welke factoren van invloed zijn op de uitwerking van de Regio Deals, is in het casusonderzoek informatie verzameld voor alle drie de categorieën factoren.

Parallel aan het Regio Deal-beleid is in de afgelopen jaren door het PBL kennis ontwikkeld over wat brede welvaart is en wat het betekent om brede welvaart centraal te stellen in beleid (zie ook kader 1). Ten tijde van het uitwerken van de onderzochte Regio Deals was niet al deze kennis voorhanden. Een deel van de lessen in deze notitie zijn dan ook gebaseerd op het met de kennis van nu terugkijkend naar de uitwerking toen.

In dit onderzoek toetsen we de uitwerking van het beleid in de regio's louter en alleen aan de door het Rijk geformuleerde uitgangspunten, en deze uitgangspunten toetsen we vervolgens aan de

overkoepelende ambitie om te komen tot de beoogde accentverschuivingen in het regionaal beleid. We hebben niet onderzocht of de manier waarop het beleid is uitgewerkt in de vier Regio Deals (qua opzet van de aanpak of betrokken actoren) toereikend is om de regionale opgaven aan te pakken en de gestelde ambities te behalen, en ook niet hoe de uitvoering verloopt in relatie tot de gestelde doelen. Het is daarom niet mogelijk om op basis van dit onderzoek uitspraken te doen over de mogelijke effectiviteit van het beleid zoals dat is uitgewerkt.

## **2. Factoren die van invloed zijn op beleidsuitwerking in de praktijk**

Gedurende het beleidsproces spelen verschillende factoren een rol, die tezamen van invloed zijn op de uitwerking van de beleidsaanpak en het verloop van de uitvoering in de praktijk. We maken een onderscheid tussen drie categorieën.

*Analytisch-inhoudelijk:* hierbij gaat het om rationale analyse en afweging van inhoudelijke redenen bij het vaststellen van de opgaven waar beleid zich op moet richten, bij het formuleren van de ambities voor het beleid, bij het bepalen van de aanpak om deze ambities te realiseren, en bij de nadere keuzes voor concrete beleidsinterventies (Dunn 2017). Het betreft steeds doelbewuste keuzes op basis van feitelijke informatie en inhoudelijke argumenten.

*Politiek-bestuurlijk:* het identificeren van opgaven en komen tot de beleidsaanpak is vaak een proces van onderhandeling en strijd tussen actoren met verschillende waarden, visies en belangen (Bovens et al. 2007). Wie er wel en niet betrokken is bij de beleidsvorming en -uitvoering, en op welke wijze dat gebeurt, is daarmee ook van invloed op de uitwerking.

*Institutioneel:* het beleidsproces wordt daarnaast ook gevormd door bestaande routines en ingesleten werkwijzen en patronen van handelen, en door ideeën en beelden over wat in een situatie 'passend' is (March & Olsen 1989, 2009; March 1994). De bestaande manieren van werken en regels vormen wat actoren als mogelijk en gangbaar zien bij het opstellen van beleid en het uitvoeren ervan. Dit betreft zowel formele regels (beleidskader, wet- en regelgeving) als informele regels (werkwijzen en routines die gangbaar zijn in het handelen van mensen in de verschillende deelnemende organisaties).

## 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de opzet en aanpak van het casusonderzoek. In de zes daaropvolgende hoofdstukken (3-8) beschrijven we voor elk van de uitgangspunten die het Rijk hanteert (zie paragraaf 1.1) hoe de uitwerking in de praktijk is verlopen en welke factoren daarbij een rol speelden. Op basis van de ervaringen uit het casusonderzoek reflecteren we in de laatste paragraaf van deze hoofdstukken steeds op waar in toekomstig beleid aandacht voor moet zijn bij het in de praktijk realiseren van het uitgangspunt dat in dat hoofdstuk centraal staat. Vraagt dat om meer sturing of een andere focus in de aansturing? En hoe zouden eventuele knelpunten die een rol speelden bij de uitwerking in de praktijk kunnen worden geadresseerd? Voor de overzichtelijkheid hebben we het streven naar opgavegericht werken opgesplitst in vier verschillende uitgangspunten die ieder in een afzonderlijk hoofdstuk aan de orde komen (regionale afbakening, samenwerking; multi-level, samenwerking; multi-actor; en integrale aanpak).

In het afsluitend hoofdstuk 9 gaan op in welke mate de uitgangspunten die het Rijk heeft gesteld voor het Regio Deal-beleid hebben bijgedragen aan het in de praktijk realiseren van de beoogde

nieuwe focus en manier van werken in het regionaal beleid. We trekken lessen over welke uitgangspunten te behouden en welke nader aan te scherpen of juist los te laten, wil het Rijk ook in toekomstig beleid de drie accentverschuivingen in het regionaal (ontwikkelings-)beleid doorzetten.

## 2 Onderzoeksopzet en -aanpak

Om inzage te verkrijgen in de uitwerking van de uitgangspunten van het Regio Deal-beleid in de praktijk van de Deals, en de factoren die daarbij een rol hebben gespeeld, is kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Middels vergelijkend casuonderzoek, uitgevoerd tussen voorjaar 2020 en voorjaar 2021, zijn in vier Regio Deals inzichten opgehaald over de inhoudelijke invulling en organisatie van het beleid daar. In paragraaf 2.1 gaan we nader in op de opzet van het vergelijkend casuonderzoek. De onderzoeksopzet die we bij elk van de casussen hebben gehanteerd, wordt toegelicht in paragraaf 2.2.

### 2.1 Opzet casuonderzoek

Bij casuonderzoek gaat het om het diepgaand onderzoeken van een specifiek 'geval' (casus) binnen een grotere set (Flyvbjerg 2001; Gerring 2004; Weick 1995). Het doel van een casuonderzoek is niet achterhalen hoe vaak iets voorkomt in de grotere set, maar een gedetailleerd beeld krijgen van de situatie in dat geval en het begrijpen van hoe deze tot stand is gekomen. Terwijl kwantitatief onderzoek is gericht op het verzamelen van een beperkte hoeveelheid informatie voor een groot aantal gevallen – om te komen tot een representatief beeld voor de totale set – ligt de focus bij casuonderzoek juist op het intensief bestuderen van enkele gevallen en daarvoor zoveel mogelijk gedetailleerde informatie te verzamelen. Daarnaast is het mogelijk om via casuonderzoek inzicht krijgen in welke factoren in die gevallen een verklaring bieden voor wat wordt geobserveerd en hoe die factoren onderling samenhangen.

In deze studie hebben we de doorwerking van de door het Rijk beoogde uitgangspunten (zie paragraaf 1.1) in vier van de in totaal dertig Regio Deals achterhaald en met elkaar vergeleken. Voor elke casus is in kaart gebracht hoe de uitgangspunten van het Rijk zijn uitgewerkt bij de totstandkoming van de betreffende Deal, en bij het tot uitvoering brengen ervan in het eerste jaar na afsluiting. Ook hebben we bij elk van deze casussen proberen te achterhalen welke factoren een rol hebben gespeeld bij de uitwerking van het beleid in elk van de Deals.

We onderzoeken vier Regio Deals om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van hoe de uitgangspunten zijn uitgewerkt in de praktijk en welke factoren daarbij een rol hebben gespeeld. Door meerdere casussen te onderzoeken zijn we in staat om deze onderling te vergelijken en te zien of bepaalde factoren in meerdere casussen spelen of specifiek zijn voor een casus. Tegelijkertijd is het aantal van vier klein genoeg om het onderzoek uitvoerbaar te houden aangezien het diepgaand onderzoeken en analyseren van casussen erg tijdsintensief is.

De volgende criteria zijn gebruikt voor de selectie van de casussen:

- De selectie is beperkt tot tweede tranche Regio Deals. Het is belangrijk dat de casussen het proces van uitwerking van de uitgangspunten al hadden doorlopen. Bij aanvang van de dataverzameling (in voorjaar 2020) gold dit al wel voor de tweede tranche Regio Deals, terwijl de uitwerking van de derde tranche Regio Deals toen nog vol in ontwikkeling was. De eerste tranche Regio Deals kwamen niet in aanmerking voor dit onderzoek, omdat voor de selectie van deze Deals de zes uitgangspunten niet zijn gehanteerd; deze Deals zijn direct benoemd in het Regeerakkoord 2017 van het kabinet Rutte-III. Bovendien is het ten

behoefte van de vergelijkbaarheid belangrijk dat de casussen zich grofweg in dezelfde fase bevinden.

- Om te komen tot een zo breed mogelijk beeld van de uitwerking van de uitgangspunten en welke factoren daarbij een rol spelen omvat de selectie Regio Deals die de diversiteit aan veelvoorkomende opgaven in de Regio Deals afdekken. In lijn met de typologie zoals beschreven door Raspe et al. (2019) is daartoe voor de volgende vier typen opgaven in ieder geval één casus geselecteerd: groeipotentie verzilveren (Foodvalley), economische structuurversterking/regionale transitie (Achterhoek en Zuid- en Oost-Drenthe), het wegwerken van sociaaleconomische achterstanden (Den Haag Zuidwest), en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbeteren (in alle casussen).
- De betrokkenen bij de Regio Deal zijn bereid om tijd vrij te maken om deel te nemen aan het casusonderzoek, en feedback en commentaar te leveren op de bevindingen.

Op basis van deze selectiecriteria zijn de volgende vier casussen geselecteerd: Achterhoek, Den Haag Zuidwest, Foodvalley, en Zuid- en Oost-Drenthe (zie Figuur 1).

### Figuur 1. Overzicht van de casussen

#### Overzicht van de casussen



Bron: PBL

Hoewel casusonderzoek is gericht op het diepgaand onderzoeken van een aantal gevallen, is het doel inzichten verkrijgen die relevant zijn voor zowel het vervolg van alle reeds bestaande Regio Deals als toekomstig beleid dat gericht is op het realiseren van dezelfde accentverschuivingen in regionaal beleid. Casusonderzoek stelt ons in staat om inzicht te krijgen op welke factoren een rol

spelen bij het in de praktijk realiseren van de beoogde veranderingen in het regionaal beleid. Zo ontstaat inzicht in waar rekening mee te houden bij de uitwerking in toekomstig beleid en wat daarbij te behouden en wat anders in te vullen.

## 2.2 Aanpak casusonderzoek

De aanpak van het onderzoek bestond hoofdzakelijk uit een documentenanalyse en interviews met verschillende betrokkenen. We hebben veel zorg besteed aan het valideren van de bevindingen voor elk van de casussen. Daarnaast hebben we ook nog twee groepsreviews georganiseerd om de herkenbaarheid en representativiteit van de bevindingen uit het onderzoek naar de vier casussen te toetsen.

### 2.2.1 Documentenanalyse

De documenten die zijn geanalyseerd, betroffen enerzijds publiek beschikbare documenten (zoals de Regio Deal-teksten die het ministerie van LNV aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, openbare vergaderdocumenten en notities, nieuwsberichten en voortgangsrapportages), en anderzijds interne stukken aangeleverd door contactpersonen in de programmaleiding voor elk van de Regio Deals (zoals startdocumenten, vergaderstukken, notulen, interne notities en presentaties). Deze documenten zijn gebruikt om inzage te krijgen in de geïdentificeerde opgave, beleidsambities, organisatie van de Regio Deal, betrokken partijen, de beoogde beleidsacties en de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering. Het doel van de documentenanalyse was tweeledig. Allereerst gaf de in deze documenten beschikbare informatie een beeld van de wijze waarop het beleid is uitgewerkt. Daarnaast vormde de documentenanalyse de basis voor het vaststellen van de onderwerpen waar in de interviews op doorgevraagd kon worden.

### 2.2.2 Interviews

In aanvulling op de documentanalyse is via interviews met meerdere betrokkenen data verzameld over de uitwerking van het beleid in elk van de Regio Deals en welke factoren daarbij een rol speelden. In de periode juni 2020 tot en met maart 2021 zijn voor elke casus vijf tot zeven personen geïnterviewd. Bij de selectie van de respondenten is gestreefd naar een diversiteit aan posities binnen de Regio Deal. Voor elke casus zijn zoveel mogelijk de volgende personen geïnterviewd: de Rijksdealmaker vanuit LNV (soms in combinatie met de Rijksdealmaker van het ministerie van BZK), de programmaleiding van de Regio Deal, een trekker van een pijler en/of project, en een vertegenwoordiger van een regionale samenwerkingspartner (nadrukkelijk niet-overheden).

De interviews waren semigestructureerd en er werd gewerkt met een vaste topic-lijst om de vergelijkbaarheid van de interviews te waarborgen (zie bijlage). Vanwege de coronamaatregelen hebben alle interviews digitaal plaatsgevonden via Microsoft Teams. Alle interviews zijn met toestemming van de respondenten opgenomen en vervolgens uitgewerkt tot korte samenvattende verslagen van ongeveer 5 pagina's. Deze verslagen zijn ter goedkeuring voorgelegd aan de respondenten.

### 2.2.3 Casusrapporten

Voor iedere casus is op basis van het veldwerk een casusrapport opgesteld. In dit rapport is een beschrijving opgenomen van de topics zoals benoemd in de bijlage en is beschreven welke factoren en overwegingen de respondenten zelf als relevant benoemden. Naast een uitgebreide beschrijving is ook een voorlopige eerste reflectie door het PBL opgenomen over wat in toekomstig beleid te

behouden en wat te veranderen binnen de desbetreffende casus. De achtergronddocumenten worden niet gepubliceerd, maar zijn wel opvraagbaar. Elk achtergronddocument is aan de respondenten voorgelegd ter validatie en controle op feitelijke onjuistheden. De beschrijvingen en inzichten in de vier casusrapporten vormen het onderzoeksmateriaal voor deze notitie.

#### 2.2.4 Groepsreviews

Tenslotte hebben we twee groepsreviews georganiseerd. De eerste van deze reviews vond plaats in oktober 2020, met een brede groep vertegenwoordigers vanuit zowel de eerste, tweede als de derde tranche Regio Deals. In deze groepsreview hebben we geïnventariseerd hoe onderdelen van het Regio Deal-beleid zijn uitgewerkt in deze bredere groep van Deals. Zo hebben we een beeld gekregen van de representativiteit van de observaties over de nadere invulling van het beleid in de vier onderzochte casussen. In een tweede review in oktober 2021 zijn de belangrijkste observaties, geïdentificeerde factoren en reflecties bij elk van de uitgangspunten besproken met één vertegenwoordiger vanuit elk van de vier onderzochte Regio Deals. Op basis van deze review hebben we de bevindingen uit ons onderzoek nog iets bijgesteld en aangescherpt.



## 3 Bevorderen van brede welvaart in de regio staat centraal

### 3.1 Uitgangspunt van het Rijk

*“Met de regionale deals en de inzet van de € 950 miljoen wil het kabinet bijdragen aan brede welvaart in Nederland. Dat is nadrukkelijk breder dan economie of groei. Het gaat om de kwaliteit van onze leefomgeving, de kwaliteit van leven en welvaart in economische zin. Voorstellen voor de Regio Envelop en de regionale deals zullen worden beoordeeld op de mate waarin zij bijdragen aan de ontwikkeling van deze brede welvaart.”* (Brief van de Minister van LNV d.d. 19 februari 2018, Kamerstuk 29697, nr. 37, p. 2).

Dit citaat laat zien dat het Rijk onder het bevorderen van brede welvaart verstaat dat het voorgestelde beleid is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van leven en van de leefomgeving in de betreffende regio, waarbij het expliciet de bedoeling is om verder te kijken dan alleen het stimuleren van economische groei. In de verdere uitwerking van dit uitgangspunt door het Rijk, is dit verwoord als de ‘meervoudigheid’ van de opgave waarop het beleid zich richt: *“Economische, ecologische en sociale kwaliteit bepalen samen voor een belangrijk deel het welzijn van mensen. In de regio komen al deze thema’s samen. De opgave voor de regio is dus per definitie meervoudig en de Regio Deals daarmee ook.”* (Brief van de Minister van LNV d.d. 8 juni 2018, Kamerstuk 29697, nr. 48, pp. 2-3). Het gaat dus volgens het Rijk altijd om een samengestelde opgave waarbij het bevorderen van economische groei één, maar nooit het enige element kan zijn.

### 3.2 Hoe gaat dit in de praktijk?

Het uitgangspunt van het Rijk om ‘brede welvaart’ centraal te zetten, is in de door ons onderzochte vier Regio Deals uitgewerkt als méér doen dan alleen de regionale economie stimuleren. Dus ofwel aanvullend aan economische ontwikkeling, of in plaats daarvan, worden ook andersoortige opgaven aangepakt. De Regio Deals Zuid- en Oost-Drenthe en de Achterhoek richten zich beide op het versterken van de regionale economie en daarnaast op de aanpak van andere opgaven. Zo wordt in beide Deals ook de woningvoorraad aangepakt met het oog op de verwachte demografische veranderingen en noodzaak tot verduurzaming. Daarnaast staat in Zuid- en Oost-Drenthe ook het verbeteren van welzijn en zorg centraal en in de Achterhoek de verdere ontwikkeling van de samenwerkingsstructuren in de regio om de inhoudelijke opgaven efficiënt aan te kunnen pakken. De opgaven waarop de Regio Deals voor Den Haag Zuidwest en Foodvalley zich richten, bevatten een economische component maar deze is in beide gevallen een onderdeel van een groter vraagstuk: respectievelijk de aanpak van de achterstanden binnen het stadsdeel en het bevorderen van de transitie naar een duurzaam en gezond voedselsysteem.

Hoewel de focus van de vier casussen daarmee overeenkomt met het uitgangspunt van het Rijk, komt uit de interviews voor de vier casussen wel het beeld naar voren dat het begrip ‘brede welvaart’ maar beperkt een rol heeft gespeeld bij het vaststellen van de opgaven voor de vier Regio Deals. De regionale opgaven en daaraan gekoppelde ambities waren grotendeels al vóór de invoering van het Regio Deal-programma vastgesteld en hadden doorgaans een basis in al bestaande regionale visies en programma’s (zie kader 3). Ook in de Dealtteksten voor de vier Regio Deals wordt

het concept 'brede welvaart' (of 'kwaliteit van leven en leefomgeving') beperkt gebruikt bij het beschrijven en analyseren van de problemen en kansen binnen de betreffende regio's.

### **3. Voortbouwen op bestaande regionale analyses en opgaven**

In alle vier de onderzochte casussen wordt voortgebouwd op eerdere analyses van de regionale problematiek en daaruit volgende regionale opgaven en ambities. Zo wordt in de Achterhoek de Regio Deal nadrukkelijk gebruikt om de Achterhoek Visie 2030 te realiseren. De opgaven en ambities van deze Regio Deal zijn rechtstreeks overgenomen uit deze door ondernemers, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden gezamenlijk geformuleerde visie.

Ook in Foodvalley wordt er al langer samengewerkt tussen de betrokken gemeenten, en overlapt de Deal met de Strategische Agenda 2020-2025. Deze is weliswaar pas na het sluiten van de Regio Deal vastgesteld, maar was toen deze werd opgesteld al wel in voorbereiding.

In de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe zijn een aantal reeds bestaande sectorale ambities gebundeld. Zo bouwt de ambitie voor de pijler 'Werken' voort op het Dutch Techzone-programma dat is gestart naar aanleiding van het rapport van de commissie Vollebregt-Alberda van Ekenstein (2016) en de pijler 'Wonen' op de reeds jarenlange samenwerking tussen een aantal gemeenten in deze regio op het thema bevolkingskrimp.

Ook de ambitie om de sociaaleconomische achterstanden in Den Haag Zuidwest aan te pakken, kent een lange voorgeschiedenis. Zodoende bouwt ook deze Regio Deal voort op al eerder uitgevoerde analyses. De Deal is wel een aanzet geweest om de opgave expliciet te formuleren, en hierop actie te ondernemen. Gelijktijdig met het aangaan van de Regio Deal is in het coalitieakkoord ten behoeve van gemeentebestuur voor 2018-2020 de aspiratie geformuleerd om de neerwaartse spiraal voor de betreffende wijken aan te pakken en de sociaaleconomische positie en leefbaarheid van het stadsdeel op te stuwen in de richting van het gemiddelde van Den Haag.

Wel is bij het formuleren van die eerder vastgestelde visies en programma's in de Achterhoek, Den Haag Zuidwest en Foodvalley breder dan alleen op economisch vlak gekeken naar de regionale situatie. Toen al zijn dus meerdere aspecten van brede welvaart (economisch, sociaal en fysiek) tegelijk in ogenschouw genomen.

In de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe stonden in de bestaande visies en programma's sectorale opgaven centraal. De respondenten gaven aan dat de reeds geformuleerde opgaven en ambities op het gebied van 'werken' en 'wonen' in de Regio Deal onder de paraplu van brede welvaart zijn samengebracht. Ook lijkt het centraal stellen van brede welvaart in deze Regio Deal eraan te hebben bijgedragen dat er een pijler 'Welzijn' is toegevoegd aan de pijlers 'Werken' en 'Wonen'. De respondenten uit deze Regio Deal gaven aan dat zij brede welvaart hebben opgevat als een vereiste om breder te kijken dan alleen economische structuurversterking, en dus om de opgave op dit terrein te linken met opgaven in andere domeinen.

De koppeling die het Rijk heeft gelegd tussen brede welvaart en meervoudigheid van de opgaven is dus duidelijk terug te zien in de opgaven van de onderzochte casussen. In alle vier de gevallen gaat het om een combinatie van economische aspecten, sociale aspecten en/of aspecten die gaan over de fysieke en natuurlijke leefomgeving. In de Dealkosten is echter niet duidelijk benoemd hoe die verschillende aspecten inhoudelijk met elkaar samenhangen. Hierdoor is het de vraag of het gaat om één meervoudige opgave die bestaat uit meerdere met elkaar samenhangende elementen, of om meerdere, losstaande opgaven waarbij het de vraag is waarom deze binnen één beleidsprogramma worden aangepakt (zie ook Weterings et al. 2021a, p. 11).

### 3.3 Welke factoren spelen een rol?

Verschillende factoren spelen een rol bij de wijze waarop in de vier casussen invulling is gegeven aan het bevorderen van de regionale brede welvaart. Allereerst bestond het beeld bij regionale beleidsmakers dat hun reeds eerder vastgestelde opgaven en bestaande regionale visies en programma's voor de ontwikkeling van de regio (zie kader 3) over het algemeen goed pasten bij de overkoepelende ambitie van het bevorderen van de brede welvaart. Uit de interviews met de casussen blijkt dat hun beeld hiervan werd gesterkt in de interacties met de Rijksdealmakers tijdens het gezamenlijk uitwerken van hun voorstellen tot een Regio Deal. Het Rijk lijkt in dat proces vooral gestuurd te hebben op de breedte van de thematiek, zodat de Regio Deal in elk geval was gericht op meer dan alleen het bevorderen van de regionale economie.

Daarnaast moesten regionale partijen hun voorstel voor een Regio Deal binnen een kort tijdsbestek opstellen en indienen bij het Rijk. Hierdoor was er weinig tijd beschikbaar voor het nog eens tegen het licht houden van de eerder geïdentificeerde opgaven en reeds bestaande regionale ambities en deze expliciet te relateren aan 'brede welvaart' en 'kwaliteit van leven en leefomgeving'. Weliswaar was het ook een optie om te wachten met het indienen van een voorstel tot de uitvraag voor de derde tranche startte, maar dat betekende ook het laten lopen van een additionele kans op het binnenvallen van een Regio Deal. Door gebruik te maken van reeds bestaande analyses en visies konden regionale partijen al meedingen naar een Regio Deal bij de tweede tranche.

Bovendien was er voor de opgaven die in de bestaande visies en programma's zijn geïdentificeerd al bestuurlijk draagvlak verworven. Dit bestuurlijk draagvlak is vaak gekoppeld aan reeds lopende samenwerkingsverbanden. Door uit te gaan van al bestaande opgaven en deze niet opnieuw te heroverwegen, hoefde er niet (opnieuw) gezocht te worden naar bestuurlijk commitment voor de opgave en kon de aandacht en energie vooral worden gestopt in de realisatie van de geformuleerde aspiraties. Dit zorgde ook voor continuïteit in het regionaal beleid.

### 3.4 Reflecties

Over de manier waarop het bredewelvaartsperspectief toegepast dient te worden in het beleidsproces is in de afgelopen jaren veel kennis opgedaan (zie kader 4). Ten tijde van het schrijven van de voorstellen en nader uitwerken van de geselecteerde voorstellen tot Regio Deals was een groot deel van deze kennis nog niet voorhanden. Maar als we met de kennis van nu terugkijken, dan vallen twee dingen op.

In lijn met wat van belang is voor beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief, lijkt het erop dat de door ons geanalyseerde Regio Deals gebaseerd zijn op een brede beschouwing van hoe het is gesteld in de regio. Er is niet alleen naar de economische situatie gekeken, maar ook naar sociale aspecten en/of de fysieke leefomgeving. Dat is belangrijk, want een te eenzijdige blik kan leiden tot het over het hoofd zien van het achterblijven van de regionale situatie op bepaalde aspecten die ook van invloed zijn op hoe het gaat met de inwoners (zie kader 2). Wel is in de onderzochte casussen de regionale situatie niet opnieuw beschouwd ten behoeve van de Regio Deal, maar zijn de voorstellen doorgaans gebaseerd op eerder gemaakte regionale analyses. Het is de vraag of de toentertijd vastgestelde situatie nog geheel accuraat en actueel is, want er zijn vele ontwikkelingen die ertoe kunnen leiden dat de situatie in de regio verandert. Het is daarom van belang om regelmatig de huidige situatie opnieuw te beschouwen. Daarbij kan een monitor van de brede welvaart in de regio, zoals het CBS op verzoek van het ministerie van LNV heeft ontwikkeld ten behoeve van

het Regio Deal-beleid, behulpzaam zijn, eventueel aangevuld met meer gedetailleerde regionale informatie.

Naast een brede beschouwing van de regionale situatie, is voor het effectief kunnen bevorderen van de brede welvaart in de regio ook een integrale afweging over wat vooral van belang is voor het welzijn van de inwoners in de regio essentieel (zie kader 4). Die afweging lijkt te ontbreken in de casussen. Bij de uitwerking van de Regio Deal hebben Rijk en regionale partijen weliswaar gezamenlijk keuzes gemaakt over wat daarbinnen wel en niet wordt opgepakt (zie paragraaf 4.2), maar die keuzes waren doorgaans gebaseerd op andere gronden dan een integrale afweging tussen aspecten van brede welvaart of tussen brede welvaart hier en nu, later en elders. Denk daarbij aan beperkingen in budget. Er is niet duidelijk benoemd welke belangen leidend waren bij het vaststellen van de opgave en de aanpak. Dit kan ertoe leiden dat binnen de Regio Deals beleidsacties worden uitgevoerd die eigenlijk verschillende doelen nastreven en elkaar onbedoeld tegenwerken. Bijvoorbeeld als er tegelijkertijd nieuwe bedrijventerreinen worden aangelegd en wordt gestreefd naar het behoud van groen of open ruimte in de regio. Ook kunnen tegenstrijdige belangen pas bij de uitvoering naar voren komen en dan alsnog het aanpakken van de opgave belemmeren.

#### **4. De meerwaarde van het bredewelvaartsperspectief voor beleid**

Brede welvaart gaat in essentie over het welzijn van mensen (Evenhuis et al. 2020). Het omvat alles wat mensen van waarde vinden voor het leiden van een goed leven (PBL, SCP en CPB 2017). De meerwaarde van het bredewelvaartsperspectief is dat het aanzet tot het in ogenschouw nemen van alle aspecten van het welzijn van mensen en deze in samenhang te bezien. Bovendien wordt niet alleen het welzijn van verschillende groepen mensen in het 'hier en nu' beschouwd, maar ook het welzijn van mensen 'elders' (buiten de regio) en 'later' (toekomstige inwoners van de regio). Het bevorderen van brede welvaart in de regio kan echter niet zonder keuzes te maken in welke aspecten van brede welvaart vooral van belang zijn voor het welzijn van de inwoners. Het bevorderen van het ene aspect van brede welvaart kan namelijk leiden tot minder brede welvaart op een ander aspect. Als bijvoorbeeld de bedrijventerreinen in de regio worden uitgebreid, betekent dat een verlies aan open ruimte. Ook kan meer brede welvaart in de ene regio ten koste gaan van de brede welvaart elders, of meer brede welvaart nu leiden tot minder brede welvaart later of vice versa. Voor beleid dat de brede welvaart wil bevorderen, is prioritering van en een integrale afweging tussen de aspecten van brede welvaart en brede welvaart 'hier en nu', 'later' en 'elders' dan ook noodzakelijk (Weterings et al. 2021a).

Voor toekomstig beleid is het van belang dat het Rijk en regionale partijen zich meer bewust zijn van de afwegingen die kunnen spelen bij en de noodzaak tot het maken van keuzes over het bevorderen van brede welvaart. De wijze waarop het Rijk in de casussen invulling heeft gegeven aan brede welvaart – namelijk door vooral te sturen op Regio Deals waarin méér dan één aspect van brede welvaart wordt bevorderd – stimuleert regionale partijen niet tot het maken van zo'n integrale afweging. Zo'n afweging vraagt om het stimuleren van de betrokken partijen om naast het breed beschouwen van de huidige situatie in hun regio ook een gezamenlijk beeld van de gewenste situatie voor de regio te ontwikkelen, en op basis daarvan te beslissen waar overheidsingrijpen van belang is voor het welzijn in brede zin van de inwoners van hun regio (zie Weterings et al. 2021a).

## 4 De opgave en aanpak komen vanuit de regio

### 4.1 Uitgangspunt van het Rijk

*“In de deals staan de opgaven van de regio centraal. Deze opgaven zijn kenmerkend voor de regio [...] Regionale opgave centraal betekent dat het initiatief voor een eerste voorstel voor een Regio Deal van regionale partners (publieke en private partijen) komt. Deze opgave wordt in samenwerking tussen Rijk en regio uitgewerkt.”* (Brief van de Minister van LNV d.d. 8 juni 2018, Kamerstuk 29697, nr. 48, p.2).

Het Rijk beschouwt de regio als de fysieke plek waar bedrijven functioneren en innoveren, en waar burgers veilig, gezond en gelukkig kunnen wonen, werken en recreëren (idem, p.2). De economische, sociale en ecologische ontwikkeling binnen de regio zijn onderling met elkaar verbonden en hangen ook sterk samen met onderliggende regionale structuurkenmerken. Volgens het Rijk is het nodig dat de regio-specifieke opgave en (beleids-)aanpak aansluit bij deze ontwikkelingen en kenmerken. Zij acht regionale partijen het best in staat het voortouw te nemen bij het formuleren van de opgave en aanpak, omdat zij het beste zicht heeft op de regionale situatie. In lijn daarmee heeft het Rijk het initiatief voor het indienen van voorstellen voor een Regio Deal bij de regio gelegd. De voorstellen die worden geselecteerd door het Rijk, worden vervolgens door het Rijk en regionale partijen gezamenlijk uitgewerkt tot een Regio Deal. Het afwegingskader van het Rijk vraagt de regionale partijen om in hun voorstel aan te geven waarom de opgave kenmerkend is voor hun regio.

In dit hoofdstuk gaan we in op de rolverdeling tussen de regio en het Rijk bij het vaststellen van de opgave en opstellen van de aanpak. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op hoe de samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen is vormgegeven en verloopt bij het aanpakken van de regionale opgave.

### 4.2 Hoe gaat dit in de praktijk?

De opgaven en aanpak in de door ons geanalyseerde Regio Deals vloeien in de regel voort uit een analyse van de demografische, economische, sociale en ruimtelijke ontwikkelingen in elk van deze regio's. Het gaat dan om zowel opgaven als gevolg van uitdagingen die nu al spelen in de regio (bijvoorbeeld op het gebied van woningkwaliteit of werkloosheid) als opgaven ingegeven door verwachte toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld vergrijzing van de bevolking of digitalisering). De focus van de Regio Deals is dus inderdaad gericht op regio-specifieke opgaven. In alle vier de casussen is daarbij gebruikgemaakt van probleemanalyses die al vóór de invoering van het Regio Deal-programma zijn gemaakt, en die veelal de basis vormden voor reeds bestaand beleid (zie kader 3 in hoofdstuk 3).

De Regio Deal Foodvalley wijkt hierbij iets af. Deze Regio Deal is gericht op het bijdragen aan grotere (inter-)nationale maatschappelijke opgaven. De in de regio aanwezige kennisbasis wordt ingezet om de transities in het voedselsysteem en in de landbouw te versnellen door het opdoen van nieuwe wetenschappelijke kennis en het bewerkstelligen van innovaties. In de Dealktekst van Foodvalley is dit als volgt verwoord: *“Deze regio leent zich er bij uitstek voor om deze opgave aan te pakken*

vanwege de geografische ligging en de sterke kennisbasis die aanwezig is. Alle benodigde (kennis)instellingen en organisaties liggen binnen een straal van 50-60 kilometer bij elkaar. Daarnaast is er het besef dat het van belang is om opgedane kennis over duurzame, circulaire en gezonde voedselsystemen te ontsluiten voor andere regio's binnen en buiten Nederland." (p. 4). De focus ligt dus vooral op de potentie om vanuit de regio een bijdrage te leveren aan het aanpakken van problemen die ook buiten de regio en zelfs buiten Nederland spelen. Hoewel dit ook bijdraagt aan uitdagingen waar de regio zelf voor staat, ten aanzien van de economische houdbaarheid van de agrarische sector, milieuproblemen, en gezondheid van de eigen inwoners, is de opgave in deze Regio Deal dus niet specifiek voor de regio.

Bij de uitwerking van de voorstellen tot een Regio Deal, wat is gedaan door regionale partijen en het Rijk samen, is in sommige casussen de door de regio vastgestelde opgave op onderdelen nog iets aangepast. Dit gebeurde met name op initiatief van de vakdepartementen die bij de Regio Deal werden betrokken, afhankelijk van hun beslissing om de aanpak van de voorgestelde regionale opgave te koppelen aan nationaal beleid waar zij verantwoordelijk voor zijn. Zo zijn op verzoek van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) in twee casussen (de Achterhoek en Den Haag Zuidwest) ambities gericht op het tegengaan van ondermijnende activiteiten, toegevoegd. Deze zijn wel verschillend ingevuld in beide regio's, in lijn met de verschillende regionale omstandigheden. In de Achterhoek ligt de focus vooral op het vergroten van bewustwording bij met name agrariërs om te voorkomen dat leegstaand vastgoed in het buitengebied wordt gebruikt voor criminele activiteiten. In Den Haag Zuidwest gaat het om het verbeteren van de veiligheid op straat, en het aanpakken van onder andere drugshandel, witwasactiviteiten, mensenhandel en vastgoedfraude.

Omgekeerd kwam het ook voor dat verzoeken vanuit de regio aan een vakdepartement om mee te werken aan bepaalde opgaven niet zijn gehonoreerd. In de regionale visie voor de Achterhoek bijvoorbeeld waren ook ambities geformuleerd ten aanzien van de 'Gezondste Regio'. Het ministerie van VWS wilde zich hier echter niet aan committeren en daarom is dit thema uiteindelijk geschrapt bij het uitwerken van de Regio Deal.

### 4.3 Welke factoren spelen een rol?

In alle vier de casussen was er al eerder een regionale probleemanalyse uitgevoerd waardoor de regionale partijen een specifiek beeld hadden van wat er in hun regio speelt. De regionale partijen hebben die analyses ook benut als basis voor het voorstel voor een Regio Deal dat zij hebben ingediend bij het Rijk.

In lijn met de procedure die het Rijk voorafgaand aan de uitvraag had opgesteld, is de regionale opgave bijgesteld in interactie met de vakdepartementen van het Rijk bij de uitwerking van de regionale voorstellen tot Regio Deals. In verschillende casussen waren ook keuzes noodzakelijk, omdat er minder budget beschikbaar was om de in alle geselecteerde voorstellen genoemde opgaven aan te pakken.

Het Rijk kan ook op basis van inhoudelijke overwegingen hebben besloten om de regionale opgave bij te stellen, maar uit de interviews en groepsreviews is niet af te leiden welke dat waren.

## 4.4 Reflecties

Een belangrijke voorwaarde om het uitgangspunt ‘de opgave en aanpak komen vanuit de regio’ goed tot uitvoering te brengen in de praktijk, is dat regionale partijen in staat zijn de regionale situatie te analyseren. In de vier casussen werd aan deze voorwaarde voldaan. Hoeveel capaciteit of middelen beschikbaar zijn om zo’n analyse uit te (laten) voeren, verschilt echter tussen regio’s in Nederland. Niet elke regio is daardoor even goed in staat om (met enige regelmaat) te peilen hoe het gaat in hun regio. Dat betekent dat regio’s die dit wel kunnen en zo’n analyse ook al hadden uitgevoerd een voordeel hadden bij de selectieprocedure van de tweede tranche Regio Deals. Zij waren beter toegerust om binnen een relatief kort tijdbestek een goed voorstel in te dienen dan regio’s die niet over voldoende capaciteiten voor het maken van zo’n regionale analyse beschikken. Ook die regio’s kunnen echter met opgaven kampen waar inzet van het Rijk en de regio nodig is.

Dit soort verschillen in de mogelijkheid om de regionale situatie te kunnen beschouwen tussen regio’s, kunnen worden ondervangen door te voorzien in structurele informatie over de situatie in alle regio’s in Nederland. In het kader van het Regio Deal-beleid heeft het Rijk hier in de afgelopen jaren ook al stappen in gezet door het CBS te vragen een [regionale monitor brede welvaart](#) op te zetten. Die monitor was nog niet beschikbaar ten tijde van de uitwerking van de tweede tranche Regio Deals; het PBL heeft niet onderzocht of en hoe deze informatie is benut bij de derde tranche Regio Deals.

Voor toekomstig beleid gericht op de aanpak van regio-specifieke opgaven is het behulpzaam als een monitor brede welvaart op regionaal schaalniveau beschikbaar blijft. Dat biedt alle regio’s de mogelijkheid om hun regionale situatie regelmatig opnieuw te beschouwen. Een landelijk dekende monitor waarin voor elke regio dezelfde indicatoren beschikbaar zijn, maakt het bovendien mogelijk om te zien waar mogelijke complementariteiten in aspecten van brede welvaart tussen buurregio’s beter benut kunnen worden (zie daarvoor Thissen & Content 2022). Ook zou het Rijk specifiek aandacht kunnen schenken aan regio’s die op basis van de bij het Rijk beschikbare informatie in aanmerking zouden kunnen komen voor een Regio Deal, maar waar in de regio zelf het analyseren van hun problematiek niet goed op gang komt.

Meer in algemene zin zou het Rijk ook haar kennis meer systematisch kunnen inbrengen bij de uitwerking van de regionale opgaven. Uit het casuonderzoek blijkt dat niet altijd duidelijk was op welke gronden het Rijk voorstelt om de regionale opgave bij te stellen. Ook geven regionale partijen aan dat de mate van betrokkenheid bij de uitwerking van de opgaven en aanpak verschilt tussen de departementen (zie Lysias Advies 2020). Kennis van het Rijk is hierdoor mogelijk niet of maar deels benut in het Regio Deal-beleid.

Hoewel het Regio Deal-beleid uitgaat van de gedachte dat decentrale overheden, tezamen met andere regionale partijen, beter zicht hebben op de regio-specifieke omstandigheden, is het Rijk beter in staat om de regionale situatie in de context van de rest van Nederland te beschouwen. Het beschouwen van de regio in de nationale context is om twee redenen relevant bij een regio-specifiek beleid vanuit een bredewelvaartspectief. Ten eerste kan het leiden tot een ander beeld van wat de voornaamste opgave in de regio is en daarmee de afweging over wat nodig is wijzigen.

Ten tweede biedt het zicht op de verhouding tussen nationale beleidsambities en de ambities van individuele regio’s. Het is soms mogelijk om regionale en nationale ambities gelijktijdig te realiseren. Dat kan bijvoorbeeld als nationale ambities om een regiospecifieke aanpak vragen en er

voldoende ruimte is voor de betrokken decentrale overheden om hun eigen invulling te geven aan die opgave passend bij de regionale situatie (zoals bij het tegengaan van ondermijning in het casus-onderzoek). In de praktijk van het Regio Deal-beleid, vindt een dergelijke koppeling van de regionale opgaven aan de nationale ambities en beleidsdoelen ook plaats, maar zijn de afwegingen daarbij niet geheel duidelijk. Maar het is ook mogelijk dat regionale en nationale ambities op gespannen voet met elkaar staan, bijvoorbeeld als de aanpak van bepaalde regionale opgaven de brede welvaart in andere regio's nadelig beïnvloedt en daardoor leidt tot geen verandering of zelfs een daling van de brede welvaart op nationaal niveau. Als er sprake is van interregionale effecten is bovenregionale afstemming dus noodzakelijk. Dit vraagt van het Rijk keuzes in welke effecten tussen regio's aanvaardbaar zijn (Weterings et al. 2021a).



## 5 Regionale afbakening

### 5.1 Uitgangspunt van het Rijk?

*“De regio is (...) geen vaststaande geografische of bestuurlijk-administratieve eenheid, maar het gebied dat partijen zelf als de meest effectieve schaal verkiezen om tot oplossingen te komen.”* (Brief van de Minister van LNV d.d. 19 februari 2018, Kamerstuk 29697, nr. 37, p. 2).

Als onderdeel van het bredere principe van opgavegericht werken, heeft het Rijk bij de Regio Deals voor een gebiedsgerichte aanpak gekozen: niet de bestaande bestuurlijke grenzen, maar wat de aanpak van de opgave vraagt, is leidend voor de regionale afbakening van de Regio Deal. Deze afbakening bepaalt welke decentrale overheden betrokken moeten zijn.

### 5.2 Hoe gaat dit in de praktijk?

Nagenoeg alle Regio Deals, behalve de Regio Deal Zeeland, richten zich op een ruimtelijk schaalniveau dat afwijkt van de administratieve grenzen van gemeenten, provincies of waterschappen. In veel Regio Deals omvat het geografisch gebied meerdere aaneengesloten gemeenten. Dit geldt ook voor drie van de door ons onderzochte casussen: de Achterhoek, Foodvalley en Zuid- en Oost-Drenthe (zie ook Figuur 1). Bij deze laatste twee Regio Deals overstijgt de samenwerking niet alleen de gemeentegrenzen, maar zijn er ook gemeenten uit meerdere provincies betrokken. De Regio Deal Den Haag Zuidwest richt zich op een deelgebied dat volledig binnen de gemeente Den Haag valt.

In de casussen de Achterhoek, Foodvalley en Zuid- en Oost-Drenthe wordt breed gedeeld dat het op regionaal niveau samenwerken tussen decentrale overheden noodzakelijk is voor de aanpak van opgaven. Ook in Den Haag Zuidwest wordt de Regio Deal als belangrijk gezien voor het komen tot een aanpak van de opgave; alleen gaat het daar om samenwerking tussen verschillende onderdelen van de gemeente Den Haag.

De noodzaak tot samenwerking op regionaal niveau werd in de drie casussen waar meerdere decentrale overheden samenwerken ook al gevoeld vóór aanvang van het Regio Deal-beleid. In deze casussen werkten in elk geval (een deel van) de betrokken decentrale overheden voorheen al samen (zie ook kader 3 in hoofdstuk 3). Alleen in de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe is het geografisch schaalniveau waarop wordt samengewerkt binnen de Regio Deal gewijzigd in vergelijking met de reeds bestaande regionale verbanden. Ook daar is het gebied waarop de Deal betrekking heeft echter min of meer het resultaat van een samenvoeging van twee reeds bestaande regionale samenwerkingsverbanden (de Dutch Techzone en de anticipeerregio Oost-Drenthe). Bestaande regionale structuren vormden dus in elk van de casussen een belangrijke bouwsteen voor het komen tot de regionale afbakening van de Deal.

In hoeverre het regionale schaalniveau van de Regio Deals ook het ‘juiste’ schaalniveau is gezien de opgave, kunnen we op basis van dit onderzoek niet zeggen. Wel zijn er aanwijzingen in het casusonderzoek dat de Regio Deals niet altijd aansluiten bij de schaal die nodig wordt geacht voor de aanpak van de regionale opgave. Zo wordt in de Regio Deal Den Haag Zuidwest aansluiting bij andere gemeenten, waaronder het Westland, beschouwd als belangrijk om het perspectief op betaald

werk van de bewoners van de Haagse wijken te vergroten, omdat zich daar potentieel geschikte banen bevinden. Ondanks de rol van deze gebieden voor het aanpakken van de opgave in Den Haag Zuidwest maken deze echter geen onderdeel uit van de Deal. Wel wordt er op andere manieren gezocht naar samenwerking.

## 5.3 Welke factoren spelen een rol?

Voor een deel lijken inhoudelijke overwegingen over wat het beste schaalniveau is om de voorliggende opgaven aan te pakken, een rol te hebben gespeeld bij de afbakening van de regio waarop de Regio Deal betrekking heeft, en daarmee welke decentrale overheden betrokken zijn. De samenwerkingsverbanden waarop de Regio Deals voortbouwen, zijn veelal ontstaan in reactie op analyses waarin bepaalde problemen of kansen op regionaal schaalniveau werden gesignaleerd. Bovendien dragen decentrale overheden ook financieel bij aan de Regio Deal, waardoor ze waarschijnlijk alleen willen deelnemen als de aanpak van de opgave die centraal staat in de Regio Deal ook voor hun gebied van belang is.

Naast inhoudelijke overwegingen lijken ook politiek-bestuurlijke en institutionele factoren de regionale afbakening van de Deal te beïnvloeden. Zo zal een gemeente er eerder voor kiezen om in een Deal te stappen met andere decentrale overheden waarmee al een goed lopende samenwerking bestaat. Het opzetten en uitwerken van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten gaat immers niet vanzelf en vraagt ook tijd. Dit zien we ook terug in de keuze van de drie van de vier casussen om het gebied waar de Regio Deal betrekking op heeft hoofdzakelijk af te bakenen in lijn met reeds bestaande regionale samenwerkingsverbanden.

Het korte tijdsbestek waarbinnen voorstellen voor Regio Deals bij het Rijk moesten worden ingediend, kan een rol hebben gespeeld bij die keuze. Er was weinig tijd om de opgave te verkennen en op basis daarvan nieuwe partners te zoeken (zie ook hoofdstuk 4). Bovendien bieden de reeds opgebouwde structuren een basis voor de inrichting van de samenwerking tussen de decentrale overheden binnen de Deal wat kan bijdragen aan het sneller aan de gang kunnen gaan met de uitvoering (zie ook hoofdstuk 7).

## 5.4 Reflecties

Veel brede welvaartsopgaven overstijgen de bestuurlijke grenzen of vragen om specifieke aandacht voor een deelgebied binnen een bestaande bestuurlijke eenheid. Vanuit dat oogpunt is het van belang dat een beleidsaanpak aansluit bij het schaalniveau dat het oplossen van de opgave vraagt. Tegelijkertijd is het niet eenvoudig om te komen tot de 'juiste' regionale afbakening bij het bevorderen van brede welvaart. Brede welvaart bestaat uit vele, verschillende aspecten en die spelen niet allemaal op hetzelfde ruimtelijk schaalniveau (zie Thissen & Content 2022). Dé regio bestaat dan ook niet. In de praktijk van de Regio Deals wordt het vinden van een regionaal schaalniveau dat aansluit bij de opgave verder bemoeilijkt, doordat bij de uitwerking van het uitgangspunt om brede welvaart te bevorderen in het Regio Deal-beleid hoofdzakelijk is gestuurd op het bevorderen van meerdere aspecten tegelijk (zie paragraaf 3.2). Voor elk van die aspecten kan een andere ruimtelijke afbakening relevant zijn.

Bovendien kan het ruimtelijk schaalniveau waarop de opgave speelt, verschillen van het schaalniveau van waaruit inzet nodig is om de opgave aan te pakken, zoals het eerder genoemde voorbeeld

van de Regio Deal Den Haag Zuidwest laat zien. Voor een deel van de sociaaleconomische achterstanden in Den Haag Zuidwest is de wijk het meest passende schaalniveau om de aanpak vorm te geven (bijvoorbeeld 'samenleving en participatie' en 'vitale inwoners'), omdat dit het niveau is waarop bewoners de meeste contacten hebben of voorzieningen benutten. Maar voor de pijler 'activeren, leren en werken' is het beter om te zoeken naar een oplossing op een hoger schaalniveau, omdat inwoners ook buiten de wijk werk kunnen vinden of naar school gaan.

Voor opgavegericht beleid is het van belang om steeds scherp voor ogen te hebben of en waarom er wordt samengewerkt. Uit het casuonderzoek blijkt dat een aantal van de regionale samenwerkingsverbanden die de basis vormden voor de regionale afbakening van de Regio Deal zijn voortgekomen uit de noodzaak om bepaalde opgaven aan te pakken (zie kader 3). De opgave en aanpak bepaalden toentertijd dus welke decentrale overheden werden betrokken bij de samenwerking. Omdat in de casussen de opgaven voor de Regio Deal grotendeels zijn gebaseerd op eerder vastgestelde regionale opgaven, is de geografische afbakening van het gebied waarop de Deal betrekking heeft ook niet altijd heroverwogen.

Voor toekomstig beleid is het wel van belang om regelmatig stil te staan bij de vraag of bestaande regionale samenwerkingsverbanden wel geschikt zijn voor de aanpak van de (nieuw vastgestelde) opgave. Als de betrokken decentrale overheden niet overeenkomen met wat de opgave vraagt, kan dat de effectiviteit en efficiëntie van beleid in de weg staan. Bijvoorbeeld omdat decentrale overheden van wie wel inzet nodig is geen onderdeel uitmaken van dat verband, of doordat de aanpak traag verloopt, omdat er ook met buurgemeenten moet worden afgestemd die eigenlijk geen rol spelen bij de aanpak.

Als duidelijk is dat samenwerking met andere decentrale overheden nodig is, dan is een belangrijk aandachtspunt dat de politieke en bestuurlijke processen op het regionale schaalniveau niet aansluiten op de huidige inrichting van democratische inspraak en verantwoording. Omdat de verantwoordingsstructuur nog altijd op gemeente-, provinciaal, en waterschapsniveau is belegd, kunnen de bij de Regio Deals betrokken decentrale overheden worstelen met het meenemen van wensen en opdrachten uit hun eigen volksvertegenwoordiging bij het aangaan van regionale initiatieven en de verantwoording hierover. Ook kan de bestaande verantwoordingsstructuur ertoe leiden dat gemeenten het lokaal belang boven het regionaal belang laten gaan, wat het effectief en efficiënt aanpakken van regionale opgaven kan belemmeren (zie ook ROB 2021).

## 6 Samenwerking: multi-level

### 6.1 Uitgangspunt van het Rijk

*“Partnerschap van het Rijk met regio’s is aan de orde wanneer regionale opgaven een bovenregionale uitstraling hebben en/of de draagkracht van de regio te boven gaat.”* (Brief van de Minister van LNV d.d. 19 februari 2018, Kamerstuk 29697, nr. 37, p. 2). *“Uitwerking van de opgave en de integrale aanpak in een Regio Deal zal plaatsvinden in overleg tussen regionale partijen, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de betrokken vakdepartementen, waarbij men gezamenlijk toewerkt naar een Regio Deal en ook gezamenlijk (financieel) commitment toont voor de uitvoering hiervan.”* (Brief van de Minister van LNV d.d. 8 juni 2018, Kamerstuk 29697, nr. 48, p. 3).

Het uitgangspunt is dat binnen een Regio Deal verschillende overheidslagen gezamenlijk werken aan de aanpak van opgaven die in de regio spelen. De samenwerking bestaat uit zowel een inhoudelijke als een financiële bijdrage vanuit zowel het Rijk als de decentrale overheden. Uitgangspunt daarbij is, zoals beschreven in de brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer van 6 september 2019, van het begin af aan geweest dat Rijk en regio *“vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid”* samenwerken. In de kamerbrief van de minister van LNV die is verstuurd op 20 januari 2021 wordt er zelfs gesproken over *“gelijkwaardig partnerschap”* tussen het Rijk en decentrale overheden.

### 6.2 Hoe gaat dit in de praktijk?

Het Rijk en de decentrale overheden hebben verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen de Regio Deals, die (kunnen) veranderen gedurende het proces dat de Regio Deals doorlopen. In de procedure om tot een Regio Deal te komen, stellen regionale partijen eerst een voorstel op om kenbaar te maken dat zij behoefte hebben aan samenwerking met het Rijk bij de aanpak van een opgave in hun regio. Het Rijk besluit vervolgens op basis van een vooraf gepubliceerd afwegingskader aan welke van de ingediende voorstellen het wil bijdragen, en dus welke voorstellen worden uitgewerkt tot een Regio Deal. Nadat een voorstel is geselecteerd, start de inhoudelijke samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden. Zij werken samen de opgave en aanpak nader uit tot de Regio Deal en gaan vervolgens aan de slag met de uitvoering.

Het Rijk is op twee manieren betrokken bij de uitwerking en uitvoering van de Regio Deals. Ten eerste hebben de ministeries van LNV en BZK zogenoemde Rijksdealmakers aangewezen die functioneren als aanspreekpunt voor de regionale partijen. Ten tweede zijn er per Regio Deal één of meerdere vakdepartementen aangesloten. Welke dat zijn, hangt af van de regionale opgave.

Volgens de respondenten van de vier casussen heeft het aanwijzen van aanspreekpunten aan zowel de kant van het Rijk (de Rijksdealmakers) als de regio (de programmamanagers) bijgedragen aan de samenwerking tussen het Rijk en hun regio. Hoe de Rijksdealmakers hun rol invullen, verschilt wel tussen de casussen. Zo waren zij in sommige casussen al actief betrokken bij de beleidsvorming en schreven zij bijvoorbeeld mee aan de Dealtekst, terwijl in andere casussen de Rijksdealmaker in deze beleidsfase juist meer op de achtergrond opereerden. Tijdens de beleidsuitvoering vervullen de Rijksdealmakers verschillende taken. Bijvoorbeeld het bespreekbaar maken van oude kwesties tussen het Rijk en de regio (zoals een eerder afgewezen subsidieaanvraag), zodat oude littekens de huidige samenwerking niet in de weg staan. Of het signaleren van mogelijkheden tot aansluiting bij

ander rijksbeleid en het in contact brengen van de relevante trekkers binnen de regio met verantwoordelijke beleidsambtenaren binnen het Rijk.

De vakdepartementen zijn betrokken bij de inhoudelijke uitwerking van de regionale opgaven en aanpak (zie ook paragraaf 4.2). Ook spelen zij een rol bij de uitvoering van de gezamenlijk vastgestelde aanpak. De rol van de vakdepartementen varieert van het beantwoorden van vragen over nationaal beleid of wet- en regelgeving tot het zorgen voor experimenteerruimte daarin bij de aanpak van de regionale opgaven. Zo is in de Regio Deal Achterhoek het juridisch kader van de mestwetgeving in een deel van de regio tijdelijk opgeschort, zodat daar landbouwinnovaties getest konden worden.

Naast het Rijk is in verschillende Regio Deals ook de provincie betrokken bij het aanpakken van de regionale opgaven. Uit de door ons geanalyseerde Regio Deals blijkt dat de rol van de provincie sterk kan verschillen. Zo heeft de provincie Drenthe in de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe een coördinerende en leidende rol in de aansturing. Het programmateam is daar ondergebracht bij de provincie en de provincie treedt op als regionale budgetbeheerder voor de Regio Deal. In de Regio Deals Achterhoek en Foodvalley daarentegen is de rol van de betrokken provincies in de aansturing minder groot dan in Zuid- en Oost-Drenthe. Wel zijn de betrokken provincies in die Deals vertegenwoordigd in respectievelijk de Achterhoek Board en de stuurgroep, en werken zij mee aan de ontwikkeling en uitvoering van verschillende projecten en werkpakketten binnen de Regio Deals.

## 6.3 Welke factoren spelen een rol?

Uitgangspunt van het Regio Deal-beleid is dat bestuurslagen gezamenlijk werken aan opgaven waarvan voor de aanpak inzet van zowel het Rijk als decentrale overheden nodig is. Wie waar aan werkt wordt voor een deel ingegeven door de bestaande wettelijke kaders die de verdeling regelen van bevoegdheden en uitvoering van taken op verschillende beleidsterreinen. Zo is het Rijk aan zet als het voor de aanpak van de regionale opgave noodzakelijk wordt geacht om bijvoorbeeld experimenteerruimte te bieden binnen nationale wet- en regelgeving of te komen tot een andere implementatie van het rijksbeleid. De betrokkenheid van provincies, gemeenten en waterschappen bij Regio Deals is ingegeven door hun huishouding, waarin zij verantwoordelijkheden op bepaalde beleidsterreinen, zoals water, wonen, natuurbeleid of ruimtelijke ontwikkeling op moeten (en kunnen) pakken.

Tegelijkertijd werpen de bestaande kaders die de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen overheidslagen reguleren, soms obstakels op voor het streven van het Rijk en de decentrale overheden om in de Regio Deals te werken “*vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid*” en zelfs “*gelijkwaardig partnerschap*” (zie paragraaf 6.1). In het casuonderzoek kwam dit op twee momenten naar voren.

Tijdens de voorbereiding van hun Regio Deal werd aan regionale partijen gevraagd om ten behoeve van de financiële rijksbijdrage een bestedingsplan in te dienen bij het Ministerie van Financiën, waarin werd ingegaan op concrete te verwachten resultaten. In de Regio Deal de Achterhoek leidde dit tot discussie, omdat het vooraf maken van afspraken over de beoogde resultaten op gespannen voet stond met de keuze om de invulling van de beleidsaanpak open te houden voor input van lokale actoren. Volgens de respondenten in ons casuonderzoek is men binnen deze Regio Deal uiteindelijk op een compromis ‘in het midden’ uitgekomen door resultaatafspraken op programmaniveau te maken. In de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe leidde de wens van het Rijk om al in de Dealtekst te komen tot gedetailleerde afspraken over de na te streven resultaten er

volgens de respondenten toe dat er vlak na de sluiting van de Deal activiteiten werden geformuleerd waarvan de bijdrage aan de ambitie van de Regio Deal nog niet voldoende helder was. Na het afsluiten van de Regio Deal is de samenhang tussen de voorgenomen beleidsacties en de overkoepelende ambities alsnog beter met elkaar in lijn gebracht; er was ook ruimte voor het maken van dit aanpassingen in de beoogde resultaten (zie Verwoerd et al. 2022).

Ten tweede, tekende de Algemene Rekenkamer in haar verantwoordingsonderzoek over het begrotingsjaar 2018 bezwaar aan tegen de uitbetaling van de financiële bijdrage van het Rijk bij (onder andere) de Regio Deals via een zogenoemde decentralisatie-uitkering (Algemene Rekenkamer 2019). De wet vereist dat het gebruik van dit type uitkering gepaard gaat met voldoende beleidsvrijheid voor decentrale overheden. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat dit op gespannen voet staat met het in de Regio Deal opnemen van afspraken over waar de decentrale overheden de ontvangen middelen aan gaan besteden. Het Rijk is inmiddels tot de conclusie gekomen dat een uitkeringsvorm die past bij het idee van gelijkwaardig partnerschap vooralsnog ontbreekt. Bij het gebruik van de decentralisatie-uitkering komt de medeverantwoordelijkheid van het Rijk niet goed tot uitdrukking. Terwijl de decentrale overheden bij het gebruik van een specifieke uitkering, het enige alternatief, formeel in een verantwoordingsrelatie ten opzichte van het Rijk komen te staan. Door de ministeries van BZK en Financiën wordt daarom momenteel gewerkt aan een nieuw uitkeringstype, *“waarmee het beter mogelijk is om als Rijk in partnerschap afspraken te maken met gemeenten en/of provincies bij regionaal, gebiedsgericht werken en hieraan ook een financiële bijdrage te verstrekken”* (Ministerie van LNV 2020, p. 3).

Tot slot speelt ook onduidelijkheid over wat het Rijk en regionale partijen van elkaar kunnen verwachten een rol bij hoe dit uitgangspunt in de praktijk uitwerkt. Zo gaven enkele regionale vertegenwoordigers van de door ons onderzochte Regio Deals aan dat zij graag een grotere inhoudelijke betrokkenheid van de vakdepartementen bij de uitvoering zouden zien, en dat de betrokkenheid in hun beleving nu in veel gevallen beperkt blijft tot ‘afstemmen’ in plaats van daadwerkelijk ‘samenwerken’. Ook hadden regionale partijen bij aanvang van hun Regio Deal het idee dat er meer ruimte zou zijn voor experimenteeruimte in wet- en regelgeving dan in de praktijk het geval was. Het was niet altijd duidelijk wat de overwegingen waren van het Rijk om in sommige gevallen deze niet ruimte niet te bieden. Hier kunnen goede redenen voor zijn, zoals ongewenste gevolgen die het bieden van deze ruimte heeft voor gebieden buiten de Regio Deal. Omgekeerd is er ook vanuit de vakdepartementen behoefte aan meer duidelijkheid vanuit de regionale partijen over de mogelijkheden voor het Rijk om bij te dragen (zie ook Lysias Advies 2020 en Kunseler et al. 2022).

## 6.4 Reflecties

De bestaande wettelijke kaders die de verdeling van bevoegdheden en uitvoering van taken over verschillende bestuurslagen regelen, zijn van invloed op het in de praktijk realiseren van het beoogde gelijkwaardig samenwerken door het Rijk en decentrale overheden in de Regio Deals. Tegelijkertijd is het van belang dat de ‘gelijkwaardigheid’ waarnaar gestreefd wordt, niet wordt verward met ‘gelijkheid’. Voor het effectief aanpakken van regionale opgaven is het niet zozeer nodig dat elke bestuurslaag een *gelijke* bijdrage aan de aanpak levert, maar dat zij ieder een *eigen* bijdrage leveren op het terrein waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De meerwaarde van gezamenlijk werken aan opgaven door verschillende bestuurslagen zit juist in het benutten van elkaars complementariteiten; ieder biedt een ander deel van de oplossing.

In de bestaande bestuurlijke en financiële verhoudingen in Nederland is van oudsher een hiërarchie

ingebouwd die het in de Regio Deals beoogde gelijkwaardig samenwerken van verschillende bestuurslagen in sommige opzichten belemmert. Dit betekent echter niet dat de hiërarchie zondermeer los moet worden gelaten. Er zijn goede redenen om, zoals ook in het onderzochte Regio Deal-beleid het geval is, de decentrale overheden de lead te geven bij het identificeren van de opgave en aanpak. Het bevorderen van de brede welvaart in *hun* regio behoort immers tot de kernopdracht van deze overheden en zij hebben de meeste kennis van de regionale situatie en context die van belang is voor de aanpak van de opgave. Tegelijkertijd is het logisch dat het Rijk zelf de afweging maakt aan welke regionale opgaven zij gaat bijdragen en of er eventueel bijgestuurd moet worden op bovenregionale effecten.

Het is wel van belang dat de rolverdeling tussen de verschillende bestuurslagen steeds helder is belegd (zie Evenhuis et al. 2020, hoofdstuk 9; Studiegroep IFV 2020). Uit het casusonderzoek blijkt dat deze weliswaar duidelijk is in de procedure bij het komen tot een Regio Deal, maar dat bij de uitvoering onduidelijkheid bestaat over wat beide partijen van elkaar kunnen verwachten. De beslissing om in de Regio Deals zowel aan rijks- als regiozijde personen aan te wijzen die functioneren als algemeen aanspreekpunt heeft het weliswaar makkelijker gemaakt voor beide partijen om de juiste persoon te vinden, maar dit is niet voldoende. Het samen aanpakken van regionale opgaven vraagt om coördinatie en afstemming van de inzet van alle benodigde partijen inclusief de verschillende vakdepartementen van het Rijk (zie ook hoofdstuk 8).

Het Rijk kan haar bijdrage in toekomstig beleid vergroten door niet alleen mee te werken aan de aanpak van opgaven *binnen* de regio, maar door ook aandacht te besteden aan de coördinatie van de aanpak *tussen* regio's. Dat kan op verschillende manieren. Enerzijds door oog te hebben voor waar interregionale effecten vragen om bovenregionale afstemming en keuzes te maken in welke effecten aanvaardbaar zijn op nationaal niveau (zie ook hoofdstuk 4). Anderzijds door kennisdeling tussen regio's verder te stimuleren, om zo sneller en efficiënter tot een oplossing voor de regionale opgaven te komen. In het huidige Regio Deal-beleid zijn al stappen gezet in het delen van ervaringen tussen Deals. Zo worden er door het RD Governance Consortium zogenoemde Regio Labs georganiseerd waar regionale partijen opgedane ervaringen op het gebied van samenwerking kunnen delen, heeft het PBL meerdere workshops georganiseerd in het kader van het onderzoeksprogramma waar deze studie ook onderdeel van uitmaakt (zie kader 1), en organiseert het ministerie van LNV regelmatig evenementen waarin kennisdelen centraal staat en kunnen op de website 'Kracht van de Regio' inzichten worden gedeeld. Echter, uit het casusonderzoek bleek dat inzichten die ook relevant zijn voor andere Deals of andere regio's niet automatisch worden gedeeld. Dat gebeurde bijvoorbeeld niet toen de Regio Deal Achterhoek ontdekte dat het handiger is om via een cascadereregeling staatssteun aan te vragen voor projecten waarbij alleen subsidie aan de uitvoerende partijen verstrekt mag worden mits dit is goedgekeurd door de Europese Commissie. Daarnaast zou in toekomstig beleid ook structureler ingezet kunnen worden op het delen van inzichten in wat werkt bij de aanpak van opgaven, in zoverre dat kan gegeven de verschillen in regionale omstandigheden (zie ook Weterings & Verwoerd 2020).

Tot slot is er enige spanning als gevolg van de lange termijn waarop de ambities in de Regio Deals zich richten (veelal 2030) en de korte looptijd van de Regio Deals (maximaal 5 jaar). Hoewel het Rijk altijd duidelijk is geweest over de duur van haar bijdrage, sluit de gekozen duur niet aan bij wat nodig is om de ambities te kunnen realiseren. Het gezamenlijk aanpakken van regionale opgaven betekent ook dat beide bestuurslagen op elkaars inzet kunnen rekenen voor de volledige duur die de aanpak van de opgave vraagt.

## 7 Samenwerking: multi-actor

### 7.1 Uitgangspunt van het Rijk

*“Als we samen optrekken als overheden, en daarbij ook verbindingen maken met bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties, zijn we effectiever in het oppakken van onze maatschappelijke opgaven.”* (Brief van de Minister van LNV d.d. 19 februari 2018, Kamerstuk 29697, nr. 37, p. 4).

Het Rijk gaat ervan uit dat voor het aanpakken van de brede welvaartsopgaven in de regio het betrekken van andere partijen dan overheden van belang is. In het vervolg van dit hoofdstuk noemen we die partijen ‘niet-overheidspartijen’; daaronder verstaan we ook semipublieke organisaties zoals onderwijsinstellingen of woningcorporaties. Het Rijk hoopt dat de Regio Deal een middel is om ook inspanningen van niet-overheidspartijen te mobiliseren bij de aanpak van regionale bredewelvaartsopgaven (Brief van de Minister van LNV d.d. 8 juni 2018, Kamerstuk 29697, nr. 48). In het afwegingskader voor de tweede tranche Regio Deals geeft het Rijk aan dat er bij voorkeur in triplehelix verband wordt gewerkt. Dat wil zeggen dat de overheid, het bedrijfsleven en kennisinstellingen samen optrekken bij de aanpak van de regionale bredewelvaartsopgave, eventueel aangevuld met maatschappelijke organisaties.

### 7.2 Hoe gaat dit in de praktijk?

De Regio Deals worden op bestuurlijk niveau gesloten en bevatten afspraken tussen bestuurslagen over een beleidsprogramma voor de aanpak van een regionale bredewelvaartsopgave, evenals de bekostiging daarvan. Alle Regio Deals dan ook zijn ondertekend door de betrokken overheden, al dan niet via een vertegenwoordigend openbaar lichaam in het kader van intergemeentelijke samenwerking. Ook al gaat het om een bestuursovereenkomst, er zijn ook Regio Deals die door niet-overheidspartijen zijn ondertekend. In de vier door ons geanalyseerde casussen is dat laatste het geval in Foodvalley waar LTO-Noord de Regio Deal heeft medeondertekend en in de Achterhoek waar één van de ondertekenaars de Achterhoek Board is die ook niet-overheidspartijen vertegenwoordigt.

Ook in de andere casussen zijn niet-overheidspartijen betrokken, maar hun betrokkenheid is op een andere manier geregeld dan via ondertekening van de Regio Deal. En ook in Foodvalley en de Achterhoek zijn er nog andere niet-overheidspartijen betrokken dan de ondertekenaars van de Regio Deal (zie kader 5 voor een overzicht). In drie van de door ons geanalyseerde Regio Deals leveren niet-overheidspartijen ook een financiële bijdrage aan de realisatie van het beleidsprogramma (de Achterhoek, Foodvalley en Zuid- en Oost-Drenthe).

Hoe de betrokkenheid van niet-overheidspartijen is vormgegeven, verschilt tussen de casussen. In een aantal gevallen zijn niet-overheidspartijen op strategisch niveau betrokken bij de Regio Deal en zijn de verhoudingen tussen overheden en niet-overheidspartijen ook op dat niveau geformaliseerd. Dit is bijvoorbeeld het geval voor Foodvalley, waar een deel van de niet-overheidspartijen een samenwerkingsovereenkomst heeft ondertekend, alsook voor zowel de Achterhoek als de pijler ‘Werken’ binnen Zuid- en Oost-Drenthe, waar de onderlinge verhoudingen geregeld zijn via een triple helix verband. In Den Haag Zuidwest en in de pijlers ‘Wonen’ en ‘Welzijn’ van Zuid- en Oost-Drenthe zijn niet-overheidspartijen alleen betrokken bij de uitvoering van het beleid. Daarnaast



worden in Den Haag Zuidwest en de Achterhoek bewoners en maatschappelijke organisaties betrokken in een adviserende en informerende rol via consultaties of panels. In de praktijk kan er dus een mengvorm zijn van verschillende typen van betrokkenheid voor verschillende niet-overheidspartijen.

#### **5. Betrokkenheid van niet-overheidspartijen in de vier casussen**

De Regio Deal de Achterhoek is ondertekend door de ministeries van LNV, BZK, V&J, OC&W, EZK, I&W, en BZK, de provincie Gelderland en de Regio Achterhoek (in de persoon van de burgemeester van Doetinchem, voorzitter van de samenwerkingsregeling Regio Achterhoek en tevens voorzitter van de Achterhoek Board). In de Achterhoek Board zijn ondernemersorganisaties (zoals VNO-NCW en SIKa), onderwijsinstellingen en andere semipublieke organisaties (woningcorporaties en zorginstellingen) vertegenwoordigd. Zij zijn dus betrokken bij zowel de uitwerking als de uitvoering van de Regio Deal. Daarnaast worden niet-overheidspartijen ook betrokken bij de invulling van de aanpak. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties worden gevraagd om hun ideeën voor projecten voor te leggen. Thematafels en Achterhoek Board adviseren vervolgens, op basis van vooraf vastgestelde criteria, aan welke projecten budget kan worden toegekend. De formele toekenning loopt via de Regio Achterhoek.

De Regio Deal Den Haag Zuidwest werd ondertekend door de ministers van LNV, BZK, SZW, J&V, OC&W, EZK en de wethouder Economie, Sport, en Buitenruimte van de gemeente Den Haag. In deze Regio Deal is een rol als adviseur en in de uitvoering voorzien voor lokale partijen die de Regio Deal niet ondertekenden, zoals bewoners, lokale ondernemers, maatschappelijke partners en de politie.

De Regio Deal Foodvalley is ondertekend door de ministeries van LNV, BZK, EZK, VWS, I&W, de Regio Foodvalley, de Provincie Gelderland, de Provincie Utrecht, LTO Noord en Waterschap Vallei en Veluwe. De Regio Foodvalley vertegenwoordigt acht gemeenten. De betrokken decentrale overheden (acht gemeenten, twee provincies en één waterschap) hebben met lokale samenwerkingspartners (LTO Noord, de Universiteit Utrecht, Wageningen University, Stichting Wageningen Research en VNO-NCW Midden) een aanvullende samenwerkingsovereenkomst afgesloten, waarin nadere afspraken zijn gemaakt over hun inzet binnen de Regio Deal. Sommige partijen brengen ook financiële middelen in. Hoewel de meeste niet-overheidspartijen de Regio Deal zelf niet hebben ondertekend, hebben zij wel een stevige rol in de uitwerking en uitvoering. Zo zijn de Universiteit Utrecht en Wageningen University & Research penvoerder van twee van de in totaal drie sporen van de Regio Deal Foodvalley.

De Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe is ondertekend door de ministeries van LNV, BZK, OC&W, VWS, EZK, de provincie Drenthe, en de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, Hoogenveen en de gemeente Hardenberg die is gelegen in de provincie Overijssel. In deze Regio Deal zijn vertegenwoordigers van regionale onderwijsinstellingen en ondernemers betrokken in de ontwikkeling van en besluitvorming over activiteiten binnen de pijler 'Werken'. In de twee andere pijlers ('Wonen' en 'Welzijn') zijn niet-overheidspartijen echter niet op eenzelfde manier betrokken bij de uitwerking van het beleid. Maar de uitvoering van het beleid in deze twee pijlers gebeurt wel deels door woningcorporaties, onderwijsinstellingen en zorg- en welzijnsinstellingen.

De niet-overheidspartijen waarmee regionale overheden op strategisch niveau samenwerken in de Regio Deal de Achterhoek, zijn partijen waarmee al eerder een samenwerkingsverband is aangegaan. In die regio is na de economische crisis van 2008 besloten dat een multi-actorsamenwerking noodzakelijk was om de opgaven waar de regio mee worstelde aan te pakken en werd de Achterhoek Visie en Agenda opgesteld (eerst voor 2020 en later voor 2030). Respondenten geven aan dat

de Regio Deal bewust is gekoppeld aan deze al bestaande multi-actorsamenwerking. Zo kon worden voortgebouwd op een reeds goed lopend samenwerkingsverband en kwamen er extra middelen beschikbaar die als een katalysator of vliegwiel werken voor de aanpak van de bredewelvaartsopgaven die spelen in de regio.

Ook in Zuid- en Oost-Drenthe werd al via een triple helix constructie samengewerkt in het kader van de Dutch Techzone. Ook waren daar woningcorporaties al eerder betrokken bij regionaal beleid gericht op anticipatie op demografische veranderingen en bevolkingsdaling. Naar aanleiding van de Regio Deal zijn nieuwe niet-overheidspartijen aan de samenwerking toegevoegd, met name voor de uitvoering van het beleid, zoals zorg- en welzijnsorganisaties.

Bij de Regio Deal Foodvalley is de samenwerking in het kader van de Regio Foodvalley uitgebreid met het Waterschap Vallei en Veluwe en een aantal niet-overheidspartijen, namelijk LTO Noord, de Universiteit Utrecht, Wageningen University en Research, en VNO-NCW Midden. In Foodvalley droeg het toevoegen van nieuwe samenwerkingspartners aan deze lopende samenwerkingsverbanden bij aan het ontstaan van enige vertraging in het moment waarop de uitvoering kan worden gestart, omdat de nieuwe governancestructuur eerst uitgewerkt moest worden.

In de Regio Deal Den Haag Zuidwest was er geen sprake van een al eerder bestaand, geformaliseerd samenwerkingsverband met niet-overheden. Lokale ondernemers, maatschappelijke organisaties en bewoners worden wel betrokken bij de uitvoering van deze Regio Deal.

## 7.3 Welke factoren spelen een rol?

Welke niet-overheidspartijen betrokken zijn bij de Regio Deals lijkt voor een belangrijk deel ingegeven door wat noodzakelijk wordt geacht om de regionale opgave aan te pakken. Zo was de problematiek als gevolg van de financiële crisis in 2008 de aanleiding voor partijen in de Achterhoek om de handen ineen te slaan. En is in de Regio Deal Foodvalley besloten om naast de provincies Gelderland en Utrecht en het Waterschap Vallei en Veluwe, ook de Universiteit Utrecht, Wageningen University en Research, LTO Noord en VNO-NCW Midden toe te voegen als partners aan de al langer bestaande gemeentelijke samenwerking om de voedsel- en landbouwtransitie inhoudelijk te voeden. In de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe is samenwerking gezocht met Hogeschool NHL Stenden en regionale zorgaanbieders ten behoeve van het opzetten van flexibele deeltijd HBO-Verpleegkunde-opleiding om zo het welzijn in de regio te vergroten via een groter aanbod van verpleegkundigen.

Op basis van het casuonderzoek is niet te zeggen of de verschillende wijzen waarop niet-overheidspartijen worden betrokken komt omdat de opgave in de verschillende Regio Deals om een andere rol en inzet van deze partijen vraagt. Ook andere overwegingen lijken een rol te spelen. Naast een voorkeur voor continuïteit en bestending van al lopende samenwerkingsverbanden, lijkt het ook af te hangen van verschillen in ideeën over hoe niet-overheidspartijen het beste kunnen worden betrokken bij de aanpak van de regionale bredewelvaartsopgave (strategisch of alleen operationeel) en kunnen bijdragen aan het vormgeven van de aanpak (zoals door ze te vragen zelf voorstellen in te dienen voor projecten).

Het verloop van de samenwerking wordt beïnvloed door verschillen in de bestaande werkwijzen en structuren van overheden en die van niet-overheidspartijen, maar ook van niet-overheidspartijen onderling. Overheidsinstellingen hebben andere belangen en daaruit volgende behoeften en

plichten (bijvoorbeeld ten aanzien van het vastleggen en openbaar maken van informatie) dan kennisinstellingen of bedrijven. Dit speelt bijvoorbeeld binnen de pijler 'Werken' van de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe, waarin naast overheden, ook ondernemers en onderwijsinstellingen zijn vertegenwoordigd. De ondernemers zijn meer resultaat-georiënteerd, en willen sneller vooruit dan de overheden soms kunnen. Maar ook tussen de niet-overheidspartijen onderling verschillen belangen, werkwijzen en structuren. Zo worden in Foodvalley pilotprojecten uitgevoerd waarin agrariërs in samenwerking met kennisinstellingen innovaties doorvoeren in hun bedrijfsvoering. De behoefte van de agrariërs om snel zicht te hebben op de resultaten hiervan staat op gespannen voet met de behoefte van onderzoekers om de onderzoeksresultaten te valideren met behulp van herhaling en controlegroepen. Respondenten geven aan dat de verschillende partijen elkaar tegelijkertijd ook scherp houden en dat ze door onderlinge discussies elkaar beter leren te begrijpen.

## 7.4 Reflecties

Op basis van dit casuonderzoek kunnen we niet beoordelen welke niet-overheidspartijen gezien de opgaven in elk van de casussen wel of niet betrokken hadden moeten worden en wanneer. Wel geldt in algemene zin dat – in overeenstemming met het principe van opgavegericht beleid - de keuzes voor het betrekken van niet-overheidspartijen volgen uit de opgave: van wie is er inzet nodig om de opgave aan te pakken? Dit betekent dat eerst de opgave scherp moet zijn, voordat kan worden bepaald welke niet-overheidspartijen moeten worden betrokken. Vooraf ingegeven voorkeuren voor het samenwerken met bepaalde niet-overheidspartijen, zowel van het Rijk als van regionale partijen, passen daar niet bij. Niet elke opgave vraagt immers om de inzet van dezelfde partijen en het kan ook voorkomen dat voor de aanpak van een opgave geen inzet van niet-overheidspartijen nodig is. Dit betekent ook dat het voortbouwen op reeds bestaande samenwerkingsverbanden tussen regionale partijen op gespannen voet kan staan met opgavegericht werken. Hoewel het benutten van goedlopende samenwerkingen kan helpen om snel tot overeenstemming te komen over elkaars rol en bijdragen, bestaat dan het risico dat er onvoldoende wordt heroverwogen van wie er inzet nodig is gezien de opgave. Net als voor de samenwerking tussen decentrale overheden (zie paragraaf 5.4), geldt ook voor de samenwerking met niet-overheidspartijen dat het betrekken van partijen van wie geen inzet nodig is de effectiviteit en efficiëntie van beleid in de weg kan staan.

Als de aanpak een opgave wel vraagt om samenwerking met niet-overheidspartijen dan is het belangrijk dat voor alle partijen duidelijk is wat het belang is van elke partij om mee te werken en het maken van expliciete afspraken over ieders rollen en verantwoordelijkheden. Dat vergroot het onderling begrip en voorkomt problemen in de uitvoering.

## 8 Integrale aanpak

### 8.1 Uitgangspunt van het Rijk

*“Het kabinet wil samen met (publieke en private) partners regionaal een geïntegreerde aanpak bewerkstelligen van economische, sociale en ecologische opgaven die dáár spelen.”* (Brief van de Minister van LNV, d.d. 8 juni 2018, Kamerstuk 29697, nr. 48, p. 2).

Het Rijk gaat ervan uit dat om de brede welvaart in de regio te bevorderen, een integrale aanpak noodzakelijk is. In het afwegingskader voor de tweede tranche Regio Deals heeft het Rijk dit uitgangspunt nader gespecificeerd als *“een aanpak die bestaat uit een aantal verschillende, samenhangende pijlers”* (Staatscourant 2018, nr. 32735, 8 juni 2018).

### 8.2 Hoe gaat dit in de praktijk?

In alle door ons geanalyseerde casussen is het beleidsprogramma opgesplitst in verschillende zogenoemde pijlers of sporen (zie kader 6). De mate waarin en de wijze waarop de pijlers of sporen met elkaar samenhangen, verschilt tussen de vier onderzochte Regio Deals. In Den Haag Zuidwest is elke pijler gericht op een ander aspect van brede welvaart en is op hoofdlijnen benoemd hoe deze met elkaar zijn verbonden. Ook in Foodvalley is expliciet benoemd hoe de drie sporen op elkaar ingrijpen. Daar gaat het echter niet om een samenhang tussen verschillende aspecten van brede welvaart, maar om het zorgen voor een goede verbinding tussen het onderzoekspoor en de sporen waarin de landbouw- en voedingstransities in de praktijk worden vormgegeven. In de Achterhoek is sprake van een vergelijkbare opzet als in Foodvalley; daar is de pijler ‘smart governance’ ondersteunend aan de andere twee inhoudelijke pijlers. In Zuid- en Oost-Drenthe is de samenhang tussen de drie pijlers niet expliciet benoemd, behalve via een aantal mogelijke cross-overs.

Zowel in de uitwerking als de uitvoering van de door ons geanalyseerde Regio Deals ligt de focus veelal op het projectniveau en is er minder oog voor de samenhang tussen de binnen de projecten uitgevoerde beleidsacties op programmaniveau. Uit het casuonderzoek blijkt dat projectleiders en pijlertrekkers zich vooral inzetten op het zo goed en efficiënt mogelijk behalen van de eigen doelstellingen en afgesproken resultaten, maar daarbij beperkt oog hebben voor de interactie tussen projecten of pijlers. Bij een aantal van de onderzochte Regio Deals gaven respondenten die direct betrokken zijn bij de uitvoering van projecten aan niet goed op de hoogte te zijn van wat er in andere sporen of pijlers gebeurt.

In de Regio Deals Achterhoek en Den Haag Zuidwest wordt de focus op projectniveau verder versterkt door de wijze waarop de aanpak tot stand komt. Ook maatschappelijke organisaties en (sociale) ondernemers kunnen daar voorstellen voor projecten indienen. De achterliggende gedachte is dat zo wordt aangesloten bij wat er leeft in de regio, en er projecten worden gestart waar ook energie en draagvlak voor is. Het bemoeilijkt echter het komen tot een samenhangende aanpak. In beide Regio Deals zijn wel stappen gezet om de samenhang te bewaken. In de Regio Deal Achterhoek toetsen de zogenoemde Thematafels of het projectidee past binnen de Regio Deal-ambitie (op basis van zaken als bijdrage aan de opgave, doelmatigheid, doeltreffendheid, draagvlak, aansluiting op de resultaten uit het inwonerspanel en zicht op cofinanciering). Ook gebruikt de Achterhoek Board een matrix waarin gekeken wordt hoe elk project bijdraagt aan de verschillende doelen,

en of er genoeg initiatieven zijn om elk van de doelen te kunnen behalen. In de Regio Deal Den Haag Zuidwest worden alle projectvoorstellen getoetst op de aansluiting bij de doelstelling en is het een pré wanneer voorstellen bijdragen aan de integraliteit van de aanpak doordat ze de samenhang tussen de pijlers versterken.

## **6. De onderscheiden onderdelen in de beleidsprogramma's en hun samenhang**

In de Regio Deal Den Haag Zuidwest zijn er drie pijlers, en is de inhoudelijke samenhang tussen deze pijlers expliciet benoemd. Pijler 1 ('Samenleving & Participatie', in combinatie met 'Veiligheid') moet de fundering leggen voor pijler 2 ('Vitale inwoners'), welke vervolgens de basis vormt voor pijler 3 ('Activeren leren en werken').

In de Regio Deal Foodvalley worden drie sporen onderscheiden. Ook hier is het de bedoeling dat deze sporen op elkaar ingrijpen. De inrichting van de onderzoeks- en proeffaciliteiten in spoor 3 ('Kennis & Innovatie') wordt mede bepaald op basis van wat nodig is voor de projecten uit sporen 1 en 2 ('Transitie landbouw' respectievelijk 'Voeding & gezondheid'). Andersom zouden de innovaties die binnen spoor 3 kansrijk lijken in de praktijk van spoor 1 en 2 getest kunnen worden.

In de Regio Deal de Achterhoek zijn er drie pijlers: 'Smart Economy', 'Smart Living' en 'Smart Governance'. De laatste pijler richt zich op de verdere ontwikkeling van de nieuwe regionale samenwerkingsstructuur, waarbij vooral de monitoring van de resultaten van de Regio Deal en grensoverschrijdende samenwerking met regio's in Duitsland belangrijke aandachtspunten zijn. De nieuwe structuur moet zorgen voor een efficiënte sturing van de verschillende transities die voorzien zijn in de twee inhoudelijke pijlers 'Smart Economy' en 'Smart Living'.

Ook de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe bestaat uit drie pijlers: 'Werken', 'Wonen' en 'Welzijn'. In de Dealttekst wordt niet aangegeven wat de inhoudelijke samenhang is tussen deze drie pijlers. Wel wordt aangegeven dat er wordt gestreefd naar een versnelde positieve ontwikkeling van de regionale situatie op verschillende vlakken (economisch, onderwijs, wonen en zorg-, onderwijs- en welzijnsvoorzieningen) door een integrale aanpak vanuit verschillende beleidsterreinen langs de drie pijlers. Daarnaast worden verschillende cross-overs tussen de projecten in elk van de drie pijlers benoemd.

Uit de interviews kwam naar voren dat de betrokkenen het bewerkstelligen van inhoudelijke samenhang binnen hun Regio Deal als een uitdaging zien. In elke casus wordt op verschillende manieren geprobeerd om dit na het sluiten van de Regio Deal alsnog voor elkaar te krijgen. In twee casussen is bijvoorbeeld het streven om toch nog nader uit te werken wat de overkoepelende ambities zijn en hoe de voorgenomen acties hieraan bijdragen. In de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe is dit direct na het afsluiten van de Regio Deal gedaan, maar wel voor elke pijler afzonderlijk. Respondenten gaven aan dat elk van de pijlers in deze Regio Deal zich op dusdanig andere opgaven richt, dat de noodzaak tot inhoudelijke afstemming tussen de pijlers beperkt wordt gevoeld. In Foodvalley staat in het monitoringsplan dat het streven is om een link te leggen tussen de prestaties van de ingezette acties (de zogenoemde *output*), de directe effecten van deze acties (*outcome*) en de veranderingen in de maatschappij (*impact*).

Daarnaast zijn in Zuid- en Oost-Drenthe en de Achterhoek in aanvulling op de bestaande pijlers een aantal mogelijke cross-overs tussen de verschillende pijlers benoemd. Dit zijn overkoepelende thema's die een rol spelen in elk van de pijlers. In Zuid- en Oost-Drenthe gaat het bijvoorbeeld om

cross-overs tussen de arbeidsmarkt en zorg via de flexibele HBO-Verpleegkunde-opleiding, of de investeringen in het aanpassen van woningen en het langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen van mensen. In de Achterhoek zijn cross-overs tussen de pijlers geïdentificeerd op het gebied van onder andere gezondheid en arbeidsmarkt, energietransitie en mobiliteit, open innovatie en maak-industrie, en in algemene zin bij grensoverschrijdende samenwerking.

Tot slot wordt de samenhang ook gestimuleerd via de organisatie van de Regio Deal. Zo worden in de Achterhoek sommige projecten bewust ondergebracht bij meerdere Thematafels, zodat deze door verschillende partijen worden beoordeeld en zodoende op elkaar afgestemd worden. In Zuid- en Oost-Drenthe en Den Haag Zuidwest nemen personen die betrokken zijn bij de aansturing en ontwikkeling van een pijler ook deel aan overleggen in het kader van andere pijlers, waardoor ze weten wat er speelt en zelf verbindingen kunnen leggen. Ook is in Zuid- en Oost-Drenthe een informele pijler 'Samenwerken en Lerende Regio' aan de Regio Deal toegevoegd. Die pijler richt zich vooral op het verbeteren van de manier van samenwerken tussen de betrokken partijen in de Regio Deal, maar besteedt ook aandacht aan mogelijke cross-overs tussen de pijlers en het bestendigen van inzichten die gaandeweg worden opgedaan. In Foodvalley tot slot heeft de programmamanager die is aangesteld nadat de Regio Deal is gesloten, expliciet als opdracht meegekregen de inhoudelijke verbinding binnen het beleidsprogramma te vergroten.

## 8.3 Welke factoren spelen een rol?

Uit het casuonderzoek komen een aantal factoren naar voren die een rol spelen bij het moeizaam tot stand komen van de integraliteit in de aanpak binnen de Regio Deals. Ten eerste speelt de tijdsdruk bij het komen tot een Regio Deal en de uitvoering ervan een rol. Door de korte looptijd van de Regio Deals voelden de betrokken partijen sterk de drang om snel aan de slag te gaan met de uitvoering. Hierdoor is er beperkt de tijd genomen voor de beleidsvorming. In de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe is bijvoorbeeld de uitvoering van de eerste projecten al in gang gezet voordat deze helemaal waren uitontwikkeld en getoetst waren aan de ambities en doelen. De respondenten gaven aan dat het beeld bestond dat dit nodig was om geen tijd te verliezen, gegeven de beperkte looptijd van de Regio Deal en het belang van het vasthouden van het momentum dat was opgebouwd tussen de betrokken partijen bij het opstellen van de Regio Deal.

De korte looptijd van de Regio Deals leidde er ook toe dat bij de uitwerking van de voorstellen tot een Regio Deal de nadruk vooral lag op het maken van afspraken over prestaties van acties die nog binnen de looptijd van de Regio Deal zichtbaar zouden zijn. Dit heeft er mogelijk toe geleid dat er bij de uitwerking van de voorstellen minder aandacht is besteed aan het nader concretiseren van de programma-ambitie. Die ambities zijn vooral in algemene en abstracte termen geformuleerd, terwijl duidelijkheid over waar naartoe wordt gewerkt van groot belang is om te komen tot een samenhangende aanpak (zie ook Verwoerd et al. 2022). Ook zijn het brede ambities (zie hoofdstuk 3) waardoor de prestaties waarover afspraken zijn gemaakt sterk uiteenlopen.

Het niveau waarop afspraken zijn gemaakt over de te realiseren prestaties van beleidsacties, leidt ertoe dat ook bij het meten en rapporteren van de voortgang van de Regio Deal de focus vooral ligt op projectniveau en niet zo zeer op of deze bijdragen aan de programma-ambitie. In het casuonderzoek gaven respondenten aan dat zij verwachtten dat de (potentiële) verbanden tussen projecten en tussen de pijlers gaandeweg duidelijk zullen worden via de monitoring van de voortgang. In de Regio Deals is ook veel aandacht voor het jaarlijks meten van de voortgang en die voortgang wordt vervolgens ook door alle betrokken partijen besproken, zoals is vastgelegd in artikel 7 in de

Dealtekst. Echter, ook in dat artikel is afgesproken om de voortgang op de prestaties van acties te meten. Hierdoor ontbreekt een reflectie op of wat tot dan toe is behaald genoeg is om uiteindelijk de overkoepelende programma-ambitie te realiseren (zie ook Verwoerd et al. 2022).

Tot slot belemmert de traditionele, sectorale organisatie van overheidsorganisaties de afstemming tussen beleidsacties vanuit de verschillende sectoren. Het verdelen van het programma in sectorale pijlers, of in sectorale werkpakketten binnen die pijlers, sluit beter aan op de bestaande institutionele context van de betrokken overheden, waarin de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en begrotingen hoofdzakelijk via sectorale lijnen plaatsvindt. Ook de uitvoering van projecten wordt vaak belegd bij bestaande organisaties of afdelingen (qua capaciteit en eindverantwoordelijkheid), die hoofdzakelijk sectoraal werken. Het sectoraal uitvoeren van de aanpak is geen probleem, maar het is wel noodzakelijk dat de sectoraal ingestoken beleidsacties op elkaar zijn afgestemd zodat ze gezamenlijk bijdragen aan het realiseren van de overkoepelende programma-ambitie. In de casussen komt naar voren dat die afstemming niet altijd goed verloopt. Zo verloopt de afstemming tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente Den Haag soms moeizaam, ook al zijn ze allemaal betrokken bij de Regio Deal Den Haag Zuidwest. Hetzelfde geldt voor de afstemming tussen de vakdepartementen die niet allemaal even betrokken zijn (zie ook Lysias Advies 2020).

## 8.4 Reflecties

De integrale aanpak van de regionale opgaven die wordt beoogd in de Regio Deals, krijgt in de praktijk vooral vorm via een multisectorale uitvoering. Dat hoeft geen probleem te zijn. Het is niet nodig om alles met alles te verbinden in de uitvoering van het beleidsprogramma, en in veel gevallen ook niet gewenst. Vele (onduidelijke) afhankelijkheden tussen beleidsacties kunnen de uitvoering sterk vertragen en zelfs tot een patstelling leiden. Dat kan de effectiviteit en efficiëntie van het beleid verminderen. In de uitvoering kan het benutten van (sectorale) grenzen helpen om de complexiteit van (beleids-)processen hanteerbaar te houden, en taken en verantwoordelijkheden duidelijk te verdelen (zie ook Van Broekhoven 2020).

Het is echter wel van belang dat alle beleidsacties binnen het beleidsprogramma hetzelfde einddoel hebben en zowel inhoudelijk als volgordelijk op elkaar zijn afgestemd. Dit voorkomt dat acties elkaar onbedoeld tegenwerken omdat ze tegengestelde doelen nastreven, of dat er onvoldoende zicht is op welke acties afhankelijk van elkaar zijn. Om te komen tot een inhoudelijk samenhangende aanpak is het daarom van belang dat de programma-ambitie gedurende de beleidsvorming helder wordt afgebakend. Zoals in kader 4 is toegelicht vraagt dit bij het bevorderen van brede welvaart om een sectoroverstijgende, integrale afweging die resulteert in duidelijke keuzes in welke aspecten van brede welvaart vooral van belang worden gevonden voor het welzijn van de inwoners en ten koste van wat dit mag gaan. Zodra die keuzes expliciet zijn gemaakt en duidelijk is hoe de huidige situatie verschilt van de gewenste situatie, kan worden uitgewerkt welke beleidsacties nodig zijn om de gewenste verandering in brede welvaart te realiseren en hoe die acties met elkaar samenhangen (zie Weterings et al. 2021b).

Als dit duidelijk is, dan kan de *uitvoering* van de acties wel - waar mogelijk - via sectorale lijnen worden ingericht. Een integrale aanpak betekent dus niet dat bij de uitvoering van elke beleidsactie meerdere sectoren betrokken zijn, maar wel dat de acties van verschillende sectoren op elkaar zijn afgestemd en hetzelfde einddoel hebben.

Het is belangrijk om de inhoudelijke samenhang in de aanpak al tijdens de beleidsvormgeving uit te werken, zodat bij aanvang van de uitvoering voor alle betrokken partijen duidelijk is wie waaraan werkt en hoe die activiteiten samenhangen met de eigen inzet. Als eenmaal begonnen is met de uitvoering en de middelen al zijn toegekend aan de verschillende activiteiten, is het niet meer goed mogelijk om alsnog de inhoudelijke samenhang tussen acties te vergroten.

Daarnaast kan het behulpzaam zijn om het beleidsprogramma zo te organiseren dat er ook na de beleidsvorming voldoende aandacht blijft voor de inhoudelijke samenhang binnen het programma. Dit kan bijvoorbeeld door gedurende de uitvoering te reflecteren op het verloop van de uitvoering op Regio Dealniveau en – samen met alle betrokken partijen – stil te staan bij de vraag of, als niet alle projecten verlopen zoals bij aanvang verwacht, er aanpassingen in het programma nodig zijn om de ambitie van de Regio Deal alsnog te kunnen realiseren (zie Weterings & Verwoerd 2020 en Verwoerd et al. 2022 voor een reflectie op de vier casussen). Echter, dit werkt alleen als er al in de beleidsvorming voldoende is doordacht hoe alle projecten in het programma met elkaar samenhangen bij het aanpakken van de regionale bredewelvaartsopgave, en niet als hier pas aandacht voor is in de uitvoering zoals in sommige van de casussen.



## 9 Overkoepelende blik op de uitgangspunten

Zoals we in hoofdstuk 1 hebben toegelicht, beoogt het Rijk met het Regio Deal-beleid te komen tot een verschuiving in de inhoudelijke focus in het regionaal beleid (van economische ontwikkeling naar het bevorderen brede welvaart) en een manier van werken waarbij de opgave uit de regio komt en die opgave leidend is voor de beleidsopzet. In dit laatste hoofdstuk staan we stil bij de vraag of de uitgangspunten die het Rijk heeft geformuleerd voor de uitwerking van het Regio Deal-beleid genoeg houvast bieden bij het daadwerkelijk realiseren van deze accentverschuivingen van het regionaal beleid, zowel tijdens de uitwerking van de Regio Deal als bij het tot uitvoer brengen van de Regio Deal in de eerste periode na het afsluiten.

De uitgangspunten hebben het Rijk in staat gesteld om de focus van het regionaal (ontwikkelings-)beleid te verbreden tot ook niet-economische opgaven en het beleid aan te laten sluiten op regio-specifieke omstandigheden. Door regionale partijen het initiatief te geven bij het vaststellen van de opgave voor hun regio en wat er nodig is om die aan te pakken, wordt de daar beschikbare kennis over specifieke regionale omstandigheden meegenomen bij de uitwerking van het beleid. Het Rijk heeft de regionale partijen bij het vaststellen van de opgave in hun regio actief gestimuleerd om breder te kijken dan alleen de regionaal-economische situatie. Dit heeft ertoe geleid dat in alle Regio Deals ook aandacht is voor niet-economische opgaven (zie ook Weterings et al. 2021a).

Wil het Rijk in toekomstig beleid de beoogde accentverschuivingen behouden en verder doorvoeren, dan is het wel van belang om sommige uitgangspunten nader aan te scherpen en andere juist meer los te laten.

### 9.1 Integrale afweging voor duidelijkheid over de gewenste situatie in de regio

Voor beleid dat de brede welvaart in de regio wil bevorderen, is het van belang dat naast het breed beschouwen van de regionale situatie ook de gewenste brede welvaart in de regio expliciet wordt gemaakt. Dit vraagt om een integrale afweging in wat vooral van belang is voor het welzijn van de inwoners van de regio en ten koste van dit mag gaan, en tussen het welzijn van de huidige inwoners van de regio, toekomstige inwoners en/of inwoners van andere regio's. Zo'n afweging is inherent aan beleid waarin brede welvaart centraal staat, omdat meer brede welvaart op het ene aspect van welzijn kan leiden tot minder brede welvaart op andere aspecten. Hetzelfde geldt voor het welzijn van de verschillende groepen inwoners.

In de Regio Deals die tussen 2018 en 2020 zijn gesloten, zijn de ambities en opgaven breed en abstract geformuleerd, zonder dat expliciet is gemaakt welke aspecten van brede welvaart of groepen inwoners prioriteit hebben. Er zijn bij de uitwerking van voorstellen tot Regio Deals wel keuzes gemaakt in wat wel en niet te doen, maar uit het casuonderzoek blijkt dat die keuzes veelal waren gebaseerd op andere gronden zoals aansluiting bij nationale ambities of budgettaire beperkingen.

Vanuit bestuurlijk oogpunt heeft het werken met brede en abstracte ambities en opgave een aantal

voordelen. Zo bleek uit het onderzoek van Lysias Advies (2020) dat de brede focus van de Regio Deals het makkelijker maakte om nieuwe partijen te overtuigen zich aan het beleid te verbinden. Ook zorgde de brede insteek ervoor dat de Regio Deal kon worden gekoppeld aan reeds bestaande regionale ambities en samenwerkingsverbanden. Dit heeft waarschijnlijk bijgedragen aan het relatief snel kunnen sluiten van een Regio Deal tussen uiteenlopende partijen.

Het niet expliciet of niet volledig maken van keuzes over de gewenste brede welvaart in de regio kan echter leiden tot problemen bij de uitvoering en zo de effectiviteit en efficiëntie van beleid verminderen. Als het niet voor alle partijen helder is waar naar toe wordt gewerkt kan dit leiden tot ongewenste neveneffecten. Of dat beleidsacties verschillende einddoelen nastreven en elkaar daardoor onbedoeld tegenwerken. Bijvoorbeeld als er vanuit economisch oogpunt wordt gewerkt aan het aanleggen van extra bedrijfslocaties en tegelijkertijd in het kader van het verbeteren van de fysieke leefomgeving wordt gestreefd naar het behoud van de open ruimte. Duidelijkheid over de gewenste situatie in de regio biedt bovendien houvast bij keuzes over of en met wie samenwerking nodig is om dit te realiseren. Ook voorkomt het maken van een integrale afweging tijdens de beleidsvorming dat tegengestelde belangen pas bij de uitvoering naar voren komen en daarmee dat sommige partijen van wie inzet nodig is dan afhaken.

Dit soort spanningen zijn niet naar voren gekomen in het casuonderzoek, maar deze worden vaak pas zichtbaar als de effecten van de uitvoering ook in de regio te zien zijn. Daarnaast is er door de focus op het niveau van prestaties van beleidsacties bij het monitoren van de voortgang beperkt zicht op de overkoepelende gevolgen van alle beleidsacties.

Voor een effectief en efficiënt regionaal beleid is het daarom van belang al tijdens de beleidsvorming te komen tot expliciete keuzes in wat de gewenste brede welvaart in de regio is en daaruit volgend na te denken over wat dit voor aanpak vraagt en wie daarvoor nodig is en waarvoor. Naast oog voor niet-economische opgaven, zou het uitgangspunt 'brede welvaart bevorderen' daarom ook moeten oproepen tot het maken van een integrale afweging tussen de verschillende aspecten van brede welvaart, en brede welvaart 'hier en nu', 'later' en 'elders'.

In lijn met het uitgangspunt dat de opgave en aanpak uit de regio komen, is het aan de decentrale overheden om deze keuzes te maken. Echter, het Rijk kan er wel op aansturen dat er op decentraal niveau een brede beschouwing van de situatie in de regio plaatsvindt, en er vervolgens scherpe keuzes worden gemaakt. Bovendien vraagt zo'n regionaal beleid ook om inhoudelijke keuzes van het Rijk over wat zij verstaat onder brede welvaart op nationaal niveau, omdat het beleid in de ene regio van invloed kan zijn op de situatie in andere regio's (zie ook Evenhuis et al. 2020 en Weterings et al. 2021a). Het is aan het Rijk om vast te stellen welke interregionale effecten aanvaardbaar zijn en welke niet. Die keuzes vormen het kader waarbinnen decentrale overheden hun eigen invulling kunnen geven aan wat zij van belang vinden voor de brede welvaart binnen hun regio.

## 9.2 Aanpak laten volgen uit de opgave

Voor twee uitgangspunten geldt juist dat het Rijk deze beter open kan laten om de beoogde accentverschuivingen in het regionaal (ontwikkelings-)beleid te realiseren. Het Rijk lijkt nu te veronderstellen dat brede welvaart bevorderen per definitie vraagt om een integrale aanpak en om inzet van niet-overheidspartijen, zo suggereert het opnemen van beide punten als uitgangspunt in het afwegingskader voor het Regio Deal-beleid. Beide hoeft echter niet het geval te zijn.

Brede welvaart in de regio bevorderen vraagt wel altijd om het breed beschouwen van de regionale situatie en om een integrale, en dus sectoroverstijgende, afweging tijdens de beleidsvorming. Dat betekent echter niet dat het aanpakken van de vastgestelde opgave per definitie vraagt om inzet vanuit meerdere sectoren en partijen. Welke inzet nodig is hangt af van hoe de huidige en gewenste situatie in de regio van elkaar verschillen. Het kan zijn dat de huidige situatie op slechts één aspect achterblijft bij de gewenste situatie en dat er om dit te verbeteren alleen inzet nodig is vanuit één beleidsterrein. In dat geval kan de brede welvaart in de regio worden bevorderd via inzet vanuit één sector. Als voor de aanpak van de regionale opgave wel inzet nodig is vanuit meerdere sectoren, dan is het van belang dat tijdens de beleidsvorming wordt uitgewerkt welke inzet vanuit elke sector nodig is om de gewenste verandering in brede welvaart te realiseren, en de verschillende acties zowel inhoudelijk als volgorde- en afhankelijk op elkaar af te stemmen. Het is echter niet noodzakelijk dat er altijd meerdere sectoren betrokken zijn bij de *uitvoering* van elke beleidsactie. Om de uitvoering hanteerbaar te houden, kan het juist verstandig zijn om de aanpak waar mogelijk via sectorale lijnen uit te werken. Onnodige en onduidelijke afhankelijkheden in de uitvoering kunnen deze vertragen of zelfs tot een patstelling leiden.

Ook keuzes over welke partijen bij de aanpak moeten worden betrokken, zowel binnen als buiten de overheid, hangen af van wat de opgave vraagt. Het zal in de praktijk niet vaak voorkomen dat kan worden volstaan met de inzet vanuit één sector of alleen vanuit één partij, maar het is niet vooraf te zeggen vanuit wie wel inzet nodig is om de regionale opgaven aan te pakken. Daarvoor moet eerst de opgave duidelijk zijn.

Kortom, de uitgangspunten die het Rijk in het Regio Deal-beleid hanteert, kunnen op een aantal punten verder aangescherpt worden om zo meer houvast te bieden bij het realiseren van de ambitie om te komen tot een regionaal beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief. Enerzijds is er een aanvulling nodig om te zorgen dat er expliciete keuzes worden gemaakt in wat de gewenste brede welvaart is, zowel op regionaal als op nationaal niveau. Anderzijds vraagt het om het open laten van de invulling van de aanpak en welke partijen te betrekken, omdat wat nodig is afhangt van de opgave. Voor toekomstig beleid is het behulpzaam om bij het uitgangspunt integrale aanpak een onderscheid te maken tussen wat nodig is tijdens de beleidsvorming en wat bij de uitvoering: brede welvaart bevorderen vraagt altijd om een sectoroverstijgende (integrale) afweging en afstemming van de voorgenomen beleidsacties gedurende de beleidsvorming. Bij de *uitvoering* van de aanpak is het juist verstandig om te veel afhankelijkheden te voorkomen en waar mogelijk sectorale grenzen te benutten.

# Referenties

- Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bovens, M.A.P., M. 't Hart, P. Van Twist (2007). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Dordrecht: Kluwer.
- Broekhoeven, S.K. van (2020). *Boundaries in action: Managing boundaries in integrative land use initiatives*. Proefschrift Erasmus School of Social and Behavioural Sciences. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Commissie Vollebregt-Alberda van Ekestein (2016). *Economisch Programma 2017-2021: Voor een sterke en innovatieve regio Vierkant voor Werk*. Verkregen op 15 december 2021, via: <https://www.gemeenteraademmen.nl/nc/vergaderingen/document/document/43390/via/theme%3A1408.html>
- Dunn, W. N. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach, 6<sup>th</sup> edition*. Routledge: New York NY.
- Evenhuis, E., A. Weterings & M. Thissen (2020). *Bevorderen van brede welvaart in de regio: Keuzes voor beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98(2), pp. 341-354.
- Lysias Advies (2020). *Werken aan welvarende regio's: Tussentijdse evaluatie systematiek Regio Envelop*. Amersfoort: Lysias Advies (in opdracht van het Ministerie van LNV)
- March, J.G. (1994). *A primer on decision making: How decisions happen*. New York, NY: The Free Press.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York, NY: The Free Press.
- March, J.G. & J.P. Olsen (2009). *The logic of appropriateness*. Working paper, Arena Center for European Studies, University of Oslo.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2018a). *Gebiedsgerichte economische perspectieven en Regionaal Economisch Beleid*. Kamerdossier 29697, nr. 37 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29697-37.html>
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2018b). *Uitnodiging aanmelding voorstellen voor Regio Deals*. Staatscourant 2018, 32735 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-32735.html>
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2018c). *Gebiedsgerichte economische perspectieven en Regionaal Economisch Beleid*. Kamerdossier 29697, nr. 48 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29697-48.html>
- PBL/SCP/CPB (2017). *Naar een Verkenning Brede Welvaart*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/ Sociaal en Cultureel Planbureau/ Centraal Planbureau.
- Raspe, O. J. Content & M. Thissen (2019). *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- ROB (2021). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Studiegroep IFV (2020). *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* Den Haag: Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen. <https://www.overheid-vannu.nl/dossiers/studiegroep/documenten/rapporten/2020/09/10/eindrapport-studiegroep-ifv---als-een-overheid-slagvaardig-de-toekomst-tegemoet>
- Thissen, M. & J. Content (2022). *Brede welvaart in Nederlandse gemeenten: Het belang van regionale samenhang*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Verwoerd, L., M. van der Staak & A. Weterings (2022). *Lerend en adaptief beleid binnen de Regio Deals*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Weick, K. (1995). *Sensemaking in organizations*. Londen: Sage.
- Weterings, A., Verwoerd, L. (2020). *Verkennen waar wat werkt: vormgeven aan lerend en adaptief beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Weterings, A., E. Evenhuis, M. van der Staak & M. Thissen (2021a). *Brede welvaart bevorderen: breed beschouwen en keuzes maken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Weterings, A., M. Thissen & E. Buitelaar (2021b). *Zicht op het effect van de Regio Deal op de brede welvaart*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

# Bijlage Interview topics

## **Analytisch-inhoudelijk (wat?)**

- Beleidsvorming
  - o Wat is de brede welvaartsambitie in de regio?
  - o Wie is de doelgroep?
  - o Welke aanpak wordt ingezet en hoe is deze georganiseerd?
  - o Wat is de filosofie of logica achter deze aanpak (beleidstheorie)?
- Beleidsuitvoering
  - o Wat zijn de ervaringen tot nu toe met de uitvoering van de Regio Deal?

## **Politiek-bestuurlijk (wie en hoe?)**

- Beleidsvorming
  - o Wie is betrokken bij het formuleren van de ambitie, de aanpak en de organisatie?
  - o Hoe is de besluitvormings- en uitvoeringsstructuur tussen actoren geregeld?
- Beleidsuitvoering
  - o Wie is betrokken bij de uitvoering?
  - o Hoe verloopt de interactie tussen stakeholders betrokken bij de uitvoering?

## **Institutioneel (past het?)**

- Beleidsvorming
  - o Hoe zijn de gekozen ambitie en aanpak gevormd door de institutionele context?
- Beleidsuitvoering
  - o Hoe helpen of belemmeren formele en informele regels (wet- en regelgeving, procedures, werkwijzen, gewoonten) de uitvoering?