



RUIMTE GEVEN AAN ADAPTIEF EN LEREND BREDEWELVAARTSBELEID

Lessen uit de beleidspraktijk binnen de Regio Deals

Lisa Verwoerd, Marieke van der Staak en Anet Weterings
31 januari 2022

PBL

Colofon

Ruimte geven aan adaptief en lerend bredewelvaartsbeleid: lessen uit de beleidspraktijk binnen de Regio Deals

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2022

PBL-publicatienummer: 4895

Contact

lisa.verwoerd@pbl.nl

Auteurs

Lisa Verwoerd, Marieke van der Staak en Anet Weterings

Met dank aan

Saskia van Broekhoven, Edwin Buitelaar, Femke Daalhuizen en Emil Evenhuis (allen PBL). Daarnaast is het PBL dank verschuldigd aan alle personen die hebben meegewerkt aan de interviews, reviewsessies en feedback hebben gegeven op eerdere versies.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Verwoerd, L., M. van der Staak & A. Weterings (2022), Ruimte geven aan adaptief en lerend bredewelvaartsbeleid. Lessen uit de beleidspraktijk binnen de Regio Deals, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

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

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
1.1 Doel- en vraagstelling	7
1.2 Afbakening	9
1.3 Onderzoeksdesign en -methoden	9
2 Ruimte om gaandeweg bij te sturen	11
2.1 Regio Deals adaptief vormgeven	11
2.2 Belemmeringen voor adaptief beleid	13
3 Al lerend Regio Deals verbeteren	16
3.1 Opzet van een lerend beleid	16
3.2 Op projectniveau leren en bijsturen	17
3.3 Op programmaniveau leren en bijsturen	21
3.4 Belemmeringen voor lerend beleid	23
4 Reflecties voor toekomstig beleid	26
Referenties	29

Samenvatting

Om brede welvaart in de regio te kunnen bevorderen, is het essentieel om te weten hoe regionale bredewelvaartsopgaven aangepakt kunnen worden. Die vraag is doorgaans niet zonder meer te beantwoorden, omdat bij aanvang vaak niet volledig duidelijk is wat de opgave(n) in de regio is en hoe deze kan worden weggenomen. Tegelijkertijd is wachten totdat volledig inzichtelijk is welke beleidsaanpak werkt vaak niet wenselijk. Daarvoor zijn de opgaven te urgent en afwachten leidt bovendien niet altijd tot meer duidelijkheid. Een alternatief is om op basis van de wel beschikbare kennis over de problematiek en mogelijke aanpak een voorlopige beleidsstrategie te formuleren, en deze vervolgens gaandeweg bij te sturen op basis van tussentijds opgedane leerervaringen over hoe te komen tot de gewenste situatie. Er is dan sprake van adaptief en lerend beleid.

Het gaandeweg verbeteren van beleid gedurende de uitvoering laat zich niet vanzelfsprekend inbedden in de meer gebruikelijke beleidspraktijk waarin doelen en aanpak ongewijzigd blijven. In deze notitie laten wij zien waar oog voor moet zijn bij het in de praktijk komen tot deze nieuwe manier van werken, bijvoorbeeld als Rijk en regionale partijen in de toekomst bredewelvaartsopgaven in de regio via een lerend en adaptief beleid willen aanpakken. Daartoe hebben wij op grond van casusonderzoek bekeken welke factoren van invloed zijn op of en in welk opzicht Regio Deals zijn vormgegeven als een adaptief en lerend beleid zoals eerder beschreven in Weterings en Verwoerd (2020). Hierbij dient opgemerkt te worden dat zo'n opzet geen expliciet uitgangspunt was bij de uitwerking van de Regio Deals. Deze studie is dan ook geen evaluatie van dit beleid. Samenvattend komen wij tot de conclusie dat de wijze waarop de onderzochte Regio Deals zijn ingericht ruimte biedt voor bijsturing. Wil toekomstig beleid echter ook lerend zijn, dan is er meer aandacht nodig voor de condities om gaandeweg en systematisch kennis op te bouwen over welke beleidsaanpak wel of juist niet werkt. Hieronder lichten wij deze conclusies toe.

Voor adaptief beleid is ruimte en tijd voor tussentijds bijsturen noodzakelijk

- In de door ons geanalyseerde Regio Deals wordt het beleidsprogramma gefaseerd uitgewerkt. Het beschikbaar stellen van budget en/of de uitvraag van projecten vindt gefaseerd plaats, waardoor steeds opnieuw keuzes gemaakt kunnen worden op basis van nieuwe inzichten of veranderde omstandigheden.
- De periodieke bespreking van de voortgangsrapportages door alle betrokken partijen biedt volgens onze respondenten een 'natuurlijk moment' om te reflecteren op hoe het gaat en indien nodig bij te sturen.
- In de praktijk doen zich twee mogelijke belemmeringen voor adaptief beleid voor.
- Allereerst hebben het Rijk en lokale bestuurders de behoefte om bij aanvang van het beleid gedetailleerde afspraken te maken over na te streven resultaten. Zij vinden dat belangrijk voor de verantwoording richting bijvoorbeeld hun achterban. Als partijen vasthouden aan die afspraken dan kan dit de mogelijkheid tot bijsturing beperken, hoewel dit in de praktijk van de vier casussen niet het geval lijkt te zijn.
- Daarnaast is er door de beperkte looptijd van de Regio Deals onvoldoende tijd om meerdere cycli van plannen, leren, reflecteren en bijsturen te doorlopen.

Lerend beleid vraagt om het systematisch opbouwen van kennis over wat werkt en wat niet

- Het belang van leren over de regionale opgave en de aanpak daarvan wordt in de door ons geanalyseerde Regio Deals erkend. Hier wordt bewust op ingezet, bijvoorbeeld via het uitvoeren van proeftuinprojecten, het monitoren van de voortgang op de in de Dealteksten

afgesproken na te streven resultaten, de verandering in de regionale situatie, of bijeenkomsten gericht op hoe samen te werken in (gedeeltelijk) nieuwe samenwerkingsverbanden.

- Het ontbreekt echter aan een reflectie op of de beleidsaanpak als geheel voldoende is om – uiteindelijk – te komen tot de gewenste verbetering in de regionale brede welvaart (de programma-ambitie) en of deze stip op de horizon nog de juiste is gegeven de opgedane inzichten en (externe) ontwikkelingen. Hoewel in de door ons geanalyseerde Regio Deals met enige regelmaat nieuwe projecten worden stopgezet of worden toegevoegd aan het programma gebeurt dit doorgaans niet op basis van de in een eerdere beleidsfase opgedane inzichten over wat (niet) werkt, maar bijvoorbeeld vanwege budgettaire overwegingen of draagvlak.
- Een tussentijdse reflectie op de effectiviteit van de beleidsaanpak is momenteel ook niet goed mogelijk, omdat er te beperkt systematisch inzichten worden opgebouwd over de bijdrage van de ondernomen beleidsacties aan de programma-ambitie. In lijn met het niveau waarop afspraken zijn gemaakt in de Dealteksten, wordt vooral de voortgang op de na te streven prestaties van beleidsacties gemeten, en niet of deze acties de voorwaarden realiseren om te komen tot de gewenste verandering in brede welvaart. Door de brede en abstracte programma-ambities van de casussen is het ook lastig om die link te leggen. Ook worden de binnen de projecten of pijlers opgedane lessen in beperkte mate opgeschaald naar het programmaniveau.
- Het systematisch opbouwen van kennis over wat *niet* werkt kan ook worden belemmerd als binnen de Regio Deal projectleiders en -medewerkers zich zorgen maken over door de programmaleiding en/of de volksvertegenwoordiging(en) te worden afgerekend op onvoldoende projectvoortgang of -resultaat. Dit beperkt de openheid die nodig is om lessen te kunnen trekken uit ervaringen met welke aanpak niet werkt in de regio.

Reflecties voor toekomstig beleid

Leren over wat wel en niet werkt en het op basis van die inzichten gaandeweg verbeteren van de effectiviteit van het beleid gebeurt niet vanzelf, maar vraagt om een bewuste opzet van het beleidsprogramma met oog voor de volgende zaken:

- Zorg voor een helder afgebakend einddoel op programmaniveau. Alleen dan is het mogelijk om op basis van de dan beschikbare kennis uit te denken welke beleidsacties naar verwachting nodig zijn, te meten of de acties ook de beoogde effecten hebben en vervolgens te beoordelen of alle acties tezamen voldoende bijdragen aan dat doel. Dit maakt het ook mogelijk om in te schatten wat de looptijd van het beleid (minimaal) zou moeten zijn.
- Meet niet alleen of prestaties van beleidsacties worden bereikt maar ook of de ingezette beleidsacties de voor het einddoel benodigde veranderingen in de regionale situatie teweegbrengen. Gebeurt dat niet, achterhaal dan hoe dat komt. Kennis over *waarom* een bepaalde beleidsaanpak niet werkt is zeer waardevol in adaptief en lerend beleid, omdat dit inzicht geeft in welke aanpassingen in het vervolg van het programma nodig zijn om te komen tot een effectieve aanpak van de regionale opgave.
- Creëer tussentijdse reflectiemomenten in het beleidsprogramma waarop voor alle projecten tezamen wordt bekeken wat tot dan toe is geleerd over wat (niet) werkt bij het aanpakken van de regionale opgave(n) en gegeven die inzichten en eventuele veranderde omstandigheden wordt besloten of het einddoel nog hetzelfde is en wat in de volgende fase moet gebeuren.

- Lerend beleid is niet vrijblijvend, maar juist gericht op het systematisch verkennen van wat een effectieve aanpak is om tot de gewenste situatie te komen. Het draagt dus expliciet bij aan de verantwoording van de bestede middelen. Wel vraagt dit om een andere focus in de verantwoording: bekijk niet (alleen) in hoeverre dankzij het beleid de brede welvaart is bevorderd, maar (ook) of inmiddels duidelijker is geworden hóe daarvoor gezorgd kan worden.
- Formuleer leren over wat werkt als een formeel doel van het beleid. Dat biedt de openheid die nodig is om te durven delen wat niet gaat zoals verwacht en draagt bij aan de acceptatie onder bestuurders en hun achterban voor het gaandeweg bijsturen van het beleid.

1 Inleiding

Onder het kabinet Rutte-III hebben het Rijk en regionale partijen in verschillende regio's Regio Deals afgesloten. Deze Regio Deals zijn toegespitst op de specifieke bredewelvaartsopgave van de desbetreffende regio. Voor succesvol beleid is het essentieel om te weten hoe deze opgave(n) aangepakt kan worden. Die vraag is doorgaans echter niet eenduidig te beantwoorden. Ten eerste is door de veelheid aan factoren die van invloed zijn op de brede welvaart in de regio vaak geen complete kennis over de precieze oorzaak van de regionale opgave en hoe deze kan worden weggenomen (zie ook Weterings en Verwoerd 2020). Uiteraard is er altijd enige kennis beschikbaar, zoals de probleemomschrijving in de Regio Deals ook laat zien, maar die kennis is vaak omgeven door onzekerheden vanwege de complexiteit van de opgave(n) en mogelijke veranderingen in omstandigheden. Ten tweede verschillen regio's onderling aanzienlijk in bijvoorbeeld economische, sociale, fysieke, institutionele en/of culturele omstandigheden en dynamiek. Wat in de ene regio werkt, werkt daardoor niet zonder meer ook elders (Cartwright 2009; Morgan 2019). Tegelijkertijd is het meestal niet wenselijk om te wachten met het oplossen van brede welvaartsopgaven totdat volledig inzichtelijk is welke beleidsaanpak (het best) werkt. Daarvoor zijn de opgaven te urgent en bovendien is het door de complexiteit van de opgave(n) onwaarschijnlijk dat zo lang er geen actie wordt ondernomen het ooit volledig duidelijk of zeker wordt hoe te handelen (Weterings en Verwoerd 2020). Een alternatief is om op basis van de wel beschikbare kennis over de problematiek en mogelijke aanpak een *voorlopige* beleidsstrategie te formuleren, en deze vervolgens gaandeweg bij te sturen op basis van tussentijds opgedane lessen over wat wel en niet werkt in de regio. Er is dan sprake van lerend en adaptief beleid.

1.1 Doel- en vraagstelling

Er is nog weinig ervaring in Nederland met het lerend en adaptief inrichten van beleid (Schulz et al. 2020). Het gaandeweg verbeteren van beleid gedurende de uitvoering vraagt om een nieuwe manier van werken, die zich niet vanzelfsprekend laat inbedden in de meer gebruikelijke beleidspraktijk waarin doelen en aanpak ongewijzigd blijven. Gezien het belang van lerend en adaptief beleid voor het effectief kunnen bevorderen van de brede welvaart in de regio, is voor bredewelvaartsbeleid – maar ook ander beleid – dan ook een belangrijke vraag welke condities een rol spelen bij het komen tot zo'n beleidsopzet.

In de PBL-publicatie *'Verkennen waar wat werkt'* (Weterings en Verwoerd 2020) hebben we een mogelijke invulling van een lerend en adaptief bredewelvaartsbeleid beschreven (zie kader 1). Het doel van de nu voorliggende notitie is nader inzicht bieden in waar oog voor moet zijn bij het in de praktijk toepassen van die beleidsopzet, bijvoorbeeld als Rijk en regionale partijen in de toekomst bredewelvaartsopgaven in de regio via een lerend en adaptief beleid willen aanpakken. We komen tot die inzichten door op grond van casusonderzoek te reflecteren op welke factoren van invloed op of en in welk opzicht de beleidsprogramma's binnen de Regio Deals overeenkomen met de invulling van een adaptief en lerend beleid zoals beschreven door Weterings en Verwoerd (2020).

We beantwoorden de volgende onderzoeksvraag: *"Hoe verhoudt de uitwerking van de beleidsaanpak en -opzet van de Regio Deals zich tot de kenmerken van een adaptief en lerend beleid zoals geschetst door Weterings en Verwoerd (2020) en welke factoren zijn hierop van invloed?"*. Bij de beantwoording van deze vraag maken wij een onderscheid tussen of er in de beleidsopzet ruimte is voor bijsturing, ongeacht of die keuzes gebaseerd zijn op opgedane lessen over wat wel of niet werkt ('adaptief' zie Hoofdstuk 2),

en of het beleid zo is opgezet dat er gaandeweg wordt geleerd over welke beleidsaanpak (het best) werkt ('lerend' zie Hoofdstuk 3). Wij hebben dit onderzocht voor vier tweede tranche Regio Deals – de Achterhoek, Den Haag Zuidwest, Foodvalley en Zuid- en Oost-Drenthe (zie Paragraaf 1.3 voor een toelichting). Op basis van deze casussen komen we tot inzichten over wat een rol speelt bij het in de praktijk vormgeven van een lerend en adaptief beleid.

Deze studie is niet bedoeld als een evaluatie van de geanalyseerde casussen of het Regio Dealbeleid, maar gericht op het via praktijkervaringen komen tot aanknopingspunten voor toekomstig beleid. Hoewel het belang van meer kennisontwikkeling over brede welvaart en het tussentijds vaststellen van de voortgang vanaf het begin werd erkend in het Regio Dealbeleid (zie ook kader 1), is een lerend en adaptieve inrichting van het beleid geen expliciet uitgangspunt van de Regio Deals. Ook beschikten de bij de casussen betrokken beleidsmakers bij het uitwerken van hun beleidsaanpak niet over de door Weterings en Verwoerd (2020) geschetste invulling van een lerend en adaptief beleid. Die opzet is wel ontwikkeld in interactie met twee Regio Deals¹, maar deze behoren niet tot de casussen van deze studie. De door Weterings en Verwoerd (2020) geschetste invulling is bovendien slechts één van de mogelijke manieren waarop beleid lerend en adaptief kan worden ingericht. We gebruiken deze invulling daarom alleen als een richtlijn bij het beschouwen van de uitwerking van de beleidsaanpak in de Regio Deals, en niet als een blauwdruk.

1. Het PBL onderzoeksprogramma Regio Deals voor regionale brede welvaart

Bij aanvang van het Regio Dealprogramma erkende het Rijk het belang van het gaandeweg 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 (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. Op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (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 bevorderd via beleid. Middels het onderzoeksprogramma biedt PBL reflecties voortkomend uit theorie en praktijk op de beleidsinhoud, het beleidsproces en het lerend vermogen.

De voorliggende notitie neemt de praktijk van individuele Regio Deals in beschouwing om te komen tot aanknopingspunten voor adaptief en lerend beleid voor regionale bredewelvaartsopgaven. We bouwen daarbij voort op de eerder verschenen PBL-publicatie 'Verkennen waar wat werkt' (Weterings en Verwoerd 2020) waarin we beschrijven hoe gaandeweg de effectiviteit van het beleid kan worden verbeterd via het systematisch opbouwen van kennis over wat wel en niet werkt bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio en de PBL-publicatie 'Zicht op het effect van de Regio Deal op de brede welvaart' (Weterings et al. 2021) over hoe het effect van beleidsacties op de brede welvaart in de regio kan worden gemeten. Naast deze notitie, waarin het leren binnen de Regio Deals centraal staat, verschijnt ook nog een notitie over de lessen die het Rijk overkoepelend heeft opgedaan met het werken in Regio Deals (Kunseler et al. 2022).

De inzichten uit deze notitie zijn relevant voor beleidsactoren die betrokken zijn bij beleid gericht op het bevorderen van brede welvaart in de regio (via Regio Deals of op andere manieren) maar

¹ Regio Deal Zeeland en Regio Deal bodemdaling Groene Hart.

ook voor andere beleidsmakers. Het komen tot een lerend en adaptief beleid is namelijk niet alleen van belang bij het bevorderen van de brede welvaart, maar voor alle beleid gericht op het oplossen van complexe maatschappelijke opgaven, waarbij op voorhand niet met zekerheid vast te stellen is welke beleidsaanpak (het best) werkt (Van der Steen et al. 2018).

1.2 Afbakening

We richten ons in deze notitie op de ruimte voor lerend en adaptief beleid *binnen* individuele Regio Deals. De Regio Deal wordt daarbij gezien als een overkoepelend beleidsprogramma dat bestaat uit verschillende sporen of pijlers, die weer bestaan uit verschillende projecten (soms geclusterd in werkpakketten). We kijken naar hoeveel ruimte het beleidsprogramma, dat is uitgewerkt tijdens de beleidsvorming, biedt om gedurende de beleidsuitvoering bij te sturen op basis van opgedane ervaringen met wat in de eigen regio werkt. Het gaat dan om bijsturing op zowel programma- als projectniveau. De eventuele kennisuitwisseling en samenwerking buiten de Regio Deal, bijvoorbeeld binnen andere Rijks- of regionale beleidsprogramma's of binnen workshops georganiseerd in het kader van het Regio Dealbeleid (bijvoorbeeld door het PBL, het Regio Deal governance consortium van Birch, Berenschot, Universiteit Utrecht en de Universiteit van Tilburg of sessies in het kader van de Kracht van de Regio), laten we buiten beschouwing. Daarnaast wordt in deze notitie niet ingegaan op eventuele lessen die het Rijk overkoepelend over verschillende Regio Deals heeft opgedaan (zie daarvoor Kunseler et al. 2022).

Dit onderzoek is grotendeels uitgevoerd tijdens de corona-pandemie (2019-2021). Deze omstandigheden hebben mogelijk invloed gehad op de ruimte voor adaptief en/of lerend beleid. Verschillende gesprekspartners gaven bijvoorbeeld aan dat de coronamaatregelen hun werk belemmerden. Het bemoeilijkte bijvoorbeeld het afstemmen met andere lokale partijen of het betrekken van inwoners bij hun Regio Deal, doordat dergelijke bijeenkomsten grotendeels online plaats moesten vinden. Ook leidden de coronamaatregelen ertoe dat sommige projecten of werkpakketten niet (op tijd) met de uitvoering konden starten. Maar de coronamaatregelen hadden ook onverwachte positieve effecten. Zo kwam de afstemming met het team Regio Portefeuille van het ministerie van LNV volgens onze regionale gesprekspartners juist gemakkelijker tot stand. Rijksdealmakers konden bijvoorbeeld vaker bij regionale overleggen aansluiten, omdat deze online plaatsvonden en zij daarom niet hoefden af te reizen naar de regio.

1.3 Onderzoeksdesign en -methoden

Op grond van casusonderzoek zijn voor vier tweede tranche Regio Deals inzichten opgehaald. In afstemming met het team Regio Portefeuille van het ministerie van LNV zijn hiervoor de Regio Deals de Achterhoek, Den Haag Zuidwest, Foodvalley en Zuid- en Oost-Drenthe geselecteerd. Op basis van dit casusonderzoek worden in deze notitie verdiepende uitspraken gedaan over de factoren die van invloed (kunnen) zijn op of en in welk opzicht de beleidsprogramma's in de casussen adaptief en lerend zijn ingericht. Deze worden vervolgens vertaald naar implicaties voor toekomstig beleid met een adaptieve en lerende ambitie. Bij de casuselectie is er rekening mee gehouden dat de vier casussen zoveel mogelijk een representatieve doorsnede vormen van de grotere set aan Regio Deals, zodat de in deze notitie weergegeven inzichten ook een bepaalde mate van geldigheid hebben voor alle Regio Deals. Onze selectie omvat daarom de breedte van de typologie van veelvoorkomende opgaven bij het versterken van de regionale brede welvaart, zoals beschreven door Raspe et al. (2019). Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat wat wel of juist niet werkt altijd

context-afhankelijk blijft. Bovendien was het noodzakelijk om de selectie te beperken tot tweede tranche Regio Deals, zodat alle casussen zich grofweg in dezelfde fase bevonden en ten tijde van de dataverzameling ook al waren gestart met de uitvoering. Bovendien verschilt de wijze waarop de middelen van het Rijk zijn uitgekeerd aan regionale partijen tussen de verschillende tranches.

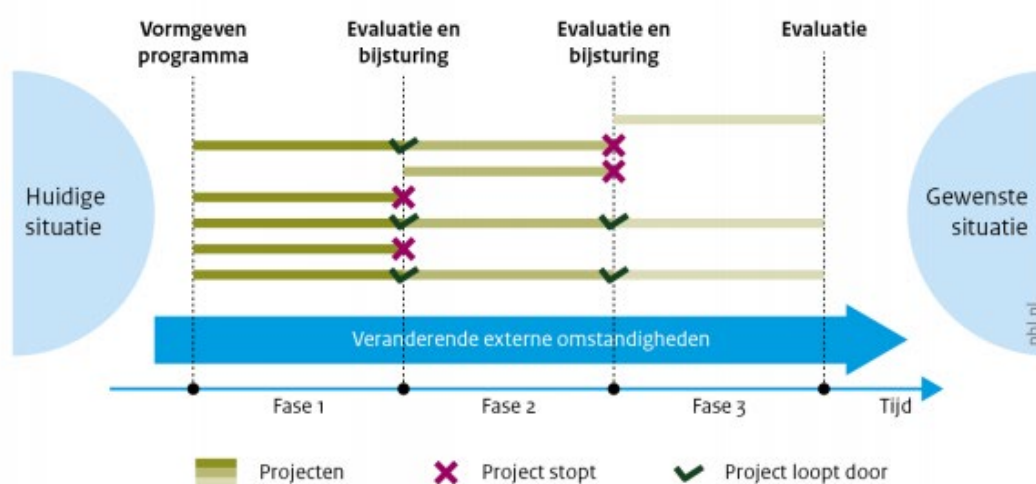
Voor iedere casus is een kwantitatieve benchmarking uitgevoerd, zijn documenten geanalyseerd en zijn vijf tot zes interviews met direct betrokkenen gehouden. De documenten betreffen de Dealtecten die door de minister van LNV aan de Tweede Kamer zijn verstrekt, de door de betrokken partijen opgestelde jaarlijkse voortgangsrapportages en in sommige gevallen extra documenten die we van de geïnterviewden hebben ontvangen zoals financiële- en projectoverzichten. De data is verzameld in samenhang met de benodigde data voor de PBL-publicatie *'De Regio Deals in de Praktijk'* (Van Broekhoven et al. 2022). Voor een nadere onderbouwing van het onderzoeksdesign en de gehanteerde onderzoeksmethoden kan Hoofdstuk 2 in Van Broekhoven et al. (2022) geraadpleegd worden. In aanvulling op het casuonderzoek is ten behoeve van deze notitie een aantal reviewsessies en workshops georganiseerd: een *'groepsreviewsessie'* in april 2021, waarin aan vertegenwoordigers van eerste, tweede en derde tranche Regio Deals werd gevraagd te reflecteren op de eerste bevindingen van het casuonderzoek, de workshop *'Monitoring en Effectmeting'* in september 2021 en een workshop in oktober 2021 waarin een conceptversie van deze notitie besproken werd met vertegenwoordigers van de vier geanalyseerde casussen.

2 Ruimte om gaandeweg bij te sturen

Het duurt vaak enige tijd voordat beleidsacties resulteren in een verandering in de brede welvaart in de regio. Het ontwerpen van een effectief regionaal bredewelvaartsbeleid wordt daardoor bemoeilijkt door veranderende omstandigheden die zich slecht of niet laten voorspellen zoals de coronapandemie. Ook kunnen gaandeweg de uitvoering nieuwe inzichten worden opgedaan waardoor aannames over de oorzaak van de regionale opgave of verwachtingen over welke aanpak in de regio (het best) werkt moeten worden bijgesteld.

Inspelen op veranderende omstandigheden of tussentijds opgedane inzichten en ervaringen vraagt om een adaptieve beleidsaanpak, die ruimte biedt voor het tussentijds bijsturen van het beleidsprogramma (Walker et al. 2013; Weterings en Verwoerd 2020). De beleidsaanpak, waaronder het einddoel, de beoogde beleidsacties en budgettering daarvan, ligt dan niet vast voor de gehele beleidsperiode, maar wordt gefaseerd bepaald en uitgevoerd. Figuur 1 illustreert de vormgeving van een adaptief beleid volgens Weterings en Verwoerd (2020). Beleid wordt dan vormgegeven als een anticipatieproces met vooraf ingebouwde momenten voor tussentijdse evaluatie en, indien nodig, bijsturing van het beleidsprogramma. In dit hoofdstuk beschrijven wij of en welke ruimte hier in de beleidsopzet van de vier door ons geanalyseerde Regio Deals voor is.

Figuur 1. Beleidsopzet met ruimte voor tussentijds bijsturen



Bron: Weterings en Verwoerd (2020)

2.1 Regio Deals adaptief vormgeven

De beleidsopzet van de door ons geanalyseerde casussen biedt op twee manieren ruimte voor het tussentijds bijsturen van het beleidsprogramma. Ten eerste wordt de aanpak binnen deze vier Regio Deals stapsgewijs vormgegeven en uitgevoerd doordat het beleidsprogramma bestaat uit verschillende fasen. Daarnaast hebben de bij de Regio Deal betrokken partijen afgesproken om jaarlijks een voortgangsrapportage op te stellen, waarin onder andere de in hun Regio Deal behaalde en nog te behalen resultaten worden geïnventariseerd. Die rapportage wordt met alle betrokken partijen besproken tijdens de zogenoemde Rijk-regio-overleggen. Wel zijn er in de vier door ons geanalyseerde casussen duidelijke accentverschillen terug te zien in de wijze waarop

invulling wordt gegeven aan het adaptieve beleidsproces. We gaan hier in het vervolg van deze paragraaf nader op in.

2.1.1 Gefaseerde beleidsaanpak

In de door ons geanalyseerde Regio Deals wordt grofweg op twee manieren invulling gegeven aan het gefaseerd bepalen en uitvoeren van het beleidsprogramma. In de Regio Deal Foodvalley is alleen de uitkering van het budget gefaseerd. In deze Regio Deal is, na het vaststellen van de Dealtekst, voor de gehele looptijd een uitvoeringsprogramma vastgesteld. Ieder daar in genoemd project krijgt jaarlijks een deel van het totaal aan haar toegekende budget uitgekeerd. Deze opzet beperkt de ruimte om gaandeweg projecten stop te zetten of nieuwe projecten aan de Regio Deal toe te voegen. Als gevolg daarvan vindt de bijsturing in deze Regio Deal hoofdzakelijk plaats *binnen* projecten en niet zo zeer op programmaniveau, wat de mogelijkheden om gaandeweg te komen tot een meer effectieve aanpak van de regionale opgave beperkt (zie hoofdstuk 3).

In de Achterhoek en Den Haag Zuidwest wordt gaandeweg bepaald welke projecten worden uitgevoerd. In de Regio Deal Den Haag Zuidwest wordt daartoe elke fase gestart met een nieuwe aanvraagronde voor projecten. In de Achterhoek kunnen doorlopend nieuwe (project)voorstellen ingediend worden. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties worden in beide Regio Deals gevraagd hun ideeën voor te leggen. Vervolgens wordt, op basis van vooraf vastgestelde criteria, bepaald aan welke projecten budget wordt toegekend. In deze Regio Deals zijn gedurende de looptijd dan ook geregeld nieuwe projecten aan het programma toegevoegd. In Den Haag Zuidwest zijn medio 2020 onder andere de projecten ‘Haags sportkwartier/ beweeglabs’, ‘Masterpiece’, ‘Zuidwest vertelt zijn verhaal’, en ‘Stadslandbouw’ aan het uitvoeringsprogramma toegevoegd en in de Achterhoek werden in 2019 en 2020 respectievelijk 15 en 28 nieuwe projecten gestart.

De Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe combineert beide manieren van fasering. Twee keer per jaar wordt daar door de stuurgroep bepaald welke nieuwe projecten worden uitgevoerd én wordt voor doorlopende projecten opnieuw vastgesteld welk budget voor dat project beschikbaar is. Binnen de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe zijn in 2021 bijvoorbeeld de projecten ‘Blue Zone Innovations’, de ‘RegioCampus’ en het ‘Innovatienetwerk Welzijn&zorg’ gestart.

2.1.2 De voortgangsrapportage

In elke Regio Deal is afgesproken om jaarlijks een voortgangsrapportage op te stellen (zie art. 7 lid c in de Dealtekst). Hierin kunnen zowel doorlopende als potentieel nieuwe projecten aan bod komen. De betrokken partijen zijn overeengekomen dat in deze rapportage in ieder geval de programmatische aanpak, de voortgang van in gang gezette projecten en de financiële situatie beschreven worden.

De partijen die direct bij de Regio Deal betrokken zijn, stemmen jaarlijks op basis van deze rapportage af of, en zo ja, hoe bijsturing van hun Regio Deal gewenst is. Bij dit overleg zijn alle regionale partijen én alle Rijksdepartementen die de Regio Deal ondertekend hebben aanwezig (zie art. 6 tweede tranche Dealteksten). Dit overleg heeft geen (beslissings-)bevoegdheden, maar faciliteert enkel de afstemming tussen de betrokken partijen. Regionale partijen mogen uiteindelijk zelf beslissen welke adviezen wel of juist niet worden overgenomen, en dus of en hoe er wordt bijgestuurd. In de workshop waarin de conceptversie van deze notitie werd besproken met de vier casussen kwam naar voren dat dit laatste samenhangt met het feit dat de rijksbijdrage in de tweede tranche Regio Deals verstrekt wordt via een zogenoemde decentralisatie-uitkering (zie

kader 2).

2. Een financiële bijdrage vanuit het Rijk: de decentralisatie-uitkering

Eén van de uitgangspunten van het Regio Dealprogramma is dat zowel het Rijk als de regio bijdraagt aan de financiering van een Regio Deal. Bij de tweede tranche Regio Deals is de rijksbijdrage verstrekt via een zogenoemde decentralisatie-uitkering. Deze uitkeringsvorm is onlosmakelijk verbonden met de bestedingsvrijheid van decentrale overheden, die niet door het Rijk beperkt mag worden (Algemene Rekenkamer 2018). Ingevolge waren de juridische mogelijkheden van het Rijk om de door ons geanalyseerde casussen gaandeweg bij te sturen zeer beperkt. Het gebruik van deze uitkeringsvorm betekent immers onder andere dat de regionale partijen zelf mogen bepalen op welke wijze de in de Dealktekst beoogde resultaten worden gerealiseerd. In de tweede tranche Regio Deals is het daarmee uiteindelijk aan de regionale partijen welke projecten worden uitgevoerd en door wie, maar ook of die projecten al dan niet bijgestuurd moeten worden.

Onze gesprekspartners omschrijven het opstellen en de bespreking van de voortgangsrapportage als een ‘natuurlijk moment’ om stil te staan bij een eventuele bijsturing van de aanpak in hun Regio Deal. Niettemin, hebben we in de aan ons beschikbaar gestelde documentatie, weinig indicaties gevonden dat de bespreking van de voortgang van projecten tijdens de Rijk-regio-overleggen heeft geleid tot bijsturing van de beleidsaanpak in de vier casussen. Een uitzondering is de keuze in de Regio Deal Den Haag Zuidwest om het project ‘*Talenthuis*’ voortijdig stop te zetten, omdat uit de voortgangsrapportage bleek dat er te weinig resultaat werd behaald. Ook in andere gevallen is er wel sprake van tussentijdse bijstelling van de beleidsaanpak, alleen lijken die beslissingen niet te zijn genomen tijdens de periodieke overleggen van de betrokken partijen (zie ook hoofdstuk 3). De beperkte bijsturing vanuit deze overleggen kan verschillende redenen hebben; mogelijk verliep alles zoals beoogd waardoor er geen noodzaak tot aanpassingen was of worden beslissingen tot aanpassingen op een ander moment genomen. Er kunnen echter ook condities zijn die de ruimte voor het gaandeweg aanpassen van de beleidsaanpak beperken. Deze bespreken we in de volgende paragraaf.

2.2 Belemmeringen voor adaptief beleid

Dat de door ons geanalyseerde Regio Deals gefaseerd zijn vormgegeven en de voortgang tussentijds wordt gemeten en besproken, betekent niet per definitie dat de betrokken partijen ook daadwerkelijk de ruimte voelen of hebben om het beleidsprogramma aan te passen indien dat nodig wordt gevonden. Onze gesprekspartners noemden een tweetal condities die het gaandeweg bijsturen van de in de Regio Deal gehanteerde beleidsaanpak in de weg (kunnen) staan: 1) de behoefte van het Rijk en bestuurders van decentrale overheden om al in de Dealktekst concrete, beoogde resultaten te benoemen en 2) de relatief korte looptijd van een Regio Deal.

2.2.1 Vastleggen van afspraken over beoogde resultaten

In de voorbereiding van hun Regio Deal werd door onze regionale gesprekspartners naar eigen zeggen geregeld de druk gevoeld om snel tot een zo volledig en concreet mogelijk overzicht van de na te streven resultaten te komen. Volgens hen wordt dit veroorzaakt doordat met name het Rijk en bestuurders van de decentrale overheden die betrokken zijn bij de Regio Deal bij voorkeur een concreet plan met te behalen resultaten zien alvorens zij budget of andere middelen beschikbaar stellen. Vanuit het Rijk is dit mogelijk ingegeven doordat wordt gewerkt met een zogenoemde

decentralisatie-uitkering, waardoor zij bijvoorbeeld geen invloed heeft op welke projecten binnen de Regio Deal worden uitgevoerd (zie kader 2). Bestuurders van decentrale overheden moeten over de besteding van het door hen ingebrachte budget verantwoording afleggen aan hun volksvertegenwoordiging. Dat is makkelijker als op voorhand duidelijke afspraken zijn gemaakt over waarvoor het ingebrachte budget wordt ingezet. Het gaat vaak om streefwaarden, zoals het betrekken van minimaal 300 regionale bedrijven bij verschillende beoogde werkplaatsen in de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe, of het streven in de Regio Deal Den Haag Zuidwest om aan het einde van de looptijd 500 inwoners die in de bijstand zaten te hebben geactiveerd en nog eens 500 inwoners naar werkt te hebben begeleid.

Het vooraf vastleggen van concrete na te streven resultaten kan de ruimte om het beleidsprogramma gaandeweg bij te sturen beperken als partijen elkaar strikt houden aan de overeengekomen plannen. Die kans is groter bij beleid waarbij veel verschillende partijen betrokken zijn, zoals in de Regio Deals. Het is dan niet altijd makkelijk om tot overeenstemming te komen over de beleidsstrategie inclusief de doelen (zie ook Van Broekhoven et al. 2022). Conform artikel 10 in de tweede tranche Dealkteksten is bij aanpassingen dan ook instemming nodig van alle partijen die de Regio Deal ondertekend hebben. Hoewel deze afspraak logisch is, kan deze er wel toe leiden dat partijen niet snel geneigd zijn om af te wijken van de eerder overeengekomen afspraken. Het risico bestaat dan dat sommige beleidsacties doorlopen, ook al zijn de omstandigheden veranderd of is het inmiddels duidelijk dat deze weinig effectief zijn. Het gefaseerd uitvoeren van het beleidsprogramma biedt dus geen garantie dat bijsturing van de aanpak plaatsvindt als daar goede redenen voor zijn.

In de dagelijkse beleidspraktijk van de Regio Deals lijken de afspraken over na te streven resultaten en instemming bij het maken van aanpassingen de ruimte voor bijsturing niet echt te beperken. Tijdens de workshop waarin we een conceptversie van deze notitie voorlegden, gaven de vertegenwoordigers van de casussen aan dat zij weinig belemmeringen ondervonden bij het bijstellen van de gemaakte afspraken. Zo zijn in een aantal casussen de streefwaarden bijgesteld toen deze niet langer haalbaar waren door de coronamaatregelen. Artikel 10 uit de tweede tranche Dealkteksten wordt in de praktijk ook alleen gehanteerd bij meer omvangrijke aanpassingen op programmaniveau, die het niveau van de pijlers of sporen overstijgen.

2.2.2 Regio Deals hebben een beperkte looptijd

Door de korte looptijd van de Regio Deals, maximaal 5 jaar, hebben de betrokken partijen weinig tijd om de gewenste verandering in de regionale brede welvaart te realiseren. Volgens onze gesprekspartners belemmert deze beperkte looptijd de ruimte voor bijsturen. De duur is in veel gevallen te kort om het effect van de in de Regio Deals in gang gezette beleidsaanpak op de brede welvaart in de regio te kunnen waarnemen. Als pas na enkele jaren duidelijk is dat de gehanteerde beleidsaanpak niet het beoogde effect heeft, blijft er nauwelijks tijd over om deze nog gedurende de Regio Deal bij te sturen. Laat staan om te beoordelen of bijsturing wel het gewenste effect heeft. Wel zijn er in de casussen verschillende acties ondernomen om te zorgen voor een vervolg (zie kader 3). Waar dit is gelukt, vormt de Regio Deal zelf in feite een fase binnen een langer lopend regionaal beleid.

3. Voortzetting beleid na afloop van de Regio Deal

Het Rijk erkende het risico van de korte looptijd al bij de uitvraag voor de tweede tranche Deals. Regionale partijen werden gevraagd om in hun voorstel aan te geven hoe zij het structureel karakter van het met de Regio Deal ingezette beleid willen borgen, ook als de bijdrage en inzet vanuit de

Regio Envelop stopt. In de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe is in de Dealktekst vastgelegd dat de betrokken partijen uiterlijk een half jaar voordat de Regio Deal officieel eindigt, met elkaar in overleg gaan over een eventuele verlenging van het in gang gezette regionale bredewelvaartsbeleid (artikel 17 lid 2 van de Dealktekst). In Den Haag Zuidwest is tijdens de looptijd van de Regio Deal een 'Rijksstatus' aangevraagd. In de voortgangsrapportage zomer 2021 van de Regio Deal staat dat deze inmiddels door het Rijk is toegekend aan de vier wijken in Zuidwest (Moerwijk, Morgenstond, Bouwlust en Vrederust). Den Haag Zuidwest is opgenomen in het interbestuurlijk programma Veiligheid en Leefbaarheid van het ministerie van BZK, waardoor Rijk en regio ook op de lange termijn samenwerken aan voor brede welvaart relevante thema's.

In de Achterhoek en Foodvalley is nog niet duidelijk hoe na afloop van de Regio Deal vervolg wordt gegeven aan het regionale bredewelvaartsbeleid. De regionale partijen gaven aan zich zorgen te maken over of dit ook gaat lukken en of dan de rijksbijdrage ook stopt. Wel is in deze casussen de Regio Deal expliciet onderdeel van een breder strategisch beleid in de regio.

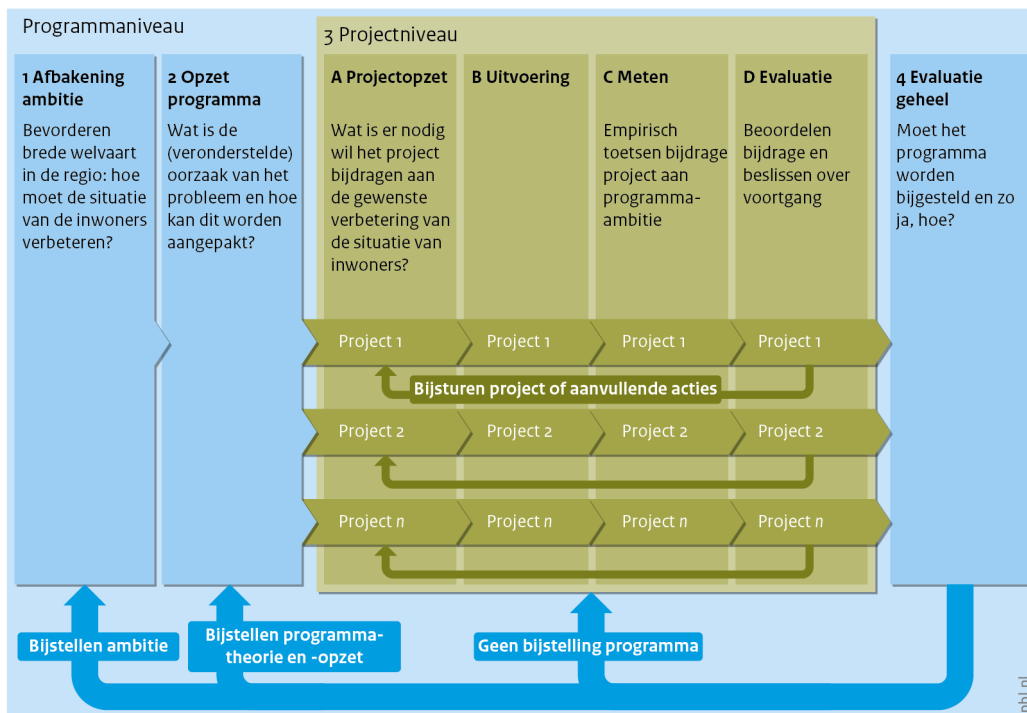
3 Al lerend Regio Deals verbeteren

Als er ruimte is (of wordt gecreëerd) voor het gaandeweg bijsturen van het beleidsaanpak, is er nog niet automatisch sprake van lerend beleid. Onder lerend beleid verstaan wij het al doende en systematisch opbouwen van kennis over welke beleidsaanpak wel of juist niet werkt in de regio en die kennis benutten als basis voor beslissingen over het bijsturen van de beleidsaanpak. In dit hoofdstuk zetten we uiteen of en hoe er in de door ons geanalyseerde Regio Deals sprake is van lerend beleid en welke factoren dit beïnvloeden. Voor deze reflectie gebruiken we het denkkader dat is uiteengezet in de PBL-publicatie ‘*Verkennen waar wat werkt*’ (Weterings en Verwoerd 2020) als een richtlijn voor hoe leren over de beleidsinhoud er in de praktijk uit kan zien (Figuur 2).

3.1 Opzet van een lerend beleid

In Figuur 2 wordt een onderscheid gemaakt tussen het programma- en het projectniveau, waarbij de projecten zijn ingebed in het bredere beleidsprogramma, zoals een Regio Deal. De projecten volgen uit de programma-ambitie en zijn de beleidsacties die op basis van de dan beschikbare kennis noodzakelijk worden geacht om de gewenste verandering in de regionale situatie (de programma-ambitie) te realiseren.

Figuur 2. De opzet van een lerend beleid



Bron: PBL

Bron: bewerking van Weterings en Verwoerd (2020, p. 15).

N.B. De praktijk is meer iteratief dan in deze figuur wordt gesuggereerd. Zo kan bijvoorbeeld al tijdens de uitvoering van een project blijken dat de projectopzet aangepast moet worden.

Een lerend beleid is gericht op het iteratief verbeteren van de effectiviteit van het beleidsprogramma door gedurende de uitvoering vinger aan de pols te houden of alle ingezette acties

voldoende bijdragen aan het realiseren van de programma-ambitie en indien nodig de aanpak tussentijds bij te stellen. Of de aanpak werkt of niet kan worden getoetst door te achterhalen of de verwachtingen over hoe elk van de projecten bijdragen aan de programma-ambitie kloppen. Daarvoor is het noodzakelijk om voorafgaand aan de uitvoering van elk project uit te denken onder welke voorwaarden de beleidsactie die in het project wordt ingezet ervoor zal zorgen dat de veronderstelde oorzaak van de opgave wordt weggenomen en vervolgens na de start van het project te meten of die voorwaarden ook worden gerealiseerd (zie Weterings, Thissen en Buitelaar 2021 voor een voorbeeld). Is dat niet het geval, dan is het van belang om uit te zoeken hoe dat komt. Dat geeft belangrijke informatie over welke aanpassingen in de aanpak nodig zijn om de beoogde verandering in de regionale situatie wel voor elkaar te krijgen.

Voor het realiseren van de gewenste verandering in de regionale situatie is het noodzakelijk dat alle acties samen goed verlopen. Het is daarom zaak om de opgedane kennis over de effectiviteit van de individuele projecten op te schalen naar het programmaniveau en te reflecteren op of alle acties samen (nog) voldoende werken (stap 4 in Figuur 2). Mogelijk kan worden volstaan met aanpassingen binnen het project (groene pijlen in Figuur 2), maar er kunnen ook aanvullende acties op programmaniveau nodig zijn (blauwe pijlen). Projecten kunnen samenhangen waardoor het wijzigen van één project ook gevolgen kan hebben voor andere projecten. Ook kan worden besloten nieuwe projecten te starten naast de reeds geplande projecten als blijkt dat er aanvullende acties nodig zijn om de programma-ambitie te kunnen realiseren. Of, in het meest extreme geval, kan de gehele aanpak of zelfs de programma-ambitie worden bijgesteld, bijvoorbeeld als blijkt dat de regionale opgave anders in elkaar steekt dan gedacht of dit noodzakelijk is door veranderde omstandigheden.

In het vervolg van dit hoofdstuk staan we eerst stil bij of en hoe er in de vier door ons onderzochte Regio Deals op projectniveau kennis wordt opgebouwd over wat (niet) werkt in de regio. Vervolgens bekijken we de koppeling tussen het leren in projecten met het programmaniveau.

3.2 Op projectniveau leren en bijsturen

Op projectniveau wordt veel geleerd in de vier casussen. Dit gebeurt op hoofdlijnen op drie manieren: 1) bewust en intentioneel via zogenoemde ‘proeftuinen’ en ‘pilots’ waarbij leren over of een specifieke innovatie of aanpak het vooraf beoogd effect heeft het doel van het project is, 2) ad hoc en in reactie op onvoorziene omstandigheden binnen projecten die niet het opdoen van inzicht in wat werkt als doel hebben, maar het bevorderen van de regionale brede welvaart en 3) bewust en intentioneel door tussentijds de voortgang van de Regio Deal te meten. We lichten elke variant nader toe.

3.2.1 Binnen proeftuinen en pilots leren wat (niet) werkt

In drie van de vier door ons geanalyseerde Regio Deals worden proeftuinen of pilotprojecten uitgevoerd. In de Achterhoek zijn onder andere proeftuinen ingericht waarin wordt gezocht naar ‘smart mobility’ toepassingen en proeftuinen waarin wordt ingezet op digitale middelen voor sociale alarmering, zodat mensen langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen. In Foodvalley konden zeventig boeren zich aanmelden om landbouwinnovaties te testen en in de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe wordt in proeftuinen onder andere geëxperimenteerd met het verduurzamen en verbeteren van de kwaliteit van woningen van bewoners met beperkte middelen om dit zelf te doen.

Onze gesprekspartners ervaren in dergelijke projecten veel ruimte om te leren over wat wel of juist niet werkt. Proeftuinen en pilots zorgen volgens hen voor een zekere mate van berusting: niet alles hoeft perfect te gaan en ook de ervaring dat een bepaalde innovatie of aanpak niet werkt zoals op voorhand gedacht, is waardevol. De samenwerking met het Rijk in proeftuinen in de Regio Deal vergroot in sommige gevallen ook de experimenteerruimte. Toen in de Achterhoek bleek dat de mestwetgeving het testen van landbouwinnovaties in de weg stond, is het hiervoor geldende juridische kader in een gedeelte van de regio bijvoorbeeld tijdelijk opgeschort. Wel bleek tijdens de workshop met vertegenwoordigers van de vier casussen dat de experimenteerruimte in wet- en regelgeving die het Rijk kan bieden binnen de Regio Deals soms beperkter was dan zij bij aanvang van de Regio Deal hadden gedacht. Er wordt dus wel geleerd over hoe bestaande institutionele kaders nieuwe aanpakken voor regionale opgaven (kunnen) belemmeren, maar de ruimte daarvoor is beperkt omdat de kaders niet altijd of onvoldoende opgeheven (kunnen) worden. Bestaande institutionele kaders beïnvloeden dus de mogelijkheid om te leren over wat werkt bij de aanpak van de regionale opgave(n).

3.2.2 Projecten om de regionale brede welvaart te verbeteren

Naast proeftuinen en pilots worden in de casussen ook veel projecten uitgevoerd die beogen direct bij te dragen aan het verbeteren van de brede welvaart in de regio. Voor het slagen van deze projecten is leren over wat werkt in de regio niet voldoende, maar is het doel het realiseren van de in de Dealttekst vastgelegde afspraken over de na te streven resultaten (zoals eerder besproken onder paragraaf 2.2.1). Regionale partijen hebben na afronding van de Dealttekst projecten ingericht waarin de acties plaatsvinden die het mogelijk maken deze resultaten te behalen.

Als de afgesproken streefwaarden niet behaald worden, dan zijn deze projecten in principe niet succesvol. Dat wat nodig werd geacht om de regionale brede welvaart te bevorderen wordt dan immers niet gerealiseerd. In de praktijk wordt echter niet zo strikt vastgehouden aan de in de Dealttekst vastgelegde afspraken. Zo zijn in een aantal casussen sommige streefwaarden aangepast toen deze door de plots ingestelde coronamaatregelen niet langer konden worden gerealiseerd.

Ondanks dat leren geen einddoel is, wordt ook binnen dergelijke projecten geleerd. Dat gebeurt doorgaans doordat betrokkenen tegen onvoorziene omstandigheden aanlopen. Het leren is in deze projecten dus meer ad hoc en reactief van aard dan in de proeftuinen en pilots. In de Regio Deal Foodvalley bleek bijvoorbeeld bij de uitvoering dat het voor een deel van de betrokken partijen onduidelijk was hoe de wetenschappelijke kennis die in één van de projecten werd opgebouwd ingebed kon worden in de dagelijkse beleidspraktijk. De onderzoekers zijn in reactie daarop bij die partijen op bezoek gegaan om dit toe te lichten. Zo hebben zij fysiotherapeuten bezocht om uit te leggen hoe de in het wetenschappelijk onderzoek opgedane kennis kan helpen bij hun behandelingen en tegelijkertijd nieuwe kennisvragen opgehaald die in het vervolg van het onderzoeksproject geadresseerd kunnen worden. En ander voorbeeld is de Regio Deal de Achterhoek waar na verloop van tijd bleek dat het inrichten van een regionale taskforce op het gebied van de transformatie van leegstaand vastgoed lastiger was dan vooraf gedacht. Dit is toen op bestuurlijk niveau besproken. Tijdens dat gesprek kwam naar voren dat de bestuurders van decentrale overheden liever geen taskforce wilden opzetten, maar zich wel konden vinden in het inrichten van een transformatiekennisplatform.

3.2.3 Tussentijds meten van de voortgang

In de casussen is veel aandacht voor het monitoren van de voortgang van de Regio Deal. Hierover zijn ook expliciete afspraken gemaakt in de Dealktekst van de tweede tranche Regio Deals. In artikel 7 staat dat om zicht te hebben op het verloop van de Regio Deal (en de Regio Envelop) in elke Regio Deal de voortgang wordt gemeten op de inhoudelijke realisatie van de ondernomen initiatieven, besteding van middelen en de in de Dealktekst afgesproken beoogde prestatieresultaten. De voortgang wordt beschreven in de eerder genoemde jaarlijkse voortgangsrapportages en besproken in de periodieke overleggen met alle betrokken partijen. Daarnaast is afgesproken dat de betrokken partijen met elkaar na afloop de uitvoering en werking van de Regio Deal zullen evalueren, mede op basis van de informatie uit de monitoring.

De wijze waarop de inhoudelijke voortgang wordt gemeten, verschilt tussen de vier door ons geanalyseerde Regio Deals. In Den Haag Zuidwest ligt de focus hoofdzakelijk op de beoogde resultaten die in de Dealktekst zijn vastgelegd. Voor de meting wordt samengewerkt met het Urban Data Centrum van Den Haag. Daarnaast is aan projectleiders gevraagd om de resultaten voor de eigen projecten bij te houden. Ook in Zuid- en Oost-Drenthe ligt de focus op het meten van de voortgang op de beoogde resultaten. Wel hebben de betrokken partijen hier per pijler de doelen en de daarvoor benodigde acties nader geconcretiseerd in sessies onder begeleiding van CMO STAMM/Trendbureau Drenthe. Die sessies hebben geleid tot enige aanpassingen ten opzichte van de in de Dealktekst beoogde resultaten, omdat na de uitwerking bleek dat sommige plannen alleen relevant waren voor deelgebieden in de regio en daarom niet goed pasten binnen de scope van de Regio Deal. In de Achterhoek is een deel van de middelen van de Regio Deal gebruikt voor het opzetten van de 'Achterhoek monitor'. Daarin worden allerlei indicatoren verzameld op allerlei terreinen waaronder economie, arbeidsmarkt, gezondheid, wonen, mobiliteit en bereikbaarheid om zo zicht te krijgen op de staat van de Achterhoek en de veranderingen daarin. Daar wordt dus, naast de voortgang op de in de Dealktekst afgesproken resultaten, ook de verandering in de regionale situatie gemonitord. In Foodvalley is het streven om de voortgang van de Deal op drie niveaus te monitoren: naast de prestaties van de ingezette acties (de zogenoemde *output*), zullen ook de directe effecten van deze acties (*outcome*) en de veranderingen in de maatschappij (*impact*) worden gemeten (zie het [monitoringsplan](#)). In samenwerking met onderzoekers van de Universiteit Utrecht wordt daartoe een zogenoemd 'Brede Welvaart Index +' -traject ontwikkeld. Het doel van dit traject is om aan het einde van de Regio Deal de uiteindelijk bereikte veranderingen in de maatschappij op lange termijn te kunnen monitoren.

Zoals in paragraaf 3.1 is toegelicht, is het tussentijds meten van de effectiviteit van beleidsacties een belangrijk onderdeel van een lerend beleid om de aanpak van de opgave gaandeweg te kunnen verbeteren. Niet in elke casus is de monitoring echter zo opgezet dat voldoende inzichtelijk wordt of de in gang gezette beleidsacties bijdragen aan de beoogde verandering in regionale brede welvaart. Dit hangt samen met dat de in de Dealktekst afgesproken resultaten hoofdzakelijk op *output*-niveau zijn gemaakt: het gaat vooral om de prestaties die acties in de Deal moeten opleveren, zoals het aantal personen dat naar werk wordt begeleid. Hierdoor is de monitoring ook vooral gericht op het meten van de voortgang op die prestaties. Voor inzicht in of de ondernomen acties op termijn leiden tot de gewenste verandering in de regionale brede welvaart is meer nodig. Dit vraagt om het achterhalen of de actie alle voorwaarden realiseert die nodig zijn om de (verwachte) oorzaak van de achterblijvende brede welvaart in de regio weg te nemen (zie Weterings, Thissen en Buitelaar 2021). Zo is het succesvol realiseren van de in het project 'MaaS: Mobility as a Service' beoogde vervoersoplossingen binnen de Regio Deal de Achterhoek nog niet voldoende om de brede welvaart van de inwoners te verbeteren. Daarvoor is het ook noodzakelijk dat zij deze oplossingen kennen en

kunnen gebruiken op zo'n manier dat hun situatie verandert in de gewenste richting. Van de vier casussen wordt alleen in het monitoringsplan van Foodvalley aangegeven dat het streven is om ook de stappen tussen de outputresultaten en de gewenste verandering in de regio te monitoren.

Daarnaast is duidelijkheid over de gewenste verandering in de brede welvaart in de regio essentieel om de effectiviteit van de ingezette acties binnen de Regio Deal te kunnen meten. In de Regio Deal Den Haag Zuidwest is bijvoorbeeld het streven om 500 inwoners die bij aanvang van de Deal afhankelijk waren van een bijstandsuitkering te activeren. Het is echter niet duidelijk waar die activatie toe moet leiden en dus hoe dit de situatie van deze inwoners precies moet verbeteren. Zolang dat niet duidelijk is, kan ook niet worden vastgesteld welke aanvullende voorwaarden noodzakelijk zijn om dat te realiseren. De afspraken in de Dealtteksten bieden weinig houvast hierbij, omdat de ambitie veelal in abstracte termen is geformuleerd (zie paragraaf 3.4.1).

In zowel de Achterhoek als Foodvalley wordt binnen de Regio Deal ook gewerkt aan een monitor waarmee de verandering in de regionale brede welvaart kan worden gemeten. Daarnaast heeft het CBS op verzoek van het ministerie van LNV ook zo'n monitor voor alle gemeenten in Nederland ontwikkeld. Hoewel het monitoren van de brede welvaart van belang is voor een bredewelvaartsbeleid, betekent een verandering van de brede welvaart in de beoogde richting niet dat het beleid werkt. We lichten dit toe in kader 4. In de PBL-publicatie *'Zicht op het effect van de Regio Deal op de brede welvaart'* (Weterings, Thissen en Buitelaar 2021) staat een meer uitgebreide toelichting op hoe de effectiviteit van de Regio Deal tussentijds kan worden gemeten.

4. Meten van het effect van de Regio Deal op de brede welvaart

In een monitor brede welvaart, zoals de regionale Monitor Brede Welvaart van het CBS, staan allerlei indicatoren die laten zien hoe het is gesteld met de inwoners in de regio op zowel economisch, sociaal als ecologisch vlak. Dit maakt het mogelijk om te achterhalen of de brede welvaart in de regio op bepaalde aspecten achterblijft ten opzichte van de gewenste situatie, de situatie in andere regio's, of als de peiling regelmatig wordt herhaald, het verleden. Via een monitor brede welvaart kunnen dus tijdig opgaven in de regio worden gesignaleerd.

Het vaststellen van een verandering in (een aspect van) brede welvaart is echter niet voldoende om te zien of de binnen de Regio Deal ingezette beleidsaanpak heeft bijgedragen aan het oplossen van de vastgestelde opgave. Naast de Regio Deal zijn vele andere factoren van invloed op de regionale brede welvaart, zoals economische-, technologische- of demografische ontwikkelingen, maar ook aan ander (inter)nationaal beleid. Als de brede welvaart in de regio gedurende de Regio Deal verandert in de beoogde richting, dan kan dat door het beleid komen maar ook door een van die vele andere ontwikkelingen. En omgekeerd, als de verandering niet plaatsvindt of in de tegengestelde richting dan kan het beleid wel hebben gewerkt maar wordt het effect teniet gedaan door andere ontwikkelingen. Daarom is de effectiviteit van beleid niet traceerbaar via het monitoren van de brede welvaart.

Dit kan wel door de monitoringsaanpak uit te breiden en, naast hoe het is gesteld met de brede welvaart, ook te meten of de gekozen aanpak bijdraagt aan het wegnemen van de oorzaak voor het achterblijven van de huidige brede welvaart in de regio op de gewenste situatie. De focus ligt dan op het achterhalen of het beleid de voorwaarden realiseert die noodzakelijk zijn om – op termijn – de beoogde verandering in brede welvaart mogelijk te maken (zie Weterings, Thissen en Buitelaar 2021).

Kortom, hoewel er in de door ons geanalyseerde Regio Deals veel aandacht is voor het tussentijds meten van de inhoudelijke voortgang en/of de regionale brede welvaart, wordt er toch beperkt kennis opgebouwd over wat wel en niet werkt bij het komen tot de gewenste verandering in de regionale situatie. Als gevolg daarvan zijn keuzes om projecten of streefwaarden aan te passen vaak gebaseerd op andere redenen dan dat een project onvoldoende bijdraagt aan de programma-ambitie.

3.3 Op programmaniveau leren en bijsturen

Op programmaniveau is in de vier casussen op twee manieren sprake van bijsturen en leren op programmaniveau: 1) via het gaandeweg toevoegen van nieuw projecten en 2) door te reflecteren op het beleidsproces. We lichten beide zaken nader toe in deze paragraaf.

3.3.1 Projectenportfolio van de Regio Deal lerend vormgeven

Zoals in Paragraaf 2.1.1 reeds is toegelicht, zijn in de Achterhoek, Den Haag Zuidwest en Zuid- en Oost-Drenthe geregeld nieuwe projecten aan de Regio Deal toegevoegd. De keuze hiervoor is echter meestal op andere overwegingen gebaseerd dan in de voorgaande beleidsfase opgedane inzichten over of de beleidsaanpak voldoende bijdraagt aan het realiseren van de programma-ambitie.

In alle drie deze casussen gaat aan het toevoegen van nieuwe projecten een uitgebreid goedkeuringstraject vooraf. Hoe het goedkeuringstraject er precies uit ziet, verschilt per Regio Deal (zie kader 5 voor een voorbeeld), maar in alle gevallen spelen vergelijkbare beoordelingscriteria een rol. Zo wordt er gekeken of het projectidee past binnen de Regio Dealambitie, of er voldoende draagvlak onder inwoners voor is, of er voldoende budget beschikbaar is en of het project doeltreffend en doelmatig is. Bij de keuze wordt echter niet expliciet gekeken naar welke beleidsacties aanvullend nodig zijn om de programma-ambitie te realiseren, gezien de in de eerdere fase van het beleidsprogramma opgedane kennis over (randvoorwaarden voor) wat werkt. Zo moet in de Achterhoek op het aanvraagformulier voor nieuwe projecten weliswaar worden aangegeven aan welke (sub)doelen een nieuw project bijdraagt en welke resultaten daarmee beoogd worden. Maar als de beoordelingsmatrix strikt wordt gevolgd (zie kader 5) hebben projecten die niet voorzien in eerder geconstateerde lacunes in de beleidsaanpak evenveel kans om toegevoegd te worden als projecten die hier wél in voorzien. Opedane lessen over wat werkt in reeds lopende projecten lijken beperkt te worden meegenomen bij het bepalen van de koers in het vervolg van het beleidsprogramma.

In onze casussen kwam één voorbeeld naar voren waar op basis van tussentijds opgedane inzichten en ervaringen wel werd bepaald welke nieuwe projecten werden toegevoegd. In de Regio Deal Den Haag Zuidwest hadden de in eerste instantie in gang gezette projecten vooral tot doel om werk- en werkgelegenheid te stimuleren, de gezondheid en vitaliteit van bewoners te vergroten en inwoners meer te laten participeren. Gaandeweg bleek dat voor het slagen van deze Regio Dealambities ook ingezet moest worden op het vergroten van de veiligheid en veiligheidsbeleving. De beoogde bewonersparticipatie kwam bijvoorbeeld door criminaliteit en ondermijning niet van de grond. In de tweede tranche van deze Regio Deal zijn daarom projecten toegevoegd die deze belemmeringen moeten wegnemen ('Buurtkamer Jan Luykenlaan' en 'Basis op orde'). Omdat het beleid adaptief was vormgegeven – bij aanvang van de Regio Deal is ruimte vrijgehouden voor het toevoegen van nieuwe projecten en was het volledige budget nog niet besteed – konden deze projecten

toegevoegd worden.

5. Selectieproces van nieuwe projecten in de Regio Deal de Achterhoek

In de Achterhoek zijn voor de goedkeuring van nieuwe projecten zogenoemde ‘Thematafels’ ingericht, waarin zowel ondernemers, overheden als maatschappelijke organisaties zitting hebben. Deze tafels beoordelen of het projectidee past binnen de Regio Dealambitie, waarna zij initiatiefnemers begeleiden om een officiële aanvraag in te dienen. Op basis van een [beoordelingsmatrix](#) wordt vervolgens bepaald of een project daadwerkelijk in de Regio Deal wordt opgenomen. Daarbij staan de criteria meervoudige opgave, draagvlak, regionale impact, doelmatigheid, doeltreffendheid, aansluiting op het inwonerspanel en zicht op cofinanciering centraal.

Kortom, in drie van de vier casussen werd ten tijde van ons onderzoek de projectenportfolio op programmaniveau weliswaar gaandeweg vormgegeven, maar in de meeste gevallen werd er niet bijgestuurd op basis van de inzichten over wat (niet) werkt die zijn opgedaan in lopende projecten.

3.3.2 Samenwerking in de Regio Deal lerend vormgeven

In de voorgaande sub-paragrafen hebben we ons expliciet gericht op leren op één vlak, namelijk over wat (niet) werkt bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio. Naast inzichten in wat dit vraagt van de *inhoudelijke* invulling van het bredewelvaartsbeleid, kan het realiseren van beleidsambities ook afhangen van *hoe* het beleid is georganiseerd (Weterings en Verwoerd 2020). Dat geldt zeker als het komen tot de gewenste situatie vraagt om inzet vanuit meerdere beleidsterreinen, verschillende overheden en niet-overheidspartijen. In de Regio Deals werken soms partijen samen die niet eerder zo intensief met elkaar hebben gewerkt. Eventuele problemen of ongemakken die daardoor ontstaan (voor voorbeelden zie Van Broekhoven et al. 2022), kunnen het leren over ‘*waar wat werkt*’ belemmeren.

In de door ons geanalyseerde casussen gaat veel aandacht uit naar het gaandeweg komen tot een organisatiestructuur waarbinnen alle betrokkenen zo goed mogelijk tot hun recht (kunnen) komen. Zij worden hierbij ondersteund door de Regiolabs die het RD Governance consortium op verzoek van de ministeries van BZK en LNV organiseert (zie kader 6).

In de vier casussen is met betrekking tot het beleidsproces niet alleen binnen afzonderlijke projecten maar ook op programmaniveau geleerd over en bijgestuurd op de inzet van financiële middelen, de verdeling van verantwoordelijkheden, het juridisch borgen van samenwerkingsafspraken, het delen van eigenaarschap, en verschillen in werk- en organisatiecultuur. Dit gebeurt niet in elk casus op dezelfde manier. Uit de interviews met respondenten in de Achterhoek, Den Haag Zuidwest en Foodvalley blijkt dat dergelijke leerervaringen binnen de Regio Deal² hoofdzakelijk ad hoc plaatsvinden als zich een nieuwe vraag voordoet. Bij aanvang van de Regio Deal Foodvalley is bijvoorbeeld een extern bureau ingehuurd om een passend samenwerkingscontract op te stellen. In

² Hierbij dient opgemerkt te worden dat binnen Regio Deals geregeld samengewerkt wordt tussen partijen die al eerder samengewerkt hebben (zie ook Van Broekhoven et al. 2022). Het is dus mogelijk dat voortgebouwd kan worden op samenwerkingservaringen die eerder en elders zijn opgedaan. Dat is bijvoorbeeld het geval in de Achterhoek waar sinds 2009 wordt samengewerkt tussen de regionale Regio Dealpartners.

Zuid- en Oost-Drenthe vonden dergelijke leerervaringen in eerste instantie ook ad hoc plaats, maar in deze Regio Deal is in het voorjaar van 2021 naast de inhoudelijke pijlers een informele pijler ‘Leren en samenwerken’ ingericht waarbinnen geleerd wordt over het beleidsproces. In deze pijler wordt volgens onze gesprekspartners systematisch gewerkt aan een beter samenwerkende en lerende regio. Dat uit zich bijvoorbeeld in het realiseren van nieuwe samenwerkingen, het creëren van een gevoel van saamhorigheid, en het komen tot een gedeelde taal en kaders.

6. Naast leren over ‘wat waar werkt’, ook leren over ‘hoe’ dat kan

Binnen de Regio Deals komt de samenwerking tussen betrokken partijen niet vanzelfsprekend tot stand. Partijen zijn niet gewend om met elkaar samen te werken, belangen lopen uiteen of er doen zich machtsverschillen voor. Op verzoek van de ministeries van BZK en LNV ondersteunt een consortium van de Universiteit van Tilburg, de Universiteit van Utrecht, Birch en Berenschot daarom de Regio Deals bij het komen tot een constructieve samenwerking. Zij bouwen daarbij voort op de inzichten van Groenleer (2016), Stam et al. (2017) en Groenleer et al. (2018). Dit consortium organiseert zogenoemde Regiolabs waar betrokken bij de Regio Deals ervaringen met elkaar kunnen delen en zo van elkaar kunnen leren. Vertegenwoordigers van de vier casussen nemen ook deel aan deze bijeenkomsten.

Hoewel het leren over hoe het beleidsproces het beste kan worden vormgegeven ook van belang is om de programma-ambitie te realiseren, bieden deze leerervaringen niet meer zicht op welke beleidsaanpak nodig is om de regionale brede welvaart te bevorderen. Leren over interbestuurlijke en -maatschappelijke samenwerking is daarom niet afdoende voor een lerend en adaptief beleid.

3.4 Belemmeringen voor lerend beleid

Uit de voorgaande beschrijving van hoe wordt geleerd in de door ons geanalyseerde Regio Deals blijkt dat een aantal kenmerken van een lerend beleid zoals weergegeven in Figuur 2 niet zijn ingebed in de beleidsopzet. Hoewel er veel wordt geleerd binnen projecten en de voortgang regelmatig wordt gemeten en besproken, ontbreekt de koppeling tussen de opgedane inzichten en de programma-ambitie. Keuzes om projecten aan te passen zijn dan ook vaak gebaseerd op andere zaken dan dat projecten onvoldoende bijdragen aan het komen tot de gewenste verandering in de regio. Ook ontbreekt het aan het opschalen van de in individuele projecten opgedane lessen naar het programmaniveau en op basis daarvan beslissen welke stappen in de vervolgfase nodig zijn om de effectiviteit van de aanpak te verbeteren. Drie condities belemmeren het lerend vermogen in de casussen: 1) onduidelijkheid over de gewenste situatie, 2) gebrek aan reflectie op de beleidsaanpak op programmaniveau, en 3) de neiging om alleen successen te delen. We lichten deze belemmeringen nader toe.

3.4.1 Onduidelijkheid over de gewenste situatie

Bij de uitwerking van de Regio Deals hebben de betrokken partijen wel concrete outputresultaten (directe prestaties die de beleidsacties moeten opleveren) benoemd, maar is de gewenste brede welvaart in de regio beperkt nader geconcretiseerd. In bijna alle Regio Deals is de programma-ambitie breed en abstract geformuleerd (zie ook Weterings et al. 2021). Vaak zijn er nog aanvullende keuzes nodig om te zorgen dat de gewenste situatie voldoende duidelijk is om de effectiviteit van het beleid te kunnen meten (zie kader 7 voor een voorbeeld). Leren over wat wel en wat niet werkt in de regio, kan alleen als duidelijk is wat de betrokken partijen voor wie, waar en wanneer beogen

te bereiken. Anders kan niet worden beoordeeld wat er nodig is én of het in gang gezette beleid voldoende bijdraagt aan het realiseren van de programma-ambitie (zie kader 4). Brede en abstracte ambities belemmeren dus de mogelijkheid om gaandeweg de effectiviteit van de aanpak te verbeteren.

7. Voorbeeld van het belang van een helder afgebakende ambitie

In de Regio Deal Den Haag Zuidwest willen de betrokken partijen dat de achterstand van Den Haag Zuidwest op (sociaaleconomische) factoren als werk, onderwijs, sociale cohesie en veiligheid ten opzichte van het gemiddelde in Den Haag in 2023 kleiner is geworden. Hoewel deze ambitie vrij concreet lijkt, is toch nog onvoldoende duidelijk wat precies wordt bedoeld. Zo is hier bijvoorbeeld niet uit af te leiden of de bij deze Regio Deal betrokken partijen het aanvaardbaar vinden als het gemiddelde inkomen of opleidingsniveau stijgt doordat een deel van de huidige bewoners elders gaat wonen en/of koopkrachtigere of hoger opgeleide bewoners naar de wijk toe verhuizen. Het versterken van de positie van huidige inwoners vraagt om een heel andere beleidsaanpak dan het verhogen van het gemiddeld inkomen van de wijk. En wat het doel is, bepaalt daarmee ook welke aanpak effectief is.

3.4.2 Gebrek aan reflectie op de aanpak op programmaniveau

In de vier casussen en alle andere Regio Deals is veel oog voor het meten en het bespreken van de voortgang op de in de Dealktekst afgesproken resultaten, maar ontbreekt de reflectie op de aanpak als geheel en de samenhang tussen projecten. Door uitsluitend per afgesproken (output)resultaat in beeld te brengen of deze wordt gerealiseerd, is er geen zicht op of alle beleidsacties samen voldoende zijn om uiteindelijk tot de gewenste situatie te komen. Reflecties op programmaniveau zijn noodzakelijk om te zien hoe elk afzonderlijk project past in het geheel en waar afstemming nodig is, eventuele lacunes in de complete aanpak te kunnen signaleren, en/of stil te staan bij of aanpak en de ambitie nog wel volstaan. Een voorwaarde voor dergelijke reflecties is wel een heldere en concrete programma-ambitie.

Onze gesprekspartners van de casussen erkennen in de workshops dat het van belang is om meer oog te hebben voor hoe de projecten met elkaar samenhangen. Er zijn ook activiteiten ondernomen om alsnog de samenhang tussen projecten te identificeren en te versterken. In Foodvalley is bijvoorbeeld aan de programmamanager die is aangetrokken bij de start van de uitvoering expliciet gevraagd om te zoeken naar de inhoudelijke verbinding. En in verschillende casussen zijn inhoudelijke 'cross overs' tussen pijlers geïdentificeerd. In de Achterhoek zijn bijvoorbeeld cross-overs geïdentificeerd tussen de pijlers gezondheid en arbeidsmarkt, en worden sommige projecten ondergebracht bij meerdere Thematafels zodat deze beter op elkaar afgestemd kunnen worden. Het zoeken naar de inhoudelijke samenhang tussen projecten gebeurt echter niet vanuit een overkoepelende programma-ambitie.

In de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe ligt dit iets anders. Daar is per pijler uitgewerkt wat de doelen van de daaronder vallende projecten zijn en wat er voor nodig is om dit te bereiken. Naar eigen zeggen is het niet zinvol om dit op programmaniveau te doen, omdat in elke pijler aan heel verschillende opgaven gewerkt waardoor er weinig inhoudelijke samenhang tussen de pijlers is. Net als in andere Regio Deals wordt er door de brede insteek bij het identificeren van opgaven binnen deze Regio Deal eigenlijk aan meerdere, niet-inhoudelijke samenhangende opgaven gewerkt (zie Broekhoven et al. 2022).

3.4.3 Alleen delen van successen

Voor het gaandeweg verkennen van wat werkt, is het van groot belang dat de betrokken partijen de ruimte voelen om de inzichten die zij hierover hebben opgedaan met anderen te delen. Het gaat dan om successen, maar ook om wat anders loopt dan verwacht, want juist dat biedt inzicht in waar aanknopingspunten zitten om de effectiviteit in het vervolg van het beleidsprogramma te verbeteren. In de door ons geanalyseerde Regio Deals zijn pijler-, spoor- en projectleiders echter geneigd om vooral hun successen te delen. Zij zijn volgens onze gesprekspartners namelijk bezorgd dat het delen van mislukkingen vanuit programmamanagers of de stuurgroep tot repercussies leidt, bijvoorbeeld in het korten van projectbudgetten en/of -subsidies. Omdat projectleiders eindverantwoordelijk zijn voor de resultaten die behaald zijn in het project waarvoor zij aan de lat staan binnen de Regio Deal lopen zij ook persoonlijk risico op een slechte beoordeling als zij open zijn over wat niet goed gaat. Tijdens de 'groepsreviewsessie' werd dit inzicht breed gedragen.

4 Reflecties voor toekomstig beleid

In de voorgaande hoofdstukken hebben we uiteengezet of en in welk opzicht de vier door ons geanalyseerde Regio Deals kenmerken vertonen van een adaptief en lerend beleid, zoals beschreven door Weterings en Verwoerd (2020). De casussen tonen wel de kenmerken van een adaptief beleid, maar in mindere mate van lerend beleid.

Dankzij het gefaseerd uitwerken van het beleidsprogramma en de (ten minste) jaarlijkse bespreking van de voortgangsrapportage door alle bij de Regio Deals betrokken partijen, is er in de vier casussen flexibiliteit en ruimte gecreëerd voor het tussentijds bijstellen van de beleidsaanpak. Echter, bij het vaststellen en bespreken van de voortgang ligt de focus vooral op de in de Dealkteksten afgesproken outputresultaten (de beoogde prestaties van beleidsacties) of op het omgaan met (veranderde) externe omstandigheden, zoals de coronamaatregelen. Het ontbreekt aan een systematische reflectie op of de beleidsaanpak als geheel voldoende is om – uiteindelijk – te komen tot de gewenste verbetering in de regionale brede welvaart (de programma-ambitie) en of deze stip op de horizon nog de juiste is gegeven de opgedane inzichten en (externe) ontwikkelingen.

Zo'n reflectie is momenteel ook niet mogelijk, omdat er te beperkt systematisch inzichten worden opgebouwd over de bijdrage van de ondernomen beleidsacties aan de programma-ambitie. Voor het opbouwen van die inzichten is het noodzakelijk om helder af te bakenen wat de gewenste situatie is (de programma-ambitie), voorafgaand aan de uitvoering per project uit te denken onder welke voorwaarden deze bijdraagt aan het bereiken van die programma-ambitie en vervolgens gedurende de uitvoering te meten of die verwachtingen kloppen. In de casussen is wel vooraf uitgewerkt wat de gewenste resultaten zijn in termen van prestaties van de beleidsacties (de *output*), maar niet wat de gewenste verbetering in de brede welvaart in de regio precies is of onder welke voorwaarden elke actie hieraan bijdraagt (zie paragraaf 3.2.3). Dit wordt in de meeste casussen dan ook niet gemeten bij het vaststellen van de voortgang.

Kortom, hoewel de beleidsaanpak in de door ons geanalyseerde casussen ruimte biedt om gaandeweg bij te sturen en dit ook gebeurt, is er onvoldoende zicht op wat (niet) werkt bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio om op basis daarvan te beslissen welke aanpassingen in de aanpak nodig zijn.

Lerend beleid betekent niet vrijblijvend van alles proberen, maar vraagt om het inbouwen van formele en informele structuren in het beleidsproces die zorgdragen voor het gaandeweg en systematisch verbeteren van de effectiviteit van het beleid. In dit hoofdstuk schetsen we welke structuren dat zijn en bieden we zo een aantal aanknopingspunten om in de toekomst te komen tot een adaptief en lerend beleid.

1. **Formuleer een helder en afgebakend einddoel op programmaniveau**

Het expliciet maken van de beoogde verandering in de regionale brede welvaart, oftewel het einddoel van het beleidsprogramma, is van groot belang om systematisch te kunnen leren over wat werkt en op basis daarvan de effectiviteit van de beleidsaanpak iteratief te verbeteren. Alleen als duidelijk is wat, waar, voor wie, en wanneer moet worden bereikt, kan worden beoordeeld of de ingezette beleidsacties in de projecten hier gezamenlijk voldoende aan bijdragen.

Breed en abstract geformuleerde ambities maken het vaak makkelijker om te komen tot

(bestuurlijk) commitment waardoor verschillende partijen eerder bereid zijn om een bijdrage te leveren aan het beleid; immers hoe algemener de beleidsdoelen, hoe meer partijen zich hier in kunnen vinden. Brede en abstracte ambities belemmeren echter het gaandeweg verbeteren van de effectiviteit van de aanpak omdat deze weinig houvast bieden bij het maken van keuzes over wat nodig is om dat doel te realiseren en het kunnen achterhalen of de ingezette beleidsacties daar voldoende aan bijdragen. In Weterings et al. (2021) is beschreven welke keuzes in een bredewelvaartsbeleid nodig zijn om te komen tot een heldere afbakening van de programma-ambitie.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de programma-ambitie bij adaptief en lerend beleid niet de volledige beleidsperiode vastligt. Net als de gekozen aanpak wordt de programma-ambitie bij aanvang van elke beleidsfase opnieuw vastgesteld op basis van de op dat moment best beschikbare kennis, en heroverwogen in elke volgende fase als nieuwe inzichten of veranderende omstandigheden daar om vragen.

2. *Expliciteer en meet de verwachtingen over de werking van de gekozen beleidsacties*

Daarnaast is het van belang om in de beginfase van het beleid te expliciteren hoe de beoogde beleidsacties *naar verwachting* (gezamenlijk) bijdragen aan de programma-ambitie op basis van de dan beschikbare kennis (zie Weterings en Verwoerd 2020 en Weterings, Thissen en Buitelaar 2021 voor voorbeelden). Deze verwachtingen zijn in feite hypothesen over onder welke voorwaarden de beleidsactie bijdraagt aan het wegnemen van de oorzaak van de regionale opgave. Vaak kan een deel van de voorwaarden al vrij snel na aanvang van de uitvoering worden waargenomen waardoor het mogelijk is om vroegtijdig vast te stellen of de beleidsactie de juiste route richting het einddoel is.

Door vervolgens te meten of deze verwachtingen ook kloppen, wordt gaandeweg en systematisch kennis opgebouwd over hoe de opgave effectief kan worden aangepakt. Dit vraagt om meer dan alleen het meten van de voortgang van beleidsacties in termen van bestede middelen of behaalde projectresultaten. Het is van belang om te toetsen of de voorwaarden waaronder de actie bijdraagt aan de programma-ambitie worden gerealiseerd en, zo niet, te achterhalen hoe dat komt. Dat laatste biedt aanknopingspunten bij te bepalen hoe het project moet worden aangepast of welke aanvullende acties nodig zijn om uiteindelijk de programma-ambitie wel te kunnen realiseren.

3. *Reflecteer op de opgedane inzichten over wat werkt op programmaniveau*

Belangrijk is dat de reflectie op de opgedane inzichten over wat werkt plaatsvindt op programmaniveau en niet (alleen) op het uitvoeringsniveau van de beleidsacties (het projectniveau). Een project kan nog zo voortvarend verlopen, binnen een beleidsprogramma heeft het pas zin als het bijdraagt aan de overkoepelende programma-ambitie. Ook kunnen projecten met elkaar samenhangen. Daarom is reflectie op het programmaniveau noodzakelijk: wat zijn de gevolgen van de in de verschillende projecten opgedane inzichten voor de aanpak als geheel? Zijn er aanpassingen nodig op programmaniveau om de programma-ambitie uiteindelijk te realiseren? Maar ook: is die ambitie nog passend, of is een nadere concretisering of bijstelling wenselijk gezien de opgedane kennis over de oorzaak van de regionale problematiek, de werking van beleidsacties of veranderde externe omstandigheden?

4. *Organiseer leren én verantwoorden*

Dat beleid adaptief en lerend is ingericht betekent niet dat er geen sprake is van verantwoording. Het leren is niet vrijblijvend. Integendeel, het doel van lerend beleid is juist het iteratief verbeteren van de effectiviteit van de aanpak en draagt dus expliciet bij aan de verantwoording van de bestede middelen. Wel vraagt dit om een andere focus in de verantwoording: niet in hoeverre dankzij het

beleid de brede welvaart is bevorderd, maar of inmiddels duidelijker is geworden hóe daarvoor gezorgd kan worden.

Dit betekent wel dat de betrokken partijen (en hun achterban) het leren over wat werkt accepteren als voldoende verantwoording van de bestede middelen. Ten eerste vraagt dit om het bieden van voldoende openheid aan alle uitvoerende partijen om te kunnen erkennen dat iets niet werkte. Zo lang de zorg leeft afgerekend te worden op of en hoe snel zij voortgang boeken met het verbeteren van regionale brede welvaart zullen zij weinig geneigd zijn om te delen wat niet verliep zoals beoogt. Terwijl juist die ervaringen belangrijke inzichten bieden in wat *niet* de juiste route is en kan worden voorkomen dat dit in de toekomst nogmaals wordt geprobeerd. Ten tweede moet er ook ruimte zijn om gaandeweg de aanpak en zelfs de programma-ambitie te kunnen bijstellen. Dit kan op gespannen voet staan met het behoud van bestuurlijk commitment en draagvlak, omdat bestuurders van het Rijk en decentrale overheden worstelen met hoe zij dit moeten verantwoorden aan hun achterban. Hiervoor kan het behulpzaam zijn om leren over wat (niet) werkt als formeel beleidsdoel te benoemen.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2018). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met addendum*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Broekhoven, S. van, Evenhuis, E., Daalhuizen, F., Staak, M. van der, Weterings, A. (2022). *Regio Deals in de praktijk*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Cartwright, N. (2009). *Will this policy work for you? Predicting effectiveness better: how philosophy helps. Presidential Address PSA 2010*. London: LSE.
- Groenleer, M. (2016). *De regio als redding? Over de governance van ruimte en plaats in de netwerksamenleving, oratie*. Tilburg: Tilburg University.
- Groenleer, M., Stam, E., Tordoir, P., Verba, M., Broekman, C., Ponds, R. (2018). *Differentiatie in regionale governance en de relatie met economische groei en ontwikkeling*. Tilburg/Utrecht/Amsterdam: Telos/Tilburg University/Universiteit Utrecht.
- Kunseler, E., Van der Staak, M., Verwoerd, L., Weterings, A. (2022). *Ruimte geven aan lerend en adaptief bredewelvaartsbeleid: lessen over de rol van het Rijk*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Morgan, K. (2019). *Experimental governance and territorial development. Background paper for an OECD/EC Workshop on 14 December 2018 within the workshop series "Broadening innovation policy: New insights for regions and cities"*. Paris.
- Raspe, O., Content, J. Thissen, M. (2019). *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Stam, E., Bosma, N., Gerards, J., Geuijlen, K., Meijer, A., Nehmelman, R., Raven, R., Robeyns, I. (2017). *Regionale sturing: inspelen op maatschappelijke uitdagingen*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Steen, M. van der, Faber, A., Frankowski, A., Norbruis, F. (2018). *Opgavegericht evalueren: Beleidsevaluatie voor systeemverandering*. Den Haag: NSOB.
- Walker, W.E., Haasnoot, M., Kwakkel, J.H. (2013). Adapt or perish: a review of planning approaches for adaptation under deep uncertainty. *Sustainability*, 5(3), pp. 955-979.
- Weterings, A., Verwoerd, L. (2020). *Verkennen wat waar werkt: Vormgeven aan lerend en adaptief beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Weterings, A., Evenhuis, E., Staak, M. van der, Thissen, M. (2021). *Brede welvaart bevorderen: breed beschouwen en keuzes maken: Inzichten uit het PBL-onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart', 2019-2021*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Weterings, A., Thissen, M. & E. Buitelaar (2021). *Zicht op het effect van de Regio Deal*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.