



Planbureau voor de Leefomgeving

PBL-ONDERZOEKSPROGRAMMA
**REGIO DEALS VOOR DE BREDE
WELVAART**
2019-2021

Tussentijdse inzichten 2020

Anet Weterings, Mark Thissen, Emil Evenhuis

PBL

Colofon

PBL-Onderzoeksprogramma Regio Deals voor Brede Welvaart 2019-2021. Tussentijdse inzichten 2020

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2020
PBL-publicatienummer: 4321

Contact

Anet.Weterings@pbl.nl

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Weterings, A., M. Thissen, & E. Evenhuis (2020), *PBL-onderzoeksprogramma Brede Welvaart 2019-2021. Tussentijdse inzichten 2020*, 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

1	Inleiding	4
2	Opgave vaststellen: regionaal en integraal	4
2.1	Regiospecifiek beleid	4
2.2	Integrale beoordeling van de regionale situatie	5
3	Afbakenen van de gewenste situatie	5
3.1	Welzijn van de inwoners staat centraal	5
3.2	Afruilen vragen om expliciet maken keuzes	6
3.3	Keuzes vergroten effectiviteit en legitimiteit beleid	6
4	Het belang van lerend en adaptief beleid	7
4.1	Monitoring om te leren over de werking van het beleid	7
4.2	Ruimte voor bijsturen	8
5	Overwegingen bij de bestuurlijke vormgeving	9
5.1	Belang van betrokkenheid burgers	10
	Literatuur	11
	Bijlage	12

1 Inleiding

Het ministerie van LNV heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd kennis te ontwikkelen en (inter)nationale kennis te ontsluiten ten behoeve van het versterken van het Regio Dealbeleid – het beleid dat is ingezet met de Regio Envelop¹ – en daarmee het vergroten van de brede welvaart in de regio. Het PBL is daarom in 2019 gestart met een onderzoeksprogramma dat tot doel heeft kennis te ontwikkelen, verdiepen en te ontsluiten over regionale brede welvaart en de werking van beleid. Zo willen we komen tot handelingsperspectieven voor beleidsmakers op nationaal en regionaal niveau om de brede welvaart in de regio te vergroten.² Tijdens verschillende bijeenkomsten worden de inzichten die worden ontwikkeld in het PBL onderzoeksprogramma tussentijds ingebracht in het Regio Dealbeleid. Tegelijkertijd worden dan vragen uit de beleidspraktijk opgehaald die de invulling van het PBL onderzoeksprogramma voeden.

Het PBL onderzoeksprogramma loopt tot en met 2021. In deze notitie staan we stil bij de voornaamste inzichten in handelingsperspectieven voor beleid die volgen uit het onderzoeksprogramma. Deze inzichten zijn gebaseerd op drie PBL-studies, meerdere bijeenkomsten met het ministerie van LNV en individuele Regio Deals en het casestudy-onderzoek van 2019³. Momenteel verzamelt het PBL nadere gegevens over het verdere verloop van het Regio Dealbeleid in de praktijk, zowel wat betreft de inhoudelijke invulling als de governance van de Regio Deals. De resultaten daarvan verschijnen in 2021.

2 Opgave vaststellen: regionaal en integraal

2.1 Regiospecifiek beleid

Brede welvaart gaat in essentie over hoe het is gesteld met mensen, oftewel hun welzijn in breed opzicht.⁴ Dat hangt van vele factoren af: persoonlijke kenmerken, zoals inkomen, gezondheid, sociale contacten, de omstandigheden in de leefomgeving op economisch, sociaal en fysiek vlak, maar ook hoeveel grip mensen hebben op hun eigen leven (Stiglitz et al. 2009). Veel van de welvaartsaspecten die mensen ervaren, komen voort uit interactie met hun dagelijkse leefomgeving; en dat dagelijks leven speelt zich grotendeels af op regionaal niveau. De regio is dan ook het cruciale schaalniveau waarop brede welvaart moet worden gemeten en beoordeeld (Raspe et al. 2019).⁵ Omdat regionale omstandigheden variëren en de inwoners van verschillende regio's soms andere dingen van waarde vinden, zal de beleidsopgave regionaal verschillen. Het versterken van brede welvaart vraagt dan ook om regiospecifiek beleid (Evenhuis et al. 2020).

¹ We bedoelen daarmee zowel het overkoepelende beleid als het beleid op het niveau van de individuele Regio Deals.

² De in het programma opgedane inzichten kunnen ook input bieden voor een mogelijke evaluatie van het Regio Dealbeleid, maar zo'n evaluatie maakt geen deel uit van dit onderzoeksprogramma.

³ Voor een overzicht zie <https://www.pbl.nl/brede-welvaart-in-de-regio>.

⁴ Dit is in lijn met de definitie van de drie planbureaus van brede welvaart: alles wat mensen van waarde vinden (PBL/SCP/CPB 2017). Waarde wordt daarbij breed opgevat: het gaat niet alleen om wat mensen benutten in hun dagelijks leven, maar ook om waar zij waarde aan hechten zonder dat dit direct hun behoeften bevredigt, zoals biodiversiteit of mensenrechten.

⁵ Een regio is een geografisch afgebakend gebied. Hoe groot dat gebied is hangt af van het ruimtelijk schaalniveau van de processen die van invloed zijn op de verschillende aspecten van brede welvaart. Dat verschilt per aspect.

2.2 Integrale beoordeling van de regionale situatie

Beleid gericht op het versterken van de brede welvaart in de regio vraagt allereerst om een beoordeling van de huidige situatie: wat gaat goed in de regio en wat kan beter? Als het doel is de welvaart in breed opzicht te versterken, dan kan niet worden volstaan met een beoordeling op één aspect van welvaart maar is een integrale beoordeling van alle aspecten (economie, sociaal en fysieke leefomgeving) noodzakelijk. Om de opgave voor de regio vast te kunnen stellen is het daarom belangrijk een goed beeld te hebben van hoe het is gesteld met de inwoners van de regio op alle aspecten van brede welvaart. De vanuit de Regio Envelop opgezette 'Kwaliteit van leven'-monitor van het PBL die binnenkort wordt opgevolgd door de 'Regionale monitor brede welvaart' van het CBS, vormt hiervoor een basis.⁶ De informatie uit deze monitors kan in combinatie met gedetailleerde informatie uit studies van de regionale situatie worden gebruikt om zicht te krijgen op de opgave(n) in elke regio.

Op hoofdlijnen kunnen er vier veel voorkomende opgaven bij het versterken van brede welvaart in de regio worden onderscheiden (Raspe et al. 2019): sociaal-economische achterstanden wegwerken (1), economische structuurversterking en regionale transitie (2), verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (3) en groeipotenties verzilveren (4). In de bijlage is weergegeven hoe de Regio Deals zijn verdeeld over deze categorieën. Veel Regio Deals vallen onder meerdere categorieën. In sommige gevallen komt dit omdat investeringen in de fysieke leefomgeving worden ingezet bij het oplossen van één van de andere opgaven; het verbeteren van de fysieke leefomgeving is dan dus eigenlijk een middel en niet het hoofddoel. Maar er zijn ook Regio Deals die zich richten op meerdere opgaven.⁷

3 Afbakenen van de gewenste situatie

De constatering dat de brede welvaart in de regio (op bepaalde aspecten) achterblijft in vergelijking met het verleden of andere regio's is onvoldoende grond voor beleidsingrijpen. Naast inzicht in hoe het *is* gesteld met de brede welvaart in de regio, vraagt dit ook om duidelijkheid over hoe deze *zou moeten zijn*. Alleen als duidelijk is waar het beleid naar streeft op het gebied van brede welvaart kan worden vastgesteld of de huidige achterstanden inderdaad problematisch zijn⁸ én of er een rol is voor de overheid om dat verschil te overbruggen. Het is daarom van belang dat de betrokken partijen de gewenste situatie expliciet maken. Dat vraagt om normatieve keuzes over wat wordt verstaan onder brede welvaart in de regio en voor wie. En daaruit volgend welke afruilen aan de orde en acceptabel zijn.

3.1 Welzijn van de inwoners staat centraal

Brede welvaart gaat in essentie over hoe het is gesteld met de inwoners van de regio; het uiteindelijke doel van het beleid is dus het vergroten van hun economisch, sociaal en/of fysiek welzijn. Dit betekent dat als een Regio Deal is gericht op het stimuleren van de innovatiekracht van bedrijven om zo de groeipotentie van de regio te verzilveren het van belang is te verduidelijken hoe dit bijdraagt aan het welzijn van de inwoners in de regio. Hetzelfde

⁶ <https://dashboards.cbs.nl/v2/regionalemonitorbredewelvaart/>.

⁷ In het afwegingskader voor de tweede tranche Regio Deals was alleen een meervoudige opgave een criterium zonder dat dit nader werd gespecificeerd. In het afwegingskader voor de derde tranche Regio Deals is dit nader uitgewerkt tot: "de opgave kent een samenspel van ecologische, sociale en economische elementen (...) en de verschillende elementen vormen samen een onlosmakelijk verbonden opgave" (Staatscourant Nr. 50049, 9 september 2019). In hoeverre deze toevoeging ook heeft geleid tot verschillen in de opgaven tussen de tweede en derde tranche Regio Deals valt buiten de scope van het PBL onderzoeksprogramma.

⁸ Waarbij men in aanmerking neemt wat in de regio van waarde wordt gevonden.

geldt voor Regio Deals die zijn gericht op het verbeteren van de fysieke leefomgeving. Het stimuleren van bedrijven of het verbeteren van de leefomgeving is dus alleen een middel om het doel – het vergroten van het welzijn van de inwoners van de regio – te behalen.

3.2 Afruilen vragen om expliciet maken keuzes

De precieze invulling van de gewenste situatie vraagt om keuzes van beleidsmakers.⁹ Aan beleid dat de brede welvaart wil versterken liggen namelijk meerdere afruilen ten grondslag. Zo kan het vergroten van de brede welvaart op één aspect ten koste gaan van de brede welvaart op een ander aspect. Bijvoorbeeld als het stimuleren van de economische groei in de regio leidt tot een verslechtering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, of tot hogere huizenprijzen en daarmee een afname van de toegankelijkheid van de woningmarkt. Ook kan meer welzijn voor de huidige inwoners van een regio ten koste gaan van het welzijn van mensen die elders in het land of in de wereld wonen, of van het toekomstig welzijn van de huidige of latere inwoners van de regio (Stiglitz et al. 2009). Zo kan het inperken van criminële activiteiten in een regio ertoe leiden dat deze zich naar de buurregio's verplaatsen, of kunnen maatregelen die leiden tot meer economische groei op de korte termijn het aanpassingsvermogen van de regionale economie op de lange termijn ondermijnen.

Welke afruilen aan de orde en acceptabel zijn, hangt mede af van wat onder brede welvaart wordt verstaan, en hoeveel, wie, waar en wanneer zou moeten krijgen (voor een uitgebreidere toelichting zie Evenhuis et al. 2020). Dit vraagt om normatieve keuzes over wat van belang is voor het welzijn van de inwoners in de regio (en daarmee welke aspecten van brede welvaart belangrijk zijn) en hoe het welzijn van mensen tussen 'hier' en 'elders', en 'nu' en 'later' tegen elkaar worden afgewogen, maar ook over de verdeling van die aspecten over de inwoners van de regio (zie Weterings et al. 2020). Als bijvoorbeeld het doel is om de brede welvaart op het gebied van wonen te verbeteren, is het dan de bedoeling de verschillen tussen inwoners te minimaliseren door bijvoorbeeld overal dezelfde mix aan type woningen te bouwen? Of is het doel dat iedereen een woning heeft die voldoet aan minimale kwaliteitseisen en mogen andere verschillen blijven bestaan? Anders gezegd, is het streven zoveel mogelijk dezelfde mate van brede welvaart voor iedereen of voor iedereen een voldoende/minimaal niveau?

Ook op rijksniveau spelen dit soort keuzes. Bij het regionaal ingestoken Regio Dealbeleid kan het beleid in de ene regio van invloed zijn op de brede welvaart in andere regio's. Zo zal het slopen van goedkope woningen in de ene regio ertoe kunnen leiden dat de voormalige bewoners verhuizen naar elders, en het aantrekken van nieuw talent tot het vertrek van talent uit andere regio's. Zijn dit soort verschuivingen acceptabel of moet het versterken van de brede welvaart in de regio ook leiden tot meer brede welvaart op nationaal niveau?

3.3 Keuzes vergroten effectiviteit en legitimiteit beleid

Het expliciet maken van dit soort keuzes op nationaal en regionaal niveau draagt bij aan een meer doelgericht beleid. Daarnaast draagt duidelijkheid over op wie het beleid zich richt en op wie niet, en waarom dat zo is, bij aan de legitimiteit van het beleid. Ook biedt het de mogelijkheid om – op termijn – de effectiviteit van het beleid vast te kunnen stellen. Tot slot kunnen latere aanpassingen in het beleid beter worden verantwoord als de oorspronkelijke

⁹ In deze context bedoelen we beleidsmakers in brede zin, dat wil zeggen, alle partijen die de Regio Deal hebben ondertekend.

keuzes duidelijk zijn, wat zeker van belang is voor een nieuwe vorm van beleid zoals het Regio Dealbeleid.

4 Het belang van lerend en adaptief beleid

Het bevorderen van brede welvaart in de regio is om verschillende redenen een complexe opgave. Vele, deels onbekende, factoren beïnvloeden de (verschillende aspecten van) brede welvaart en welk beleid werkt is vaak afhankelijk van de regionale context. Het is dus niet altijd vooraf te zeggen wat wel en niet werkt. Bovendien kunnen onvoorziene veranderingen in externe omstandigheden – zoals de coronacrisis op dit moment – ertoe leiden dat de gekozen aanpak niet langer werkt of passend is. Hoewel dit altijd speelt, is de kans op dat soort veranderingen groter naarmate het langer duurt tot het beleidsdoel is bereikt. Dat is vaak het geval bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio, omdat dit vraagt om het tot stand brengen van structurele veranderingen in de leefomgeving op economisch, sociaal en/of fysiek vlak. Tot slot is het voor het bevorderen van de brede welvaart vaak nodig dat meerdere bestuurslagen en andere partijen dan de overheid gezamenlijk optrekken. Dit kan leiden tot knelpunten in zowel de beleidsvorming als -uitvoering bijvoorbeeld doordat de mogelijkheden voor de gewenste vernieuwing in bestuurlijke samenwerking worden beperkt door bestaande institutionele kaders in Nederland (zie Groenleer et al. 2018).

Het Regio Dealbeleid is daarom gebaat bij een gefaseerde vormgeving en uitvoering van het beleid, zodat vinger aan de pols kan worden gehouden of het beleid wel zo werkt als verwacht en, indien nodig, het beleid iteratief kan worden verbeterd. Bij een lerende en adaptieve beleidsaanpak wordt beleid in eerste instantie vormgegeven op basis van de bestaande kennis over de problematiek en mogelijke aanpakken, ook al is die kennis niet compleet. Door vervolgens in elke beleidsfase de effectiviteit van de gekozen aanpak te monitoren en te evalueren, ontstaat meer inzicht in wat wel en wat niet werkt in de regio (Weterings & Verwoerd 2020).¹⁰ Zo'n tussentijdse of *ex durante* evaluatie heeft als voordeel dat de inzet van middelen maar ook de doelen van het beleid nog gedurende de rit kunnen worden bijgesteld wanneer blijkt dat het beleid onvoldoende werkt of averechtse effecten heeft. Beleidsuitvoering en -evaluatie worden meer op elkaar betrokken waardoor partijen beter en sneller 'leren', hetgeen op de langere termijn de doeltreffendheid van beleid vergroot (Buitelaar 2020).

4.1 Monitoring om te leren over de werking van het beleid

Een lerende en adaptieve beleidsaanpak vraagt om een aanvullende vorm van monitoring, naast het meten hoe het is gesteld met de brede welvaart in de regio zoals gebeurt in de 'Kwaliteit van Leven' website van het PBL of de regionale monitor brede welvaart van het CBS. Alleen vaststellen of de brede welvaart in de regio verandert, is niet genoeg als het doel is leren over wat werkt in de regio. Het streven is weliswaar om te komen tot een bepaalde verandering van de brede welvaart in de regio, maar de verandering *an sich* zegt weinig over de effectiviteit van het beleid. Naast de beleidsinterventies kunnen vele andere factoren de

¹⁰ Hoewel de monitoring van de effectiviteit van het beleid deels op projectniveau zal plaatsvinden, is het van belang om de aanpak als geheel te evalueren – dus op programmaniveau. Er wordt dus gekeken naar de effectiviteit van alle ingezette interventies in samenhang én in combinatie met de gekozen governance structuur (bijvoorbeeld of de juiste partijen wel betrokken zijn of dat er aanpassingen nodig in de institutionele kaders).

verandering veroorzaken.¹¹ Bovendien is het - als vooraf weinig bekend is over wat werkt - niet wenselijk om te wachten tot het effect van beleid op de brede welvaart meetbaar is. Voor tussentijds inzicht in en begrip van de effectiviteit van de gekozen aanpak is het daarom beter de monitoring te richten op het toetsen of de veronderstellingen over de werking van het beleid kloppen in de praktijk: leidt de gekozen aanpak tot de stappen die nodig zijn om op termijn de ambitie te behalen? En zo niet, waarom niet?

Een voorwaarde voor het uitvoeren van zo'n monitoring en evaluatie is het uitwerken van de beleidstheorie, dat wil zeggen, het geheel aan veronderstellingen dat aan het beleid ten grondslag ligt. Het gaat dan om het expliciet maken van de eerdergenoemde keuzes over de gewenste situatie zodat het streefbeeld van het beleid voor de brede welvaart in de regio duidelijk is (zie paragraaf 3.2). Maar ook over het uitwerken van de veronderstellingen over wat nodig is wil de gekozen aanpak bijdragen aan het behalen van die gewenste situatie. Zo wordt expliciet gemaakt welke stappen nodig zijn om op termijn het doel te halen.

Uit meerdere workshops die het PBL in 2019 heeft georganiseerd met betrokkenen bij de Regio Deals Zeeland en Groene Hart bleek dat het gezamenlijk vooraf uitwerken van de beleidstheorie en daaruitvolgend het monitoringsplan bijdraagt aan het leerproces. Partijen binnen deze Regio Deals gaven aan dat het met elkaar bespreken van de ambitie van het beleid en het expliciet maken van de veronderstellingen over de werking van de aanpak als geheel heeft bijgedragen aan het komen tot een meer samenhangend programma. Er ontstond een beter beeld van mogelijke interacties en knelpunten tussen de beoogde projecten. De provincie Zeeland heeft deze inzichten ook benut bij het opstellen van de Regio Deal voor Zeeuws-Vlaanderen.

De Regio Deal Groene Hart heeft naar aanleiding van de workshops besloten om hun monitoringsplan te wijzigen. De indicatoren die nodig zijn om de werking van het beleid in de praktijk te toetsen zijn vaak niet beschikbaar in bestaande monitoringssystemen. Voor het toetsen van de tussenstappen richting het doel is het nodig om uitvoerende organisaties te bevragen over waar zij tegenaan lopen, onder de doelgroep te peilen of en hoe hun gedrag is gewijzigd of wat hun ervaringen met het beleid zijn. Deze vorm van monitoring bleek echter meer budget en capaciteit te vragen dan begroot. Als wordt gekozen voor een lerend en adaptief beleid dan is het van belang al in een vroeg stadium te starten met het uitwerken van het monitoringsplan en hier voldoende budget, tijd en capaciteit voor vrij te maken.

4.2 Ruimte voor bijsturen

Adaptief beleid kan alleen als het beleidsproces ruimte biedt voor het tussentijds bijsturen van het beleid. Op nationaal niveau is die ruimte gecreëerd door de middelen niet in één keer maar via meerdere tranches te besteden. Ook suggereren de aanpassingen in het afwegingskader voor de derde tranche dat er is geleerd van de ervaringen met de selectie en uitwerking van de tweede tranche Regio Deals.¹² Op het niveau van de Regio Deals zijn afspraken gemaakt over het tussentijds in beeld brengen van de voortgang en de wijze

¹¹ Zo kan beleid toch effectief zijn geweest, ook als de brede welvaart in de regio is afgenomen. Bijvoorbeeld als de aanpak wel heeft geleid tot de gewenste toename, maar de brede welvaart door externe factoren zoals een economische crisis toch is gedaald. Maar ook omgekeerd hoeft een verandering in de gewenste richting niet te zijn veroorzaakt door het beleid (zie ook Commissie Theeuwes 2012).

¹² In het afwegingskader van de derde tranche zijn de criteria ten aanzien van de inhoudelijke aspecten van de Regio Deal verder uitgewerkt. Er is nader gespecificeerd wat wordt verstaan onder een meervoudige opgave en een integrale aanpak waarbij meer nadruk wordt gelegd op de samenhang zowel binnen de opgave als bij de aanpak. Daarnaast wordt gevraagd naar welke objectieve bronnen de opgave onderbouwen, en op welke wijze de doelgroep is betrokken is bij het formuleren van de aanpak. Bij de financiële aspecten wordt niet alleen gevraagd of de financiële houdbaarheid op de lange termijn en een doelmatige besteding van de middelen is geborgd, maar ook hoe dat is gebeurd.

waarop dit zal worden gemonitord. Het PBL onderzoekt momenteel in hoeverre er in de praktijk ook voldoende ruimte is voor lerend en adaptief beleid.

5 Overwegingen bij de bestuurlijke vormgeving

Het versterken van brede welvaart in de regio vraagt in veel gevallen om het gezamenlijk optrekken van meerdere overheden en andere maatschappelijke partijen.¹³ Niet alleen omdat de processen die van invloed zijn op hoe het is gesteld met de brede welvaart van mensen vaak de grenzen van gemeenten, provincies en soms zelfs de landgrens overstijgen, maar ook omdat die processen kunnen worden beïnvloed door beleid op verschillende bestuurslagen. Bovendien vraagt het versterken van brede welvaart in de meeste gevallen om betrokkenheid bij de beleidsvorming en -uitvoering vanuit verschillende beleidsvelden (bijvoorbeeld wonen, werken en scholing bij de aanpak van sociaal-economische achterstanden) en van verschillende partijen buiten de overheid zoals bedrijven, woningcorporaties of scholen.

Regio Deals vragen om een nauwe interbestuurlijke samenwerking. Voor het komen tot een effectieve aanpak van de opgave in de regio – zoals wordt beoogd in de Regio Deals – is het bevorderlijk als bij de vorming en uitvoering van het beleid niet de formele verdeling van bevoegdheden tussen de bestuurslagen leidend is, maar het motto “je draagt bij waar je nodig bent” (Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 2020). Zoals toegelicht in hoofdstuk 3 vraagt het afbakenen van het streefbeeld voor de regio echter al in een vroeg stadium om het maken van een aantal normatieve keuzes. Het is daarom van belang dat er al snel wordt besloten wat de rolverdeling tussen de verschillende bestuurslagen is, opdat duidelijk is wie het initiatief neemt en hoe de verantwoordelijkheden zijn belegd bij het maken van deze keuzes.

Omdat regionale partijen beter zicht hebben op de opgave die in hun regio speelt, is een logisch vertrekpunt dat de decentrale overheden (in samenspraak met andere regionale partijen) aan zet zijn bij het nader invulling geven aan de gewenste situatie, en de afwegingen die hierbij gemaakt moeten worden. Bij de beleidsvorming stelt het Rijk zich meer faciliterend op bijvoorbeeld door het geven van advies (op basis van haar kennis over de situatie in de regio en in andere regio's) en het bieden van informatie over geldende wet- en regelgeving. Ook kan het Rijk in dit stadium een coördineerde rol vervullen en bijvoorbeeld de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen Regio Deals stimuleren. Bij de beleidsuitvoering kan het Rijk een meer actieve rol hebben als bijvoorbeeld aanpassing van wet- en regelgeving of inbreng van instrumenten op rijksniveau nodig is voor het oplossen van de regionale opgave. Daarnaast heeft het Rijk ook als rol het toetsen of het voorgestelde beleid in de regio niet ten koste gaat van de brede welvaart van inwoners in andere regio's en of het congruent is met nationale doelen (zie Raspe 2018).

Naast interbestuurlijke samenwerking vraagt het oplossen van opgaven rondom de brede welvaart vaak ook inzet vanuit meerdere beleidsterreinen en andere partijen dan de overheid. In het algemeen is zo'n integrale aanpak in de praktijk vaak lastig te realiseren, omdat zowel de Rijksoverheid alsook decentrale overheden langs sectorale lijnen zijn georganiseerd, en de afstemming tussen beleidsterreinen veel tijd en moeite kost (Van der Wouden 2017). Als de aanpak sectoraal uitgevoerd wordt, dan zal dit weliswaar bijdragen aan de

¹³ Het gaat dan om instellingen zoals bedrijven, universiteiten, hogescholen, financiële instellingen, gebruikersgroepen, of non-profit organisaties.

snelheid waarmee beslissingen kunnen worden genomen, maar bestaat het risico dat projecten elkaar tegenwerken of qua timing niet op elkaar zijn afgestemd. Het is dus van belang om in de bestuurlijke vormgeving expliciet aandacht te besteden aan de coördinatie tussen de sectoren.

Ook het komen tot een integrale aanpak is gebaat bij het duidelijk specificeren van de beleidsopgave, zodat de overkoepelende ambitie waar elk beleidsterrein aan bij moet dragen, duidelijk is (Van der Wouden 2017). Daarnaast vergemakkelijkt dit het gezamenlijk optrekken van verschillende overheden en andere partijen, omdat het voor alle betrokken partijen dan helder is waar het om gaat, waarom dit belangrijk is, en wat de meerwaarde is van de integraliteit van de aanpak. Uit de workshops van het PBL met de Regio Deal Zeeland bleek dat het in een vroeg stadium gezamenlijk uitwerken van de beleidstheorie en een overkoepelend monitoringsplan een belangrijke bijdrage kan leveren aan het komen tot een integraal beleidsprogramma.

5.1 Belang van betrokkenheid burgers

Daarnaast zijn er ook meerdere redenen waarom het verstandig is om de inwoners van de regio die de doelgroep van het Regio Dealbeleid vormen, te betrekken in de beleidsvorming en -uitvoering (PBL 2020). Ten eerste omdat beleidsmakers niet altijd volledig zicht hebben op wat van invloed is op het is gesteld met de inwoners. Het betrekken van de inwoners voorkomt blinde vlekken en draagt bij aan een beter begrip van de problematiek. Ten tweede, omdat de wensen en voorkeuren van inwoners (mede) bepalend zijn voor afwegingen tussen de verschillende aspecten van brede welvaart. Daarnaast kunnen inwoners over creativiteit, inzichten en enthousiasme beschikken die waardevol kan zijn in de aanpak van opgaven (Hajer 2011). En tot slot kan het betrekken van de inwoners bijdragen aan de legitimiteit en de acceptatie van het beleid.

Literatuur

Buitelaar, E. (2020). *Oordeel onafhankelijk adviseur in het kader van de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel 5 'Ruimtelijke ordening*. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag.

Commissie Theeuwes (2012), *Durf te meten. Eindrapport expertgroep effectmeting*. Utrecht/Amsterdam/Den Haag: commissie Theeuwes.

Evenhuis, E., A. Weterings & M. Thissen (2020). *Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid*. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag.

Groenleer, M., E. Stam, P. Tordoir, M. Verba, C. Broekman & R. Ponds (2018). *Differentiatie in Regionale Governance en de Relatie met Economische Groei en Ontwikkeling*. Universiteit Tilburg en Universiteit Utrecht, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Tilburg.

Hajer, M. (2011). *De Energieke Samenleving: Op Zoek naar een Sturingsfilosofie voor een Schone Economie*. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag.

PBL (2020). *Balans van de Leefomgeving 2020. Burger in Zicht, Overheid aan Zet*. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag.

PBL/SCP/CPB (2017). *Naar een Verkenning Brede Welvaart*. Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau: Den Haag.

Raspe, O, J. Content & M. Thissen (2019). *Brede Welvaart en Regionale Ontwikkelingen*. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag.

Stiglitz, J. E., A. Sen & J.-P. Fitoussi (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, in opdracht van de President van de Franse Republiek: Parijs.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één Overheid: Slagvaardig de Toekomst Tegemoet!* Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen: Den Haag.

Weterings, A., E. Buitelaar, E. Evenhuis & M. Thissen (2020). Het verbeteren van de brede welvaart in de regio. *Economische Statistische Berichten*, 105(4790): 472-474.

Weterings, A. & L. Verwoerd (2020). *Verkennen Waar Wat Werkt. Vormgeven aan Adaptief en Lerend beleid*. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag.

Van der Wouden, R. (2017). *Omgevingsbeleid op een Tweesprong: De Leefomgeving als Maatschappelijke en Ruimtelijke Opgave*. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag.

Bijlage

Kernopgaven en aanvullende thema's als genoemd in de kamerstukken over de Regio Deals¹

Tranche	Regio Deal	Sociaal-economische achterstanden wegwerken	Economische structuurversterking (regionale transitie)	Verbeteren fysieke leefomgeving	Groeipotentie verzilveren
1	Nucleaire problematiek*				
1	ESTEC				x
1	Bonaire, St-Eustatius en Saba	x		x	
1	Zeeland		x	x	x
1	Rotterdam Zuid	x		x	
1	Brainport Eindhoven			x	x
2	Noordoost Fryslân + Holwerd aan Zee		x	x	x
2	Zuid- en Oost-Drenthe	x	x	x	
2	Natuurinclusieve landbouw Noord-Nederland		x	x	
2	Twente		x	x	x
2	Achterhoek		x	x	x
2	Foodvalley		x	x	x
2	Parkstad Limburg	x	x	x	
2	Midden- en West-Brabant		x	x	x
2	Bodemdeling Groene Hart		x	x	
2	Noordelijk Flevoland		x	x	x
2	Den Haag Zuid-West	x		x	
2	ZaanIJ	x		x	
3	Regio Utrecht: Overvecht, Bataaf en Vollenhove	x		x	
3	Zuid-Hollandse Delta		x	x	

3	Groningen Noord	x			
3	Oost-Groningen	x		x	
3	Zwolle		x		x
3	Veluwe		x	x	
3	Cleantech regio		x		
3	Fruitedelta Rivierenland		x	x	
3	Noordoost-Brabant		x	x	
3	Noord-Limburg			x	x
3	Zeeuws-Vlaanderen	x		x	
3	Drechtsteden – Gorinchem		x	x	
3	Maritiem cluster Kop van Noord-Holland		x		
3	Zuidoost-Friesland	x		x	

¹ De toedeling van de eerste en tweede tranche Regio Deals aan de kernopgaven wijken enigszins af van de indeling in Raspe et al. (2019) omdat er inmiddels meer stukken beschikbaar zijn over de inhoud en nadere invulling van de Regio Deals en door voortschrijdend inzicht van de onderzoekers.

* Niet toegedeeld vanwege de specifieke opgave die in deze Regio Deal centraal staat.