



# KEUZES BIJ HET BEVORDEREN VAN DE BREDE WELVAART IN DE REGIO

Inzichten uit het PBL-onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart', 2019-2022

**Anet Weterings, Marieke van der Staak, Femke Daalhuizen, Emil Evenhuis, Mark Thissen en Lisa Verwoerd**

**3 mei 2022**

PBL

## Colofon

### **Keuzes bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving  
Den Haag, 2022  
PBL-publicatienummer: 4920

#### Contact

Anet.Weterings@pbl.nl

#### Auteurs

Anet Weterings, Marieke van der Staak, Femke Daalhuizen, Emil Evenhuis, Mark Thissen en Lisa Verwoerd

#### Met dank aan

Edwin Buitelaar (PBL). Daarnaast is het PBL dank verschuldigd aan alle personen die hebben meegewerkt aan het PBL-onderzoek en feedback hebben gegeven op eerdere versies.

#### Redactie figuren

Beeldredactie PBL

#### Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

#### Toegankelijkheid

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

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Weterings, A., M. van der Staak, F. Daalhuizen, E. Evenhuis, M. Thissen & L. Verwoerd (2022), Keuzes bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

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

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Meerwaarde van brede welvaart</b>	<b>7</b>
<b>2 Breed beschouwen van het welzijn van de inwoners</b>	<b>9</b>
2.1 Voorkom een te eenzijdige blik	9
2.2 Regelmatig opnieuw beschouwen	10
2.3 De inwoner centraal	10
<b>3 De gewenste brede welvaart in de regio</b>	<b>12</b>
3.1 Duidelijkheid over de gewenste situatie	12
3.2 Vier onvermijdelijke keuzes	13
3.3 Komen tot de gewenste situatie	15
<b>4 Regiospecifiek bredewelvaartsbeleid</b>	<b>17</b>
4.1 Belang van regiospecifiek beleid	17
4.2 Wat is de regio?	17
<b>5 Keuzes bij de aanpak</b>	<b>20</b>
5.1 Niet alles hoeft te worden bevorderd	20
5.2 Bepaal wat eerst moet en voorkom onnodige afhankelijkheden	21
<b>6 Lerend bredewelvaartsbeleid</b>	<b>23</b>
6.1 Belang van lerend beleid	23
6.2 Ruimte en tijd voor bijsturing	23
6.3 Tussentijdse evaluatie	24
6.4 Inpassing in bestaande beleidspraktijk	27
<b>7 Bijdrage van het Rijk</b>	<b>29</b>
7.1 Rijksambitie expliciteren	29
7.2 Verschillende taken	30
7.3 Verdeling taken en verantwoordelijkheden	32
<b>Referenties</b>	<b>34</b>
<b>Bijlage ‘centrale vragen in de beleidsvoorbereiding’</b>	<b>36</b>

# Samenvatting

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

- Het centraal stellen van het concept brede welvaart in beleid zorgt voor een integrale blik op hoe het gaat met inwoners, en creëert bewustzijn voor het maken van keuzes over wat van belang is voor hun welzijn en ten koste waarvan dat mag gaan. Om die potentie te benutten, is het van belang de volgende zaken in ogenschouw te nemen bij de beleidsvorming.
- 'Breed' in brede welvaart betekent *breed beschouwen* hoe het gaat met inwoners op economisch, sociaal en fysiek vlak en met zaken waar zij om ideologische redenen waarde aan hechten. Alleen oog hebben voor hun economische positie kan leiden tot het over het hoofd zien van andere zaken die ook van invloed zijn op hun welzijn in brede zin.
- Brede welvaart vraagt om keuzes van bestuurders in wat vooral van belang is voor het welzijn van hun inwoners en ten koste van wat dit mag gaan. Keuzes tussen de aspecten van brede welvaart zijn noodzakelijk, omdat meer brede welvaart op één aspect kan leiden tot minder brede welvaart op een ander aspect. Als bijvoorbeeld ten behoeve van de economische positie van inwoners de bedrijventerreinen in de regio worden uitgebreid, betekent dat een verlies aan openbare ruimte en daarmee een afname van de brede welvaart van diezelfde inwoners op fysiek vlak.
- Daarnaast is de afweging tussen het welzijn van de huidige inwoners van de regio, toekomstige inwoners en/of inwoners van andere regio's (in Nederland en daarbuiten) inherent aan het centraal stellen van brede welvaart in beleid. Het bevorderen van het welzijn van de huidige inwoners van de regio kan negatieve gevolgen hebben voor het toekomstig welzijn in de regio of het welzijn van de inwoners in andere regio's, en vice versa.
- Voor bredewelvaartsbeleid is *prioritering* van en een *integrale afweging* tussen de verschillende aspecten van brede welvaart en brede welvaart 'hier en nu', 'later' en 'elders' dus noodzakelijk om de gewenste situatie vast te kunnen stellen.
- Brede welvaart bevorderen betekent niet per se dat alle aspecten van brede welvaart tegelijkertijd en in samenhang moeten worden aangepakt. Dat is niet altijd nodig, omdat de brede welvaart in de regio ook op één aspect kan achterblijven bij de gewenste situatie. Ook zijn keuzes in wat eerst te doen en wat wel en wat niet in samenhang belangrijk om de uitvoering hanteerbaar te houden en verwatering van middelen te voorkomen.
- Bij het bevorderen van brede welvaart past een *regiospecifieke aanpak*, omdat de brede welvaart van mensen voor een groot deel afhangt van de omstandigheden in de regio waar ze wonen (bijvoorbeeld aantal en type banen, scholen, zorg-, culturele en recreatieve voorzieningen dat zij kunnen bereiken en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving). Bovendien kan de waardering van de verschillende aspecten van brede welvaart regionaal verschillen,

en is de regionale context van invloed op wat werkt bij het bevorderen van de brede welvaart.

- Aangezien decentrale overheden meer zicht hebben op de specifieke omstandigheden in hun regio en wat hun inwoners belangrijk vinden dan het Rijk, ligt het voor de hand dat zij het voortouw nemen bij het vaststellen van de bredewelvaartsopgaven en hoe deze kunnen worden aangepakt.
- Brede welvaart bevorderen zal vaak vragen om allianties tussen aangrenzende decentrale overheden. Voor de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van regiospecifiek beleid is het van belang dat de bestuurlijke eenheid aansluit bij het ruimtelijk schaalniveau waarop de omstandigheden spelen waarop moet worden ingegrepen. Bij meerdere aspecten van brede welvaart overstijgt dat schaalniveau de grenzen van individuele gemeenten.
- Tegelijkertijd is het om twee redenen beperkt mogelijk om vooraf te zeggen welke decentrale overheden moeten samenwerken om brede welvaart te bevorderen. Ten eerste is er niet één geschikt ruimtelijk schaalniveau. Het verschilt per aspect van brede welvaart welke omstandigheden daarop van invloed zijn, en het varieert op welk ruimtelijk schaalniveau die omstandigheden spelen.
- Ten tweede beïnvloedt welke overheden zijn betrokken bij het vaststellen van de opgave de uitkomst. De opgave is het verschil tussen de huidige en de gewenste situatie. Omdat de gewenste situatie een politieke keuze is, kan deze anders uitpakken afhankelijk van of deze wordt vastgesteld door de bestuurders van één gemeente, meerdere aangrenzende gemeenten, provincies of het Rijk. Per schaalniveau kunnen de belangen immers verschillen. Hoewel de opgave dus van invloed is op het ruimtelijk schaalniveau waarop beleid zich het beste kan richten, hangt de opgave allereerst af van op welk schaalniveau deze wordt geïdentificeerd. Decentrale overheden zullen dus eerst moeten besluiten of ze alleen of gezamenlijk met andere overheden aan de slag willen met het bevorderen van brede welvaart.
- Wel is het van belang dat de betrokken partijen oog houden voor mogelijke verschillen in brede welvaart binnen hun (gezamenlijke) grondgebied en of de brede welvaart van inwoners in hun regio ook afhangt van de omstandigheden daarbuiten. Zeker als er voor langere tijd met dezelfde partners wordt opgetrokken moet worden gewaakt voor een tunnelvisie, waardoor er alleen oog is voor opgaven die alle samenwerkingspartners aangaan, of de gezamenlijk vastgestelde opgave nooit wordt heroverwogen ook al kan de regionale situatie in de loop der jaren veranderen.
- Het bevorderen van brede welvaart is gebaat bij lerend beleid. Omdat brede welvaart uit vele aspecten bestaat en elk van die aspecten door verschillende zaken worden beïnvloed is het vaak onmogelijk om bij aanvang van beleid te overzien wat er nodig is om de brede welvaart in de gewenste richting te bevorderen. Bovendien hangt wat werkt ook af van de regionale context. Tegelijkertijd is vanwege de urgentie van opgaven afwachten tot meer duidelijkheid vaak onwenselijk. Een alternatief is dan om voorlopig beleid te formuleren op basis van wat op dat moment bekend is en beleid vervolgens gaandeweg te verbeteren.
- Lerend beleid is niet vrijblijvend iets proberen of ad hoc reageren op onvoorziene zaken. Het is gericht op het systematisch opbouwen van een beter begrip van de oorzaak van de opgave en hoe deze kan worden aangepakt om zo de effectiviteit van beleid gaandeweg te

vergroten. Dit kan door het beleidsproces zo in te richten dat er continu vinger aan de pols wordt gehouden of de ingezette beleidsacties bijdragen aan de gewenste verandering in de regio en ruimte te creëren voor het bijsturen van beleid op basis van de opgedane inzichten.

- Bij lerend beleid is het van belang dat er ook aandacht is voor de beleidsacties die anders lopen dan vooraf gedacht. Door te achterhalen waarom deze beleidsacties niet het verwachte effect hebben, ontstaat een beter begrip van wat de problematiek eigenlijk veroorzaakt en hoe deze wel kan worden aangepakt.
- Lerend beleid vraagt wel om een andere focus in de verantwoording. Vooral in de eerste fasen van een lerend beleidsprogramma zal de effectiviteit niet zo zeer moeten beoordeeld op de mate waarin de regionale brede welvaart dankzij de in gang gezette beleidsacties is bevorderd, maar op hoeveel inzicht is ontstaan in de onderliggende oorzaak van de voorliggende opgave(n) en hoe die kan worden weggenomen.
- Gegeven de bestaande verdeling van bevoegdheden en financiële verhoudingen tussen bestuurslagen in Nederland, is naast inzet van decentrale overheden vaak ook inzet van het Rijk nodig bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio. Verschillende beleidsterreinen waar brede welvaart in tot uiting komt, hebben van oudsher een sterk nationaal karakter (zoals gezondheidszorg en onderwijs). Bovendien heeft het Rijk – als partner in alle regio's – zicht op wat in andere regio's gebeurt en regio's stimuleren om kennis en ervaringen uit te wisselen om zo sneller tot een oplossing voor de opgaven in de regio te komen.
- Dit vraagt wel om het expliciteren van de rijksambitie. Het Rijk moet immers besluiten aan welke regionale opgave het een bijdrage wil leveren en hoe die bijdrage eruit ziet. In beleid waarin het Rijk en regionale partijen gezamenlijk opgaven in de regio aanpakken, zoals het Regio Dealbeleid, is dus naast de gewenste situatie op regionaal niveau ook duidelijkheid over de door het Rijk gewenste brede welvaart nodig.
- De inhoudelijke rol van het Rijk is groter dan alleen bijdragen aan het oplossen van opgaven in de regio. Brede welvaart betekent ook rekening houden met de gevolgen van het bevorderen van de welvaart van de inwoners in de ene regio voor de inwoners in andere regio's. Als er ongewenste interregionale effecten worden verwacht, is bovenregionale afstemming noodzakelijk. Ook daar ligt een rol voor het Rijk.

# 1 Meerwaarde van brede welvaart

Brede welvaart wordt door steeds meer partijen beschouwd als een richtinggevend concept bij het nadenken over de toekomst van Nederland (Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip 2016; SER 2021). Een duidelijk beeld over wat het betekent om brede welvaart centraal te stellen in beleid ontbreekt echter nog. Dat heeft verschillende redenen. Hoewel er veel aandacht is voor brede welvaart binnen beleid, ligt de focus nog vooral op wat brede welvaart is, waar het uit bestaat en hoe het kan worden gemeten. Het bevorderen van brede welvaart vraagt echter meer. Ook is brede welvaart binnen het Nederlands beleid nog een relatief nieuw concept. Om te zorgen dat het concept echt richtinggevend is en niet te algemeen wordt ('een oplossing voor alles'), is het belangrijk om concreet te maken wat het betekent en hoe je ermee omgaat in beleid.

Met deze notitie willen we hieraan bijdragen. We beschrijven daartoe de voornaamste inzichten die naar voren komen uit het PBL-onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart' (zie kader 1). In dat programma is onderzocht wat brede welvaart is, waarom het van belang is dit op regionaal niveau te beschouwen en hoe regionale brede welvaart via beleid kan worden bevorderd. Ook is de praktijk van het Regio Dealbeleid van het derde Kabinet-Rutte onderzocht. Dit is het eerste grootschalige rijksprogramma waarin het bevorderen van brede welvaart in de regio expliciet centraal staat (zie Brief van de Minister van LNV d.d. 19 februari 2018, Kamerstuk 29697, nr. 37, p. 2).

## 1. PBL-onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart'

Op verzoek van het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is het PBL in 2019 gestart met een onderzoeksprogramma dat als doel heeft kennis te ontwikkelen, verdiepen en te ontsluiten over regionale brede welvaart en hoe dit via beleid kan worden bevorderd. Het onderzoek is parallel aan het Regio Dealbeleid van het derde kabinet-Rutte uitgevoerd, zodat het mogelijk was om de opgedane kennis tussentijds in dat beleid in te brengen en tegelijkertijd in te kunnen spelen op kennisvragen uit de praktijk. De inzichten in deze notitie zijn gebaseerd op verschillende studies die binnen dit onderzoeksprogramma zijn uitgevoerd en waarvan de resultaten zijn gepubliceerd in meerdere rapporten.

Het gaat allereerst om vijf PBL-rapporten waarin zowel theoretisch als toegepast onderzoek is uitgevoerd op basis van wetenschappelijke literatuur en empirische data. In deze rapporten is onderzocht waarom het van belang is brede welvaart op regionaal niveau te beschouwen (Raspe et al. 2019), hoe dit via beleid kan worden bevorderd (Evenhuis et al. 2020), wat belangrijk is bij het vaststellen van verschillen in brede welvaart op regionaal niveau (Thissen & Content 2022), het belang van lerend en adaptief inrichten van beleid bij het bevorderen van brede welvaart (Weterings & Verwoerd 2020), en hoe zicht kan worden verkregen op het effect van beleid op brede welvaart (Weterings et al. 2020).

Daarnaast zijn er lessen opgehaald uit de praktijk van het Regio Dealbeleid. Dat deel van het onderzoeksprogramma bestond uit workshops over verkennen wat werkt in twee Regio Deals (in 2019), een casuonderzoek onder vier Regio Deals (in 2020-2021), een leersessie 'Lerend vermogen' (april 2021), een groepsinterview met een deel van de rijksdealmakers (mei 2021), en een groepsinterview met het contactpersonenoverleg van het Rijk (oktober en december 2021). De hierin opgedane inzichten zijn gedeeld in drie PBL-rapporten. In deze rapporten is weergegeven hoe de door het Rijk beoogde verschuivingen in het regionaal beleid in de praktijk invulling krijgt in individuele Regio Deals (Van Broekhoven et al. 2022), of en zo ja hoe die Regio Deals adaptief zijn vormgegeven

(Verwoerd et al. 2022), en of en zo ja hoe binnen het Rijk lerend vermogen wordt opgebouwd (Van der Staak et al. 2022). Voor een overzicht zie de [PBL-website 'Brede welvaart in de regio'](#).

### **Lessen voor het bevorderen van brede welvaart in regionaal beleid**

Uit de tussentijdse evaluatie van de systematiek van aanvraag en beoordeling van het Regio Dealbeleid blijkt dat de betrokkenen in algemene zin positief zijn over het gebruik van dit concept in hun beleid, maar dat het tegelijkertijd “... wordt ervaren als een ‘containerbegrip’, dat verschillend wordt uitgelegd en waar alles ondergebracht kan worden” (Lysias Advies 2020, p. 11). Het is dus belangrijk om het nader te concretiseren.

In deze notitie beschrijven we voor welke inhoudelijke keuzes beleidsmakers staan als zij brede welvaart willen bevorderen en wat het bevorderen van brede welvaart betekent voor de inrichting van het beleidsproces. Aan de hand van de wijze waarop invulling is gegeven aan het bevorderen van brede welvaart in het Regio Dealbeleid, komen we tot lessen over wat te behouden en waar aanvullend aandacht aan te besteden in toekomstig beleid. Onder Regio Dealbeleid verstaan we in deze notitie zowel het overkoepelend beleid van het Rijk (volgend uit de zogenoemde Regio Envelop) als de dertig Regio Deals die zijn gesloten in de kabinetsperiode Rutte III.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat er bij aanvang van het Regio Dealbeleid beperkt kennis voorhanden was over de toepassing van het bredewelvaartsperspectief in het beleidsproces. De hier beschreven inzichten zijn dan ook deels gebaseerd op terugkijken met de kennis van nu. Het Rijk erkende de behoefte aan meer kennis over brede welvaart ook bij aanvang van het Regio Dealbeleid en heeft daarom een deel van de Regio Envelop besteed aan kennisontwikkeling. Naast het PBL zijn verschillende andere partijen gevraagd om hier aan bij te dragen, parallel aan de uitvoering van het Regio Dealbeleid. Het in toekomstig beleid benutten van de lessen die zijn opgedaan zowel via kennisontwikkeling als in de praktijk, kan bijdragen aan het sneller komen tot een focus in het beleid en daarmee een meer doelgericht beleid.

De inzichten uit deze notitie zijn relevant voor betrokkenen bij het vervolg van het Regio Dealbeleid, zowel van kabinet-Rutte III waarvan de uitvoering nog tot 2025 loopt als dat van kabinet-Rutte IV, en voor toekomstig beleid dat zich richt op het bevorderen van brede welvaart in de regio, al dan niet via ‘deals’.



## 2 Breed beschouwen van het welzijn van de inwoners

### 2.1 Voorkom een te eenzijdige blik

Brede welvaart gaat in essentie over hoe het is gesteld met het welzijn van inwoners op economisch, sociaal en fysiek vlak en met zaken waar zij om ideologische redenen waarde aan hechten (zie kader 2). Daarbij is er niet alleen oog voor hoe het gaat met de inwoners in het ‘hier en nu’, maar ook voor dat van inwoners ‘elders’ (in andere regio’s of landen) en ‘later’ (in de toekomst).

#### **2. Wat is brede welvaart?**

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

De term ‘breed’ in brede welvaart verwijst dan ook naar het belang van breed beschouwen hoe het gaat met de inwoners van de regio. Dit voorkomt een te eenzijdige blik op de economische positie van inwoners die kan leiden tot het over het hoofd zien van andere zaken die van invloed kunnen zijn op hun welzijn in brede zin.

#### ***Regio Deals hebben een brede blik op hoe het gaat in de regio...***

In het Regio Dealbeleid van kabinet-Rutte III heeft het centraal stellen van brede welvaart als overkoepelende ambitie bijgedragen aan een brede blik op hoe het gaat in de regio bij het identificeren van de opgave. In alle Regio Deals is er aandacht voor meerdere aspecten van brede welvaart zoals het bevorderen van de economische situatie, leefbaarheid, gezondheid of het omgaan met klimaatverandering. Dat is terug te zien in de doelen van de Regio Deals zoals geformuleerd in de Dealkteksten die door de toenmalige minister van LNV aan de Tweede Kamer zijn verstrekt.

Het Rijk heeft de regionale partijen ook actief gestimuleerd om breder te kijken dan alleen de regionaal-economische situatie, zo blijkt uit het casusonderzoek van het PBL onder vier Regio Deals (Van Broekhoven et al. 2022). Zowel bij de selectie van voorstellen als gedurende de uitwerking daarvan tot een Regio Deal door het Rijk en regionale partijen, was de breedte van de thematiek in de Regio Deals een belangrijk uitgangspunt voor het Rijk.

## 2.2 Regelmatig opnieuw beschouwen

In de vier door het PBL onderzochte Regio Deals waren reeds bestaande ideeën over de voornaamste problemen in de regio vaak bepalend bij het vaststellen van de opgave(n) (zie Van Broekhoven et al. 2022). Dat hoeft geen probleem te zijn, mits het beeld van hoe het gaat met de brede welvaart in de regio nog altijd accuraat en actueel is. Vele ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat de situatie in de regio verandert. Het is daarom belangrijk om regelmatig te toetsen of het bestaande beeld (nog) klopt.

Niet alle decentrale overheden beschikken over evenveel capaciteit en middelen om met enige regelmaat de regionale situatie op alle aspecten van brede welvaart te beschouwen. Het Rijk kan dergelijke verschillen ondervangen door te voorzien in structurele informatie over hoe het gaat op elk van de verschillende aspecten van brede welvaart in alle regio's in Nederland. Dit kan bijvoorbeeld via het continueren van de regionale monitor brede welvaart, die het CBS op verzoek van het ministerie van LNV heeft opgezet ten behoeve van het Regio Dealbeleid (zie Horlings & Smits 2019).

Het regelmatig beschouwen van de regionale brede welvaart vraagt wel om het verder ontwikkelen van de kennis over hoe brede welvaart kan worden gemeten, in het algemeen en meer specifiek op regionaal niveau. Er wordt wel algemeen erkend dat brede welvaart uit verschillende aspecten bestaat en dat brede welvaart betekent oog voor zowel brede welvaart 'hier en nu', als 'later' en 'elders'. Echter, in de wetenschappelijke literatuur is er nog geen overeenstemming over welke indicatoren geschikt zijn om al die aspecten en dimensies volledig af te dekken, en hoe deze juist te interpreteren. Daarnaast zijn er beperkingen in geschikte data om elk aspect te kunnen meten, zeker op regionaal schaalniveau. Voor een uitgebreide toelichting op de discussie over meten van brede welvaart op regionaal niveau, zie Thissen en Content (2022).

## 2.3 De inwoner centraal

Bij brede welvaart staat het welzijn van de mens voorop (zie Evenhuis et al. 2020). Het beschouwen van de regionale situatie is dan ook gericht op vaststellen hoe het gaat met de *inwoners* en datgene waar zij waarde aan hechten. Voor het beschouwen van de economische situatie in de regio betekent dit bijvoorbeeld dat de focus ligt op het vaststellen van de economische positie van de inwoners (bijvoorbeeld wat is hun inkomen, heeft iedereen die dat wil werk, en onder welke omstandigheden voeren zij hun werk uit) en niet op het functioneren van de bedrijven in de regio.

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

Voor bredewelvaartsbeleid is het daarom belangrijk om expliciet te maken in welk opzicht het aanpakken van een opgave bijdraagt aan het welzijn van de inwoners van de regio. Die stap mist in veel Dealteksten. Er wordt in algemene termen aangegeven dat het aanpakken van de vastgestelde opgave(n) zal bijdragen aan de brede welvaart in de regio, maar een concrete uitwerking van in welk opzicht en welke inwoners daarvan profiteren ontbreekt. Het is belangrijk om dit concreet te maken, want de wijze waarop inwoners baat moeten hebben van beleid bepaalt de aanpak. Zo komt het bieden van cursussen voor potentiële ondernemers niet ten goede aan de inwoners van

de regio als de cursisten besluiten hun bedrijf buiten de regio te starten en daar werknemers werven. Als het doel is de brede welvaart in de eigen regio te bevorderen dan is het van belang beleid zo vorm te geven dat dit wel gebeurt.

## 3 De gewenste brede welvaart in de regio

### 3.1 Duidelijkheid over de gewenste situatie

Voor het bevorderen van brede welvaart is het niet alleen nodig om te weten hoe het is gesteld met de brede welvaart in de regio, maar ook hoe de brede welvaart in de regio *zou moeten zijn*. Alleen als duidelijk is wat de gewenste situatie is, kan worden vastgesteld of en op welke aspecten de huidige brede welvaart daarbij achterblijft en dus er een opgave is voor beleid om de situatie te veranderen (zie de bijlage voor een overzicht van alle stappen in de beleidsvoorbereiding). Het expliciet maken van de gewenste brede welvaart in de regio draagt bovendien bij aan de effectiviteit, transparantie en verantwoording van beleid (zie kader 3).

#### **3. Belang van expliciet maken van de gewenste brede welvaart in de regio**

Duidelijkheid over de gewenste situatie, oftewel waar naartoe wordt gewerkt met beleid, is om verschillende redenen belangrijk. Allereerst maakt het beleid meer doelgericht. Een helder afgebakend einddoel is van belang om te komen tot een effectief beleidsprogramma waarin alle beleidsactiviteiten inhoudelijk en volgordelijk op elkaar zijn afgestemd en voor alle betrokken partijen duidelijk is wat hun rol is. Ook draagt duidelijkheid over waar en op welke inwoners het beleid zich wel en niet richt bij aan de transparantie van het beleid. Daarnaast is het van belang om op termijn de effectiviteit van het beleid vast te kunnen stellen. Zonder duidelijk doel is moeilijk te zeggen of het beleid heeft gewerkt. Tot slot kunnen aanpassingen in beleid beter worden verantwoord als de gewenste situatie duidelijk is. Dat laatste is extra van belang als er nog weinig bekend is over de (oorzaken van de) regionale opgave en/of hoe deze kan worden aangepakt (zie hoofdstuk 5).

Het komen tot een beeld van de gewenste brede welvaart in de regio vraagt meer dan zicht op de huidige situatie, zoals kan via het monitoren van brede welvaart. Het vraagt om reflectie door beleidsmakers op wat van belang is voor het welzijn van de inwoners in de regio en ten koste van wat dit mag gaan, en uiteindelijk een standpunt van bestuurders hierover. Vier keuzes zijn daarbij noodzakelijk. We beschrijven elke keuze hieronder en geven aan waarom het maken van keuzes vaak onvermijdelijk is voor beleid dat de brede welvaart wil bevorderen (voor een uitgebreidere toelichting zie Evenhuis et al. 2020).

Hoewel een duidelijk beeld van de gewenste situatie in beleid heel vanzelfsprekend lijkt, ontbreekt deze in de beleidspraktijk vaak. Ook in het Regio Dealbeleid lijkt dit het geval, zo suggereren de breed en abstract geformuleerde ambities van het Rijk in de kamerbrieven (Ministerie van LNV 2018) en die van de individuele Regio Deals in de Dealteksten. Bij de beschrijving van de keuzes illustreren we aan de hand van de ambities en doelen van verschillende Regio Deals op welke punten er meer duidelijkheid gewenst is en waarom. De genoemde Regio Deals zijn alleen bedoeld als voorbeelden; vergelijkbare vragen zijn ook van belang voor andere Regio Deals bij het nader concretiseren van hun doelen. In hoofdstuk 7 gaan we nader in op de ambitie op rijksniveau.

## 3.2 Vier onvermijdelijke keuzes

### 3.2.1 Aan welk aspect van brede welvaart wordt vooral belang gehecht?

Of de brede welvaart in de regio achterblijft, hangt af van welk aspect van brede welvaart vooral belangrijk wordt gevonden. Zo heeft vanuit het oogpunt van de economische situatie van inwoners een regio een achterblijvende positie als inwoners in een regio ervoor kiezen om minder uren per week te werken in vergelijking met andere regio's, omdat hierdoor het gemiddeld inkomen in de regio waarschijnlijk lager is. Echter, minder werken betekent ook meer tijd voor andere zaken en mogelijk minder last van gezondheidsklachten door stress. Bezien vanuit hoe het gaat met de inwoners in sociaal of fysiek oogpunt is minder werken dus juist een voordeel, mits de inwoners nog voldoende verdienen om van rond te komen. Dit voorbeeld laat zien dat aan welk aspect van brede welvaart bestuurders vooral belang hechten, bepaalt of het achterblijven van de situatie in de regio bij andere regio's een probleem is. En daarmee of het noodzakelijk is om via beleid de situatie te veranderen.

### 3.2.2 Welke afruilen tussen de aspecten van brede welvaart zijn aanvaardbaar?

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

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

In veel Regio Deals wordt gestreefd naar zowel het versterken van de positie van bedrijven als de fysieke leefomgeving (zie o.a. Achterhoek, Noordoost-Fryslân, Holwerd aan Zee, Zeeland en Zwolle). In de Dealteksten is echter niet aangegeven hoe wordt omgegaan met de spanning tussen die twee aspecten van brede welvaart. Meer logistieke bedrijvigheid betekent vaak dat de hoeveelheid natuur of groen in de regio afneemt (bijvoorbeeld omdat er nieuwe, grootschalige bedrijventerreinen worden aangelegd) en/of dat de kwaliteit van de leefomgeving onder druk komt te staan (door meer vrachtverkeer). En omgekeerd gaat het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving soms gepaard met minder ruimte voor economische ontwikkeling. Het is dus de vraag hoe er voor wordt gezorgd dat het stimuleren van meer bedrijvigheid (of een hogere kwaliteit van de fysieke leefomgeving) niet ten koste gaat van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (of de positie van bedrijven in de regio). Worden er bijvoorbeeld beperkingen gesteld aan het type bedrijvigheid dat zich in de regio mag vestigen? Of worden er zones aangewezen waar geen bedrijven

gevestigd mogen worden? Het zo nader aanscherpen van het doel voorkomt dat pas in de uitvoering blijkt dat projecten op beide aspecten van brede welvaart elkaar niet versterken maar juist tegenwerken.

### 3.2.3 Welke afruilen tussen brede welvaart ‘hier en nu’ en ‘elders’ en ‘later’ zijn aanvaardbaar?

Stiglitz et al. (2009) stellen dat, naast het breed beschouwen van hoe het gaat met mensen, brede welvaart ook inhoudt dat er oog is voor de gevolgen van het beleid voor het welzijn van mensen die buiten de regio wonen (‘elders’) of van toekomstige inwoners (‘later’). Het bevorderen van de brede welvaart van de huidige inwoners in de regio kan namelijk negatieve gevolgen hebben voor de brede welvaart in de regio op de lange termijn of de brede welvaart van bewoners ergens anders. Denk bijvoorbeeld aan een verplaatsing van criminele activiteiten naar de buurregio’s na een succesvolle aanpak in de eigen regio, het voorzien in de fossielvrije energiebehoefte in stedelijke gebieden door het plaatsen van windmolens in landelijke gebieden, of het aantrekken van bedrijven om op korte termijn de werkgelegenheid te bevorderen maar waarvan de uitstoot van broeikasgassen op lange termijn tot klimaatverandering leidt. Ook op dit vlak moeten bestuurders dus komen tot een standpunt over welke negatieve gevolgen van hun beleid aanvaardbaar worden gevonden.

In de Dealtteksten is niet duidelijk aangegeven hoe wordt omgegaan met de afweging tussen brede welvaart ‘hier en nu’ en brede welvaart ‘elders’ en ‘later’. Die laatste afweging is zeker relevant voor Regio Deals die streven naar een transitie van de regionale economie, de fysieke leefomgeving en/of het omgaan met klimaatverandering met het oog op het behoud van het toekomstig welzijn in de regio (zoals bijvoorbeeld Achterhoek, Groene Hart, Foodvalley, Natuurinclusieve landbouw Noord-Nederland, Kop van Noord-Holland, en Zeeland). Het bewerkstelligen van zo’n transitie vraagt vaak om grote investeringen op de korte termijn, die niet noodzakelijkerwijs ten goede komen aan het welzijn in het ‘hier en nu’. Dat speelt bijvoorbeeld bij het aardgasvrij maken van woningen, maar ook bij besluiten om op bepaalde plaatsen geen woningen of bedrijventerreinen te ontwikkelen vanwege mogelijke toekomstige problemen met de afvoer van water door de zeespiegelstijging of toename in neerslag. Bij dit soort vraagstukken is het noodzakelijk om concreet te maken in hoeverre het behoud van welzijn ‘later’ mag leiden tot een minder sterke stijging (of zelfs afname) van het welzijn ‘hier en nu’.

De afruil tussen het bevorderen van brede welvaart in de regio (‘hier’) en de brede welvaart in andere regio’s (‘elders’) overstijgt beleid binnen de individuele Regio Deals. Hoe hiermee om kan worden gegaan staat centraal in hoofdstuk 7.

### 3.2.4 Welke afruilen tussen het welzijn van verschillende inwoners binnen de regio zijn aanvaardbaar?

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

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

Ook op dit punt lijkt in veel Regio Deals een expliciete keuze te ontbreken. Zo is bij meerdere Regio Deals die zich richten op het verbeteren van de achterstandsposities van inwoners in wijken (o.a. Den Haag-Zuidwest, ZaanIJ, Parkstad Limburg, Groningen Noord en Vitale wijken Overvecht, Bataau, Vollenhove) niet altijd duidelijk welke groepen inwoners moeten profiteren van de aanpak. De ambities zijn gericht op het verbeteren van de positie van de wijk. Zo is de ambitie van de Regio Deal Den Haag Zuidwest dat de achterstand van Den Haag Zuidwest op (sociaal- economische) factoren als werk, onderwijs, sociale cohesie en veiligheid ten opzichte van het gemiddelde in Den Haag in 2023 kleiner is geworden. Het is daaruit niet af te leiden welke consequenties de wijkaanpak mag hebben voor bijvoorbeeld het welzijn van de huidige bewoners. Is het aanvaardbaar als beleid ertoe leidt dat het gemiddelde opleidingsniveau stijgt doordat een deel van de huidige bewoners elders gaat wonen en er andere (hoger opgeleiden) bewoners naartoe verhuizen? En moeten alle bewoners profiteren of slechts een deel? Een hoger gemiddeld inkomen of betere schoolprestaties in de wijk kan bijvoorbeeld relatief eenvoudig worden bereikt door de positie van groepen te verbeteren die al een vrij gunstige Ausgangspositie hadden. Is dat voldoende? Of is het juist de bedoeling om de groepen inwoners te helpen met de grootste achterstanden op het gebied van school, wonen en werken? Dat laatste vraagt om een heel andere invulling van het beleid.

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

### 3.3 Komen tot de gewenste situatie

Elk van de in paragraaf 3.1 toegelichte keuzes vraagt om het maken van een integrale afweging door bestuurders vanuit alle beleidssectoren. Zij moeten tot overeenstemming komen over wat zij vooral van belang vinden voor het welzijn van welke inwoners en ten koste van wat en wie het bevorderen daarvan mag gaan. Hun gedeelde beeld van de gewenste brede welvaart in de regio is bepalend voor of er sprake is van een opgave – dit hangt immers af van of de huidige situatie verschilt van de gewenste situatie – en zet de kaders voor hoe deze kan worden aangepakt.

Uit het PBL-onderzoek blijkt dat zowel op rijksniveau als in de vier onderzochte Regio Deals wel keuzes zijn gemaakt in wat wel en niet werd gedaan, maar welke afwegingen daaraan ten grondslag lagen werd veelal impliciet gelaten (zie Van Broekhoven et al. 2022; Verwoerd et al. 2022; Van der Staak et al. 2022). Dit is overigens niet uniek voor het Regio Dealbeleid, maar in veel beleid het geval. Vaak staat de tijd hiervoor onder druk, omdat bestuurders graag nog resultaten willen zien binnen hun politieke termijn. De behoefte om snel aan de slag te gaan is daardoor groot met als gevolg dat in het beleidsproces relatief weinig tijd wordt besteed aan het uitwerken van de gewenste situatie. Dit was ook het geval in het Regio Dealbeleid; zowel op rijksniveau als op regionaal niveau waren hiervoor slechts enkele maanden beschikbaar. Daarnaast kan het vanuit bestuurlijk

oogpunt handig zijn om de gewenste situatie (en daarmee het einddoel) niet te specifiek te maken (ROB 2016). Zo maakte de brede insteek van de Regio Deals het makkelijker om aan te sluiten bij al bestaande nationale en regionale ambities en nieuwe partijen te overtuigen ook bij te dragen aan de Regio Deal (Lysias Advies 2020; Van Broekhoven et al. 2022). Echter, zoals de voorbeelden bij de keuzes in paragraaf 3.1 laten zien, bestaat het risico op een weinig effectief en efficiënt beleid als niet de tijd wordt genomen om de gewenste brede welvaart in de regio expliciet te maken.

Voor toekomstig beleid is het van belang om te realiseren dat het komen tot weloverwogen keuzes in wat van belang is voor de brede welvaart van de inwoners van de regio, nu en in de toekomst, en ten koste van wat het bevorderen daarvan mag gaan, tijd kost. Hoeveel tijd dat kost, hangt af van hoe het proces wordt vormgegeven en welke informatiebronnen bestuurders voor hun keuze willen benutten. Dat laatste kan bestaan uit het raadplegen van literatuur over wat van invloed is op het welzijn van inwoners en/of over sociale rechtvaardigheid, gesprekken met partijen in de regio die betrokken zijn of invloed ondervinden van het beleid (bewonersverenigingen, bedrijven, woningcorporaties etc.), peilingen onder inwoners over aan welke aspecten van brede welvaart zij vooral waarde hechten, et cetera. Hierbij moet wel bedacht worden dat dit alleen informatie is die bestuurders kan helpen bij het komen tot hun standpunt. Uiteindelijk gaat het om een politieke keuze waarin verschillende belangen worden afgewogen, waardoor het standpunt niet overeen hoeft te komen met het beeld dat naar voren komt in (één van) die bronnen.



# 4 Regiospecifiek bredewelvaartsbeleid

## 4.1 Belang van regiospecifiek beleid

Het welzijn van inwoners hangt af van de omstandigheden in de regio waar ze wonen, omdat het dagelijks leven – dat wil zeggen waar mensen wonen, werken en ontspannen – zich grotendeels daar afspeelt (zie Raspe et al. 2019; Evenhuis et al. 2020). Niet elke regio kent dezelfde demografische, economische, sociale, culturele of landschappelijke omstandigheden. Hoeveel banen iemand binnen een acceptabele woonwerkcreistijd kan bereiken, hoeveel en wat voor scholen, theaters, musea, zorginstellingen, natuur en recreatiemogelijkheden er in de buurt zijn, maar ook hoeveel criminaliteit er is of risico's op overstroming of juist droogte, hangen allemaal af van waar in Nederland die persoon woont. Hoe het is gesteld met het welzijn van inwoners op de verschillende aspecten van brede welvaart kan daardoor regionaal uiteenlopen (zie Horlings en Smits 2019). Bovendien verschilt ook de mate waarin inwoners deze verschillende aspecten van brede welvaart waarderen tussen regio's (zie Thissen & Content 2022).

Hierdoor is regiospecifiek beleid – binnen de kaders van generiek beleid – van belang voor het bevorderen van brede welvaart (Evenhuis et al. 2020). Via regiospecifiek beleid kan beter worden ingespeeld op de specifieke situatie in elke regio en verschillen in de waardering van aspecten van brede welvaart. Ook maakt regiospecifiek beleid het mogelijk om rekening te houden met de regio-specifieke context bij keuzes in de aanpak, want verschillen in culturele, sociale of institutionele omstandigheden kunnen de effectiviteit van beleid beïnvloeden. Tot slot kan regiospecifiek beleid bijdragen aan het draagvlak voor het beleid. Als beleidskeuzes beter aansluiten bij het schaalniveau waarop kwesties spelen, kunnen inwoners zich meestal beter vinden in de keuzes die worden gemaakt (Pike et al. 2017).

Regiospecifiek beleid kan door het Rijk, door één of meerdere decentrale overheden of door een combinatie van beide bestuurslagen worden gevoerd. Decentrale overheden hebben beter zicht op de specifieke omstandigheden in hun regio en wat hun inwoners belangrijk vinden dan het Rijk. Het ligt daarom voor de hand dat zij het voortouw nemen bij het vaststellen van de bredewelvaartsopgaven en hoe deze kunnen worden aangepakt (zie Evenhuis et al. 2020). In lijn hiermee heeft het Rijk er voor gekozen om het initiatief voor het aangaan en uitvoeren van een Regio Deal bij regionale partijen te leggen (Ministerie van LNV 2018). Dit betekent overigens niet dat er geen inhoudelijk rol is weggelegd voor het Rijk bij regiospecifiek bredewelvaartsbeleid. Dat lichten we nader toe in hoofdstuk 7.

## 4.2 Wat is de regio?

Als wordt besloten om de brede welvaart via regiospecifiek beleid te bevorderen dan is het noodzakelijk om de regio af te bakenen. Voor de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van beleid is het van belang dat de bestuurlijke eenheid aansluit bij het ruimtelijk schaalniveau waarop de omstandigheden spelen waarop moet worden ingegrepen (Evenhuis et al. 2020). Toch is dit om meerdere redenen niet eenvoudig.

### **Het ruimtelijk schaalniveau kan per opgave verschillen...**

Ten eerste wordt brede welvaart beïnvloed door vele omstandigheden en die omstandigheden spelen niet allemaal op hetzelfde ruimtelijk schaalniveau (Thissen & Content 2022). Het geschikte ruimtelijk schaalniveau voor bredewelvaartsbeleid is daardoor afhankelijk van in welk opzicht de huidige en gewenste brede welvaart van elkaar verschillen (de opgave) en welke omstandigheden op die opgave van invloed zijn. Het ruimtelijk schaalniveau van beleid gericht op het verminderen van milieuvervuiling hangt bijvoorbeeld af van de afstand waarop de uitstoot van milieuvriendelijke gassen of stoffen van invloed zijn op het milieu. En het schaalniveau voor beleid dat de kansen op de arbeidsmarkt of de toegankelijkheid tot voorzieningen, zoals musea, ziekenhuizen of winkels wil verbeteren is afhankelijk van hoe lang mensen bereid zijn te reizen vanaf hun werkplek voor een baan of een bezoek aan de genoemde voorzieningen.

### **... en dat schaalniveau komt niet altijd overeen met de bestuurlijke regionale indeling**

Ten tweede overstijgt bij een deel van de bredewelvaartsopgaven het ruimtelijk schaalniveau waarop de betrokken omstandigheden spelen de grenzen van individuele gemeenten, waterschappen, provincies of zelfs landen. Hierdoor is een (decentrale) overheid niet altijd in staat om zelfstandig de brede welvaart van de eigen inwoners te bevorderen. De aanpak van bredewelvaartsopgaven kan daarom vragen om allianties tussen verschillende decentrale overheden (zie kader 4). In lijn daarmee wijkt de regionale afbakening van veel Regio Deals ook af van de gemeente-, provincie- of waterschapindelingen.

#### **4. Redenen voor samenwerking tussen gemeenten bij het bevorderen van brede welvaart**

Gemeenten kunnen om verschillende redenen met elkaar optrekken bij het bevorderen van brede welvaart (Thissen & Content 2022). Als twee of meer aangrenzende gemeenten te kampen hebben met een gemeenschappelijke problematiek dan kunnen ze besluiten deze gezamenlijk aan te pakken. Denk bijvoorbeeld aan twee gemeenten waar de bevolking krimpt die gezamenlijk één bibliotheekbus aanschaffen. Ook kunnen gemeenten profiteren van een gezamenlijke regionale strategie door zich ieder te richten op het aanbod van ander type voorzieningen. Bijvoorbeeld als de ene gemeente een theater bouwt en de andere gemeente een sportcomplex of een afvalscheidingsstation. Voorwaarde is dan wel dat deze voorzieningen ook toegankelijk zijn voor de inwoners van beide gemeenten.

Daarnaast kan het verbeteren van de bereikbaarheid tussen twee gemeenten met verschillende kenmerken een goed alternatief zijn voor het zelf ontwikkelen van alle zaken die van invloed zijn op elk (door bestuurders van belang geachte) aspect van brede welvaart, zover dat al mogelijk is. De brede welvaart van inwoners in stedelijke gebieden kan bijvoorbeeld worden verbeterd door de bereikbaarheid van een bos in een buurgemeente te verbeteren in plaats van natuurgebieden te creëren in de eigen gemeente. En omgekeerd kan voor inwoners van landelijke gebieden een betere bereikbaarheid van banen in een stad een goed alternatief zijn voor het aantrekken van bedrijven naar de eigen gemeente.

Een heel andere reden waarom gemeenten met elkaar kunnen samenwerken is om van elkaar te leren over hoe hun bredewelvaartsopgave aan te pakken. Sommige gemeenten en regio's staan voor een vergelijkbare opgave, omdat de regionale omstandigheden die de aspecten van brede welvaart beïnvloeden overeenkomen en de inwoners deze verschillende aspecten van brede welvaart in min of meer dezelfde mate waarderen. Zulke gelijksoortige gemeenten kunnen in potentie veel leren van elkaars ervaringen met de aanpak van de opgave, ook als de gemeenten niet aan elkaar grenzen.

### **Wie de opgave vaststelt, is van invloed op wat de opgave is**

Een derde bijkomende moeilijkheid bij het vaststellen van het geschikte ruimtelijk schaalniveau voor bredewelvaartsbeleid is dat *wie* de opgave vaststelt van invloed is op *wat* de opgave is (zie Weterings et al. 2022). Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht hangt de opgave af van het verschil tussen de huidige en de gewenste situatie in de regio, en is het een politieke keuze wat de gewenste situatie is. Wat de opgave is kan daardoor anders uitpakken afhankelijk van of deze wordt vastgesteld door één gemeente, meerdere aangrenzende gemeenten, of gezamenlijk met het Rijk. De belangen van een individuele gemeente hoeven immers niet overeen te komen met die van alle betrokken gemeenten samen of die op nationaal niveau; wat gewenst is, kan daardoor op elk van die schaalniveaus verschillen. Dus hoewel de opgave van invloed is op het ruimtelijk schaalniveau waar beleid zich op richt – een probleem zoals geluidsoverlast vraagt immers om beleid op een ander schaalniveau dan het tegengaan van klimaatverandering – hangt de opgave allereerst af van op welk ruimtelijk schaalniveau wordt vastgesteld wat de gewenste situatie is.

Dit betekent dat het principe van opgavegericht werken, waarbij wie onderdeel uitmaakt van de alliantie van regionale partijen afhankelijk is van het ruimtelijk schaalniveau dat nodig is voor de aanpak van de regionale opgave, niet kan worden gehanteerd voor beslissingen over welke overheden moeten worden betrokken. Decentrale overheden zullen dus eerst op andere gronden moeten besluiten of ze alleen of gezamenlijk met andere overheden aan de slag willen met het bevorderen van brede welvaart. Keuzes in het betrekken van niet-overheidspartijen kunnen wel volgen uit de opgave, omdat deze partijen niet besluiten over de gewenste situatie voor de regio.

### **Ga flexibel om met bestaande samenwerkingsverbanden**

Voor toekomstig beleid is het wel van belang dat de (decentrale) overheden die besluiten om alleen of gezamenlijk de brede welvaart te bevorderen oog houden voor mogelijke verschillen in brede welvaart binnen hun (gezamenlijke) grondgebied en of de brede welvaart van inwoners in hun regio ook afhangt van de omstandigheden daarbuiten. Uit het PBL-casusonderzoek bleek dat in de Regio Dealpraktijk veelal werd voortgebouwd op bestaande regionale samenwerkingsverbanden (Van Broekhoven et al. 2022). Altijd met dezelfde partners optrekken kan leiden tot een tunnelvisie, bijvoorbeeld omdat er alleen oog is voor opgaven die alle samenwerkingspartners aangaan, of omdat de gezamenlijk vastgestelde opgave nooit wordt heroverwogen, terwijl de regionale situatie in de loop der jaren kan veranderen.

Het is daarom belangrijk om bij het identificeren van de opgave oog te houden voor wat buiten het samenwerkingsverband gebeurt en te beoordelen of de inzet van nieuwe partijen nodig is om de opgave aan te kunnen pakken. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij het uitwerken van de Regio Deal Foodvalley, waar ten behoeve van de inhoudelijke kennisopbouw onder andere Wageningen University & Research en de Universiteit Utrecht zijn aangesloten bij het bestaande samenwerkingsverband.

Daarnaast is het wenselijk om opgaven aan te pakken met alleen die partijen binnen het samenwerkingsverband van wie inzet nodig is bij de desbetreffende opgave zodat de uitvoering beheersbaar blijft (zie ook paragraaf 2.2). Een voorbeeld daarvan is de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe, waar een deel van de betrokken gemeenten samenwerkt om de werkgelegenheid te bevorderen en andere gemeenten samenwerken om de vraag naar en het aanbod van woningen beter op elkaar aan te laten sluiten.

## 5 Keuzes bij de aanpak

Bredewelvaartsbeleid vraagt om het breed beschouwen van hoe het gaat met de inwoners van de regio op alle aspecten van brede welvaart (zie hoofdstuk 2) en om een integrale afweging tussen al die verschillende aspecten en de brede welvaart ‘hier en nu’, ‘later’ en ‘elders’ (zie hoofdstuk 3). Het betekent echter niet per se dat de aanpak ook is gericht op alle aspecten van brede welvaart tegelijkertijd bevorderen. Dat is niet altijd nodig en zelfs als er sprake is van meerdere opgaven in de regio zijn keuzes verstandig om de uitvoering van beleid hanteerbaar te houden.

### 5.1 Niet alles hoeft te worden bevorderd

Het Rijk hanteerde als uitgangspunt voor de Regio Deals dat er sprake is van een meervoudige opgave. Zo stelde de toenmalige minister van LNV: “Economische, ecologische en sociale kwaliteit bepalen samen voor een belangrijk deel het welzijn van mensen. In de regio komen al deze thema’s samen. De opgave voor de regio is dus per definitie meervoudig en de Regio Deals daarmee ook.” (Brief van de Minister van LNV d.d. 8 juni 2018, Kamerstuk 29697, nr. 48, pp. 2-3). En in het PBL-casusonderzoek onder vier Regio Deals kwam naar voren dat de betrokkenen in de regio dachten dat een voorwaarde die het Rijk verbond aan het bevorderen van brede welvaart is dat zij in hun beleid méér doen dan alleen de economische situatie bevorderen (zie Van Broekhoven et al. 2022). In bijna alle Regio Deals zijn dan ook meerdere opgaven geïdentificeerd, veelal verspreid over minimaal twee aspecten van brede welvaart.

Echter, een aanpak gericht op het bevorderen van één (of enkele) aspect(en) van brede welvaart kan ook voldoende zijn voor het realiseren van de gewenste brede welvaart in de regio. Welke aanpak nodig is en op welke aspecten van brede welvaart deze zich richt, hangt af van of en in welk opzicht de huidige situatie in de regio verschilt van de politiek-bestuurlijk vastgestelde gewenste brede welvaart voor de regio. De aanpak in bredewelvaartsbeleid kan dus ook beperkt zijn tot het bevorderen van de economische positie van de inwoners. Voor bredewelvaartsbeleid is het wel noodzakelijk om het welzijn van de inwoners breder te beschouwen dan alleen hun economische positie, maar als hun positie alleen in economisch opzicht achterblijft bij de gewenste situatie dan hoeft alleen dat aspect te worden bevorderd.

Hoewel in de praktijk de huidige situatie in de regio vaak op meerdere punten zal achterblijven bij de gewenste situatie, is het dus geen voorwaarde voor bredewelvaartsbeleid dat er meer dan één aspect van brede welvaart of altijd niet-economische opgaven worden aangepakt.<sup>1</sup> De focus op meervoudige opgaven in het Regio Dealbeleid komt mogelijk voort uit het feit dat het Rijk via Regio Deals vooral zaken willen aanpakken die niet al via sectoraal beleid worden ondervangen. Toch is het voor toekomstig beleid beter om niet vooraf eisen te stellen aan de breedte van de aanpak. Voor het effectief en efficiënt bevorderen van de brede welvaart in de regio is het van belang dat de aanpak is gericht op de aspecten waarop de brede welvaart in de regio daadwerkelijk achterblijft bij de gewenste situatie.

---

<sup>1</sup> Wel is het bij bredewelvaartsbeleid, ook als de opgave is beperkt tot één aspect, altijd van belang om bij de uitwerking van de aanpak rekening te houden met de mogelijke gevolgen voor andere aspecten van brede welvaart (zie hoofdstuk 3).

## 5.2 Bepaal wat eerst moet en voorkom onnodige afhankelijkheden

Door de brede focus van brede welvaart kan het beeld ontstaan dat het beter is om veel tegelijk te doen. Echter, net als elk ander beleid is ook bredewelvaartsbeleid gebaat bij het maken van keuzes in de aanpak; ook als er sprake is van meer dan één opgave. Als er veel tegelijk wordt gedaan, bestaat het risico van verwatering van middelen, omdat deze te veel worden uitgesmeerd over allerlei zaken waardoor er nergens echt iets zal veranderen. Brede welvaart kan ook worden bevorderd door eerst één probleem aan te pakken. Zo kan het verstandig zijn om bij een beleid gericht op het verlagen van de werkloosheid in de regio eerst te zorgen dat de thuissituatie of fysieke gesteldheid van werkloze inwoners dusdanig is dat zij kunnen gaan werken voordat ze ook worden gestimuleerd om werk te zoeken.

Ook is het van belang om een onderscheid te maken tussen wat in samenhang moet worden aangepakt en wat niet. Vele (onduidelijke) afhankelijkheden binnen het beleid kunnen de uitwerking en uitvoering sterk vertragen en zelfs tot een patstelling leiden. Alleen als opgaven (naar verwachting) inhoudelijk met elkaar samenhangen, is het verstandig om deze tegelijkertijd aan te pakken en onder te brengen in één beleidsprogramma. Dat is bijvoorbeeld het geval als in een buurt meerdere, elkaar versterkende problemen spelen die het welzijn van de inwoners verlagen en de bewoners die negatieve spiraal niet meer individueel kunnen doorbreken (zie Boschman et al. 2019).

Eén van de uitgangspunten die het Rijk heeft gesteld in het afwegingskader voor de selectie van de derde tranche Regio Deals sluit hier bij aan: “de regionale opgave wordt gekenmerkt door verschillende elementen die samen een onlosmakelijk verbonden geheel vormen” (zie staatscourant nr. 50049). Op basis van de brede opgaven die in de Dealkteksten staan beschreven, lijkt die inhoudelijke samenhang wat uit het oog te zijn verloren bij de uitwerking van de Regio Deals (zie kader 5 voor een voorbeeld). Ook uit het PBL-casusonderzoek blijkt dat het Rijk vooral heeft gestuurd op de breedte van de thematiek bij het uitwerken van de Regio Deals (zie Van Broekhoven et al. 2022).

### 5. Brede opgaven in de Regio Deals

Veel Regio Deals, ook in de derde tranche, zijn gericht op het aanpakken van heel verschillende opgaven, waarbij de samenhang tussen de opgaven niet zonder meer duidelijk is. Zo streven partijen in de Regio Deal Fruitdelta Rivierenland naar het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de inwoners, het versterken van de regionaal-economische structuur en het beter willen omgaan met en aanpakken van klimaatverandering. Hoewel in deze Regio Deal de intentie is uitgesproken om deze opgaven integraal aan te pakken, zijn dit ieder op zich al grote opgaven die elk een eigen integrale aanpak vragen. De Regio Deal Fruitdelta Rivierenland is hierin niet uniek; uit de Dealkteksten blijkt dat ook in veel andere Regio Deals uiteenlopende opgaven tegelijkertijd worden aangepakt.

### ***Bredewelvaartsbeleid: wel een integrale afweging, niet per se een integrale uitvoering***

Voor toekomstig bredewelvaartsbeleid is het behulpzaam om een onderscheid te maken tussen wat nodig is voor het identificeren van de opgave en wat bij het uitwerken van de aanpak en de uitvoeringsfase. Het identificeren van de opgave vraagt om een brede beschouwing van de regionale situatie op alle aspecten van brede welvaart, gevolgd door een integrale afweging tussen al die aspecten. Bij de uitwerking en de uitvoering van de aanpak is het juist verstandig om keuzes te maken in wat eerst te doen en te veel afhankelijkheden te voorkomen. Het is vaak niet noodzakelijk om

alle beleidssectoren en partijen te betrekken bij de uitvoering van elke beleidsactie. Om de uitvoering hanteerbaar te houden en duidelijkheid te scheppen in ieders rol en verantwoordelijkheden, kan het juist verstandig zijn om de uitvoering van beleidsacties bij specifieke partijen te beleggen en waar mogelijk de bestaande sectorale grenzen te benutten.

## 6 Lerend bredewelvaartsbeleid

### 6.1 Belang van lerend beleid

Brede welvaart bestaat uit verschillende aspecten en elk aspect wordt weer beïnvloed door verschillende zaken. Zo kunnen er allerlei redenen zijn waarom inwoners er niet in slagen om werk te vinden en behouden. Het kan zijn dat de personen in kwestie de beschikbare banen moeilijk kunnen bereiken vanuit hun woonplek, dat ze niet beschikken over een (passende) opleiding, of dat ze kampen met gezondheidsproblemen, of een combinatie van al die zaken.

Het is daardoor over het algemeen moeilijk, zo niet onmogelijk, om bij aanvang van beleid volledig te overzien wat er nodig is om de regionale brede welvaart in de gewenste richting te bevorderen. Bovendien hangt wat werkt ook af van de regionale context; een aanpak die succesvol was in één regio kan daardoor niet zonder meer worden gekopieerd naar een andere regio. Tegelijkertijd is wachten totdat volledig duidelijk is welke beleidsaanpak werkt vaak niet wenselijk. Daarvoor zijn de opgaven te urgent en afwachten leidt ook niet per se tot meer duidelijkheid (Weterings en Verwoerd 2020). En omdat het bevorderen van brede welvaart vaak lang duurt, is het ook nodig om in te kunnen spelen op veranderde omstandigheden.

Brede welvaart bevorderen is daarom gebaat bij een adaptief en lerend ingericht beleidsproces. Er wordt op basis van de bij aanvang beschikbare kennis over de problematiek en mogelijke aanpak *voorlopig* beleid geformuleerd. Dit wordt vervolgens gaandeweg aangescherpt en bijgesteld op basis van via tussentijdse evaluatie opgedane inzichten over welke in gang gezette acties wel en wat niet werken zoals verwacht en hoe dat komt. Lerend beleid is dus niet vrijblijvend iets uitproberen of ad hoc reageren op onvoorziene zaken; het is gericht op het bewust en systematisch verbeteren van de effectiviteit van beleid om zo uiteindelijk te komen tot de gewenste situatie in de regio.

### 6.2 Ruimte en tijd voor bijsturing

Een eerste voorwaarde voor lerend beleid is dat het beleidsproces adaptief wordt ingericht. Er is ruimte nodig om beleid tussentijds te kunnen bijstellen. Dit kan bijvoorbeeld door beleid gefaseerd vorm te geven en uit te voeren (zie Weterings & Verwoerd 2020). In het Regio Dealbeleid is die ruimte ook gecreëerd, zowel op rijksniveau als binnen de Regio Deals. Zo heeft het kabinet-Rutte III er voor gekozen om Regio Deals in drie tranches af te sluiten, zodat de aanpak indien nodig *tussen* de tranches kon worden bijgesteld (zie Ministerie van LNV 2018). Ook *binnen* de tranches heeft het Rijk ruimte voor bijsturing op haar acties, omdat de rijksbijdrage na ondertekening van de Regio Deal in twee en soms drie fasen werd uitgekeerd (Van der Staak et al. 2022).

Omdat de Regio Deals alleen indicatieve prestatieafspraken bevatten, is er binnen de Regio Deals ruimte om de aanpak – en indien nodig zelfs de vooraf bedachte afspraken – tussentijds bij te stellen. Hoeveel ruimte er is voor bijsturing binnen de Regio Deals, hangt wel af van de wijze waarop het uitvoeringsprogramma is uitgewerkt. Uit het PBL-casusonderzoek bleek dat in meerdere onderzochte Regio Deals ruimte was om tussentijds nieuwe projecten te starten, waardoor het mogelijk was om aanpassingen te maken op basis van nieuwe inzichten of veranderde omstandigheden. Soms waren echter al bij aanvang van de uitvoering alle project vastgelegd en de ruimte voor bijsturing beperkt tot het gefaseerd uitkeren van het in totaal beschikbare budget (zie Verwoerd et al.

2022).

Voor lerend beleid is het van belang dat er, zowel inhoudelijk als financieel, ruimte is om gedurende de looptijd acties te kunnen stoppen en nieuwe acties te kunnen starten. Er is ruimte nodig om de aanpak en zelfs de opgave gedurende de looptijd te kunnen bijstellen. Dit is bijvoorbeeld nodig als blijkt dat de regionale problematiek een andere oorzaak heeft dan vooraf gedacht en de lopende beleidsacties niet voldoende blijken te zijn om de gewenste situatie te kunnen realiseren.

## 6.3 Tussentijdse evaluatie

Ruimte voor bijsturen is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor lerend beleid. De kern van lerend bredewelvaartsbeleid bestaat uit het gedurende de uitvoering de vinger aan de pols houden of de in gang gezette aanpak het vooraf verwachte effect heeft. Zo'n tussentijdse evaluatie is noodzakelijk om te achterhalen of en in welk opzicht bijsturen van beleid nodig is om uiteindelijk wel de door bestuurders vastgestelde gewenste situatie in de regio te kunnen realiseren.

### **Metten van het effect van beleidsacties**

Om een tussentijdse evaluatie uit te kunnen voeren, is het van belang dat beleidsmakers bij aanvang van beleid uitwerken onder welke voorwaarden de gekozen beleidsacties (naar verwachting) bijdragen aan het bereiken van de gewenste regionale situatie. Vervolgens kan gedurende de uitvoering worden bijgehouden of die voorwaarden ook worden gerealiseerd. In kader 6 lichten we aan de hand van een voorbeeld hoe dit kan (voor een uitgebreidere toelichting zie Weterings, Thissen & Buitelaar 2021).

#### **6. Vroegtijdig zicht op het effect van beleidsacties**

Stel dat in een regio de levensverwachting van de inwoners lager is dan gewenst. En dat naar verwachting komt door de ongezonde leefstijl van een deel van de inwoners. Beleidsmakers kunnen dan besluiten om een leefstijlprogramma aan te bieden dat die groep inwoners helpt om te stoppen met roken, gezonder te gaan eten en meer te bewegen.

Om het effect van het aanbieden van een leefstijlprogramma op de levensverwachting in de regio te kunnen meten is het van belang om uit te denken onder welke voorwaarden zo'n programma bijdraagt aan het verbeteren van de gezondheid van de groep inwoners met een ongezonde leefstijl. Anders gezegd: wanneer zorgt de ingezette beleidsactie (het leefstijlprogramma) ervoor dat de veronderstelde oorzaak van de opgave (de ongezonde leefstijl) wordt weggenomen en daarmee – uiteindelijk – bijdraagt aan het behalen van het einddoel van de Regio Deal (het verhogen van de levensverwachting)? Dit gebeurt als: er genoeg inwoners deelnemen aan het programma, de deelnemers behoren tot de groep met een ongezonde leefstijl, de deelnemers tijdens het volgen van het programma hun leefstijl verbeteren, de deelnemers na afloop van het programma hun aangepaste levensstijl behouden, en de deelnemers daardoor uiteindelijk minder vaak leefstijl gerelateerde ziekten (o.a. diabetes of hart- en vaatziekten) krijgen.

Zodra de uitvoering van het leefstijlprogramma is gestart, kan worden onderzocht of elk van de voorwaarden ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Hoewel het enige tijd lang duurt voor aanpassingen in de leefstijl zich vertalen in een verbeterde gezondheid, laat staan in een verhoogde levensverwachting, is het bij deze manier van effectmeting wel mogelijk om vroegtijdig te zien of het aanbieden van een leefstijlprogramma de juiste route daarnaartoe is. Een deel van de voorwaarden



is immers al meetbaar voor beleid is afgerond, zoals hoeveel inwoners met een ongezonde leefstijl deelnemen aan het programma en de mate waarin zij hun leefstijl aanpassen. Dit maakt het mogelijk om beleid tussentijds bij te sturen, zodra blijkt dat de actie anders uitpakt dan gedacht en één van de voorwaarden niet wordt gerealiseerd.

In het Regio Dealbeleid is bewust gekozen voor het tussentijds meten van de voortgang. In de Regio Deals is vastgelegd dat jaarlijks de voortgang op de afgesproken na te streven resultaten wordt gemeten en vervolgens besproken met alle betrokken partijen. In lijn met de in de Dealkosten gemaakte afspraken worden vooral directe resultaten (*output*) gemeten, zoals het aantal stageplaatsen of het aantal bezoekers van buurtbijeenkomsten.

Naast het meten van de voortgang, is in veel Regio Deals ook een monitor ontwikkeld waarin wordt gepeild hoe het gaat in de regio op verschillende indicatoren van brede welvaart. Het achterliggend idee is dat deze monitor laat zien hoe de brede welvaart in de regio gedurende de looptijd van het beleid verandert. Het vaststellen van een verandering in de brede welvaart is echter niet voldoende om vast te stellen dat dit door de Regio Deal komt. Naast de Regio Deal zijn ook economische, demografische en technologische ontwikkelingen en ander beleid van invloed op de brede welvaart in de regio. Als de brede welvaart gedurende de beleidsperiode is veranderd in de beoogde richting, dan kan dat dus door de Deal komen, maar ook door (één van) die andere ontwikkelingen ten tijde van de Deal. Maar ook andersom: valt de verandering tegen, dan kan beleid wel hebben gewerkt maar wordt dat effect tenietgedaan door externe omstandigheden (zoals een financiële crisis). Het effect van beleid is dus niet traceerbaar via het monitoren van de brede welvaart. Het regelmatig peilen van de brede welvaart is wel om een andere reden relevant in bredewelvaartsbeleid. Het laat zien hoe de brede welvaart zich ontwikkelt ten opzichte van de gewenste situatie. Zo kunnen opgaven voor de regio tijdig worden geïdentificeerd. De monitor heeft dus een *signaalfunctie*.

Een goed beeld van het *effect van beleid* op de brede welvaart in de regio vraagt om een uitbreiding van de voortgangsmeting in het Regio Dealbeleid (Weterings, Thissen & Buitelaar 2021). Voortbouwend op het voorbeeld in kader 6 is het nodig om een brug te slaan tussen het aantal deelnemers aan het leefstijlprogramma (de *output* van het project) en een verbeterde gezondheid (de beoogde *outcome* van beleid). Dit kan door naast het aantal deelnemers aan het leefstijlprogramma ook te meten of hun deelname leidt tot leefstijlveranderingen, tijdens én na het volgen van het programma. Alleen als ook dat gebeurt, kan worden verwacht dat de gezondheid van de deelnemers op termijn zal verbeteren. Zo kan worden ingeschat of het gevoerde beleid inderdaad de beoogde *impact* zal hebben op de brede welvaart (een hogere levensverwachting) zonder dat die impact daadwerkelijk hoeft te worden gemeten.

### **Belang van achterhalen waarom een actie niet werkt**

Aangezien bij aanvang van lerend beleid (nog) niet volledig duidelijk is hoe de opgave kan worden aangepakt, bestaat de kans dat een deel van de in gang gezette beleidsacties in de praktijk anders uitpakt dan vooraf gedacht. Als dat gebeurt, is het van belang om nader te verkennen waarom dat zo is. Kennis over *waarom* een bepaalde actie niet werkt zoals gedacht laat zien welke aanpassingen in het vervolg van het beleidsprogramma nodig zijn om te komen tot een effectieve aanpak van de regionale opgave.

Stel dat er weinig aanmeldingen zijn voor het leefstijlprogramma uit het voorbeeld in kader 6. Dat kan verschillende oorzaken hebben: de beoogde deelnemers kunnen niet op de hoogte van het programma zijn, maar ook niet bereid zijn om hieraan deel te nemen. In het eerste geval kan

worden volstaan met een aanvullende actie (betere communicatie), terwijl het in het tweede geval noodzakelijk is om een andere actie dan het aanbieden van een leefstijlprogramma in te zetten. Wat nodig is in de volgende beleidsfase hangt dus af van wat de lage opkomst veroorzaakt.

Dit vraagt wel om openheid over welke acties anders verlopen dan beoogt. Die openheid ervaren betrokken partijen niet altijd in de huidige beleidspraktijk. Zo kwam uit het PBL-casusonderzoek naar voren dat projectleiders zich soms geremd voelen om het anders verlopen van hun project met de programmamanagers of stuurgroep te delen, omdat zij bezorgd zijn dat dit tot repercussies leidt zoals het korten van projectbudgetten (Verwoerd et al. 2022).

Lerend beleid vraagt om een andere houding ten aanzien van het niet werken van beleidsacties. In plaats van deze acties te bestempelen als een mislukking of verspilling van publieke middelen, is het van belang dat alle betrokkenen erkennen dat juist die acties waardevolle informatie bevatten om te achterhalen wat de juiste route is richting de gewenste situatie.

### ***Reflectie op de bijdrage van beleidsacties aan de programma-ambitie ...***

Het beleidsproces van het Regio Dealbeleid is zo ingericht dat er ruimte is voor tussentijdse reflectie op het verloop van de in gang gezette acties tot dan toe. Zo wordt binnen de Regio Deals (minimaal) jaarlijks de voortgang met alle betrokken partijen besproken. Respondenten van het PBL-casusonderzoek omschreven dit als een 'natuurlijk moment' voor reflectie (Verwoerd et al. 2022). Op rijksniveau is het werken in tranches van Regio Deals benut om voorafgaand aan de uitvraag voor de derde tranche de toepassing van de toekenningsprocedure bij de tweede tranche te bespreken en op basis daarvan bij te stellen. Daarnaast is er een interdepartementale overlegstructuur ingericht waarin de coördinatoren van alle betrokken rijksdepartementen elkaar regelmatig spreken (Van der Staak et al. 2022).

Wel wordt de ruimte voor reflectie in het Regio Dealbeleid vooral benut om te kijken hoe de uitvoering van individuele acties kan worden verbeterd. Zo wordt in de voortgangsrapportage van de Regio Deals hoofdzakelijk per afgesproken (output)resultaat in beeld gebracht in hoeverre deze is gerealiseerd (Verwoerd et al. 2022). En de reflectie op de toekenningsprocedure door het Rijk richtte zich vooral op de vraag of het nodig was om de duur van de uitvraag van voorstellen te verlengen of de omschrijving van de criteria in het afwegingskader te verbeteren (Van der Staak et al. 2022).

Om de effectiviteit van beleid te kunnen verbeteren is het van belang dat in toekomstig beleid het verloop van elke beleidsactie wordt gekoppeld aan de bijdrage die deze levert aan het realiseren van de gewenste situatie. Een actie kan nog zo succesvol verlopen, als deze niet bijdraagt aan de programma-ambitie dan hoort deze niet thuis in het beleidsprogramma (Verwoerd et al. 2022).

Een voorwaarde voor een dergelijke reflectie is wel een helder afgebakende en concrete programma-ambitie. De brede en abstracte programma-ambities van het Regio Dealbeleid, zowel rijksniveau als in de Regio Deals, maken het moeilijk om een link te leggen tussen de in gang gezette acties en de gewenste situatie. Alleen als duidelijk is wat, waar, voor wie, en wanneer bereikt moet worden, kan worden beoordeeld of de in gang gezette beleidsacties daaraan bijdragen. Ook voor lerend beleid is het daarom noodzakelijk om de beoogde verandering in de regionale brede welvaart, oftewel de gewenste situatie, expliciet te maken (zie hoofdstuk 3).

### **... en op het programma als geheel**

Naast reflectie op de bijdrage van elke afzonderlijke beleidsactie aan de programma-ambitie, is het ook van belang dat de betrokken partijen regelmatig stilstaan bij de vraag of de ambitie en aanpak als geheel nog voldoen. Het kan noodzakelijk zijn om de bij aanvang vastgestelde ambitie te heroverwegen als uit de meting van het effect van beleid blijkt dat de regionale problematiek anders in elkaar steekt dan bij aanvang werd gedacht. Ook veranderingen in omstandigheden kunnen aanleiding zijn tot het heroverwegen van de beleidsdoelen en aanpak, zoals bijvoorbeeld recent bij de uitbraak van de coronapandemie. De betrokken bestuurders zullen dan opnieuw met elkaar om tafel moeten gaan om de beleidsdoelen en in lijn daarmee de aanpak te wijzigen.

Als wordt vastgesteld dat de programma-ambitie niet hoeft te worden bijgesteld, dan volgt de vraag of de aanpak moet worden bijgestuurd om de gewenste situatie te realiseren. Een reflectie op alle in gang gezette acties samen is noodzakelijk om eventuele lacunes in de oorspronkelijke aanpak te kunnen signaleren. Zijn er bijvoorbeeld aanvullende acties nodig, omdat is gebleken dat er meer factoren een rol spelen bij de regionale problematiek dan vooraf gedacht? Of zijn er acties die beter gestopt kunnen worden of gepauzeerd, omdat eerst andere zaken moeten worden geregeld willen deze acties effectief kunnen zijn?

## **6.4 Inpassing in bestaande beleidspraktijk**

Hoewel het belang van lerend beleid steeds meer wordt erkend, is er in Nederland nog vrij weinig ervaring met het uitvoeren van lerend beleid (Schulz et al. 2020). Deze nieuwe manier van werken laat zich niet vanzelfsprekend inbedden in de meer gebruikelijke beleidspraktijk, en dan met name de beleidsverantwoording. Het is niet gebruikelijk dat doelen en aanpak *voorlopig* worden geformuleerd. Dit wel doen, kan op weerstand stuiten bij bestuurders die vaak de behoefte hebben om al bij aanvang de doelen, aanpak en beoogde resultaten vast te leggen voor de gehele beleidsperiode om zo de besteding van publieke middelen te kunnen verantwoorden. Lerend beleid is echter gericht op het gaandeweg ontdekken hoe de gewenste situatie voor de regio kan worden gerealiseerd. Bestuurders zullen dus moeten accepteren dat de aanpak en zelfs de beleidsdoelen niet voor de gehele beleidsperiode kunnen worden vastgelegd, zodat er ruimte is om bij te sturen indien de opgedane inzichten over wat wel en niet werkt hierom vragen.

Dat betekent niet dat lerend beleid op gespannen voet staat met de verantwoording van bestede middelen. Het doel van lerend beleid is juist het iteratief vergroten van de effectiviteit van beleid. Niet door vrijblijvend iets te proberen of ad hoc te reageren op onvoorziene zaken maar door systematisch kennis op te bouwen over wat de regionale problematiek precies veroorzaakt en hoe die oorzaken kunnen worden weggenomen.

Wel vraagt dit om een andere focus in de verantwoording. Traditioneel wordt het succes van beleid afgelezen aan de mate waarin het bijdraagt aan het realiseren van de gewenste situatie. Echter, wanneer beleid zich richt op complexe opgaven waarin bij aanvang niet is te overzien wat er nodig is om de gewenste situatie te realiseren, is ook kennis over wat niet werkt en waarom dat zo is zeer relevant. Dat beperkt het aantal mogelijke beleidsacties voor de volgende beleidsfase. En door te achterhalen waarom die acties anders uitpakken dan gedacht ontstaat een beter begrip van wat de regionale problematiek eigenlijk veroorzaakt en hoe dit kan wel kan worden aangepakt. In lerend beleid is het dus van belang dat de betrokken partijen alle inzichten die worden opgedaan over wat werkt én wat niet werkt zoals verwacht open delen en documenteren, om zo de effectiviteit te kunnen vergroten.

Met name in de beginfase van een lerend beleidsprogramma zal daarom niet zo zeer moeten worden beoordeeld of de regionale brede welvaart dankzij de in gang gezette beleidsacties is bevorderd. In plaats daarvan ligt de focus op hoeveel meer kennis er is opgebouwd over de oorzaak en aanpak van de voorliggende opgave(n) en of bij het vormgeven van vervolgbeleid ook op die kennis wordt voortgebouwd. Naarmate het lerend beleidsprogramma verder vordert, verschuift de focus steeds meer naar het beoordelen of de ingezette beleidsacties ook bijdragen aan het realiseren van de gewenste eindsituatie.

Dit kan zeker bij nieuwe (rijk-regio) samenwerkingen tot spanning leiden. Het vraagt om wederzijds vertrouwen – ook als het beleid niet werkt zoals verwacht en dus dient te worden bijgesteld. Beleid kan nog zo'n adaptieve en lerende opzet kennen, als bijsturen niet wordt gezien als reële uitkomst en als gevestigde verantwoordingsstructuren bijsturen onmogelijk maken, is het onwaarschijnlijk dat leren daadwerkelijk plaatsvindt. Dat leren een legitiem instrument is om gaandeweg de effectiviteit van beleid te kunnen vergroten, dient te worden erkend door alle betrokkenen op alle lagen van het beleid; van bestuurders tot uitvoerenden.

## 7 Bijdrage van het Rijk

Hoewel het logisch is dat decentrale overheden het voortouw nemen bij het vormgeven van regio-specifiek bredewelvaartsbeleid (zie hoofdstuk 4), kunnen zij dit meestal niet alleen. Gegeven de bestaande verdeling van bevoegdheden en financiële verhoudingen tussen bestuurslagen in Nederland, is naast inzet van (verschillende) decentrale overheden vaak inzet van het Rijk nodig bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio (zie Evenhuis et al. 2020). Dit betekent niet dat het Rijk geen eigen ambitie heeft. Het Rijk moet immers besluiten aan welke regionale opgave het een bijdrage wil leveren en hoe die bijdrage eruit ziet. In beleid waarin het Rijk en regionale partijen gezamenlijk opgaven in de regio aanpakken, zoals het Regio Dealbeleid, is dus naast de gewenste situatie op regionaal niveau ook duidelijkheid over de door het Rijk gewenste situatie nodig. We lichten eerst toe welke ambities het Rijk kan hebben en wat dit betekent voor waar het een bijdrage levert, en gaan vervolgens in op de twee inhoudelijke rollen van het Rijk in een bredewelvaartsbeleid.

### 7.1 Rijksambitie expliciteren

In principe kan het Rijk zich beperken tot het nemen van de systeemverantwoordelijkheid die het heeft voor het overheidsbestel en geen eigen beleidsdoelen nastreven. Het Rijk richt zich dan alleen op het in staat stellen van decentrale overheden om de door henzelf vastgestelde doelen te realiseren. In dat geval zal het Rijk sec op basis van procedurele criteria besluiten waar het regionaal bredewelvaartsbeleid ondersteunt. Zo'n inhoudelijke vrijbrief maakt het echter lastig om de rijksbijdrage te verantwoorden aan de Tweede Kamer.

In de praktijk zal het Rijk daarom vaak op basis van een inhoudelijke ambitie besluiten waar het bijdraagt aan de aanpak van de regionale opgave. Dat dit ook het geval is in het Regio Dealbeleid blijkt uit een kamerbrief over de Regio Envelop: "Met de regionale deals en de inzet van de € 950 miljoen wil het kabinet bijdragen aan brede welvaart in Nederland." (Ministerie van LNV 2018, p. 2).

Wil de ambitie van het Rijk in toekomstig beleid meer houvast bieden bij de keuze waar het Rijk gaat bijdragen, dan is het van belang dat het Rijk de rijksambitie nader uitwerkt. Zo is het nu de vraag of het voldoende is als de brede welvaart wordt bevorderd in enkele Nederlandse regio's, ongeacht wat dit betekent voor de brede welvaart op nationaal niveau, of dat de Regio Deals juist moeten leiden tot meer brede welvaart op nationaal niveau. Ook is het niet duidelijk of het Rijk streeft naar het vergroten van de brede welvaart via haar bijdrage, of dat het doel is om de regionale verschillen in brede welvaart binnen Nederland te verminderen.

Het is van belang om dit te verduidelijken, omdat dit bepaalt welke regio's het Rijk ondersteunt. Zo zal het streven naar het verminderen van regionale verschillen in brede welvaart vaak betekenen dat het Rijk regio's ondersteunt waar de (volgens haar belangrijke aspecten van) brede welvaart achterblijft; het alternatief is om de brede welvaart te verlagen in de regio's waar deze hoog is, maar daar zal niet snel voor worden gekozen. Voor het bevorderen van de brede welvaart op nationaal niveau kan het juist vooral effectief zijn om regio's te ondersteunen waar deze al hoog is, of waar deze de afgelopen jaren al is gegroeid.

## 7.2 Verschillende taken

### 7.2.1 Bijdragen aan de regionale opgave

Verschillende beleidsterreinen waar brede welvaart in tot uiting komt, hebben van oudsher een sterk nationaal karakter (zoals gezondheidszorg en onderwijs). Als het aanpakken van de regionale opgave alleen kan met inzet vanuit die beleidsterreinen, dan zullen de desbetreffende rijksdepartementen dus actief moeten meewerken en meebetalen aan de aanpak.

#### **Financieel en inhoudelijk**

Naast het beschikbaar stellen van financiële middelen, kan het Rijk ook inhoudelijk bijdragen aan de aanpak van regionale opgaven. Ten eerste door de regio's te voorzien in informatie en kennis waar decentrale overheden minder zicht op hebben, maar die ook relevant is voor de aanpak van de opgave. Bijvoorbeeld welke beleidsopties mogelijk zijn binnen de geldende nationale kaders of hoe beleid in de regio kan aansluiten bij (andere) nationale beleidsprogramma's. Daarnaast kan het Rijk de regionale situatie in het nationaal perspectief plaatsen en/of zorgen voor het uitwisselen van kennis en ervaring over de aanpak van opgaven tussen regio's. Zeker als het Rijk actief bijdraagt aan het regionaal beleid – zoals in een Regio Deal – heeft het ook zicht op wat er in de andere regio's gebeurt en daarmee wie van elkaar kan leren. Door van elkaar te leren, kunnen regio's sneller komen tot een oplossing van de opgave in hun regio (zie ook kader 4).

Een tweede manier waarop het Rijk een inhoudelijke bijdrage kan leveren is via de inzet van wet- en regelgeving. Het Rijk kan er bijvoorbeeld voor kiezen om wet- en regelgeving aan te passen, of tijdelijk op te schorten, indien dat nodig is om de regionale opgave aan te pakken.

In het Regio Dealbeleid draagt het Rijk op beide manieren bij. Zo zijn bij elke Regio Deal één of meerdere rijksdepartementen betrokken, die actief zijn op de beleidsterreinen waarop de regionale opgave betrekking heeft. Daarnaast stimuleert het Rijk op verschillende manieren het delen van ervaringen tussen Regio Deals. Zo organiseert het RD Governance Consortium op verzoek van het Rijk zogenoemde Regio Labs waar regionale partijen hun ervaringen op het gebied van samenwerking kunnen delen, heeft het PBL meerdere workshops georganiseerd in het kader van het onderzoeksprogramma waar deze studie ook onderdeel van uitmaakt (zie kader 1), en organiseert het ministerie van LNV regelmatig evenementen waarin kennisdelen centraal staat en kunnen regio's op de website 'Kracht van de Regio' inzichten delen. In sommige Regio Deals, zoals de Achterhoek, biedt het Rijk ook experimenteerruimte in wet- en regelgeving om te achterhalen of dat werkt.

#### **Benut inzichten uit afzonderlijke Regio Deals voor het verbeteren van vervolgbesluit**

Het Rijk zou in toekomstig beleid haar inhoudelijk bijdrage verder kunnen versterken door de ervaringen en inzichten die in afzonderlijke Regio Deals worden opgedaan ook te benutten voor het verbeteren van beleid in andere regio's of nationaal. Zoals in de Dealtteksten van verschillende Regio Deals is aangegeven, kunnen de beleidservaringen daar ook inzichten opleveren voor andere regio's met vergelijkbare problematiek. Een voorwaarde daarvoor is wel dat de lessen uit die Regio Deals worden opgeschaald en actief gedeeld met de regio's voor wie dit relevant is. Omdat het gaat om regio-overstijgende kennisdeling, ligt hier een taak voor het Rijk. Ook zal het Rijk, als blijkt dat het bieden van experimenteerruimte in wet- en regelgeving bijdraagt aan de aanpak van opgaven, moeten reflecteren op of een structurele aanpassing daarvan haalbaar en wenselijk is gezien de mogelijke gevolgen daarvan voor andere regio's of andere beleidsterreinen. Uit het PBL-onderzoek komt echter naar voren dat hoewel er verschillende overlegstructuren zijn ingericht waar de bij de

Regio Deals betrokken rijksdepartementen elkaar informeren over hun ervaringen in de Regio Deals, deze nu beperkt worden benut om ervaringen met de rijksbijdrage binnen de Regio Deals te delen en daar gezamenlijk lessen uit te trekken voor het verbeteren van die bijdrage (zie Van der Staak et al. 2022). Ook gaven de rijksdealmakers en de betrokkenen uit de zogenoemde vakdepartementen aan dat zij vaak onvoldoende tijd hebben om hier actie op te ondernemen naast hun andere werkzaamheden.

## 7.2.2 Bovenregionale afstemming

In een bredewelvaartsbeleid is de inhoudelijke rol van het Rijk breder dan alleen bijdragen aan het oplossen van opgaven in specifieke regio's. Eén van de principes van beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief is dat er ook oog is voor de gevolgen van het bevorderen van de brede welvaart 'hier' op de brede welvaart 'elders' (Stiglitz et al. 2009). Regio's zijn geen geïsoleerde eenheden, maar via allerlei relaties met elkaar verbonden. Omdat de coördinatie van interregionale effecten vraagt om bovenregionale afstemming, is ook hier een rol voor het Rijk weggelegd.

Het benutten van (mogelijke) positieve interregionale effecten kan bijdragen aan de efficiëntie van het beleid, omdat de aanpak van regionale opgaven dan mogelijk minder middelen vereist (zie Thissen & Content 2022). Het bevorderen van de brede welvaart in de ene regio kan echter ook negatieve gevolgen hebben voor de brede welvaart in andere regio's. Zo kan het aanpakken van ondermijning in de Regio Deal Noord-Limburg leiden tot een verschuiving van activiteiten naar andere regio's, of het aantrekken van technisch talent vanuit de Regio Deal Twente ten koste gaan van het aanbod in andere regio's, zeker aangezien er een nationaal tekort aan technici is. Als er (mogelijk) sprake is van negatieve interregionale effecten, dan vraagt dit om keuzes van bestuurders van het Rijk over of en zo ja in hoeverre het bevorderen van de brede welvaart van de inwoners in de ene regio ten koste mag gaan van de brede welvaart van inwoners die elders wonen.

Als het Rijk streeft naar het bevorderen van de brede welvaart op nationaal niveau (zie paragraaf 7.1) dan zullen bestuurders ook een standpunt moeten innemen over in welke mate beleid mag leiden tot grotere regionale verschillen in brede welvaart. Een toename van de brede welvaart op nationaal niveau betekent niet automatisch dat de brede welvaart in alle regio's stijgt. Het kan er zelfs toe leiden dat in bepaalde regio's de welvaart erop achteruitgaat door bijvoorbeeld een verschalingsaanpak aan het aanbod van voorzieningen in achterblijvende regio's. Als een (zekere mate van) toename van regionale verschillen in brede welvaart niet wenselijk is, vraagt ook dit om bovenregionale afstemming door het Rijk.

### ***Maak de randvoorwaarden voor regionaal beleid expliciet***

Het is van belang dat bestuurders van het Rijk een standpunt innemen over de randvoorwaarden die het stelt aan regiospecifiek bredewelvaartsbeleid. Deze vormen het kader voor de uitwerking van beleid op regionaal niveau, omdat het van invloed is op welke opties bestuurders in de regio hebben voor de aanpak van de regionale opgave daar. In toekomstig beleid zou in het afwegingskader van het Rijk ook bepalingen kunnen worden opgenomen over welke interregionale effecten of regionale verschillen aanvaardbaar worden gevonden (zie kader 7). Zo wordt voorkomen dat de aanpak binnen Regio Deals onbedoeld negatieve gevolgen hebben voor de brede welvaart van inwoners die in andere regio's wonen.

## 7. Oog voor bovenregionale effecten in het Regio Dealbeleid

In de afwegingskaders die het Rijk hanteerde voor de derde en tweede tranche Regio Deals staan twee criteria gericht op mogelijke regio-overstijgende effecten. Beide bieden echter onvoldoende duidelijkheid over hoe om te gaan met interregionale effecten. Het eerste criteria is dat regionale partijen in hun voorstellen moeten aangegeven waarom er een ‘bovenregionale uitstraling’ kan worden verwacht. Op basis van de Dealkteksten lijkt dit in de meeste Regio Deals te zijn ingevuld als hoe de Regio Deal lessen oplevert voor andere regio’s met vergelijkbare problematiek. Hoewel het coördineren van opgedane inzichten tussen regio’s zeker een taak voor het Rijk kan zijn (zie paragraaf 7.2.1), is ook bij ‘proeftuin’-regio’s aanvullend aandacht nodig voor eventuele negatieve bovenregionale effecten van regionaal beleid. Het tweede criterium is dat Regio Deals aan moeten sluiten bij inhoudelijke doelen uit het Regeerakkoord of ander rijksbeleid. Dit heeft in de Dealkteksten van de derde tranche Regio Deals er zelfs toe geleid dat expliciet is benoemd bij welke nationale doelen het beleid in de Regio Deal aansluit. Nationale doelen worden echter niet regionaal ingevuld waardoor aansluiten op deze doelen in een specifieke regio nog steeds negatieve gevolgen kan hebben voor andere regio’s.

## 7.3 Verdeling taken en verantwoordelijkheden

Gegeven de bestaande verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen, leveren het Rijk en de decentrale overheden ieder een *eigen* bijdrage aan de oplossing van de regionale opgave. Daar zit ook de meerwaarde van gezamenlijk werken aan regionale opgaven door verschillende bestuurslagen; ieder biedt een deel van de oplossing. Wel is het van belang om duidelijkheid te bieden over ieders taken en verantwoordelijkheden zodat de verwachtingen hierover overeenkomen (zie ook ROB 2021).

### **Zorg voor duidelijkheid over wie wat bijdraagt**

In het PBL-casusonderzoek kwam naar voren dat de regionale partijen de bijdrage van het Rijk van belang vonden, maar dat er wel behoefte is aan meer duidelijkheid over wat zij kunnen verwachten van het Rijk, vooral bij de uitvoering (Van Broekhoven et al. 2022). Ook verschilt de mate van betrokkenheid bij de uitwerking en uitvoering van de Regio Deals tussen de rijksdepartementen, ongeacht de benodigde kennis om de opgave aan te pakken (zie ook Lysias Advies 2020). Het aanwijzen van een aanspreekpunt zowel aan rijks- als regiozijde maakte het weliswaar voor beide partijen makkelijker om de juiste persoon te vinden, maar dit is niet voldoende. Het samen aanpakken van regionale opgaven vraagt om coördinatie en afstemming van de inzet van alle benodigde partijen inclusief de verschillende vakdepartementen van het Rijk.

### **Rol Rijk: laveren tussen in staat stellen en sturen**

Voor het Rijk is het zoeken naar een balans tussen sturen en in staat stellen bij regiospecifiek beleid, zoals de Regio Deals. In het Regio Dealbeleid is vanaf het begin het uitgangspunt gehanteerd dat Rijk en regio “vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid” samenwerken (Ministerie van LNV 2019, p. 7). Later gaf het Rijk aan zelfs te streven naar “gelijkwaardig partnerschap” (Ministerie van LNV 2021, p. 2). Als het Rijk echter besluit dat negatieve interregionale effecten niet wenselijk zijn, dan is hiërarchie in verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen noodzakelijk. Die hiërarchie stelt het Rijk in staat om kaders te stellen aan de uitwerking van bredewelvaartsbeleid op regionaal niveau en zo te sturen op welke beleidsacties in de regio een optie zijn. De aanpak van criminele activiteiten in één regio mag dan bijvoorbeeld niet zo worden vormgegeven dat dit leidt tot een verplaatsing van die activiteiten naar andere regio’s.





# Referenties

- Boschman, S., I. Maas, M. Kristiansen & C. Vrooman (2019), 'In de etalage 'intergenerationele overdracht van uitkeringsontvangst: Waarom de appel niet ver van de boom valt'', *Mens en Maatschappij* 94(2): 233-253.
- Broekhoven, S. van, A. Weterings, E. Evenhuis, F. Daalhuizen & M. van der Staak (2022), *Regio Deals in de praktijk*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Buitelaar, E. (2020), *Oordeel onafhankelijk adviseur in het kader van de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel 5 Ruimtelijke ordening*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Evenhuis, E., A. Weterings & M. Thissen (2020), *Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Horlings, E. & J-P Smits (2019), *Conceptueel kader voor een regionale monitor brede welvaart*, Den Haag: CBS Den Haag.
- Lysias Advies (2020), *Werken aan welvarende regio's. Tussentijdse evaluatie systematiek Regio Envelop*, Amersfoort: Lysias Advies.
- Minister van LNV (2018), *Gebiedsgerichte economische perspectieven en Regionaal Economisch Beleid*. Kamerdossier 29697, nr. 42, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Minister van LNV (2019), *Gebiedsgerichte perspectieven en Regionaal Economisch Beleid*. Kamerdossier 29697, nr. 70, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Minister van LNV (2021), *Gebiedsgerichte perspectieven en Regionaal Economisch Beleid*. Kamerdossier 29697, nr. 90, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- PBL/SCP/CPB (2017), *Naar een Verkenning Brede Welvaart*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau.
- Pike, A., A. Rodríguez-Pose & J. Tomaney (2017), *Local and Regional Development, 2nd edition*, Routledge: Londen.
- Raspe, O., J. Content & M. Thissen (2019), *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- ROB (2016), *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2021), *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Schulz, M., E. Kunseler, P. Ophoff & M. van der Steen (2020), *Leren institutionaliseren: Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de Deal-aanpak*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur/ Planbureau voor de Leefomgeving.
- SER (2021), *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Snellen, D. J. Bastiaanssen & M. 't Hoen (2021), *Brede welvaart en mobiliteit*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van der Staak, M., A. Weterings, L. Verwoerd, E. Kunseler (2022), *Ruimte geven aan een adaptief en lerend bredewelvaartsbeleid: Leren over de inzet van het Rijk in de Regio Deals*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Stiglitz, J. E., A. Sen & J.-P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Parijs: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, in opdracht van de President van de Franse Republiek.
- Thissen, M. & J. Content (2022), *Brede welvaart in Nederlandse gemeenten; een verkennende studie naar regio-specifieke waardering van aspecten van brede welvaart*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip (2006), *Parlementair onderzoek breed welvaartsbegrip: Rapport vergaderjaar 2015-2016, 34298, nr. 3*, Den Haag: Tweede Kamer.
- 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.
- 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., Thissen, M & E. Buitelaar (2021), *Zicht op het effect van de Regio Deals op de brede welvaart*, Den Haag: PBL.
- Weterings, A., M. van der Staak & E. Buitelaar (2022), *Deal or no deal: samenwerken tussen Rijk en regio bij het bevorderen van brede welvaart*, Essay voor de Dag van de Financiële Verhoudingen 2022 georganiseerd door de Raad voor Openbaar Bestuur. Den Haag: ROB.
- Weterings, A. & L. Verwoerd (2020), *Verkennen waar wat werkt*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

# Bijlage ‘centrale vragen in de beleidsvoorbereiding’

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

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

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

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

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

### **Stap 3: Wat kan/wil beleid?**

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

### **Stap 4: Wat is de beste aanpak?**

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

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