



BEVORDEREN VAN BREDE WELVAART IN DE REGIO: KEUZES VOOR BELEID

Position paper

Emil Evenhuis, Anet Weterings & Mark Thissen

3 december 2020

*Deze position paper is onderdeel van een onderzoeksprogramma dat het PBL in de periode 2019 tot 2022 uitvoert op verzoek van het ministerie van LNV, aansluitend bij het beleid gericht op de Regio Deals; beleid waarin Rijk en regio gezamenlijk werken aan nieuwe, concrete oplossingen rond regionale opgaven ten behoeve van de **brede welvaart**.*

In deze paper gaan we nader in op de rol van beleid bij het bevorderen van brede welvaart in de regio.

Colofon

Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2020

PBL-publicatienummer: 4294

Contact

Emil Evenhuis [emil.evenhuis@pbl.nl]

Auteurs

Emil Evenhuis, Anet Weterings en Mark Thissen

Met dank aan

Claudia Basta (PBL), Tom ten Berge (LNV), Jetske Bouma (PBL), Saskia van Broekhoven (PBL), Edwin Buitelaar (PBL), Jeroen Content (PBL), Femke Daalhuizen (PBL), Sjef Ederveen (EZK), Olav-Jan van Gerwen (PBL), Martijn Groenleer (Tilburg University), Henri de Groot (Vrije Universiteit), David Hamers (PBL), Johanneke Henstra (LNV), René ten Hove (LNV), Anne Loeber (Universiteit van Amsterdam), Guido Müller (Provincie Overijssel), Jan-Pieter Smits (CBS), Ingrid van de Vegte (Fries Sociaal Planbureau), Lisa Verwoerd (PBL), Jelle Wijnstok (LNV), Thomas Zandstra (BZK).

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Evenhuis, E. et al. (2020), *Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid*. Den Haag: PBL.

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

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	8
1.1 Relevantie van brede welvaart in de regio	8
1.2 Keuzes bij het bevorderen van brede welvaart in de regio	8
1.3 Wat is de regio?	12
1.4 Keuzes die buiten beschouwing blijven	12
1.5 Opzet van de paper	13
Deel 1: Keuzes bij de afbakening van de opgave	14
2 Brede welvaart opgevat als welzijn	15
2.1 Wat is brede welvaart?	15
2.2 Twee visies op welzijn	16
2.3 Keuzes bij het uitwerken van het streefbeeld voor de regio	18
2.4 Opzet vervolg van deel 1	19
3 Wat staat centraal bij welzijn?	21
3.1 Visie op welzijn en focus van beleid	21
3.2 Keuzes tussen de aspecten van brede welvaart	21
3.3 Toepassing op opgave 'Groeipotenties verzilveren'	22
4 Rechtvaardigheid: hoeveel welzijn voor welke inwoners?	24
4.1 Rechtvaardigheidsperspectieven op de toedeling en verdeling van welzijn	24
4.2 Toepassing op opgave 'Achterstanden wegwerken'	26
5 Afweging tussen 'hier' en 'elders'	29
5.1 Rechtvaardigheidsperspectieven op interregionale effecten	29
5.2 Toepassing op opgave 'Structuurversterking en regionale transitie'	30
6 Afweging tussen 'nu' en 'later'	32
6.1 Rechtvaardigheidsperspectieven op intertemporele effecten	32
6.2 Toepassing op opgave 'Bevorderen van kwaliteit van leven en leefomgeving'	33
7 Is er een rol voor beleid?	35
7.1 De rol van beleid volgens de welvaartseconomische benadering	35
7.2 De rol van beleid volgens de capability-benadering	37
7.3 Van beleidsopgave naar aanpak	39
Deel 2: Keuzes bij de bestuurlijke vormgeving	41

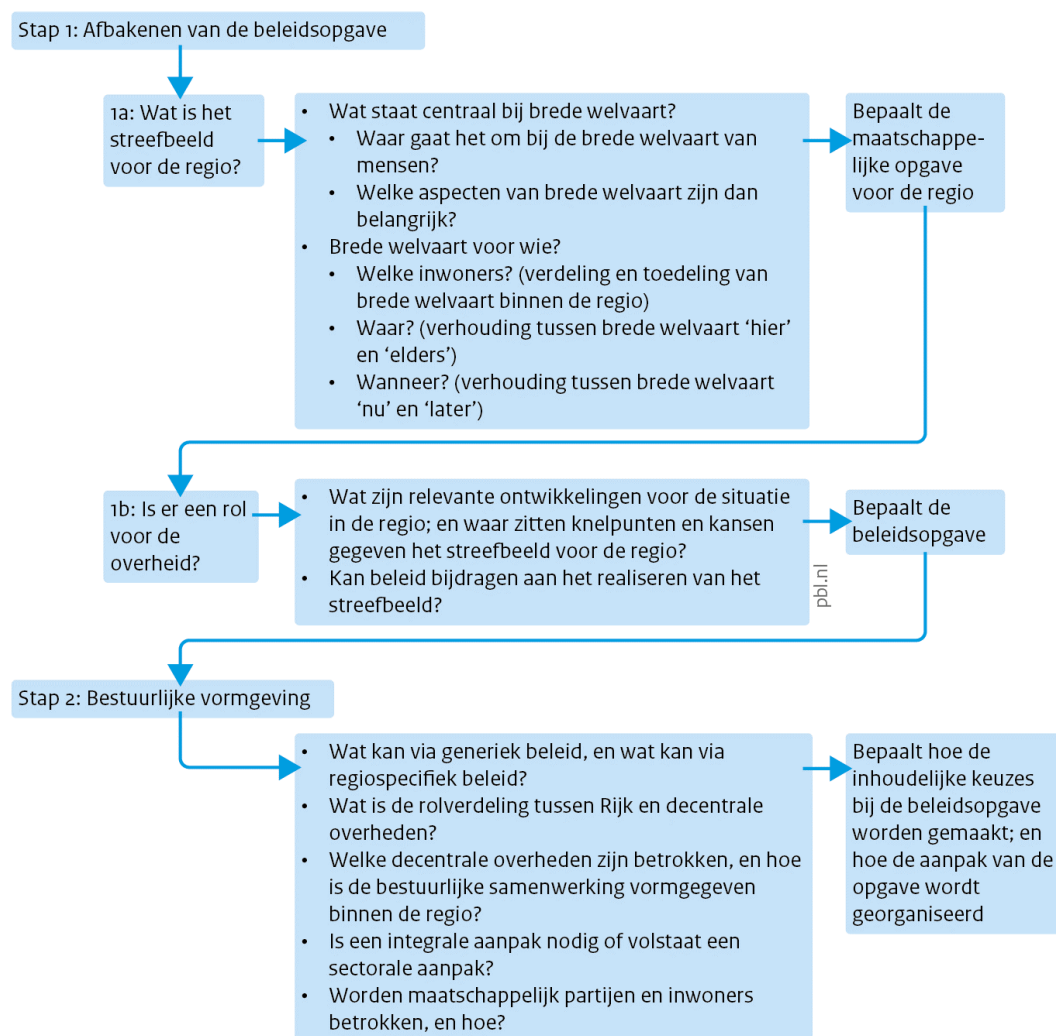
8	Generiek of regiospecifiek beleid?	42
8.1	De beperkingen van generiek beleid	43
8.2	De meerwaarde van regiospecifiek beleid	43
8.3	Regiospecifiek beleid binnen generieke kaders	44
9	Regionale overheid of Rijksoverheid?	46
9.1	Typen verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen	46
9.2	Rolverdeling bij beleidsvorming	48
9.3	Rolverdeling bij bevoegdheden & taken	49
9.4	Rolverdeling bij financiën	50
9.5	Tot slot	52
10	Wie zijn binnen de regio betrokken?	55
10.1	Welke decentrale overheden zijn betrokken?	55
10.2	Integrale aanpak of sectorale aanpak?	56
10.3	Betrekken van maatschappelijke partijen en inwoners	57
	Literatuur	58

Samenvatting

Het bevorderen van brede welvaart in de regio vraagt om fundamentele keuzes, zowel over de opgave (wat is brede welvaart, voor wie, waar en wanneer, en is er een rol voor beleid?) als over de bestuurlijke vormgeving van het beleid. Het doel van deze paper is beleidsmakers te ondersteunen bij het maken van deze keuzes door de verschillende keuzes en overwegingen waar zij voor staan te schetsen en te laten zien wat de consequenties zijn van die keuzes voor de invulling van het beleid. Figuur 1 geeft een overzicht van de keuzes die besproken worden in deze paper. Deel 1 gaat in op de keuzes die spelen bij het afbakenen van de beleidsopgave, en in deel 2 staan de keuzes bij de bestuurlijke vormgeving centraal.

Figuur 1

Keuzes bij bevorderen van brede welvaart in regio



Bron: PBL

Het reflecteren op en het expliciteren van deze keuzes bevorderen de onderbouwing, doelgerichtheid en legitimiteit van het beleid. Door bij elke keuze te reflecteren op alternatieve opties, komt het volle spectrum aan beleidsalternatieven in beeld, en worden er geen alternatieven onbewust terzijde geschoven. Het expliciteren van het streefbeeld voor brede welvaart in de

regio zorgt er daarnaast voor dat ambities en prioriteiten helder worden. Hierdoor kan ook beter worden afgewogen welke aanpak nodig is, en of deze aanpak inderdaad leidt tot de beoogde resultaten. Dit zal de effectiviteit en efficiëntie van het beleid ten goede komen. Ook de legitimiteit van het beleid zal ermee gediend zijn, omdat het duidelijker is waarom voor een bepaalde beleidsaanpak wordt gekozen. Ook kunnen eventuele bijstellingen in het beleid beter worden verantwoord als de oorspronkelijke keuzes duidelijk zijn.

Brede welvaart gaat in essentie over het welzijn van mensen. Er bestaan verschillende visies op wat welzijn is. De visie die gehanteerd wordt, bepaalt wat centraal moet staan in beleid. Bij het formuleren van de beleidsdoelen spelen daarnaast nog enkele andere afwegingen: van welke (groep) inwoners moet het welzijn worden bevorderd? In hoeverre mag het bevorderen van het welzijn in de regio gevolgen hebben voor het welzijn in andere regio's binnen en buiten Nederland? En in welke mate moet in het beleid rekening worden gehouden met het welzijn van toekomstige generaties? De keuzes die bij deze vragen worden gemaakt, zijn bepalend voor de beleidsopgave – en daarmee ook de beleidsaanpak.

Het bevorderen van brede welvaart in de regio vraagt om een aanpak op maat via regiospecifiek beleid. Er bestaan immers substantiële verschillen tussen regio's wat betreft de kansen en problemen, de voorkeuren en wensen van hun inwoners, en de contextuele factoren die van invloed zijn op de werking van de beleidsaanpak. Voor de bestuurlijke vormgeving van het regiospecifieke beleid zijn er goede gronden om het aan decentrale overheden over te laten hoe zij het beleid invullen. Zij beschikken over specifieke kennis van de situatie in hun regio, en weten daardoor beter dan de Rijksoverheid wat de problemen en kansen zijn, en welke contextuele factoren van belang zijn bij de aanpak. Ook vertegenwoordigen de regionale bestuurders tot op zekere hoogte de specifieke waarden en wensen van de inwoners van de regio. Bovendien kan het bevorderen van de brede welvaart in de eigen regio worden gezien als een kernopdracht van deze overheden. Bovenstaande fundamentele keuzes – als ook keuzes in de beleidsaanpak – zouden dan ook primair belegd moeten worden bij decentrale overheden.

De rol van de Rijksoverheid bij het bevorderen van brede welvaart in de regio is primair het accommoderen en faciliteren van het beleid van decentrale overheden. Concreet betekent dit een adviserende en coördinerende rol in de beleidsvorming, het (waar mogelijk) bijdragen aan de realisatie van het beleid door het aanwenden van rijksbevoegdheden en het aanpassen van de manier waarop taken worden uitgevoerd door nationale uitvoeringsinstanties, en het ter beschikking stellen van additionele middelen voor regionale overheden om hun voorgestelde beleid uit te kunnen voeren. Binnen het huidige stelsel van interbestuurlijke verhoudingen in Nederland geeft dit echter op twee punten aandachtspunten. Ten eerste mag het beleid dat decentrale overheden voorstaan voor hun regio, niet strijdig zijn met nationale, regio-overstijgende belangen. Naast een accommoderende en faciliterende rol, heeft het Rijk dus ook een toetsende rol: wanneer gaat regiospecifiek beleid gericht op het bevorderen van brede welvaart in de regio ten koste van brede welvaart in Nederland als geheel? Een tweede aandachtspunt betreft de additionele middelen die het Rijk ter beschikking stelt voor dit regiospecifieke beleid. Hoeveel additionele middelen zijn nodig gezien de opgaven waar regio's voor staan, en de middelen die decentrale overheden zelf hebben? En hoe kunnen deze additionele middelen het beste worden verdeeld over de regio's?

Bij de bestuurlijke vormgeving van het beleid gaat het niet alleen om de verhouding tussen regionale overheden en de Rijksoverheid, maar ook om de bestuurlijk organisatie van het beleid binnen de regio. Een eerste vraag die hier speelt, is hoe de regio bestuurlijk wordt afgebakend, en daarmee welke decentrale overheden betrokken zijn. Idealiter sluit de bestuurlijke afbakening aan bij de functionele afbakening van de ruimtelijke processen waarop de beleidsopgave is gericht, en zijn die overheden betrokken die over de relevante bevoegdheden beschikken voor de aanpak van de opgave. Een tweede kwestie betreft de vraag of de

aanpak sectoraal kan of integraal moet. In uitzonderlijke gevallen kan bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio een sectorale aanpak van de opgave volstaan, maar veelal zal een integrale aanpak noodzakelijk zijn omdat het oplossen van opgaven rondom brede welvaart vaak een aanpak op meerdere beleidsterreinen tegelijkertijd vraagt. Voor het succes van een dergelijke integrale aanpak is het eens te meer belangrijk dat de opgave voor beleid – en het belang ervan – duidelijk is, en gedeeld wordt onder de betrokken partijen. Ten slotte kan het voor het slagen van het beleid ook van belang zijn om in de regionale beleidsvorming en -uitvoering ook maatschappelijke partijen¹ én de inwoners van de regio te betrekken. Het actief betrekken van de inwoners is van belang omdat het immers om hun welzijn gaat; het perspectief van die inwoners op de opgave en de aanpak mag daarom niet ontbreken.

¹ Onder maatschappelijke partijen verstaan we bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties of ngo's.

1 Inleiding

1.1 Relevantie van brede welvaart in de regio

Sinds het verschijnen van het rapport van Stiglitz, Sen en Fitoussi (2009) over het meten van economische prestaties en sociale vooruitgang, onderkennen beleidsmakers wereldwijd dat, naast inkomen, ook vele andere zaken van invloed zijn op de welvaart van mensen. Vaak wordt de welvaart van landen beoordeeld op basis van het gemiddeld inkomen of het bruto binnenlands product (bbp). Dit zegt echter alleen iets over hoe het is gesteld met het leven van mensen op economisch vlak, terwijl de kwaliteit van hun leven ook afhangt van bijvoorbeeld hun gezondheid, sociaal netwerk en de gesteldheid van hun fysieke leefomgeving. Ook in Nederland heeft dat geleid tot een verandering in hoe de welvaart wordt gemeten. Op verzoek van het derde kabinet-Rutte brengt het CBS sinds 2018 jaarlijks een Monitor Brede Welvaart uit. Die monitor bevat een brede set aan indicatoren die zo goed mogelijk recht doen aan alle relevante aspecten van welvaart (CBS 2017; PBL, SCP & CPB 2017).

Daarnaast neemt ook het besef toe dat de regio het schaalniveau is waarop de welvaart van mensen voor een belangrijk deel tot stand komt en dus moet worden beoordeeld. Op nationaal niveau laat brede welvaart zien hoe het is gesteld met het leven van de gemiddelde Nederlander. Maar veel van de welvaartsaspecten die mensen ervaren komen voort uit interactie met hun dagelijkse leefomgeving; en dat dagelijks leven – dat wil zeggen waar mensen wonen, werken en ontspannen – speelt zich grotendeels af op regionaal niveau (Horlings & Smits 2019; OECD 2014; Raspe & Stam 2019). De welvaart van iemand die in Amsterdam woont, hangt slechts beperkt af van de natuur of het aantal banen in Drenthe, eenvoudigweg omdat de meeste Amsterdammers niet vaak in Drenthe komen. En om diezelfde reden wordt de welvaart van iemand die in Drenthe woont, beperkt beïnvloed door de hoeveelheid fijnstof of voorzieningen in Amsterdam.

Omdat de economische, sociale en ecologische omstandigheden regionaal verschillen, loopt de mate van brede welvaart uiteen tussen regio's (zie bijvoorbeeld Aalders et al. 2018). Welke positie een regio heeft, hangt daarbij af van welk aspect van brede welvaart centraal staat. Zo zijn het bruto regionaal product (brp) per capita en de inkomens het hoogst in het noordelijk deel van de Randstad, maar is de kwaliteit van de woningen en de woontevredenheid daar laag in vergelijking met sommige regio's in het noorden en oosten van het land.²

1.2 Keuzes bij het bevorderen van brede welvaart in de regio

Het belang dat het derde kabinet-Rutte hecht aan brede welvaart komt ook terug in het regionaal beleid dat dit kabinet heeft ingezet. Het kabinet beoogt de brede welvaart in verschillende regio's te vergroten door daar samen met regionale partijen knelpunten aan te pakken of kansen te stimuleren (zie kader 1.1).

Het willen bevorderen van de brede welvaart in de regio vraagt meer dan alleen meten hoe het *is* gesteld met de brede welvaart in de regio. Vaak zijn beleidsmakers geneigd om direct aan de slag te gaan met de vraag *hoe* achterstanden (of kansen) kunnen worden aangepakt. Echter, op welke punten beleidsingrijpen nodig is en welke interventie daar het beste bij

² Zie de regionale monitor CBS (<https://dashboards.cbs.nl/rmbw/regionalemonitorbredewelvaart/>).

past, hangt sterk af van *wat* het beleid wil bereiken, oftewel waar naar wordt gestreefd. Het is daarom van belang eerst te bepalen hoe de situatie in de regio *zou moeten zijn*. Als vervolgens de huidige situatie afwijkt van de gewenste situatie, volgt pas de vraag of beleid dit kan veranderen en zo ja hoe dit zou kunnen.

1.1 Het Regio Deal-programma

In het Regeerakkoord van het derde kabinet-Rutte heeft het Rijk voor de periode 2018-2020 een budget van 950 miljoen euro gereserveerd in het kader van de Regio Envelop, waarvan het grootste deel is bestemd voor het afsluiten van Regio Deals.³ In een Regio Deal sluiten het Rijk en regionale partijen een akkoord over de gezamenlijke aanpak van regionale opgaven met als doel het bevorderen van brede welvaart in de regio's (Ministerie van LNV 2018).⁴ Het overeengekomen beleidsprogramma wordt gemeenschappelijk bekostigd: de financiële bijdrage van het Rijk wordt gematcht met een financiële bijdrage van de betrokken regionale overheden van minimaal dezelfde omvang. In deze kabinetsperiode zijn er in totaal 30 Regio Deals gesloten.⁵

Elke Deal bestaat uit een beleidsprogramma toegespitst op de specifieke opgave van de regio waarbij er intensieve afstemming plaatsvindt tussen het Rijk en de betrokken regionale overheden. De opgaven waar de Regio Deals zich op richten lopen sterk uiteen. Grofweg zijn deze in te delen in vier categorieën: groeipotenties verzilveren en innovatie, het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, economische structuurversterking en transities, en achterstanden wegwerken (zie Raspe et al. 2019).

Het Regio Deal-programma kan worden gezien als een nieuwe fase in het (regionaal-)economisch beleid van Nederland. Van 2004 tot 2011 was dit beleid met 'Pieken in de Delta' expliciet gericht op het versterken van economische sterktes in regio's om zo de nationale concurrentiekracht te bevorderen. Deze focus op economische groei en concurrentiekracht bleef ook na 2011 voortbestaan in de Topsectoren-aanpak. Hoewel de insteek toen primair een sectorale was, kende deze wel nog een regionale component (Raspe et al. 2012). Met het Regio Deal-programma is door het centraal stellen van 'brede welvaart', sprake van een verbreding van de focus op alleen economische groei en concurrentiekracht, naar het bevorderen van welvaart in breed opzicht.

Beleidsmakers die de brede welvaart in de regio willen bevorderen staan dus voor meerdere fundamentele keuzes, zowel ten aanzien van *wat* ze willen bereiken als *hoe* ze dat kunnen doen.⁶ Het expliciet maken en systematisch doordenken van al die keuzes draagt bij aan een beter doordacht, onderbouwd en doelgerichter beleid.

Het doel van deze paper is beleidsmakers te ondersteunen bij het maken van die keuzes door de verschillende keuzes en overwegingen waar zij voor staan te schetsen en te laten zien wat de consequenties zijn van die keuzes voor de invulling van het beleid. Figuur 1.1 laat zien welke keuzes aan de orde komen in deze paper. We maken een onderscheid tussen de keuzes die een rol spelen bij de afbakening van de beleidsopgave en de keuzes rondom de bestuurlijke vormgeving van het beleid gericht op die opgave.

Stap 1: afbakenen van de beleidsopgave

Deze stap valt uiteen in 1a en 1b. Stap 1a bestaat uit de keuzes rondom het vaststellen van het streefbeeld voor de regio. Hiervoor moeten twee vragen worden beantwoord. Ten eerste: **wat** staat centraal bij brede welvaart? Dit vraagt om het expliciet maken van wat precies wordt verstaan onder brede welvaart voor de inwoners in de regio en daarmee welke aspecten van brede welvaart vooral belangrijk worden geacht. De tweede vraag is: brede welvaart

³ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-54>.

⁴ In het Regeerakkoord waarin de Regio Deals voor het eerst worden genoemd, wordt brede welvaart nog niet als doel genoemd. Pas in de uitwerking van het Regio Deal-programma komt dit doel expliciet naar voren (zie Ministerie van LNV 2018).

⁵ Naast de 30 Regio Deals omvat de Regio Envelop ook de aanpak van regionale knelpunten rondom de nucleaire problematiek en de BES-eilanden. Voor de aanpak daarvan is echter geen Regio Deal gesloten.

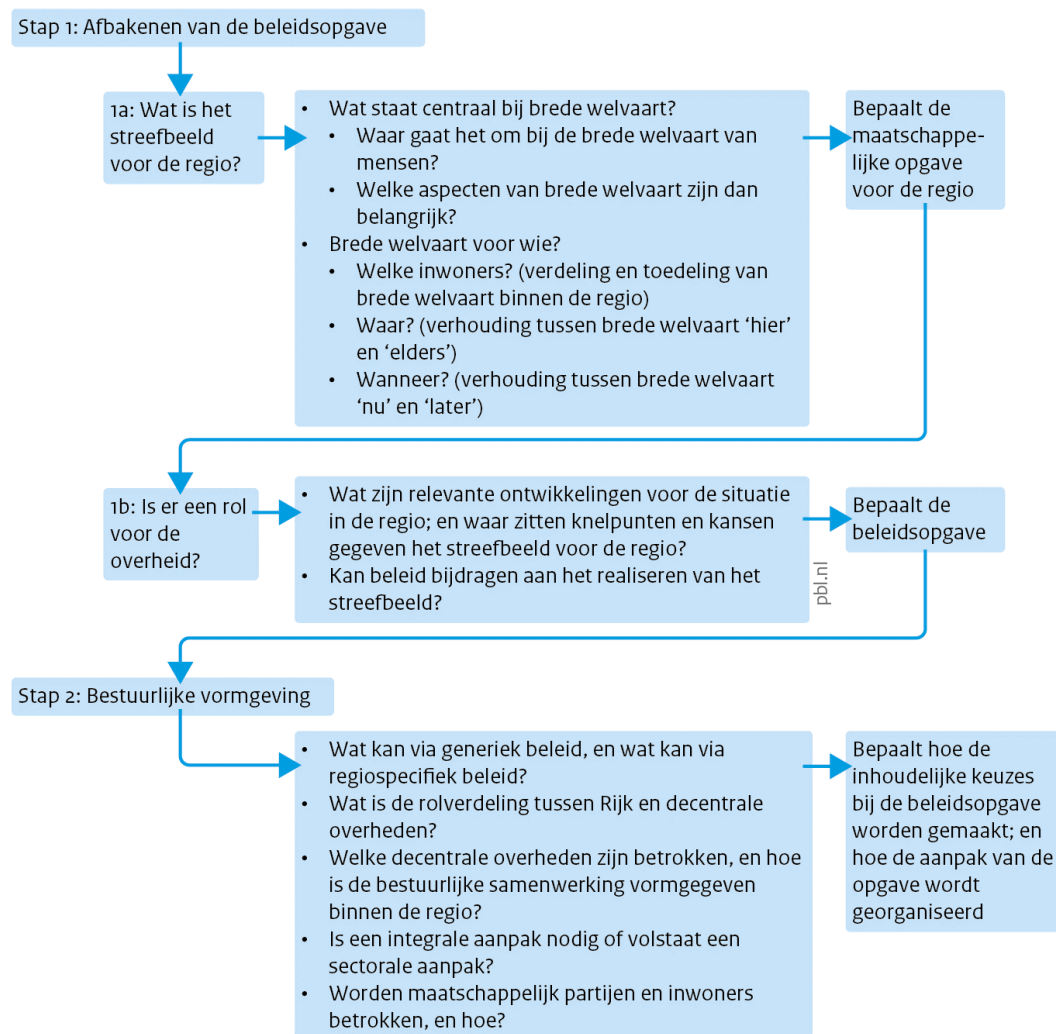
⁶ Met beleidsmakers bedoelen we alle partijen die betrokken zijn bij het beleid.

voor **wie**? Dit is de rechtvaardigheidsvraag: voor welke inwoners, waar en wanneer moet de brede welvaart worden verbeterd? Als het antwoord op deze vragen duidelijk is dan kan worden bepaald in hoeverre de huidige situatie in de regio afwijkt van de gewenste situatie. Is dat het geval dan is er sprake van een maatschappelijke opgave.

Maatschappelijke opgaven vragen echter niet automatisch om beleidsingrijpen. Dit hangt af van wat het achterblijven van de brede welvaart ten opzichte van het streefbeeld veroorzaakt en **of** er ook een rol is voor beleid bij het komen van de huidige naar de gewenste situatie (stap 1b in figuur 1.1).

Figuur 1.1

Keuzes bij bevorderen van brede welvaart in regio



Bron: PBL

De keuzes over wat brede welvaart is, voor wie en of er een rol is voor beleid zijn inherent normatief van aard. Ze volgen uit opvattingen over hoe een (breed) welvarende samenleving er uit zou moeten zien. Er bestaan verschillende normatieve perspectieven die in de politieke besluitvorming tegen elkaar moeten worden afgewogen. Welk perspectief wordt gekozen is van invloed op de beslissing welke beleidsaanpak er gehanteerd wordt om de brede welvaart

in de regio te bevorderen, in lijn met de gewenste richting. Het is daarom van belang deze keuzes expliciet te maken voordat kan worden overgegaan op de **hoe**-vraag.

In deel 1 van deze paper zetten we bij elke vraag een aantal verschillende normatieve perspectieven naast elkaar om te laten zien hoe het perspectief dat wordt gehanteerd gevolgen heeft voor de beleidsopgave en daarmee welke beleidsopties er zijn.

Stap 2: keuzes bij de bestuurlijke vormgeving

Als de beleidsopgave duidelijk is, is het vervolgens de vraag hoe de inhoudelijke keuzes het beste bestuurlijk kunnen worden ingebed en gerealiseerd. Gegeven het huidige bestel van interbestuurlijke en financiële verhoudingen in Nederland, is het bevorderen van brede welvaart in de regio een gezamenlijke opgave voor zowel decentrale overheden als de Rijksoverheid.⁷ Maar er zijn wel keuzes nodig over de rolverdeling tussen de bestuurslagen, zowel bij het maken van de inhoudelijke keuzes uit stap 1 als bij de uitvoering van het beleid. Bovendien zal de Rijksoverheid voor de vraag staan hoe de regiospecifieke aanpak om brede welvaart in de regio te bevorderen, zich verhoudt tot de generieke belangen die gelden voor heel Nederland. Zodra de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen bepaald is bij het bevorderen van brede welvaart in de regio, spelen er een aantal keuzes over hoe de governance verder vorm wordt gegeven. Welke decentrale overheden moeten worden betrokken gezien de opgave? Is er een integrale aanpak nodig, of volstaat een sectorale aanpak? Is het van belang dat ook maatschappelijke partijen en inwoners van de regio worden betrokken?

In deel 2 van dit paper gaan we in op de overwegingen bij deze keuzes.

Expliciet maken van keuzes vergroot effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van het beleid

Reflecteren op alle hiervoor genoemde keuzes draagt bij aan een beter onderbouwd en meer doelgericht beleid. Door bij elke keuze verschillende perspectieven in ogenschouw te nemen wordt voorkomen dat bepaalde opties al bij voorbaat ter zijde worden geschoven. Bovendien ontstaat door het expliciet maken van de keuzes over 'wat', 'voor wie', 'waar' en 'wanneer', duidelijkheid over het doel van het beleid.⁸

Dit komt ten eerste ten goede aan de effectiviteit en efficiëntie van beleid. Heldere, afgebakende ambities en doelen dragen bij aan een doelgerichte aanpak. Daarnaast is dit van belang om – op termijn – het doelbereik en de doelmatigheid van het beleid vast te kunnen stellen en daarmee het beleid te kunnen verantwoorden. En tot slot kan het expliciteren van het beleidsdoel de legitimiteit en het draagvlak voor beleid vergroten. Een heldere motivering van beleidskeuzes draagt bij aan meer begrip voor het beleid en vergroot daarmee de acceptatie van de aanpak.⁹ Tot slot kunnen latere aanpassingen in het beleid ook beter worden verantwoord als de oorspronkelijke keuzes duidelijk zijn.

⁷ Hoewel het doel van het beleid is de brede welvaart in de regio te vergroten, betekent dit dus niet automatisch dat de gemeente of het regionale verband het enige of meest geëigende bestuursniveau is om dit te bewerkstelligen. Dit hangt af van wat er nodig is om het streefbeeld voor de regio te bereiken en welke aanpak dit vraagt. Gegeven het feit dat in Nederland een aantal belangrijke zaken centraal zijn geregeld (met name op het gebied van overheidsfinanciën en bevoegdheden op veel beleidsterreinen), zal de inzet van het Rijk in veel gevallen noodzakelijk zijn (Buitelaar 2020).

⁸ Deze veronderstellingen bepalen het doel van het beleid en vormen daarmee een belangrijk onderdeel van de beleidstheorie. Naast het doel omvat de beleidstheorie ook veronderstellingen over waarom de gekozen interventie bijdraagt aan het behalen van het doel (Hoogerwerf 1989).

⁹ Voor het creëren van draagvlak is het vaak ook van belang de doelgroep (de inwoners van de regio) en uitvoerende partijen te betrekken bij de beleidsvorming (zie hoofdstuk 10).

1.3 Wat is de regio?

Bij één keuze staan we nu alvast stil: de afbakening van de regio. Voor de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van het beleid is het van belang dat de bestuurlijke vormgeving aansluit bij het ruimtelijk schaalniveau waarop de processen spelen waarop moet worden ingegrepen.

Dit is echter geen eenvoudige opgave. Ten eerste verschilt het ruimtelijk schaalniveau per opgave: bij elke opgave spelen andere processen een rol, en die processen werken vaak op verschillende schaalniveaus. Zo hangt het ruimtelijk schaalniveau van het beleid bij het verminderen van milieuvervuiling af van de afstand waarop de uitstoot van milieuvervuilende gassen of stoffen van invloed zijn op het milieu, terwijl dit bij het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt afhangt van hoe lang mensen bereid zijn te reizen tussen hun woon- en werkplek. Ten tweede overstijgt bij veel opgaven het ruimtelijk schaalniveau van de betrokken processen de grenzen van individuele gemeenten, provincies of zelfs de landsgrenzen.

De aanpak van regionale opgaven vraagt dan ook in veel gevallen om allianties tussen verschillende (decentrale) overheden. In hoofdstuk 10 gaan we nader in op hoe de bestuurlijke afbakening van de regio kan plaatsvinden en de bestuurlijke complexiteit die dit kan opleveren. In de rest van deze paper verstaan we onder 'de regio' het geografisch gebied dat wordt afgebakend door de functionele processen die relevant zijn voor de opgave die centraal staat in het beleid.

1.4 Keuzes die buiten beschouwing blijven

De keuzes die we in deze paper beschrijven zijn niet uitputtend. Een aantal kwesties die raken aan de rol van beleid bij het bevorderen van brede welvaart in de regio, valt buiten de scope van deze paper. Ten eerste richten we ons – in lijn met de focus van het Regio Deal-beleid – op de keuzes voor beleid gericht op het bevorderen van brede welvaart *in de regio*. Dit betekent dat keuzes voor een beleid dat de verschillen in brede welvaart *tussen regio's* wil verminderen buiten beschouwing blijven (zie daarvoor Buitelaar et al. 2018).

Daarnaast gaan we ook niet in op de vraag welke beleidsinstrumenten en -maatregelen het meest effectief zijn. Dit is in veel gevallen afhankelijk van de regiospecifieke opgave en situatie in een regio. Het gaat dus om maatwerk en het is veelal niet mogelijk om een generiek antwoord op deze vraag te geven. In de PBL-studie *Verkennen waar wat werkt* wordt hier nader op ingegaan (Weterings & Verwoerd 2020).

Tot slot gaan we in op keuzes rondom de bestuurlijke vormgeving van het beleid, maar niet op andere governancevraagstukken, zoals de coördinatie van de inzet van de betrokken partijen, het organiseren van de capaciteit en middelen om het beleid uit te voeren, en de wijze waarop legitimiteit en steun bij burgers en belanghebbenden kan worden geregeld.¹⁰ Specifiek voor het Regio Deal-programma worden dit soort vragen op verzoek van de ministeries van BZK en LNV nader onderzocht door een consortium van de Universiteit van Tilburg, de Universiteit van Utrecht, Birch en Berenschot (zie RD Lab Governance consortium 2020).

¹⁰ Voor een nadere discussie over het belang van het betrekken van de inwoners van de regio bij het beleid om hun brede welvaart te bevorderen, zie Hajer (2011) en Putters (2020).

1.5 Opzet van de paper

Hoofdstuk 2 tot en met 7 vormen het eerste deel van deze paper. In hoofdstuk 2 staan we stil bij wat brede welvaart is en in de vier daaropvolgende hoofdstukken bespreken we de perspectieven op elk van de fundamentele keuzes voor het afbakenen van de opgave ('wat', 'welke inwoners', 'waar' en 'wanneer'). Hoofdstuk 7 gaat in op de vraag of er een rol is voor beleid. In hoofdstuk 8, 9 en 10 gaan we in op de verschillende keuzes ten aanzien van de bestuurlijke vormgeving van beleid dat de brede welvaart in de regio wil bevorderen.

Deel 1: Keuzes bij de afbakening van de opgave

2 Brede welvaart opgevat als welzijn

'[Het] politieke debat [over brede welvaart] moet niet gaan over meetinstrumenten en indicatoren, maar over hoe het er op hoofdlijnen voor staat met de brede welvaart, en over welke politieke keuzes daarbij gemaakt moeten worden. Aan dit debat heeft het tot nu toe vaak ontbroken.' (Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip 2016: 6)

In dit deel van de paper gaan we in op de politieke keuzes die het bevorderen van brede welvaart vraagt. In aanvulling op het bovenstaande citaat vraagt dit niet alleen om duidelijkheid over hoe het *is* gesteld met de brede welvaart, maar vooral over hoe deze *zou moeten zijn*. Het eerste kan objectief worden vastgesteld met behulp van indicatoren die alle aspecten van brede welvaart afdekken.¹¹ Hoe de brede welvaart zou moeten zijn, vraagt echter om verschillende normatieve keuzes. Om dit verschil nader te verduidelijken staan we in dit hoofdstuk eerst stil bij de definitie van brede welvaart (paragraaf 2.1), en gaan we vervolgens in op twee verschillende perspectieven op hoe brede welvaart zou moeten zijn (paragraaf 2.2) en de keuzes die daarbij spelen (paragraaf 2.3).

2.1 Wat is brede welvaart?

Brede welvaart gaat in essentie over het *welzijn* van mensen, en de mate waarin dat welzijnsniveau ook in de toekomst kan worden behouden (Stiglitz et al. 2009).¹² Het omvat alles wat mensen van waarde vinden voor het leiden van een goed leven (PBL, SCP en CPB 2017).¹³ Naast economische factoren, zoals inkomen, hangt dit ook af van niet-economische factoren zoals hun gezondheid, toegang tot voorzieningen, de natuurlijke omgeving waarin mensen leven en hoe tevreden mensen zijn over hun leven. Een aantal van deze aspecten is subjectief (zoals tevredenheid over het leven), maar ook objectieve aspecten zoals de omstandigheden waarin mensen leven en de middelen waarover zij beschikken spelen een rol (SCP 2016). Die laatste aspecten kunnen worden gegroepeerd in drie hoofdcategoryën: materieel ('economie'), maatschappelijke leefomstandigheden ('sociaal') en de natuurlijke leefomgeving ('ecologie').

Het schaalniveau van de regio is van groot belang voor de brede welvaart van mensen omdat het dagelijks leven van mensen zich voor een groot deel op dit schaalniveau afspeelt (OECD 2014). Het welzijn van een inwoner in Den Helder hangt daardoor maar beperkt af van de natuur op de Veluwe, en een inwoner van de Achterhoek merkt weinig van het tekort aan betaalbare woningen in de grote steden in de Randstad. Hoe het is gesteld met de brede welvaart van inwoners kan daarom nauwkeuriger op regionaal schaalniveau worden vastgesteld dan op nationaal niveau (Horlings & Smits 2019).

¹¹ Zoals gebeurt in de regionale Monitor Brede Welvaart van het CBS, zie: <https://dashboards.cbs.nl/rmbw/regionalemonitorbredewelvaart/>

¹² We volgen hierin Stiglitz et al. (2009). Zij beschouwen 'well-being' als zowel de levensstandaard van mensen, dat wil zeggen de situatie waarin ze zich bevinden (wat voor inkomen en opleiding ze hebben, hoe ze wonen, hoe het is gesteld met de fysieke leefomgeving etc.) als hoe tevreden mensen zijn met wat ze hebben en doen (de evaluatie of subjectieve beleving van hun situatie). Dit komt overeen met wat het SCP verstaat onder kwaliteit van leven (SCP 2016). Daarbij hanteren we – in lijn met de drie planbureaus – een brede kijk op de samenleving, waarbij economische, sociale en ecologische factoren allemaal van belang zijn voor het welzijn van mensen (PBL, SCP & CPB 2017).

¹³ Het kan daarbij gaan om zaken waar mensen waarde aan hechten omdat die van nut voor hen zijn, maar ook om zaken waar zij een intrinsieke waarde aan toekennen, zoals biodiversiteit of mensenrechten.

Regio's zijn geen geïsoleerde eenheden. Ze zijn op veel verschillende manieren met elkaar verbonden: via woon-werkverkeer, uitwisselingen van goederen, diensten en kennis, investeringen in kapitaal, sociale relaties, verplaatsingen van wilde dieren of de verspreiding van planten, en milieuvervuiling. Hierdoor hebben ontwikkelingen in de ene regio vaak ook invloed op het welzijn van inwoners in andere regio's, zowel binnen Nederland als daarbuiten. En omgekeerd kunnen allerlei gebeurtenissen buiten de regio van invloed zijn op het welzijn van de inwoners binnen een regio (Thissen et al. 2016); de kredietcrisis van 2008 en de ontwikkeling van de coronapandemie in 2020 laten dit duidelijk zien. Het welzijn 'hier' hangt dus samen met het welzijn 'elders'.

Hetzelfde geldt voor het welzijn van de huidige en de toekomstige inwoners van de regio ('nu' en 'later'). Elke regio biedt verschillende vormen van kapitaal (natuurlijk, economisch, kennis, en sociaal), die bijdragen aan het welzijn van de inwoners. Het gebruik van bepaalde vormen van kapitaal door de huidige inwoners van de regio kunnen ertoe leiden dat deze niet langer of in beperktere mate beschikbaar zijn voor de toekomstige inwoners. Bijvoorbeeld als er bossen worden gekapt voor de verkoop van hout aan andere regio's, als door intensieve landbouw de biodiversiteit in de regio afneemt, maar ook als cultureel erfgoed wordt gesloopt om ruimte te maken voor extra woningen. Omgekeerd kunnen investeringen ten behoeve van het welzijn van toekomstige generaties, zoals bij transities of economische structuurversterking, ertoe leiden dat het welzijn van huidige inwoners minder toeneemt of zelfs afneemt.

De meerwaarde van het bredewelvaartsperspectief is dat het alle aspecten van het welzijn van mensen in samenhang bekijkt, en daarbij niet alleen het welzijn van mensen 'hier en nu' in ogenschouw neemt, maar ook van de inwoners in andere regio's of landen ('elders') en van de toekomstige inwoners van de regio ('later'). Omdat het vergroten van welzijn op één aspect ten koste kan gaan van het welzijn op andere aspecten, en meer welzijn voor de huidige inwoners van een regio ten koste gaan van het welzijn van mensen elders of later, staan beleidsmakers voor afruilen en moeten ze keuzes maken. Welke van deze afruilen aan de orde en acceptabel zijn, hangt af van wat onder welzijn wordt verstaan.

2.2 Twee visies op welzijn

Brede welvaart gaat dus over het welzijn van mensen in het 'hier en nu', maar ook 'elders' en 'later'. Maar over wat welzijn precies is en daarmee wat er nodig is om dit te vergroten, bestaan verschillende visies. We beschrijven de twee visies die het debat domineren: de welvaartseconomische benadering en de *capability*-benadering (zie ook Stiglitz et al. 2009).¹⁴

In de **welvaartseconomische benadering** wordt welzijn gelijkgesteld aan behoeftebevrediging: de mate waarin mensen hun behoeften en wensen kunnen realiseren gegeven de schaarse, alternatief aanwendbare middelen waar zij over beschikken (Johansson 1991).¹⁵ Deze middelen kunnen zowel materieel zijn als niet-materieel (zoals vrije tijd, gezondheid, kennis). Ook gaat het niet alleen om middelen op individueel niveau, maar ook op collectief

¹⁴ In zowel de welvaartseconomische als *capability*-benadering ligt de nadruk op de behoeften en wensen van individuen als uitgangspunt voor welzijn. Er bestaan ook visies die meer aandacht hebben voor andere waarden zoals verbondenheid, sociale cohesie en geborgenheid.

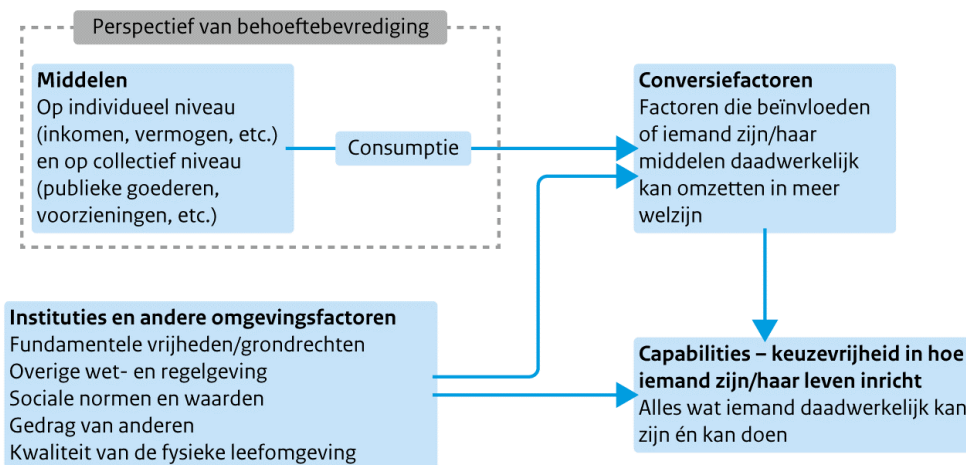
¹⁵ 'Behoeftbevrediging' kan hierbij ook opgevat worden als het 'geluk' dat mensen uit schaarse middelen halen. Vanuit dit oogpunt, gaat de welvaartseconomische benadering over de voorwaarden voor het geluk van mensen voor zover deze schaarse middelen betreffen. Binnen de wetenschappelijke literatuur is er ook een stroming die systematisch onderzoek doet naar de subjectieve geluksbeleving van mensen en hoe dit samenhangt met bepaalde voorwaarden (zoals materiële rijkdom, gezondheid, onderwijs, de kwaliteit van het openbaar bestuur, enz.) (zie Veenhoven 2019; Stiglitz et al. 2009: 145-151). Deze stroming wordt hier niet apart besproken. Een belangrijke bevinding uit deze stroming is wel dat de ervaring van geluk door mensen, vanaf een bepaald niveau van materiële voorspoed nauwelijks nog toeneemt als hun rijkdom verder groeit.

niveau: de voorziening van publieke en semipublieke goederen, zoals infrastructuur, openbaar vervoer, onderwijs, gezondheidszorg, nutsvoorzieningen. Daarnaast voorziet de natuurlijke leefomgeving in bepaalde behoeften, zoals schone lucht maar ook recreatie. Het uitgangspunt van deze visie is dat mensen zodanige keuzes maken dat ze met de hen ter beschikking staande middelen zo veel mogelijk van hun behoeften bevredigen. Hierdoor is het aantal middelen waar mensen over beschikken een goede indicator voor hun welzijn.

Volgens de **capability-benadering** hangt het welzijn van mensen af van de hoeveelheid reële alternatieven die mensen hebben om hun leven in te richten in lijn met hun ambities, normen en waarden. Die set aan alternatieven wordt aangeduid met de term 'capabilities'¹⁶ (Sen 1985). Volgens deze visie hangt iemands welzijn, naast wat iemand doet en is, ook af van wat iemand *kan* doen en zijn (Robeyns 2017). Dit hangt uiteraard af van de (materiële en immateriële) middelen waar iemand over beschikt, maar ook van de vrijheid en kansen die deze persoon heeft om het eigen leven vorm te geven en zichzelf te ontwikkelen. We lichten het verschil tussen deze visie op welzijn en die van de welvaartseconomische benadering toe aan de hand van figuur 2. Zoals deze figuur laat zien hangt wat iemand daadwerkelijk kan doen en zijn in het leven af van twee andere zaken naast de hoeveelheid middelen die iemand tot zijn of haar beschikking heeft. Allereerst zijn ook formele en informele instituties (of structuren die ontstaan door interacties tussen individuen)¹⁷ en andere omgevingsfactoren hierop van invloed. Zo kan iemand met een hoog inkomen toch een laag welzijn hebben volgens de capability-benadering als diegene bijvoorbeeld niet zelf mag beslissen met wie hij/zij gaat trouwen, of woont in een gebied met zo'n lage luchtkwaliteit dat die de levensverwachting verlaagt.¹⁸ Instituties en omgevingsfactoren kunnen mensen zowel ondersteunen bij het vormgeven van hun leven als hier beperkingen aan opleggen.

Figuur 2.1

Verskil tussen welvaartseconomische en capability-benadering van welzijn



Bron: Robeyns (2017: 83); bewerking PBL

¹⁶ We hebben ervoor gekozen de Engelse terminologie te hanteren. De term 'capability' heeft een specifieke betekenis en er is geen Nederlandse termen beschikbaar die de lading ervan volledig dekt.

¹⁷ Het kan gaan om formele instituties, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving, en om informele instituties zoals wat voor gedrag als acceptabel wordt beschouwd in iemands sociale omgeving. Deze zijn plaats- en tijdgebonden.

¹⁸ De capability-benadering is ontstaan als kritiek op de beperkingen van de welvaartseconomische benadering. In de deelgebieden van de economie die zich bezighouden met beleidsanalyse, zoals maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), heeft deze kritiek geleid tot een breder perspectief op welzijn en wordt bijvoorbeeld ook rekening gehouden met de gevolgen voor de levensverwachting.

Daarnaast hangt iemands welzijn volgens de capability-benadering ook af van of zij hun middelen en de mogelijkheden die hun leefomgeving (instituten en andere factoren) biedt ook daadwerkelijk kunnen omzetten in meer welzijn. Dit worden de conversiefactoren genoemd. Het kan daarbij gaan om persoonlijke kenmerken. Zo kunnen sommige mensen met een fysieke beperking geen gebruik maken van voorzieningen, zoals bussen of openbare gebouwen, als deze niet toegankelijk zijn voor mensen in een rolstoel. Maar het kan ook gaan om beperkingen die ze ervaren door de omstandigheden in hun fysieke, sociale en institutionele leefomgeving. Sommige omgevingskenmerken zijn direct van invloed op de keuzevrijheid van mensen, zoals wet- en regelgeving, maar het beperkende effect hiervan kan ook afhankelijk zijn van iemands persoonlijke kenmerken. Zo kunnen vrouwen in hun keuzevrijheid op het gebied van carrièreontwikkeling worden beperkt als waar zij wonen de sociale normen zo zijn dat het niet wenselijk wordt geacht dat zij blijven werken nadat ze kinderen krijgen. Die normen hebben geen invloed op de keuzevrijheid van mannen op dit gebied. Via de conversiefactoren is er in de capability-benadering dus ook oog voor mogelijke verschillen in welzijn tussen individuen buiten eventuele verschillen in middelen.

In beide benaderingen is voor het welzijn van mensen de hoeveelheid en het type middelen waar zij over beschikken dus van belang. De twee benaderingen zijn dus complementair. Echter, volgens de capability-benadering is het vergroten van het aantal middelen wel een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor het bevorderen van het welzijn van mensen. Het kan ook (of daarnaast) nodig zijn om bepaalde vrijheden en kansen toe te kennen of eventuele belemmerende factoren weg te nemen. De capability-benadering stelt daarom dat het essentieel is om het welzijn van mensen te beoordelen vanuit de gewenste uitkomst voor hoe het leven van mensen eruitziet, en niet alleen op basis van de middelen waar mensen over beschikken (Robeyns 2017).

2.3 Keuzes bij het uitwerken van het streefbeeld voor de regio

We hebben in de vorige paragraaf beschreven hoe de welvaartseconomische benadering en de capability-benadering verschillen in hun visie op wat welzijn is op *individueel* niveau. Echter, bestuurders en beleidsmakers staan voor de vraag hoe zij welzijn kunnen bevorderen op het niveau van de *samenleving*. Dit vraagt naast keuzes over wat onder welzijn wordt verstaan, ook keuzes over welke verdeling en toedeling van welzijn binnen de samenleving rechtvaardig worden geacht. Op samenlevingsniveau is de vraag dus: **wat** voor welzijn voor **wie**?

Met betrekking tot de opgave om het welzijn in de *regionale* samenleving te bevorderen, kan de wie-vraag verder opgedeeld worden in drie keuzes:

1. **Welke inwoners:** welke verschillen in welzijn tussen bepaalde groepen inwoners van de regio zijn acceptabel, en welke niet? Dit bepaalt op welke inwoners in de regio (en welke niet) het beleid zich richt.
2. **Waar:** in welke mate zou bij het bevorderen van het welzijn van de inwoners in de regio ('hier') rekening gehouden moeten worden met de gevolgen voor het welzijn van inwoners in andere regio's ('elders')?¹⁹
3. **Wanneer:** in welke mate zou bij het bevorderen van het welzijn van de huidige inwoners van de regio ('nu') rekening gehouden moeten worden met hun toekomstig welzijn en/of het welzijn van toekomstige generaties ('later')?

¹⁹ In deze paper richten we ons op keuzes bij het bevorderen van welzijn *in* de regio en daarmee alleen op de rechtvaardigheidsvraagstukken die horen bij regionaal beleid. Bij beleid dat verschillen in welzijn *tussen* regio's wil verminderen spelen aanvullende keuzes (zie Buitelaar et al. 2018).

Ook voor elk van de wie-vragen geldt dat hierop verschillende normatieve perspectieven bestaan en dat deze dus om politieke keuzes vragen.

2.4 Opzet vervolg van deel 1

In het vervolg van deel 1 van deze paper, gaan we nader in op de consequenties voor beleid van de keuze tussen verschillende perspectieven op de vier vragen: wat, welke inwoners, waar, en wanneer. Om te illustreren dat een ander perspectief uiteindelijk tot ander type beleid leidt, passen we de verschillende perspectieven toe op de vier kernopgaven die op hoofdlijnen kunnen worden onderscheiden in het Regio Deal-programma (Raspe et al. 2019): 'Groeipotenties verzilveren', 'Achterstanden wegwerken', 'Structuurversterking en regionale transitie' en het 'Bevorderen van kwaliteit van leven en leefomgeving'.²⁰ Hierbij plaatsen we wel de kanttekening dat we in deze voorbeelden eigenlijk op de zaken vooruit lopen, en al veronderstellen dat de opgave voor beleid is vastgesteld; iets wat eigenlijk pas kan als expliciet is gemaakt hoe de brede welvaart in de regio zou moeten zijn.

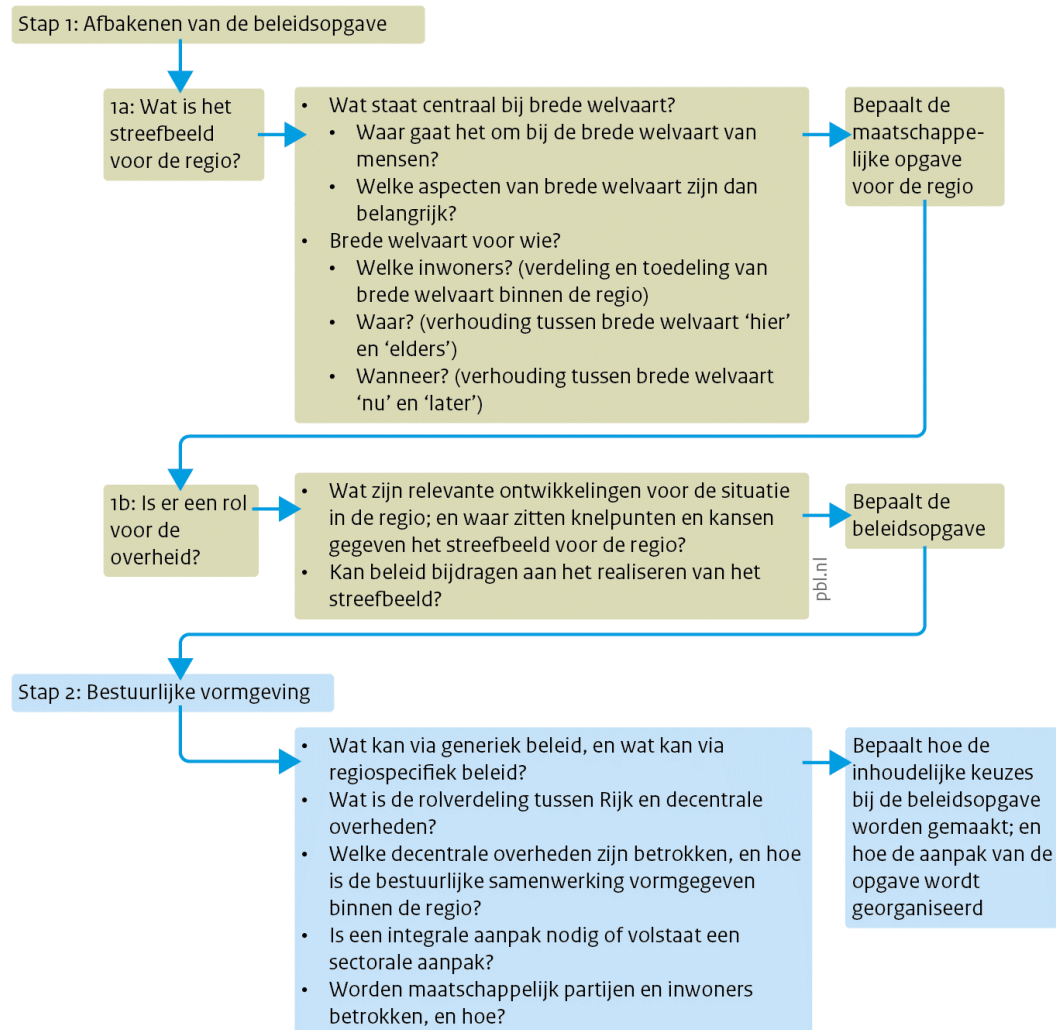
Door verschillende perspectieven te beschrijven en te laten zien hoe die doorwerken in het beleid, laten we zien dat deze keuzes belangrijke implicaties hebben voor de doelstellingen van het beleid, en daarmee ook voor de beleidsaanpak. Het is dus van belang de afwegingen bij deze keuzes expliciet te maken. Als dat niet gebeurt, leidt dit tot onduidelijkheid over de ambities en motivaties voor het beleid, wat dan kan uitmonden in inconsistenties en verwarring in de aanpak en ook de legitimiteit van het beleid kan verminderen.

In figuur 2.2 is in de groengearceerde blokken aangegeven welke keuzes we in het vervolg van deel 1 van de paper bespreken. In hoofdstuk 3 gaan we in op de vraag 'wat staat centraal bij brede welvaart' in relatie tot de opgave om brede welvaart in de regio te bevorderen. We beschrijven hoe de gehanteerde visie op welzijn bepalend is voor de verdere invulling van deze opgave. De keuzes rondom de vragen over 'brede welvaart voor wie', oftewel de verdeling en toedeling van welzijn (welke inwoners, waar en wanneer), werken we uit in respectievelijk hoofdstuk 4, 5 en 6. Zodra al deze keuzes zijn gemaakt, volgt de vraag of er een rol is voor beleid bij het bevorderen van de condities voor brede welvaart in de regio (stap 1b in figuur 2.2). Daar staan we in hoofdstuk 7 bij stil.

²⁰ De vragen over het wat, welke inwoners, waar en wanneer van brede welvaart zijn van toepassing op *elk* van deze vier typen regionale opgaven. Maar de illustratie van de verschillende perspectieven bij elk van de vier vragen, heeft steeds betrekking op slechts één van de vier typen opgaven. Het gaat hier steeds alleen om louter voorbeelden.

Figuur2.2

Keuzes voor afbakenen van opgave



Bron: PBL

3 Wat staat centraal bij welzijn?

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het hanteren van verschillende perspectieven op welzijn kan leiden tot een andere focus bij een beleid dat de brede welvaart in de regio wil bevorderen. We beschrijven eerst hoe beleid zal verschillen uitgaande van de twee visies op welzijn die we in paragraaf 2.2 hebben geïntroduceerd. Vervolgens staan we stil bij hoe deze visies van invloed zijn op afruilen tussen de verschillende aspecten van brede welvaart. Tot slot illustreren we de gevolgen voor beleid door de opgave 'Groeipotenties verzilveren' te interpreteren vanuit beide visies.

3.1 Visie op welzijn en focus van beleid

In de welvaartseconomische benadering hangt welzijn van de inwoners in de regio af van het nut dat zij ontleen aan de consumptie van zowel materiële als niet-materiële zaken; oftewel de mate waarin zij hun behoeften kunnen bevredigen. Het uitgangspunt is dat mensen zodanige keuzes maken dat ze met de hen ter beschikking staande middelen zo veel mogelijk van hun behoeften bevredigen.

Vanuit deze visie is het voor het bevorderen van de brede welvaart in de regio voldoende als beleid ertoe leidt dat de inwoners in de regio over meer middelen beschikken. Beleid kan zich daarbij op een breed scala aan middelen richten: het (gemiddeld) inkomen in de regio, maar ook het aanbod van voorzieningen, woningen, de kwaliteit van de woonomgeving of de natuur in de regio, of het faciliteren van de verplaatsingsmogelijkheden tussen woning, werk en voorzieningen (via openbaar vervoer of andere infrastructuur). Op welke middelen het beleid zich richt, hangt af welke behoeften de inwoners in de regio hebben, oftewel waar zij vooral nut aan ontleen.

Volgens de capability-benadering hangt welzijn af van de hoeveelheid reële alternatieven die mensen hebben om hun leven in te richten in lijn met hun ambities en waarden. Het gaat om de keuzevrijheid die mensen hebben om te kunnen zijn en doen in het leven wat zij willen (hun *capabilities*).

Vanuit deze visie kan alleen het vergroten van de middelen waar mensen over beschikken onvoldoende zijn om de brede welvaart van mensen in de regio te bevorderen. Om de keuzevrijheid van inwoners te vergroten kan het (ook) nodig zijn om hun kansen om zich te ontplooiën en de vrijheid om eigen keuzes te maken te vergroten. Hiervoor kan het nodig zijn om inwoners bepaalde rechten toe te kennen. Of als de sociale, institutionele of fysieke leefomgeving (sommige groepen) inwoners beperkt in het omzetten van hun middelen in meer welzijn, om het wegnemen van die belemmerende factoren. Bijvoorbeeld via het verbeteren van de toegankelijkheid van voorzieningen (het rolstoeltoegankelijk maken van het openbaar vervoer of winkels), of het aanpakken van discriminatie op de arbeids- en woningmarkt als dit ondanks het formele verbod bepaalde inwoners belemmert in hun ontwikkeling. Waar het beleid zich op richt, hangt daarbij af van welke vrijheden en kansen inwoners gedacht worden nodig te hebben om een goed leven te kunnen leiden. Dat is een politieke keuze en ideeën daarover zijn tijd- en plaatsgebonden.

3.2 Keuzes tussen de aspecten van brede welvaart

Het bevorderen van brede welvaart vraagt van het beleid ook om te kiezen welke aspecten van brede welvaart het als het meest belangrijk beschouwt voor het welzijn van de inwoners. Het verbeteren van één aspect van brede welvaart kan ten koste gaan van de brede welvaart

op andere aspecten. Zo zal het bouwen van woningen buiten het bestaand stedelijk gebied leiden tot minder groen en open ruimte in de regio. Welke afruil tussen de aspecten van brede welvaart acceptabel wordt gevonden, hangt af van de waarde die wordt gehecht aan elk van die aspecten. Wat leidend is bij de beoordeling daarvan verschilt tussen de twee visies op welzijn. Vanuit de welvaartseconomische benadering gaat het om waar de inwoners het meeste nut aan ontlene, vanuit een capability-benadering om welke aspecten van invloed zijn op hun keuzevrijheid in wat zij kunnen zijn en doen.²¹

De twee benaderingen verschillen daarnaast in de manier waarop ze omgaan met dergelijke normatieve keuzes tussen de verschillende aspecten van brede welvaart. Binnen de welvaartseconomische benadering wordt in het algemeen verondersteld dat het nut dat inwoners ontlene aan een bepaald aspect, wordt weergegeven door zijn marktwaarde, of – als het aspect niet op de markt verhandelbaar is – door een equivalente waarde.²² Als er een afweging gemaakt moet worden tussen aspecten, dan gebeurt dit door de waardes te vergelijken. Binnen de capability-benadering is het niet gebruikelijk om afwegingen tussen aspecten van brede welvaart op een dergelijke manier ‘op te lossen’, en zal de keuze gemaakt moeten worden door ethisch te redeneren waarom één aspect belangrijker is voor het welzijn van mensen dan het andere.

3.3 Toepassing op opgave ‘Groeipotenties verzilveren’

In tabel 3.1 passen we de twee visies op welzijn toe op de regionale opgave ‘Groeipotenties verzilveren’. Dit laat zien hoe deze opgave vanuit de twee visies zou worden opgevat, wat vervolgens doorwerkt in de condities voor brede welvaart waar het beleid zich op richt en wat voor maatregelen daarbij horen.

Tabel 3.1 De twee verschillende visies op welzijn toegepast op de opgave ‘Groeipotenties verzilveren’

	Welzijn als behoeftebevrediging via middelen	Welzijn als capabilities
Hoe wordt de opgave opgevat?	De groeipotenties hebben met name betrekking op de regionale economie. Groei van de regionale economie zal ertoe moeten leiden dat inwoners van de regio meer inkomen te besteden hebben, of dat bijvoorbeeld het aanbod van voorzieningen in de regio toeneemt. Uit het oogpunt van brede welvaart mag die groei niet ten koste gaan van het welzijn van inwoners in andere regio’s of van de toekomstige inwoners van de regio.	Groei betekent het vergroten van de reële alternatieven die de inwoners van de regio hebben om hun leven in te richten in lijn met hun ambities, normen en waarden. Dat kan gaan om meer consumptiemogelijkheden, maar ook om een grotere kans op persoonlijke ontwikkeling (onderwijs, cultureel) of het vergroten van de feitelijke mogelijkheden die mensen hebben om hun middelen om te zetten in meer welzijn.
Wat is de focus van beleid?	Stimuleren van groei van de regionale economie door bijvoorbeeld te investeren in het verder vergroten van de concurrentie- en innovatie-	Het kan gaan om het vergroten van de beschikbare middelen voor de inwoners van de regio, door het stimuleren van economische groei, maar

²¹ Waarbij uit het oogpunt van brede welvaart ook rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het welzijn van mensen ‘elders’ en ‘later’.

²² Er bestaan daarvoor verschillende waarderingsmethoden, waarbij ofwel een waarde wordt afgeleid uit andere marktwaarden, ofwel mensen gevraagd wordt om een waarde toe te kennen.

	Welzijn als behoeftebevrediging via middelen	Welzijn als capabilities
	kracht van de economische activiteiten met als doel het vergroten van de beschikbare middelen voor de inwoners van de regio (bijvoorbeeld omdat de groei leidt tot hogere inkomens of meer banen).	ook om het vergroten van de vrijheden die mensen hebben om hun leven vorm te geven of de reële kansen die ze hebben om zich te ontplooiën. Dit kan door het toekennen van bepaalde rechten (in bijvoorbeeld onderwijs, of de arbeidsmarkt) of het wegnemen van belemmeringen die mensen ervaren bij het benutten van middelen en mogelijkheden die beschikbaar zijn in de regio.
Wat voor beleidsmaatregelen horen daarbij?	Bijvoorbeeld: vergroten aanbod aan bedrijfslocaties, investeringen in (transport)infrastructuur, aantrekken van bedrijfsinvesteringen, subsidies voor innovatie, ondersteuning van ondernemerschap, onderwijs beter afstemmen op wat gevraagd wordt op de arbeidsmarkt, makkelijker maken om kenniswerkers uit buitenland aan te nemen, faciliteren van nieuwe toepassingen van informatie- en communicatietechnologie, aanpakken van een tekort aan betaalbare woningen, enz.	Naast beleidsmaatregelen die leiden tot meer middelen, ook bijvoorbeeld: investeren in het toegankelijk maken van voorzieningen (openbaar vervoer, bibliotheek, enz.) voor alle inwoners, tegengaan van discriminatie bij het toekennen van hypotheeklen in bepaalde wijken of bij sollicitatieprocedures, persoonsgebonden budget voor opleiding of bij- en omscholing, innovaties in publieke dienstverlening en nutsvoorzieningen om maatwerk en keuzevrijheid te bevorderen (zie ook Foundational Economy Collective 2018).

4 Rechtvaardigheid: hoeveel welzijn voor welke inwoners?

Als duidelijk is wat onder welzijn wordt verstaan, volgt de vraag hoeveel wie zou moeten krijgen. Anders gezegd: wat is het gewenste welzijnsniveau voor de inwoners van de regio en in welke mate worden verschillen in welzijn tussen (groepen) inwoners van de regio acceptabel gevonden? Dat vraagt om keuzes over welke toedeling en verdeling van welzijn binnen de regionale samenleving *rechtvaardig* worden geacht. Hierop bestaan verschillende normatieve perspectieven. We beschrijven een aantal van deze rechtvaardigheidspectieven en illustreren vervolgens de consequenties daarvan voor beleid door deze toe te passen op de opgave 'Achterstanden wegwerken'.

4.1 Rechtvaardigheidspectieven op de toedeling en verdeling van welzijn

Rechtvaardigheid gaat over wat juist is, wat eerlijk is (Buitelaar 2020). Als beleid voor het bevorderen van brede welvaart in de regio uitgaat van welzijn als behoeftebevrediging via middelen, dan is de eerste vraag over hoeveel middelen de inwoners van de regio zouden moeten beschikken. Het streven kan zijn het totaal aan middelen in de regio te vergroten, maar ook om te zorgen voor een bepaald basisniveau voor alle inwoners. Daarnaast is er sprake van een verdelingsvraagstuk. Veel van de middelen en goederen (of diensten) die nodig zijn voor het bevredigen van de behoeften van inwoners zijn schaarse middelen en goederen (of diensten). Schaarse middelen en goederen zijn beperkt beschikbaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om geld, tijd en voedsel, maar ook om banen, woningen, collectieve voorzieningen, of het aantal (plekken op) scholen (in het algemeen of voor speciaal onderwijs) in de regio.²³ Als één persoon een deel van deze goederen of diensten krijgt toebedeeld, dan betekent dit dat er minder beschikbaar is voor alle anderen, net als bij het verdelen van een taart. Daarom staan beleidsmakers ook voor de vraag: wat is een rechtvaardige verdeling van schaarse middelen en goederen tussen de inwoners van de regio?

Voor een beleid dat de visie op welzijn van de capability-benadering volgt, spelen naast de keuzes over de toe- en verdeling van schaarse middelen en goederen ook keuzes over de toekenning en realisatie van vrijheden en kansen. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 zijn deze ook bepalend voor wat iemand daadwerkelijk kan zijn en doen in het leven (oftewel, iemands set aan 'capabilities'). In tegenstelling tot schaarse goederen kunnen rechten en kansen niet worden opgedeeld en verdeeld. De vraag wat rechtvaardig is, neemt hierbij dan ook de vorm aan van een toekenningsvraagstuk: op welke vrijheden en kansen hebben de inwoners in de regio recht? Daarnaast is bij de capability-benadering een belangrijke vraag in hoeverre mensen in staat zijn om de hun beschikbare middelen en toegekende vrijheden en kansen om te zetten in meer welzijn. Beleidsmakers staan volgens deze benadering dus ook voor de normatieve keuze wie extra ondersteuning zou moeten krijgen bij het verwezenlijken van hun welzijn, en wie niet.

Ten aanzien van de hoeveelheid middelen en de verdeling van schaarse middelen en goederen zijn er verschillende perspectieven op wat rechtvaardig is. We noemen de perspectieven die het meest onderscheidend zijn:²⁴

²³ Het tegenovergestelde zijn vrije goederen: goederen waarbij geen tijd of productiemiddelen moeten worden opgeofferd om behoeften te bevredigen, zoals zonlicht.

²⁴ Zie Buitelaar et al. (2018), pp. 85-91 voor een nadere bespreking.

- Maximaliseren: Het streven is het vergroten van het totaal aan middelen of het gemiddelde aantal middelen per inwoner in de regio.²⁵ In dit perspectief wordt geen aandacht besteed aan de verdeling van die middelen over de inwoners; het gaat primair om het vergroten van de welvaart. Impliciet wordt daarmee een ongelijke verdeling van middelen tussen inwoners acceptabel geacht.
- Egalitarisme: Het streven is een zo gelijk mogelijke verdeling van middelen onder de inwoners. Het gaat er dus om de relatieve verschillen tussen inwoners in hoeveel schaarse middelen en goederen zij bezitten (oftewel de ongelijkheid van de verdeling) zo veel mogelijk te verminderen, ook als dit ten koste gaat van de totale hoeveelheid aan beschikbare schaarse middelen en goederen in de regio.
- Sufficiëntarisme: Schaarse middelen en goederen moeten zo verdeeld worden dat alle inwoners minstens genoeg hebben om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien.²⁶ Wat voldoende is, hangt in dit perspectief af van een nader te definiëren absolute norm of drempelwaarde. Andere verschillen in de verdeling van schaarse middelen en goederen zijn volgens dit perspectief moreel irrelevant, zolang iedereen een voldoende levensstandaard heeft (Frankfurt 1987).²⁷
- Prioritarisme: In de verdeling van schaarse middelen en goederen moet prioriteit worden gegeven aan het bevorderen van de positie van de minstbedeelden in de regio. Het gaat erom voorrang te geven aan diegenen die er het minst goed van afkomen, ongeacht of zij op dit moment onder of boven een bepaalde norm zitten (in tegenstelling tot het sufficiëntarisme). Het verkleinen van de relatieve verschillen tussen inwoners is als zodanig niet van belang (net als bij het sufficiëntarisme en anders dan bij het egalitarisme).²⁸

Hoewel de vier beschreven perspectieven duidelijk van elkaar verschillen, zijn sommige wel complementair en dus te combineren. Er zijn echter ook perspectieven die moeilijk samengaan. Vooral het streven naar maximalisatie van welzijn en naar een egale verdeling van welzijn staan op gespannen voet met elkaar. Het komen tot een gelijke verdeling vraagt om herverdelings- of spreidingsbeleid. Dat soort beleid kan echter de groei van het welzijn afremmen, omdat het de voordelen die voortkomen uit de clustering van bedrijven of de agglomeratie van mensen tegenwerkt.

In normatieve perspectieven op de toekenning en realisatie van individuele vrijheden en kansen – die vallen onder de filosofie van het liberalisme – staan niet de middelen en goederen centraal, maar het institutioneel raamwerk waarbinnen het welzijn van de inwoners tot stand komt.²⁹ Volgens deze perspectieven moet dat raamwerk aan bepaalde rechtvaardigheidseisen voldoen, zoals het garanderen van fundamentele vrijheden en (gelijke) rechten. Dit kan bijvoorbeeld via het stellen van regels die moeten bijdragen aan het voorkómen van onrechtvaardig handelen van de ene inwoner ten opzichte van de andere. Volgens sommige vertegenwoordigers van dit perspectief is het onwenselijk om te streven naar een vooraf vastgesteld einddoel – zoals een bepaalde verdeling van middelen – omdat dit leidt tot ongelijke rechten. Dit perspectief laat zich daardoor moeilijk verenigen met het streven naar

²⁵ Een specifieke vorm van het Maximalisatieprincipe is de toepassing van het idee van pareto-optimaliteit uitgebreid met de mogelijkheid tot compensatie. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat het maatschappelijk gezien altijd wenselijk is als de hoeveelheid middelen toeneemt zonder dat er iemand op achteruitgaat, eventueel na compensatie door diegenen die erop vooruitgaan.

²⁶ De zogenoemde 'Doctrine of Sufficiency' van Harry Frankfurt (Frankfurt 1987; en ook Benbaji 2005).

²⁷ Zolang voldaan wordt aan de randvoorwaarde dat iedereen voldoende heeft, is dit principe dus te combineren met andere rechtvaardigheidsprincipes, zoals Maximaliseren.

²⁸ Het Difference Principle (Ongelijkheidsprincipe) van John Rawls (1971) zou als een versie van Prioritarisme kunnen worden gezien. Volgens dit principe is een ongelijke verdeling van middelen tussen mensen alleen te rechtvaardigen wanneer deze ongelijke verdeling ertoe leidt dat de totale hoeveelheid middelen toeneemt, en daarmee bewerkstelligt dat ook de minstbedeelden over een grotere hoeveelheid middelen zullen beschikken ('Social and economic inequalities are to be arranged so that they are (...) to the greatest benefit of the least advantaged'). In zijn latere werk lijkt John Rawls echter richting het sufficiëntarisme te bewegen (Buitelaar et al. 2018). Hij werkt dan – via het begrip 'sociale primaire goederen' – uit over welke goederen elk persoon minimaal zou moeten kunnen beschikken uit het oogpunt van rechtvaardigheid.

²⁹ Zie Buitelaar (2020) voor een uitgebreidere toelichting.

maximaliseren of egaliseren van middelen (Buitelaar 2020). Het verminderen van de segregatie in steden³⁰ vergt bijvoorbeeld het ingrijpen in de individuele vrijheid om zelf te mogen bepalen waar iemand wil wonen. Hetzelfde geldt voor het maximaliseren van het welzijn waarvoor juist een sterke ruimtelijke concentratie van inwoners en bedrijven gunstig is.

Hoewel de toekenning van vrijheden en rechten een belangrijke rol speelt in de capability-benadering, is er wel een verschil met het perspectief van de meeste klassiek-liberalen. Terwijl die laatsten zich richten op formele vrijheden en rechten, staan in de capability-benadering *feitelijke* vrijheden en rechten centraal. Net als bij middelen, geldt volgens de capability-benadering ook voor formele vrijheden en rechten dat niet iedereen even goed in staat is om deze om te zetten in meer welzijn (Robeyns 2017). De middelen en formele vrijheden en rechten waarover mensen beschikken zijn dus slechts een noodzakelijke en geen voldoende voorwaarde voor welzijn. Uit het perspectief van rechtvaardigheid focust de capability-benadering dus op het streven naar een bepaald niveau van reële alternatieven die mensen hebben om hun leven vorm te geven, en dat vraagt om voldoende middelen en voldoende vrijheden en rechten. Met het centraal stellen van een bepaald absoluut minimum is deze benadering dus vergelijkbaar met het streven van het suffiëntarisme ten aanzien van schaarse middelen en goederen (Buitelaar 2020).

4.2 Toepassing op opgave 'Achterstanden wegwerken'

In tabel 4.1 illustreren we de beleidsconsequenties van de verschillende perspectieven op sociale rechtvaardigheid voor één van de kernopgaven uit het Regio Deal-programma: 'Achterstanden wegwerken'.

³⁰ Segregatie gaat over de scheefheid van de ruimtelijke verdeling van bepaalde groepen inwoners over de stad, zoals hoge- en lage-inkomengsgroepen of mensen met en zonder migratieachtergrond (zie PBL 2016).

Tabel 4.1 De rechtvaardigheidsperspectieven op de ver- en toedeling van welzijn onder inwoners toegepast op de opgave 'Achterstanden wegwerken'

<p>Hoeveelheid en verdeling van middelen</p> <p>(staat centraal bij welzijn als behoeftebevrediging via middelen; en is ook belangrijk bij welzijn als capabilities)</p>	Maximaliseren	<ul style="list-style-type: none"> Aanpakken van achterstand <i>van</i> de regio als geheel ten opzichte van andere regio's of het regionale niveau in het verleden op bepaalde aspecten van welzijn, zoals het inkomen of schoolresultaten. De verdeling van welzijn <i>binnen</i> de regio wordt niet in ogenschouw genomen. Bijvoorbeeld beleid dat zich richt op het bevorderen van economische groei in de regio of het aantrekken van nieuwe inwoners door de bouw van duurdere woningen om zo het gemiddeld inkomen van de regio te verhogen. Of het gemiddeld welzijn in de regio te vergroten door het beleid te richten op inwoners wier welzijn het makkelijkst verbeterd kan worden ('laaghangend fruit') met een beperkte inzet van middelen (bijvoorbeeld door bemiddeling naar werk van groepen met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt).
	Egalitarisme	<ul style="list-style-type: none"> Het verminderen van de achterstand in welzijn van sommige groepen inwoners in de regio ten opzichte van die van andere groepen inwoners om zo de relatieve verschillen <i>binnen</i> de regio te verlagen. Het streven is dat alle inwoners binnen de regio zo veel mogelijk dezelfde mate van welzijn hebben. Dit kan bijvoorbeeld door de bemiddeling van werk te richten op groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt om zo het verschil met de kansrijke groepen in de regio te verminderen. Of door nivellering: herverdeling van middelen van hoge-inkomensgroepen naar lage-inkomensgroepen.³¹
	Sufficiëntarisme	<ul style="list-style-type: none"> Zorgen dat alle inwoners <i>in</i> de regio genoeg welzijn (middelen of capabilities) hebben. Wat genoeg is, wordt bepaald door een norm of drempel die wordt afgesproken (een bestaansminimum). Als inwoners onder dit minimum (dreigen te) zakken, richt beleid zich op het verbeteren van hun welzijn tot deze weer op het bestaansminimum is. Dit kan bijvoorbeeld door het vaststellen en waarborgen van een basisinkomen of een bijstandsinkomen, of via schuldhulp, daklozenopvang, of het waarborgen van een minimumniveau aan voorzieningen of veiligheid.
	Prioritarisme	<ul style="list-style-type: none"> Inwoners van de regio die het minstbedeeld zijn als het gaat om bepaalde aspecten van welzijn (inkomen, toegang tot gezondheidszorg, leefmilieu, enzovoort) hebben voorrang bij de aanpak van achterstanden. Beleid richt zich vooral op het bevorderen van de positie van die groepen die het slechtst af zijn, met bijvoorbeeld de bijzondere bijstandsregelingen, of investering in de leefomgeving in achterstandswijken.

³¹ In Nederland zijn de mogelijkheden voor inkomensnivellering op regionaal niveau beperkt, omdat inkomensbeleid primair een nationale verantwoordelijkheid is.

<p>Verwezenlijken van toegekende rechten en kansen</p> <p>(belangrijk bij een visie op welzijn als capabilities)</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Aanpakken van achterstanden van sommige inwoners in de regio ten aanzien van de hoeveelheid reële alternatieven die zij hebben om hun leven vorm te geven, omdat aan hen bepaalde rechten of kansen niet zijn toegekend, of omdat zij niet in staat zijn deze in de praktijk te verwezenlijken. • Bijvoorbeeld beleid om discriminatie op de regionale arbeidsmarkt of de woningmarkt tegen te gaan. Of financiële instellingen verbieden om persoonskenmerken (zoals etnische achtergrond of de wijk waar iemand woont) mee te nemen in het risicoprofiel bij het aanbod van verzekeringen of hypotheek. Een ander voorbeeld is extra aandacht voor en investeringen in het onderwijs voor kinderen uit achterstandswijken (zie ook Guarini et al. 2018). Of investeringen in taalonderwijs voor de aanpak van laaggeletterdheid en slechte beheersing van het Nederlands om zo te zorgen dat taal geen beletsel vormt om te participeren in de maatschappij.
--	--	---

5 Afweging tussen 'hier' en 'elders'

Een regio is geen geïsoleerde eenheid, zeker niet binnen een land. Regio's zijn op allerlei manieren met elkaar verbonden. Via die relaties tussen regio's kan het bevorderen van het welzijn in de ene regio ('hier') ook het welzijn in andere regio's beïnvloeden ('elders'). Beleidsmakers staan daarom ook voor de keuze in hoeverre zij bij hun regionaal beleid rekening willen houden met de gevolgen voor 'elders'. In paragraaf 5.1 bespreken we welke drie verschillende rechtvaardigheidsperspectieven op dit punt kunnen worden onderscheiden. In paragraaf 5.2 passen we die perspectieven toe op de opgave 'Structuurversterking en regionale transitie'.

5.1 Rechtvaardigheidsperspectieven op interregionale effecten

Er zijn vele manieren waarop het bevorderen van het welzijn van de inwoners in de eigen regio ('hier') gevolgen kan hebben voor het welzijn van inwoners in andere regio's, zowel binnen als buiten Nederland ('elders'). Die gevolgen kunnen negatief zijn. Bijvoorbeeld als met subsidies wordt geprobeerd bedrijven naar de regio te trekken en dat leidt tot een verplaatsing van activiteiten die voorheen elders waren gevestigd (beleidsconcurrentie). Of als het beleid in de regio leidt tot het verschuiven van problemen naar andere regio's (waterbedefect), zoals wanneer door de aanpak van ondermijnende criminaliteit in één regio de criminelen hun activiteiten naar elders verplaatsen. Maar beleid in één regio kan ook – naast het welzijn van de eigen inwoners – het welzijn van de inwoners uit andere regio's vergroten. Bijvoorbeeld als investeringen in nieuwe culturele of onderwijsvoorzieningen in de regio ook de mogelijkheden voor het volgen van onderwijs of het bezoeken van culturele activiteiten voor inwoners uit omliggende regio's vergroten.

De vraag die centraal staat bij deze normatieve keuze is in hoeverre er bij het bevorderen van het welzijn van inwoners in de eigen regio, rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het welzijn van de inwoners van andere regio's. Deze kwestie speelt zowel bij een visie op welzijn als behoeftebevrediging via middelen, als bij een visie op welzijn vanuit de capability-benadering. Wel geldt ook hier, net als bij de vraag 'wie krijgt hoeveel en wat?' uit het vorige hoofdstuk, dat de gehanteerde visie op welzijn bepaalt waar het beleid naar streeft en zich op richt. Wanneer welzijn wordt opgevat als behoeftebevrediging via middelen, zal de focus liggen op de effecten van het vergroten van middelen in de eigen regio op de middelen die elders beschikbaar zijn.³² Als de visie op welzijn van de capability-benadering wordt gevolgd, dan is het de vraag in hoeverre het rechtvaardig is dat de toekenning van rechten en kansen aan inwoners in de regio gevolgen heeft voor inwoners van andere regio's. Hoewel dat minder snel het geval zal zijn dan bij schaarse middelen, kan het vergroten van kansen in de ene regio wel van invloed zijn op het welzijn van inwoners in andere regio's. In positieve zin kan dit bijvoorbeeld als er een universiteit in de regio komt of via het verbeteren van de infrastructuur. In negatieve zin gebeurt dit wanneer de aantrekkingskracht van de ene regio ertoe leidt dat inwoners wegtrekken uit een andere regio, waardoor

³² Het zal hierbij vooral gaan om de verdeling tussen regio's van productieactiviteiten. De aanwezigheid van dergelijke productieactiviteiten heeft invloed op onder andere het gemiddelde inkomen, de werkgelegenheid en consumptieopties. Tussen regio's kan er aanzienlijke concurrentie bestaan om bepaalde activiteiten en investeringen aan te trekken.

het aanbod aan scholen, ziekenhuiszorg en andere belangrijke voorzieningen daar onder druk komt te staan.

Er zijn drie rechtvaardigheidsperspectieven op deze afweging te onderscheiden:³³

- 'Eigen regio eerst': het beleid stelt de belangen van de inwoners in de eigen regio voorop. De gevolgen voor het welzijn van inwoners in andere regio's zijn niet van belang.
- 'Geven en nemen': in het beleid voor de eigen regio wordt rekening gehouden met het welzijn van inwoners van andere regio's, maar alleen als dit door wederzijdse afhankelijkheden op termijn voordelig kan uitpakken voor de eigen regio. Door samen te werken, beleid af te stemmen, en soms zelfs beleid te integreren, kunnen wederzijdse voordelen ('win-winsituaties') worden gecreëerd, of kan juist een negatieve dynamiek tussen regio's ('race-to-the-bottom') worden voorkomen. Hierdoor zijn bepaalde mogelijkheden om het welzijn van de inwoners uit de eigen regio te bevorderen geen optie, omdat deze gevolgen hebben voor andere regio's die ingaan tegen de afspraken en goede verhoudingen met die regio's.
- 'Solidariteit tussen regio's': het beleid levert een bijdrage aan het bevorderen van welzijn in andere regio's waar het welzijn achterblijft, ongeacht of dit het welzijn van de inwoners in de eigen regio bevordert.

Het rechtvaardigheidsperspectief dat bij de afweging tussen welzijn 'hier' en 'elders' wordt gekozen kan verschillen, afhankelijk van of het gevolgen voor andere regio's in Nederland betreft, of voor regio's in andere landen. Binnen een gecentraliseerd land als Nederland zal het eerder als onwenselijk worden gezien als regionale overheden opereren vanuit het principe 'eigen regio eerst', omdat dit negatief kan uitwerken op de brede welvaart in Nederland als geheel.³⁴ Maar ten opzichte van regio's buiten Nederland kan 'eigen regio eerst' wel acceptabel worden gevonden. Ook zal 'solidariteit tussen regio's' eerder als een rechtvaardige optie worden gezien als het regio's betreft binnen Nederland, terwijl dit richting het buitenland is beperkt tot ontwikkelingshulp voor landen met grote achterstanden. Op nationaal niveau krijgt een dergelijke solidariteit tussen regio's vorm door beleid dat minder welvarende regio's en wijken ondersteunt.³⁵

5.2 Toepassing op opgave 'Structuurversterking en regionale transitie'

In tabel 5.1 laten we de consequenties zien van de drie rechtvaardigheidsperspectieven op de omgang met de gevolgen voor 'elders', voor een beleid gericht op één van de opgaven uit het Regio Deal-programma: 'Structuurversterking en regionale transitie'. Bij de voorbeelden in de eerste bullet bij elk van de perspectieven, gaat het steeds om het vergroten van de hoeveelheid middelen, en die bij de tweede bullet om voorbeelden van beleid dat is gericht op de ontwikkeling van feitelijke kansen en vrijheden.

³³ Deze perspectieven zijn gebaseerd op de literatuur over internationale betrekkingen (zie bijv. Schieder & Spindler 2014). 'Eigen regio eerst' is hierbij gebaseerd op 'realisme' in internationale betrekkingen, welke veronderstelt dat staten hun eigen belangen voorop moeten stellen. 'Geven en nemen' is gebaseerd op de stroming die juist wederzijdse afhankelijkheden benadrukt. 'Solidariteit tussen regio's' is equivalent aan de morele grondslagen voor internationale hulp- en ontwikkelingssamenwerking.

³⁴ Al beschikken gemeenten en provincies wel over enige mate van autonomie, en is het dus in de praktijk de vraag of zij altijd zullen handelen in het belang van de brede welvaart in Nederland als geheel. Er kan zich dus soms beleidsconcurrentie voordoen tussen decentrale overheden onderling, bijvoorbeeld bij het aantrekken van investeringen door bedrijven.

³⁵ Op nationaal niveau is er daarnaast ook sprake van beleid dat uitdrukking geeft aan de solidariteit tussen mensen in het land, in bijvoorbeeld sociale zekerheid, zorg of onderwijs. Omdat kwetsbare groepen niet gelijkmatig verdeeld over het land wonen, resulteert dit ook in meer steun voor sommige regio's.

Tabel 5.1 De drie rechtvaardigheidspectieven op de afweging tussen welzijn 'hier' en 'elders' toegepast op de opgave 'Structuurversterking en regionale transitie'

Eigen regio eerst	<ul style="list-style-type: none"> • Beleid gericht op het aantrekken van bedrijven en investeringen uit andere regio's, via bijvoorbeeld investeringsprikkels of de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. • Inzetten op clusters van hoogwaardige economische activiteiten dat leidt tot het verhuizen van schaars talent vanuit andere regio's naar de regio. Het menselijk kapitaal in andere regio's neemt daardoor af, wat op lange termijn een weerslag kan hebben op de economische ontwikkelingsmogelijkheden van deze regio's en daarmee op het aantal beschikbare banen in de regio. Dat verlaagt de kansen op de arbeidsmarkt van de inwoners in die andere regio's.
Geven en nemen	<ul style="list-style-type: none"> • Beleid gericht op het stimuleren van de circulaire economie in samenwerking met naburige regio's. De transitie naar een circulaire economie biedt kansen voor de ontwikkeling van nieuwe economische activiteiten (nieuwe materialen, productietechnologieën), en daarmee meer werkgelegenheid, maar kan ook het welzijn in de regio's vergroten op het gebied van milieu, landschap en gezondheid. Als deze transitie in samenwerking met andere regio's wordt aangepakt, zal de transitie beter van de grond komen. Dit betekent wel dat niet alle kansen voor het ontwikkelen van nieuwe activiteiten en faciliteiten in de eigen gerealiseerd worden en de werkgelegenheidseffecten dus zijn verspreid over de betrokken regio's. • Beleid gericht op het faciliteren van de groei van een economisch cluster in een naburige regio, ook al betekent dit dat een dergelijk cluster zich niet in de eigen regio zal ontwikkelen. Wel zal dit de kansen op de arbeidsmarkt voor de eigen inwoners ten goede kunnen komen, omdat zij meer banen binnen een acceptabele woon-werkcijdstijd kunnen bereiken.
Solidariteit tussen regio's	<ul style="list-style-type: none"> • Beleid dat als onderdeel van de transitie naar meer duurzame productie in de voedselverwerkende industrie in de regio, ook 'fair trade' en duurzame productie bevordert bij leveranciers van agrarische grondstoffen die van buiten Nederland gehaald worden. Ook wanneer dit ertoe leidt dat de prijs van de producten die in de regio gemaakt worden, omhoog gaat, waarmee de concurrentiekracht van de industrie in de regio dus verslechtert. Het hoofddoel is het vergroten van het inkomen van kleine producenten elders. • Beleid waarbij meer welvarende regio's minder welvarende regio's helpen bij het creëren van meer kansen op werk voor de inwoners daar. Bijvoorbeeld via investeringen in de regionale economie, maar ook via kennisuitwisseling, advisering, de opbouw van capaciteit met betrekking tot bepaalde nieuwe productietechnologieën (zoals artificial intelligence, robotics of big data), of het helpen versterken van hun regionale beleid.³⁶

³⁶ Dergelijke horizontale samenwerkingsrelaties kunnen zelfs geformaliseerd worden in partnerschappen tussen twee of meerdere regio's (Turok & Habiyaremye 2020).

6 Afweging tussen 'nu' en 'later'

Naast de afweging tussen 'hier' en 'elders' staan beleidsmakers ook voor de afweging tussen 'nu' en 'later': in hoeverre mag het bevorderen van het welzijn van de huidige inwoners gevolgen hebben voor het welzijn van toekomstige inwoners? De verschillende rechtvaardigheids perspectieven op deze keuze zijn het onderwerp van paragraaf 6.1. In paragraaf 6.2 volgt dan weer een toepassing van deze perspectieven, dit keer op de opgave 'Bevorderen van de kwaliteit van leven en de leefomgeving'.

6.1 Rechtvaardigheids perspectieven op intertemporele effecten

Bij deze afweging staat de volgende vraag centraal: hoe zwaar telt het welzijn van de huidige inwoners van de regio ten opzichte van het welzijn van de toekomstige inwoners? Het welzijn van de inwoners van de regio hangt af van de aanwending van verschillende soorten kapitaal (natuurlijk, economisch, menselijk en sociaal). Meer gebruik van kapitaal 'nu' of het minder opbouwen van kapitaal (door niet te sparen) kunnen het welzijn van de huidige inwoners vergroten. Dat betekent echter dat er minder van dat kapitaal beschikbaar is in de toekomst, waardoor het welzijn van de inwoners die dan in de regio leven lager is dan dat van de huidige inwoners. Bijvoorbeeld als historisch erfgoed of een uniek natuurgebied wordt opgeofferd voor het bouwen van nieuwe woningen om het huidige tekort aan betaalbare woningen te verlagen. Of voor het verbreden van snelwegen om zo de congestie in de regio te verlagen. Omgekeerd kan het conserveren van kapitaal om dit in de toekomst te kunnen inzetten, leiden tot (een) minder (grote toename van het) welzijn van de huidige inwoners. Dit is bijvoorbeeld het geval als wordt besloten te investeren in het herstel van natuurgebieden; de baten hiervan zullen mogelijk pas over tientallen jaren merkbaar zijn, waardoor de huidige inwoners de kosten dragen van het hogere welzijn van toekomstige inwoners.

We kunnen drie perspectieven onderscheiden op wat rechtvaardig is bij dit soort intertemporele afwegingen (zie ook Stiglitz et al. 2009):

- 'Zorgeloosheid': de zorgen en wensen die nu spelen worden meer gevoeld en zijn veel concreter dan de zorgen en wensen in de toekomst, wat leidt tot de (vaak impliciete) keuze om in te teren op de totale hoeveelheid beschikbaar kapitaal om zo de huidige noden te lenigen. Wie dan leeft, wie dan zorgt, kort gezegd.
- 'Zachte duurzaamheid': het streven is het behouden van de totale hoeveelheid kapitaal, maar er mag substitutie plaatsvinden tussen typen kapitaal. Het doel is dat het vermogen om in de toekomst een gelijksoortig niveau aan welzijn te bereiken niet afneemt. Vanuit dit oogpunt zou een verlies aan bijvoorbeeld natuurlijk kapitaal of cultureel erfgoed, gecompenseerd kunnen worden door een toename van andere soorten kapitaal.
- 'Harde duurzaamheid': de totale hoeveelheid kapitaal moet behouden blijven, en er mag in principe geen substitutie plaatsvinden tussen verschillende typen onvervangbaar kapitaal. Kapitaal dat uniek is en op geen enkele manier te reproduceren is, moet behouden blijven, want dit is intrinsiek waardevol en het verdwijnen hiervan leidt tot minder welzijn in de toekomst.

De afweging tussen welzijn 'nu' en 'later' is (net als bij 'hier' versus 'elders') relevant voor zowel beleid dat uitgaat van welzijn als behoeftebevrediging via middelen, als beleid in lijn met welzijn als capabilities. Desalniettemin zullen de twee visies op welzijn een ander accent leggen bij deze afweging. Als welzijn gezien wordt als behoeftebevrediging via middelen, dan is de vraag of substitutie tussen verschillende typen van middelen die het welzijn bepalen,

acceptabel wordt gevonden of niet. Er kan immers onderscheid gemaakt worden tussen verschillende soorten middelen, die kwalitatief verschillen in de manier waarop ze belangrijk zijn voor het welzijn van mensen, en die samenhangen met bepaalde typen kapitaal. Bepaalde baten van de natuur kunnen bijvoorbeeld alleen geleverd worden door de aanwezigheid van een specifieke vorm van natuurlijk kapitaal. Of de beleving van bepaalde evenementen (zoals carnaval of de Elfstedentocht) is verbonden met een karakteristiek type van sociaal of cultureel kapitaal. Als substitutie tussen deze typen middelen – en het type kapitaal dat hiermee samenhangt – acceptabel is, dan is 'zachte duurzaamheid' afdoende. Er is in dat geval geen aantasting van het welzijn in de toekomst, zolang de totale voorraad aan kapitaal toereikend is om een andere combinatie aan middelen voort te brengen die eenzelfde hoeveelheid aan welzijn genereert. Maar als verondersteld wordt dat bepaalde behoeften alleen vervuld kunnen worden via een bepaald type middelen dat samenhangt met een bepaald type kapitaal (met andere woorden, als substitutie niet mogelijk is), dan zal alleen 'harde duurzaamheid' volstaan.³⁷

In de capability-benadering hangt welzijn af van hoeveel keuzevrijheid mensen hebben om hun leven in te richten in overeenstemming met hun ambities, normen en waarden. Voor beleid dat deze visie op welzijn volgt en oog heeft voor de duurzaamheid van dit welzijn, kan het verloren gaan van onvervangbaar kapitaal als onwenselijk worden beschouwd omdat hierdoor het aantal reële alternatieven dat beschikbaar is voor toekomstige generaties afneemt. Wanneer bepaald cultuurhistorisch erfgoed binnen een regio verloren gaat – bijvoorbeeld als de fruitteelt verdwijnt als gevolg van veranderingen in het klimaat – dan zal dat gezien worden als negatief voor het welzijn van mensen die later in de regio wonen, omdat hiermee ook alternatieven en kansen van mensen om hun leven op een bepaalde manier te leiden, teloor gaan. Als een type kapitaal gelinkt is aan de beschikbare alternatieven en kansen van mensen, dan is er geredeneerd vanuit de capability-benadering dus een voorkeur voor 'harde duurzaamheid'.

6.2 Toepassing op opgave 'Bevorderen van kwaliteit van leven en leefomgeving'

In tabel 6.1 laten we zien hoe deze drie perspectieven op de rechtvaardigheid van de afweging tussen 'nu' en 'later' leiden tot verschillende beleidsopties bij de opgave uit het Regio Deal-programma 'Bevorderen van kwaliteit van leven en leefomgeving'. We gebruiken per perspectief steeds twee voorbeelden waarin dezelfde opgave centraal staat om te laten zien hoe anders dit beleid uitpakt als er een ander perspectief op deze afweging wordt gehanteerd.

³⁷ Er is ook een tussenpositie mogelijk. Verondersteld kan worden dat een eventueel verlies van de specifieke ervaringen die voortgebracht worden door bijzondere soorten kapitaal, in principe gecompenseerd kan worden door meer middelen van een andere aard. Maar deze compensatie zou wel moeten bestaan uit een grotere hoeveelheid van dit andere type middelen, gezien het feit dat er een kwalitatief andere ervaring verloren gaat.

Tabel 6.1 De drie rechtvaardigheidspectieven op de afweging welzijn 'nu' en 'later' toegepast op de opgave 'Bevorderen van kwaliteit van leven en leefomgeving'

Zorgeloosheid	<ul style="list-style-type: none"> • Beleid dat geen oog heeft voor of (onbewust) zelfs bijdraagt aan de vernietiging van natuurlijk kapitaal in de regio, bijvoorbeeld via de ontginning van bepaalde grondstoffen waarvan de voorraad beperkt is (zoals olie, aardgas, of bepaalde mineralen). • Beleid dat natuur en open ruimte aan de rand van de bebouwde kom opoffert om de ontwikkeling van grote weidewinkels toe te staan. Met als gevolg op langere termijn dat ook het winkelaanbod in de binnenstad afkalft en daarmee de leefbaarheid in het centrum onder druk komt te staan.
Zachte duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> • Klimaatadaptatiebeleid waarbij het waarborgen van het welzijn in de regio in de toekomst, vraagt om investeringen in bijvoorbeeld het verhogen van dijken, verbreden van het stroomgebied van rivieren, of het aanpassen of zelfs verplaatsen van woningen, waarbij er bewust voor wordt gekozen dat dit ten koste mag gaan van bepaald erfgoed zoals natuurlijke of cultuurlandschappen of de sociale gemeenschap bij de verplaatsing van woningen. • Beleid dat toestaat dat er weidewinkels komen buiten de bebouwde kom, maar alleen als dit complementair is aan het bestaande winkelaanbod. Op die manier ontstaat er een groter keuzeaanbod voor de huidige en toekomstige inwoners van de regio, maar natuur en open ruimte worden hier wel permanent voor opgeofferd.
Harde duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> • Beleid waarbij extra wordt geïnvesteerd in het verminderen van de gevolgen van klimaatverandering, zonder dat dit ten koste gaat van cultureel erfgoed en het oorspronkelijke landschap. Bijvoorbeeld door het plaatsen van zonnepanelen alleen toe te staan op daken van bedrijfspanden of in zonneweides op bedrijventerreinen. • Beleid dat gericht is op het behoud van zowel natuur en open ruimte buiten de bebouwde kom, als het unieke karakter van en de diversiteit binnen het winkel- en voorzieningenaanbod in de binnenstad. Een eventuele uitbreiding van het winkelaanbod kan dan alleen plaatsvinden als hier plek voor is in de binnenstad.

7 Is er een rol voor beleid?

Zodra het streefbeeld voor de brede welvaart in de regio is vastgesteld, kan bepaald worden in hoeverre dat streefbeeld verschilt van de huidige situatie binnen de regio. Deze vergelijking laat de *maatschappelijke* opgave voor de regio zien. Vervolgens is het de vraag of er ook een opgave is voor beleid bij het bewerkstelligen van het streefbeeld.

Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van de uitkomsten van een nadere analyse van 1) de verwachte ontwikkelingen die van invloed zijn op de toekomstige situatie in de regio (op demografisch, economisch, sociaal of technologisch gebied) en 2) de achterliggende oorzaken van de maatschappelijke opgave. Een analyse van autonome ontwikkelingen is van belang omdat dergelijke ontwikkelingen het streefbeeld voor de regio dichterbij kunnen brengen, of de situatie bij niets doen verder doen verslechteren. Inzicht in de achterliggende oorzaken laat zien waar knelpunten of juist potenties bij de realisatie van het streefbeeld zitten.

Als deze vragen zijn beantwoord, volgt de vraag of beleid ook een rol kan spelen bij het wegnemen van deze knelpunten en het waarmaken van de potenties van een regio. Een eerste overweging hierbij is of via beleid de achterliggende oorzaken kunnen worden beïnvloed of dat deze buiten de invloedssfeer van beleid vallen. Maar zelfs als beleid in principe invloed kan uitoefenen, hoeft dat niet automatisch te leiden tot beleidsingrijpen. Er is nog een tweede overweging: in hoeverre wordt gevonden dat er gronden zijn voor beleidsingrijpen? Ook daarover bestaan verschillende normatieve zienswijzen, die afhankelijk zijn van welke welzijnsbenadering wordt gehanteerd.

Vanuit de welvaartseconomische benadering is er een aantal duidelijke gronden voor beleidsingrijpen. Deze passeren de revue in paragraaf 7.1. In paragraaf 7.2 bespreken we hoe naar de rol van beleid wordt gekeken vanuit de capability-benadering. Paragraaf 7.3 geeft een kort overzicht van de overwegingen bij de vertaling van de beleidsopgave naar de uiteindelijke aanpak.

7.1 De rol van beleid volgens de welvaartseconomische benadering

In de klassieke welvaartseconomie wordt als uitgangspunt verondersteld dat vraag en aanbod voor goederen en diensten elkaar vinden op de markt. Het marktmechanisme zorgt ervoor dat de juiste goederen en diensten geproduceerd worden, en dat deze terechtkomen bij de mensen die daar het meeste behoefte aan hebben. Bovendien zal vrije marktwerking onder ideale omstandigheden ook tot innovaties en efficiëntieverbeteringen leiden, en daarmee dus tot maximale groei in het aantal beschikbare middelen over de tijd. Als dit mechanisme echter niet goed werkt, en er dus sprake is van 'marktfalen', dan is er een rol voor beleid. Er kunnen drie typen marktfalen worden onderscheiden.

Ten eerste is er een rol voor beleid bij het voorzien in goederen en diensten die niet of onvoldoende worden geleverd via de markt. Het gaat hier enerzijds om zogenoemde publieke en *merit*-goederen³⁸, en anderzijds om goederen en diensten waarbij in de voorziening bepaalde

³⁸ *Merit*-goederen zijn goederen die geen publieke goederen zijn (met andere woorden, de criteria van non-rivaliteit en/of niet-uitsluitbaarheid zijn niet of in beperkte mate van toepassing), maar waarvan gesteld wordt dat deze toch niet in voldoende mate worden voortgebracht in de vrije markt, en waarvan de consumptie gestimuleerd moet worden. Het gaat bijvoorbeeld om bibliotheken, musea of onderwijs.

schaal- of netwerkvoordelen optreden waardoor de prijs te hoog kan zijn en/of het aanbod te laag. Het aanbod van zulke middelen moet dan op collectief niveau worden georganiseerd, of de markt voor de voorziening van deze middelen moet worden gereguleerd. Het gaat hier bijvoorbeeld om gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur, openbaar vervoer, nutsvoorzieningen, en culturele voorzieningen. Voor een deel zal de voorziening van dergelijke middelen op nationaal niveau geregeld worden, maar voor een deel gaat het ook om regionale voorzieningen (zoals bij infrastructuur) of kan de exacte vormgeving regiospecifiek worden uitgewerkt.

Ten tweede is er een rol voor beleid als er sprake is van een negatieve invloed van de activiteiten van de ene actor op de condities van het welzijn van anderen (zogenoemde negatieve externaliteiten). Dit speelt bijvoorbeeld bij geluidsoverlast, luchtverontreiniging of lozingen van giftige stoffen en kan worden tegengegaan via beprijzing, regulering of compensatie. Omgekeerd kan beleid ook overgaan tot het stimuleren van 'positieve externaliteiten' als er via de markt te weinig van deze goederen worden geproduceerd. Zo zijn bedrijven minder geneigd om te investeren in R&D als andere bedrijven via kennis-spillovers ook van de uitkomsten van hun investering kunnen profiteren zonder dat daar een vergoeding tegenover staat (Hekkert & Frenken 2017). Zo'n onderinvestering in kennisontwikkeling kan worden tegengegaan door degene die de externaliteiten produceert, ook te laten profiteren, bijvoorbeeld via patenten. Ook kan via regionaal beleid de clustering van vergelijkbare economische activiteiten worden gestimuleerd, om agglomeratievoordelen die ontstaan door de specialisatie van arbeidskrachten en toeleveranciers en kennis-spillovers te stimuleren.

Een derde reden waarom er een taak voor beleid kan zijn, is het ervoor zorgen dat consumenten en producenten bij de voorziening van goederen en diensten over de voldoende en juiste informatie beschikken om de markt zijn werk te laten doen. Het kan hierbij gaan om het stellen van minimum-kwaliteitseisen, door eisen te stellen aan productinformatie, of door partijen aansprakelijk te maken voor negatieve gevolgen door verkeerde of onvoldoende informatie. Op regionaal niveau kan de overheid hier een rol spelen door bijvoorbeeld de organisatie van een makelaarsrol tussen vraag en aanbod op zich te nemen, of door te zorgen dat certificering en kwaliteitscontrole van producten en diensten gewaarborgd zijn.

In de klassieke welvaartseconomie is beleidsingrijpen dus gelegitimeerd om deze drie vormen van marktfalen (publieke goederen en diensten, externaliteiten en informatieasymmetrie) te verhelpen. In de innovatie- en ondernemerschapsliteratuur zijn daar nog twee gronden voor beleidsingrijpen aan toegevoegd: systeem- en transformatiefalen (Hekkert & Frenken 2017). Bij systeemfalen ligt de focus op de governance van het systeem, dat wil zeggen het netwerk van instellingen in de publieke en private sector dat nodig is om innovatie of ondernemerschap tot stand te brengen.³⁹ Naast marktfalen kan ook het afwezig zijn van bepaalde elementen (financiën, kennis) of actoren in dat systeem of de onderontwikkeling van noodzakelijke interacties tussen actoren innovaties of ondernemerschap remmen. Bij de aanpak van grote maatschappelijke uitdagingen, zoals de klimaat- en energietransitie, zijn de belemmeringen nog breder. Hekkert en Frenken (2017) identificeren als belangrijkste vormen van falen in de context van transformatieprocessen een tekort aan richtinggevende visie, vraagarticulatie door eindgebruikers, beleidscoördinatie, reflexiviteit en gebrek aan urgentie.⁴⁰

³⁹ Naast de overheid (op alle bestuurslagen) gaat het daarbij ook om instellingen zoals bedrijven, universiteiten, hogescholen, financiële instellingen, gebruikersgroepen en non-profit organisaties. De overheid is dus een van de spelers in het systeem en treedt vooral op als verbindend en faciliterend.

⁴⁰ Visie is nodig om de verwachtingen en oriëntaties van betrokkenen te laten convergeren, opdat samenwerking mogelijk wordt en inspanningen elkaar versterken; vraagarticulatie is van belang, omdat innovaties geaccepteerd en gebruikt moeten worden door eindgebruikers; beleidscoördinatie omdat maatschappelijke uitdagingen doorgaans raken aan meerdere beleidsvelden en bestuurslagen; reflexiviteit om gedurende het proces te leren van zowel de uitkomst als het innovatie- en beleidsproces zelf, en open te blijven staan voor

Als de verdeling van middelen via markten niet overeenkomt met wat wordt gezien als een rechtvaardige verdeling, kan dat ook grond zijn voor beleidsingrijpen. In de klassieke welvaartseconomie wordt de rol van beleid bij het bewerkstelligen van een andere verdeling van middelen opengelaten (Cohen 2001). Er wordt dus wel erkend dat dit speelt, maar er is geen expliciet standpunt over hoe deze verdeling eruit zou moeten zien. Dat geldt zowel voor de verdeling van middelen tussen de inwoners van de regio, als tussen mensen 'hier' en 'elders', en tussen mensen 'nu' en 'later'.

7.2 De rol van beleid volgens de capability-benadering

De capability-benadering biedt een evaluatiekader om de prestaties op het gebied van welzijn binnen een samenleving te beoordelen (De Blander 2008; Robeyns 2017). In tegenstelling tot de klassieke welvaartseconomische benadering, is deze benadering niet gelinkt aan een theorie die uitspraken doet over de voortbrenging van welzijn in de samenleving, aan de hand waarvan vervolgens duidelijk wordt wat de overheid hierin kan bijdragen. Bij deze benadering is dus niet één zienswijze leidend bij het vaststellen of er een rol is voor beleid.⁴¹ Ook de gronden die de klassieke welvaartseconomie hanteert (zoals beschreven in paragraaf 7.1) kunnen daarvoor worden gebruikt. Wel zijn er, wanneer welzijn wordt opgevat als capabilities, additionele overwegingen voor beleidsingrijpen.

Ten eerste is er uit capability-oogpunt aandacht voor de vraag of individuen hun middelen ook daadwerkelijk kunnen omzetten in meer welzijn. Dat is met name van toepassing bij de regulering van markten en bij het aanbod van publieke en *merit*-goederen. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2, hangen de mate en wijze waarop mensen in de praktijk bepaalde goederen of diensten kunnen benutten, mede af van hun persoonlijke kenmerken of de (institutionele, sociale en fysieke) omstandigheden in de regio waar ze wonen. Als factoren zoals persoonlijke beperkingen, vooroordelen van anderen, of de sociale, fysieke, economische of institutionele leefomgeving mensen in de weg staan bij het omzetten van hun middelen in meer welzijn, dan is dat volgens de capability-benadering ook grond voor beleidsingrijpen. Bijvoorbeeld door extra ondersteuning te geven aan mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking, vormen van discriminatie actief te bestrijden, of eisen te stellen aan de bereikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen voor iedereen. Naast persoonsgericht beleid, kan dit ook vragen om regionaal beleid omdat de omstandigheden binnen de leefomgeving regionaal verschillen.

Ten tweede is er volgens de capability-benadering ook reden tot beleidsingrijpen als het noodzakelijk wordt geacht dat aan (groepen) inwoners bepaalde vrijheden of kansen moeten worden toegekend om ze beter in staat te stellen hun leven zelf vorm te geven. Het denken over wie welke vrijheden en kansen zou moeten krijgen is contextgebonden⁴², maar in Nederland bestaat daarover een grote mate van overeenstemming. Fundamentele vrijheden

nieuwe inzichten en actoren; gebrek aan urgentie, omdat de omvang en negatieve effecten van maatschappelijke problemen zwaar worden onderschat en de mate van veranderlijkheid van de samenleving om problemen op te lossen sterk wordt overschat. Het probleem wordt erkend, maar de echt grote veranderingen worden vooruitgeschoven.

⁴¹ De capability-benadering laat veel ruimte voor contextspecifieke overwegingen op dit punt (Robeyns 2017). Maar de benadering biedt wel een onderbouwing voor de toekenning van basisvrijheden en kansen voor elk individu. Dus in het geval dit nog niet geborgd is, dan zal dit een prioriteit moeten zijn voor een overheid.

⁴² Welke vrijheden en kansen verschillende groepen inwoners zouden moeten krijgen, is tijd- en plaatsgebonden. Plaatsgebonden omdat het verschilt tussen landen, en binnen sommige landen kunnen er zelfs per regio variaties zijn (zoals in de Verenigde Staten). Tijdsgebonden omdat de *reikwijdte* van het ideaal van vrijheden en kansengelijkheid verandert door de tijd. Zo hebben zich in Nederland de afgelopen eeuw in de inzichten over wat wordt gezien als onrechtmatige discriminatie op basis van ras, geslacht en seksuele oriëntatie, belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Nog verder in het verleden waren bepaalde vrijheden en kansen voorbehouden aan edellieden; dit werd destijds door veel mensen als rechtvaardig gezien.

zijn in Nederland grondwettelijk verankerd.⁴³ Elke Nederlander heeft dezelfde fundamentele rechten, die vervolgens bepalend zijn voor de basisvrijheden en kansen die elke inwoner heeft. Ook het ideaal van kansengelijkheid wordt over vrijwel het gehele politieke spectrum gedragen. Kansengelijkheid wil zeggen dat de kans op het volgen van onderwijs, het vinden van een baan, of het verkrijgen van bepaalde maatschappelijke, economische of politieke posities, niet afhankelijk zou moeten zijn van factoren die buiten iemand invloedssfeer vallen, zoals de sociaal-economische achtergrond van iemands ouders, etniciteit, geslacht of waar iemand woont (De Vos 2015).⁴⁴

De rol van de overheid kan zich in dit verband beperken tot het zorgen voor de randvoorwaarden waarbinnen mensen zelf hun keuzes kunnen maken. De overheid zorgt dat iedereen dezelfde kans heeft op het volgen van onderwijs of het vinden van werk, maar of zij die kansen ook grijpen valt buiten het bereik van de overheid. Een alternatief is dat de overheid ook een taak heeft bij de realisatie van levenskansen. Op het gebied van wonen betekent dit bijvoorbeeld dat de overheid burgers niet alleen van huisvesting moet voorzien, maar ook moet zorgdragen voor kwalitatief goede en betaalbare woningen. Om die reden reguleert de Nederlandse overheid het aanbod van (betaalbare) woningen en is het stelsel van huurtoeslag gericht op het verschaffen van extra financiële middelen aan huishoudens die dat nodig hebben om hun woning te betalen (SCP 2016). In de beleidspraktijk is er sprake van een mix van beide taken, waarbij voor zaken die als basisbehoeften worden beschouwd de overheidstaak verder gaat dan alleen het bieden van kansen. Wat de basisbehoeften of kansen moeten zijn die de overheid biedt, is een politieke keuze.

In Nederland vindt de toekenning van formele rechten en kansen op nationaal (en zelfs supranationaal) niveau plaats. Echter, regionaal beleid kan wel een rol spelen bij het bevorderen van de *feitelijke* vrijheden en kansen voor inwoners. Net als bij schaarse middelen, kunnen ook de belemmeringen die inwoners ervaren bij het verwezenlijken van de aan hen toegekende vrijheden en rechten regionaal verschillen. Regionaal beleid kan zich bijvoorbeeld richten op het informeren van (groepen) inwoners over de in de regio beschikbare voorzieningen en wie daarvoor in aanmerking komt. Of op het tot stand brengen van kansengelijkheid, bijvoorbeeld via de aanpak van intergenerationele armoede, extra te investeren in onderwijs voor specifieke groepen of in bepaalde wijken, of het vergroten van de openbaarvervoeropties in sociaal-economisch zwakkere gebieden zodat de inwoners meer banen kunnen bereiken, wat hun kansen op de arbeidsmarkt verbetert.

Als welzijn opgevat wordt als de hoeveelheid reële alternatieven die mensen hebben om hun leven zelf vorm te geven, worden dus verschillende condities voor welzijn in samenhang in ogenschouw genomen: middelen, vrijheden en kansen. Daarbij wordt ook steeds gekeken of individuen erin slagen deze condities daadwerkelijk om te zetten in welzijn. Hierdoor kan het volgen van de capability-benadering ook aanleiding geven tot additionele afwegingen. Het kan immers voorkomen dat het bevorderen van de condities voor het welzijn van de ene groep, ten koste gaat van de condities voor het welzijn van andere groepen. Bijvoorbeeld wanneer het wegnemen van bepaalde belemmeringen voor een bepaalde groep mensen erg kostbaar is. Of wanneer het scheppen van extra opties ten koste gaat van de efficiëntie waarmee producten of diensten geleverd kunnen worden.

⁴³ In de Nederlandse Grondwet, alsook in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (welke in Nederland directe werking heeft).

⁴⁴ De praktische effectuering van dit ideaal van kansengelijkheid heeft implicaties voor de manier waarop middelen worden verdeeld, omdat bepaalde middelen nu eenmaal een noodzakelijke voorwaarde zijn om kansen te verwezenlijken.

7.3 Van beleidsopgave naar aanpak

Als er inderdaad een rol is voor beleid, dan is de vervolgvraag hoe de beleidsaanpak eruit kan zien. In deze paper gaan we niet in op welke keuzes dit vraagt, maar in tekstkader 7.1 gaan we wel kort in op de vragen die belangrijk zijn bij de opzet van de beleidsaanpak. Hierbij is het van belang om te bedenken dat de keuzes ten aanzien van de opgave die we in dit deel van deze paper hebben beschreven, direct van invloed zijn op de concrete beleidsdoelen, de mogelijke interventies die hieruit volgen en het omgaan met afruilen die spelen bij keuzes over de beleidsaanpak.

7.1 Vertalen beleidsopgave naar beleidsaanpak

Zodra alle keuzes met betrekking tot de opgave voor beleid zijn gemaakt, kunnen deze worden vertaald in een beleidsaanpak. Daarbij spelen de volgende vragen:⁴⁵

- *Wat betekent de beleidsopgave in termen van concrete doelen?* Het gaat erom op basis van de beleidsopgave heldere doelen te formuleren voor het bevorderen van het welzijn van (groepen) inwoners in de regio (de doelgroepen van het beleid), alsook voor de mogelijke effecten op het welzijn van mensen elders en later. De doelen hangen af van hoe de huidige situatie verschilt van de gewenste situatie en de mate waarin binnen de looptijd van het beleid daar verandering in kan worden gebracht.
- *Welke beleidsinterventies kunnen worden ingezet om de gestelde doelen te realiseren?* Vaak vraagt het vergroten van de brede welvaart in de regio om een beleidsprogramma waarin het programma-doel wordt gerealiseerd door de uitvoering van meerdere, samenhangende, projecten. Per project wordt besloten welke interventies worden ingezet. Vaak zijn er meerdere opties. Welke optie het beste is, hangt af van de oorzaken voor de regionale opgave, maar ook van de middelen, capaciteit en politieke en publieke acceptie van de verschillende interventies.
- *Wat is een logische prioritering van het programma?* Binnen het programma kan de volgtijdigheid van verschillende interventies belangrijk zijn: het kan voorkomen dat de ene interventie de voorwaarden schept voor een andere interventie om effectief te zijn. Bovendien zal het in de praktijk niet mogelijk zijn om alle interventies tegelijk uit te voeren. Er zullen normaliter beperkingen zijn in de uitvoeringscapaciteit en/of in het beschikbare budget voor een bepaalde periode, die het nodig maken om prioriteiten aan te brengen in het uitvoeren van het programma.
- *Hoe om te gaan met eventuele afruilen in de uitvoering van het beleid?* Naast afruilen in de keuzes bij de afbakening van de opgave (zoals beschreven in hoofdstuk 3 t/m 6), kunnen zich ook bij het uitwerken van beleidsopties afruilen voordoen. Het kan voorkomen dat interventies gericht op het bevorderen van een bepaalde conditie voor het welzijn van een groep mensen in de regio, leiden tot een verslechtering van andere condities en/of negatieve effecten hebben op andere groepen. Er bestaan soms dus ook afruilen bij het uitwerken van de aanpak.⁴⁶ Dergelijke afruilen zullen zo goed mogelijk in beeld moeten worden gebracht, en vervolgens zal hier een politiek besluit over moeten worden genomen.

⁴⁵ Deze vragen zijn tot op zekere hoogte volgtijdige stappen in het besluitvormingsproces over het vormgeven van de inhoud van beleid. In de praktijk zal het proces echter vaak meer iteratief zijn.

⁴⁶ Beleidsmakers staan dus voor twee typen afruilen. Ten eerste afruilen bij het afbakenen van de opgave: inzetten op meer economische groei kan bijvoorbeeld ten koste gaan van het leefmilieu en de natuur in de regio. Of het bevorderen van mobiliteit kan repercussies hebben voor de verkeersveiligheid. Dergelijke afruilen kunnen meer inzichtelijk gemaakt worden via integrale systeemodynamische analyses waarin de interacties tussen verschillende maatschappelijke en fysieke systemen worden gemodelleerd op basis van beschikbare kennis (Dietz & Hanemaaijer 2015). Ten tweede zijn er afruilen bij de uitwerking van de beleidsaanpak: beleidsinterventies gericht op het verbeteren van het welzijn van een groep mensen kunnen soms negatieve neveneffecten hebben op het welzijn van andere groepen mensen. Wanneer welzijn gezien wordt als behoeftebevrediging via middelen, dan zijn zulke afruilen meer hanteerbaar: het is dan mogelijk om via een maatschappelijke kosten-batenanalyse de waarde van extra middelen voor de ene groep af te zetten tegen de waarde van het verlies aan middelen voor een andere groep (en op basis hiervan eventueel compensatie toe te passen). Als welzijn gezien wordt als capabilities, is het ook mogelijk om een kosten-batenanalyse uit te voeren door op een rij te zetten wat er allemaal speelt zonder de verschillende aspecten ook tegen elkaar af te wegen (bijvoorbeeld door alles te monetariseren). Maar de toekenning van een onderbouwde waarde aan bepaalde capabilities die een groep mensen wint als gevolg van een beleidsinterventie, en het mogelijke verlies ervan door een andere groep mensen, zal in de praktijk zeer lastig, of zelfs onmogelijk, zijn; en dus zal er een expliciet ethische afweging plaats moeten vinden.

- *Hoe kan de samenstelling en prioritering van het beleidsprogramma worden geoptimaliseerd?* Nadat er een voorstel is – of meerdere voorstellen zijn – ontwikkeld voor de samenstelling en de prioritering van het beleidsprogramma, is de volgende stap om de verwachtingen in beeld te brengen wat betreft de effectiviteit: in welke mate – en op welke wijze – zullen de interventies bijdragen aan het realiseren van de beleidsambities? Zo wordt duidelijk of er sprake is van overlap of afhankelijkheden tussen interventies. Ook kan een raming worden gemaakt van de kosten van het programma, als ook een inschatting van gevoeligheden en risico's (sensitiviteits- en risicoanalyse). Aan de hand van deze inzichten kan de samenstelling en prioritering verder worden geoptimaliseerd.⁴⁷
 - *Wanneer is het nodig om het programma bij te stellen?* Voor wordt gestart met de uitvoering van het programma, kunnen afspraken worden gemaakt over hoeveel ruimte er is om het programma tussentijds bij te stellen. Dat is bijvoorbeeld van belang als er nog relatief weinig bekend is over de werking van bepaalde interventies in het algemeen, of specifiek in de regionale context. Het kan dan verstandig zijn om de effecten van het beleid te monitoren en op basis daarvan tussentijds te evalueren (zie Weterings & Verwoerd 2020).⁴⁸
-

⁴⁷ Uiteraard zal er een volledige heroverweging plaats moeten vinden wanneer blijkt dat de verwachte voordelen niet lijken op te wegen tegen de geschatte kosten.

⁴⁸ Met name wanneer er sprake is van experimenten of proeftuinen in (delen van) het programma, zal er nadrukkelijk een moment zijn dat lessen getrokken moeten worden, en op basis daarvan besloten moet worden of een dergelijke aanpak voortgezet wordt, eventueel in een gewijzigde of opgeschaalde vorm, of juist wordt stopgezet.

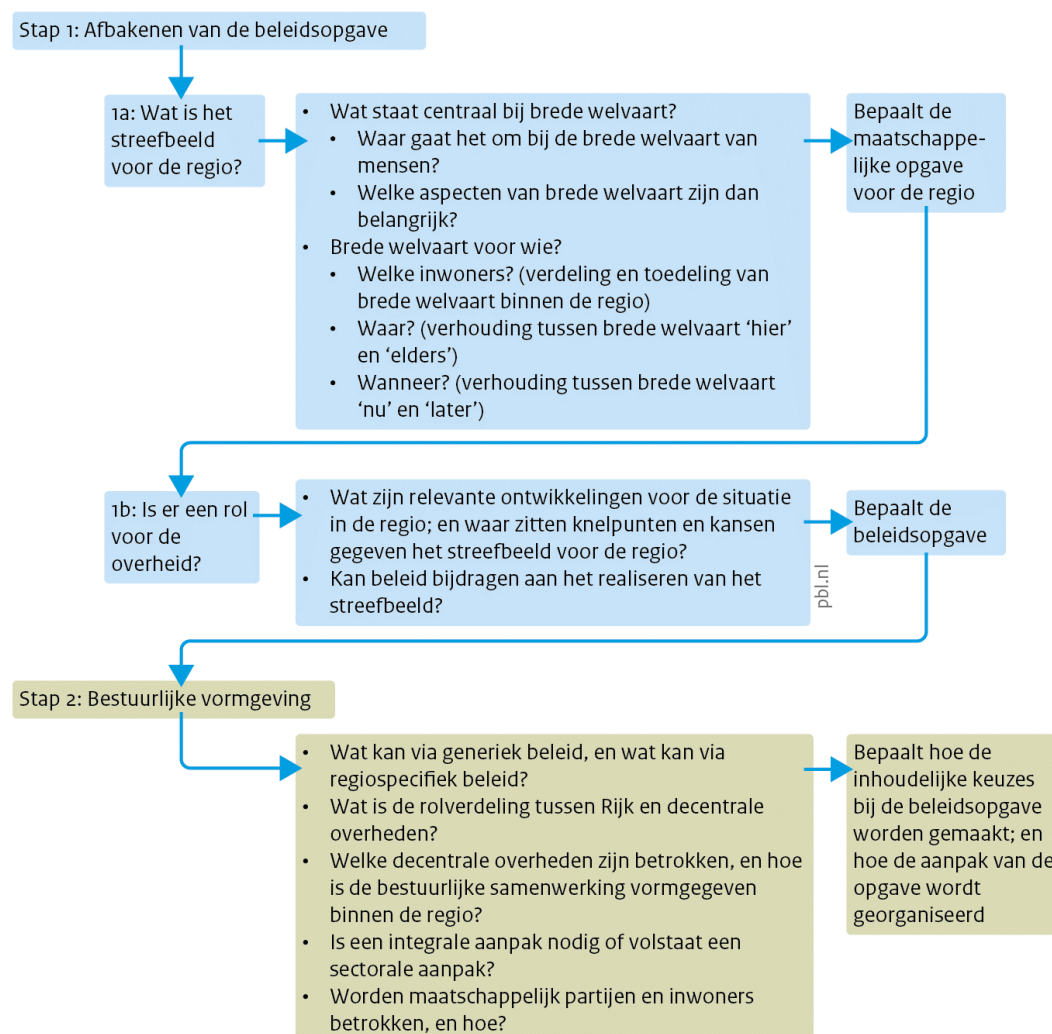
Deel 2: Keuzes bij de bestuurlijke vormgeving

8 Generiek of regiospecifiek beleid?

In deel 1 bespraken we de keuzes die spelen bij het afbakenen van de beleidsopgave bij het bevorderen van brede welvaart in de regio, oftewel keuzes over de inhoudelijke invulling van beleid. In dit deel staat de bestuurlijke vormgeving centraal. Deze bepaalt hoe de bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn verdeeld bij het maken van die inhoudelijke keuzes, en op welke manier de aanpak van de beleidsopgave vervolgens wordt georganiseerd. De vragen die dan aan de orde komen in de volgende drie hoofdstukken van deze paper, zijn weergegeven in de groen gearceerde blokken in figuur 8.1.

Figuur 8.1

Keuzes bij bestuurlijke vormgeving van beleid



Bron: PBL

Bij de bestuurlijke vormgeving van het beleid om brede welvaart in de regio te bevorderen, is de eerste vraag wat via generiek beleid bereikt kan worden en wat via regiospecifiek beleid. Generiek beleid is in elke regio hetzelfde, terwijl bij regiospecifiek beleid rekening wordt

gehouden met verschillen tussen regio's.⁴⁹ Een volledig generieke aanpak heeft beperkingen, zoals we toelichten in paragraaf 8.1. In paragraaf 8.2 gaan we nader in op de meerwaarde van regiospecifiek beleid. Vaak zal regiospecifiek beleid evenwel worden ingepast in generieke kaders. Dit staat centraal in paragraaf 8.3.

8.1 De beperkingen van generiek beleid

Generiek beleid is gericht op het scheppen van de condities die belangrijk zijn voor het welzijn van mensen, ongeacht waar ze wonen of werken. Het beleid is dus in elke regio gelijk. Generiek beleid heeft een aantal voordelen. Door generiek beleid ontstaan en gelden overal dezelfde regels, standaarden en stelsels. Dit is efficiënter, overzichtelijker, en voorkomt belemmeringen in het maatschappelijke, economische en fysieke verkeer tussen regio's. Daarnaast leidt generiek beleid tot overal hetzelfde basisniveau in de (semi)publieke dienstverlening, zoals in het middelbaar en basisonderwijs, de sociale zekerheid, de zorg, de preventie en bestrijding van criminaliteit of in de kwaliteit van het milieu en de leefomgeving.

Desondanks kan generiek beleid (onbedoeld) regionaal verschillend uitpakken (Groenleer et al. 2018; Weterings et al. 2019). Niet elke regio heeft dezelfde bevolkingssamenstelling en ook de sociale, fysieke, economische en institutionele omstandigheden verschillen tussen regio's. Het gevolg is dat wat in de ene regio goed werkt om de brede welvaart van de inwoners te vergroten, in een regio met heel andere omstandigheden amper effect kan hebben.⁵⁰ Zo kunnen re-integratietrajecten of het faciliteren van kinderopvang in regio's met een krappe arbeidsmarkt ertoe bijdragen dat meer mensen aan het werk gaan, maar niet in regio's waar het aantal banen afneemt. Daarnaast kunnen de welzijnsbehoeften en -wensen van inwoners ook regionaal verschillen, omdat niet elke regio dezelfde demografische en economische samenstelling kent of door regionale verschillen in waardepatronen. Indien er alleen generiek beleid wordt toegepast, kunnen er kansen blijven liggen om de brede welvaart in de regio te verbeteren, maar bestaat ook het risico dat de brede welvaart in sommige regio's verslechtert.

8.2 De meerwaarde van regiospecifiek beleid

Regio's verschillen van elkaar op demografisch, economisch, sociaal, cultureel en landschappelijk vlak. Niet overal wonen dezelfde mensen, zijn dezelfde typen bedrijven gevestigd, of is de natuur hetzelfde. Regiospecifiek beleid maakt het mogelijk om rekening te houden met deze verschillen. Dat is om drie redenen van belang:

- Ten eerste leiden de verschillende omstandigheden ertoe dat de opgaven tussen regio's variëren: in elke regio zijn er andere problemen (of potenties) in termen van brede welvaart. Terwijl in de ene regio de voornaamste opgave samenhangt met de kwaliteit van het fysieke woon- en leefklimaat, worstelen andere regio's met het behoud van werkgelegenheid of een oververtegenwoordiging van inwoners met een achterblijvende sociaal-economische positie. De opgave en daarmee het doel van het beleid kan zodoende per regio verschillen.

⁴⁹ Generiek beleid wordt vaak vastgesteld door het Rijk, maar generieke kaders kunnen ook gelden voor de hele Europese Unie, of in een ander supranationaal verband. Regiospecifiek beleid kan door zowel de Rijksoverheid als regionale overheden worden vormgegeven. De rolverdeling tussen Rijk en regionale overheden is het onderwerp van hoofdstuk 9.

⁵⁰ Het is zelfs mogelijk dat generiek beleid een negatief effect heeft op de brede welvaart in bepaalde regio's, bijvoorbeeld als het de vorm aanneemt van algemeen geldende restricties.

- Ten tweede kunnen de waarden en voorkeuren van mensen regionaal verschillen. Zo kunnen in de ene regio veel inwoners vooral aan rust en natuur hechten, maar vinden de meeste inwoners in een andere regio juist de dynamiek van de stad en de nabijheid tot veel verschillende culturele voorzieningen aantrekkelijk. Deze verschillen in waarden en voorkeuren kunnen bij regiospecifiek beleid in de inhoudelijke keuzes voor het beleid tot uiting komen.
- Ten derde kunnen de verschillende regionale omstandigheden ook gevolgen hebben voor welke aanpak werkt. De onderliggende oorzaak van de opgave kan regionaal verschillen, zelfs al staan twee regio's voor dezelfde opgave. Zo kan in twee bosrijke regio's de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving onder druk staan, maar komt dit in de ene regio doordat het grondwaterpeil zakt, en in de andere regio vanwege stikstofdeposities. Door het verschil in de onderliggende oorzaak is in de twee regio's een andere aanpak van de opgave noodzakelijk. Daarnaast kan de culturele en institutionele context ook nog de effectiviteit van de aanpak beïnvloeden.

Regiospecifiek beleid maakt het mogelijk om beter in te spelen op de specifieke opgaven, waarden en omstandigheden binnen elke regio, wat bijdraagt aan de effectiviteit van het beleid. Daarnaast kan regiospecifiek beleid ook de legitimiteit van beleid vergroten. Doordat inhoudelijke keuzes in de beleidsvorming beter aansluiten bij het schaalniveau waarop kwesties spelen, kunnen mensen zich beter herkennen in de keuzes die worden gemaakt (zie ook Rodríguez-Pose 2018). Bovendien biedt regiospecifiek beleid – onder de juiste voorwaarden – meer mogelijkheden om te leren over welke aanpak waar, waarom en wanneer werkt of niet, omdat er een grotere diversiteit in aanpak is in verschillende contexten. Zo bezien biedt regiospecifiek beleid meer ruimte om te experimenteren met beleid (Morgan 2018; Sabel & Zeitlin 2012), waardoor er meer inzicht ontstaat in hoe brede welvaart in de regio kan worden vergroot.

8.3 Regiospecifiek beleid binnen generieke kaders

In het wetenschappelijke debat wordt een regiospecifieke ('plaatsgebonden') aanpak soms tegenover een generieke ('plaatsneutrale') aanpak geplaatst (zie Barca et al. 2012; Glaeser 2012: 253-259; Raspe et al. 2019: 25-26).⁵¹ Maar beide typen beleid zijn complementair en kunnen worden gecombineerd. Dit gebeurt ook in de Nederlands beleidspraktijk. Bijvoorbeeld in het arbeidsmarktbeleid, waar generieke uitkeringen voor werklozen worden gecombineerd met regiospecifieke begeleiding naar werk.

Regiospecifiek beleid kan dus aanvullend aan generiek beleid een bijdrage leveren aan het vergroten van de brede welvaart in de regio. Het regiospecifieke beleid wordt dan ingepast in generieke kaders die om verschillende redenen van belang zijn:

- Op het meest fundamentele niveau gaat het om de kaders die waarborgen dat de principes van rechtsstatelijkheid en rechtsgelijkheid (bijvoorbeeld fundamentele vrijheden en het non-discriminatiebeginsel) voor iedereen gelden, en dat de principes van goed bestuur overal worden gevolgd.
- Daarnaast is een generieke doelstelling het voorkomen van verschillen in kansen tussen inwoners uit verschillende regio's. Zoals aangegeven in paragraaf 4.1, is het uitgangspunt dat iedereen gelijke kansen zou moeten hebben in het leven (kansengelijkheid). Deze kansen zouden niet afhankelijk mogen zijn van factoren waarop iemand zelf geen invloed kan uitoefenen, zoals leeftijd of migratieachtergrond, maar ook waar je wordt geboren. Een taak voor generiek beleid is om deze kansengelijkheid over het gehele land

⁵¹ In de literatuur wordt de 'plaatsneutrale aanpak' soms ook aangeduid als 'mensengebonden aanpak' (*people-based approaches*). Omdat plaatsgebonden beleid ook op mensen is gericht, vinden we dit een misleidende terminologie.

proberen te bewerkstelligen, bijvoorbeeld via algemene eisen voor de toegankelijkheid van publieke diensten en voorzieningen, en minimumkwaliteitseisen voor bijvoorbeeld het onderwijs, de zorg en het welzijnswerk.

- Een andere belangrijke functie van generieke kaders is het voorkomen van belemmeringen in het maatschappelijke, economische en fysieke verkeer tussen regio's. Hierbij gaat het onder andere om vrij verkeer van personen, goederen, diensten, kapitaal, kennis, informatie en culturele interactie. Op die manier wordt vermeden dat er barrières ontstaan voor mensen, bedrijven en maatschappelijke instellingen, die de functionele relaties *tussen* regio's in de weg kunnen staan. Bepaalde beleidsterreinen hebben een belangrijke rol in het scheppen van de kaders waarbinnen dit verkeer plaatsvindt. Deze beleidsterreinen zijn in de praktijk veelal op een hoger schaalniveau belegd, zoals transregionale infrastructuur, monetair beleid, mededingingsbeleid en internationale handel (zie Anderson 2008: 24-25).
- Ten slotte zijn er generieke kaders die voortvloeien uit de gedeelde belangen op nationaal (en soms zelfs op supranationaal) niveau. Het gaat hier enerzijds om gemeenschappelijke kaders die moeten voorkomen dat activiteiten in de ene regio negatieve gevolgen hebben voor andere regio's (bijvoorbeeld via beleidsconcurrentie of waterbedeffecten), zoals bij belastingheffing, veiligheid, opsporing of klimaat- en milieubeleid.⁵² Anderzijds gaat het hier om stelsels waarmee de solidariteit en verbondenheid tussen mensen over heel Nederland wordt georganiseerd, zoals in de sociale zekerheid, het arbeidsmarktbeleid en het welzijnswerk.

Deze kaders zullen in meerdere of mindere mate ruimte bieden voor een regiospecifieke invulling van het beleid. Dat zal per beleidsterrein verschillen. Die ruimte zal in het algemeen groter zijn voor opgaven met een duidelijke ruimtelijke afbakening, zoals infrastructuur, natuur of het aanbod aan culturele voorzieningen.

⁵² Voor een deel zal dit overlappen met het punt om belemmeringen in de interacties tussen regio's te voorkomen: geharmoniseerde kaders en stelsel dragen hieraan bij.

9 Regionale overheid of Rijksoverheid?

Regiospecifiek beleid voor het bevorderen van brede welvaart in de regio kan worden vormgegeven door het Rijk, door één of meerdere decentrale overheden, of door een combinatie van beide bestuurslagen. In de Nederlandse beleidspraktijk zijn de verschillende verantwoordelijkheden voor de ontwikkeling van regio's verdeeld tussen het Rijk en decentrale overheden, waardoor beide een rol hebben in dit beleid, maar wel elk vanuit een eigen rol. In dit hoofdstuk gaan we in op de rolverdeling tussen deze bestuurslagen. We nemen hierbij de bestaande formele kaders die de verhoudingen bepalen tussen de Rijksoverheid en decentrale overheden in Nederland als uitgangspunt.⁵³

In paragraaf 9.1 onderscheiden we drie typen verantwoordelijkheden in beleid. In de daarop volgende drie paragrafen werken we voor elke verantwoordelijkheid uit hoe de rolverdeling tussen decentrale overheden en Rijk eruit kan zien bij het vergroten van de brede welvaart in de regio. We vatten dit samen in paragraaf 9.5.

9.1 Typen verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen

Op basis van de wetenschappelijke literatuur over de verhouding tussen bestuurslagen, kunnen we drie typen verantwoordelijkheden onderscheiden: beleidsvorming, bevoegdheden & taken, en financiën (zie Groenleer et al. 2018; Pike 2011; Pike et al. 2017). Tabel 9,1 laat voor elke verantwoordelijkheid zien welke vraag centraal staat bij het bepalen van de rolverdeling tussen de bestuurslagen.

Tabel 9.1 Typen verantwoordelijkheden en rolverdeling tussen bestuurslagen

Beleidsvorming	Welke bestuurslaag formuleert het beleid en stuurt het beleid aan?
Bevoegdheden & taken	Bij welke bestuurslaag zijn de formele bevoegdheden en uitvoering van taken op een beleidsterrein belegd?
Financiën	Welke bestuurslaag is verantwoordelijk voor de inning en de verschaffing van de financiële middelen om het beleid te realiseren?

In een volledig gecentraliseerd stelsel zijn alle drie de verantwoordelijkheden belegd bij de Rijksoverheid. Bij een gedecentraliseerd of federaal stelsel, met een hoge mate van regionale autonomie, zijn deze verantwoordelijkheden op veel beleidsterreinen belegd bij decentrale overheden.⁵⁴ Tussen deze twee extremen zijn verschillende varianten mogelijk, met een complexere rolverdeling tussen het Rijk en decentrale overheden.

Zo komt het voor dat het Rijk beleid ontwikkelt, en dat decentrale overheden worden ingeschakeld voor de uitvoering ervan (waarvoor het Rijk dan extra financiële middelen ter beschikking stelt). Dit gebeurt bijvoorbeeld in Nederland bij 'specifieke uitkeringen' van het Rijk aan gemeenten en provincies, zoals bij de verbetering van de verkeersveiligheid bij wegen die niet in het beheer zijn bij het Rijk. Ook is het innen van financiële middelen (vooral via

⁵³ Het centraal stellen van brede welvaart in de regio als grondprincipe voor het beleid kan op termijn aanleiding geven om deze kaders te herzien. Bijvoorbeeld via de overdracht van meer bevoegdheden, taken en middelen naar regionale overheden, of een institutionele differentiatie tussen verschillende regio's (zie Groenleer et al. 2018). In dit hoofdstuk gaan we niet in op de vraag hoe een hervorming van deze kaders eruit zou kunnen zien.

⁵⁴ Vaak wel binnen enige generieke kaders (zie paragraaf 8.3).

belastingheffing) vaak tot op zekere hoogte gecentraliseerd, en zullen decentrale overheden van rijkswege middelen ontvangen om hun beleidsvoornemens te kunnen realiseren, invulling te kunnen geven aan hun bevoegdheden, en hun taken te kunnen uitvoeren. Dit geldt zelfs voor veel decentrale of federale stelsels (zie Anderson 2008), en voor minder gedecentraliseerde varianten – zoals in Nederland – in nog sterkere mate.

In Nederland zijn er wettelijke kaders die de verdeling regelen van bevoegdheden en uitvoering van taken op verschillende beleidsterreinen, en de financiële verhoudingen tussen bestuurslagen.⁵⁵ In de toepassing van deze kaders bestaat enige flexibiliteit, zowel in de manier waarop bevoegdheden worden ingezet en taken worden uitgevoerd per beleidsterrein, als in de manier waarop het Rijk middelen toekent en uitkeert aan gemeenten en provincies.⁵⁶ Daarnaast ligt de rolverdeling in de beleidsvorming tussen de Rijksoverheid en decentrale overheden niet vast. De vorming en aansturing van beleid kunnen tot op zekere hoogte op een andere bestuurslaag plaatsvinden dan de bestuurslaag waar formeel gezien de bevoegdheden en uitvoering van taken zijn belegd. Er is dan ook ruimte binnen de kaders om de beleidsvorming en -aansturing op bepaalde beleidsterreinen (deels) over te laten aan decentrale overheden, terwijl de relevante bevoegdheden en taken zijn belegd bij het Rijk (en het Rijk deze inzet en uitvoert overeenkomstig het voorgestelde beleid van de decentrale overheden). Wel draagt de Rijksoverheid in alle gevallen de algehele systeemverantwoordelijkheid voor het functioneren van dit bestel.

Het bevorderen van brede welvaart in de regio, vraagt om de inzet van zowel decentrale overheden als de Rijksoverheid (zie kader 9.1).⁵⁷ Maar dit gebeurt wel volgens een bepaalde verdeling van rollen, die sterk wordt beïnvloed door de geldende wettelijke kaders.

9.1 Regio Deals: nieuwe rolverdeling tussen bestuurslagen bij regionaal beleid

In de Regio Deals werken het Rijk en decentrale overheden gezamenlijk aan het aanpakken van regionale opgaven. Decentrale overheden hebben daarmee een belangrijke rol bij de beleidsvorming en -uitvoering van de Regio Deals. Dit sluit aan bij de algemene trend in het laatste decennium om gemeenten en provincies meer verantwoordelijkheden te geven voor bepaalde beleidsopgaven en taken. De bestuurlijke filosofie is in dit opzicht wezenlijk veranderd sinds het begin van de jaren 2010. Het kabinet-Rutte I stelde destijds 'je gaat erover of je gaat er niet over': bestuurslagen zouden zich moeten beperken tot de kernbevoegdheden die ze in het Huis van Thorbecke zijn toebedeeld, en bij een beleidsonderwerp zouden niet meer dan twee overheidslagen betrokken moeten zijn.⁵⁸ Sindsdien heeft er echter een omslag plaatsgevonden die uiteindelijk heeft geresulteerd in een meer gebiedsgerichte en opgavegerichte werkwijze, waarbij overheidslagen nauw samenwerken (met elkaar én met maatschappelijke partijen), en proberen te komen tot een meer integrale aanpak. Een dergelijke aanpak wordt in Nederland in toenemende mate gehanteerd binnen het openbaar bestuur (Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 2020). Zo is deze aanpak ook zichtbaar in bijvoorbeeld het Interbestuurlijk Programma, verschillende Klimaatprogramma's (bijvoorbeeld de Regionale Energie Strategieën en het Programma Aardgasvrij Wijken), en het nieuwe omgevingsbeleid (zoals dat voorzien is met de Omgevingswet die in 2022 in werking treedt).

In vergelijking met eerder regionaal ontwikkelingsbeleid kent het Regio Deal-programma dan ook een andere rolverdeling tussen het Rijk en decentrale overheden. Decentrale overheden hebben een meer leidende rol in het vaststellen van de opgave en het uitwerken van het beleidsprogramma. Daarnaast

⁵⁵ Het gaat hier met name om de Grondwet (hoofdstuk 7), Gemeentewet, Provinciewet, Financiële-verhoudingswet, Wet Financiering Decentrale Overheden, Wet Houdbare Overheidsfinanciën en de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

⁵⁶ Dat wil zeggen, de manier waarop middelen worden verdeeld (vaste verdeelsleutel, aanvraag, competitieve uitvraag), de criteria voor de toekenning, en het type uitkering dat wordt gehanteerd (als onderdeel van een algemene uitkering, als decentralisatie-uitkering, als specifieke uitkering).

⁵⁷ Het gaat aldus om een vorm van 'multilevel governance' (zie Bache & Flinders 2004; Piattoni 2009; vergelijk Evers et al. 2020).

⁵⁸ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda>.

kunnen decentrale overheden het Rijk ook verzoeken om aanpassingen aan te brengen in wet- en regelgeving, de implementatie van rijksbeleid, of de uitvoering van taken door rijksinstanties. Als onderdeel van de gezamenlijke aanpak wordt het overeengekomen beleidsprogramma gemeenschappelijk bekostigd: de financiële bijdrage vanuit het Rijk wordt gematcht met een financiële bijdrage van minimaal dezelfde omvang van de betrokken regionale overheden.

9.2 Rolverdeling bij beleidsvorming

Er zijn een aantal gronden om de keuzes bij de afbakening van de beleidsopgave en de vertaling hiervan in een aanpak, primair te beleggen bij decentrale overheden. Ten eerste behoort het bevorderen van de brede welvaart in *hun* regio tot de kernopdracht van deze overheden. Daarnaast hebben decentrale overheden het beste zicht op de problemen en potenties in de regio, en de meeste kennis van de context die van belang is voor de aanpak van de opgave. Ook worden de specifieke wensen en waarden van de inwoners van de regio in zekere mate weerspiegeld in deze overheden (via de verkiezingen voor gemeenteraden en Provinciale Staten, en andere procedures voor democratische verantwoording).

Hoewel het logisch is dat decentrale overheden de regie nemen bij de beleidsvorming en -aansturing, betekent dit niet dat er bij deze verantwoordelijkheid geen rol is weggelegd voor de Rijksoverheid. De Rijksoverheid zou in dat geval ten eerste een adviserende en coördinerende taak op zich moeten nemen ter ondersteuning van de beleidsvorming door decentrale overheden. Daarnaast is de Rijksoverheid verantwoordelijk voor het waarborgen van nationale belangen en moet zij voorkomen dat beleid in een regio ertoe leidt dat de brede welvaart in andere regio's of voor Nederland als geheel in het geding komt. Het Rijk heeft dus ook een toetsende rol.

De adviserende en coördinerende rol van de Rijksoverheid kan verschillende vormen aannemen. Zo kan het Rijk decentrale overheden inhoudelijk ondersteunen bij het ontwikkelen van hun beleid via het bieden van informatie over de opgaven waar hun regio's voor staan of over de effectiviteit van verschillende beleidsopties. Ook kan het Rijk informatie verstrekken over wat wel en niet mogelijk is binnen de geldende generieke kaders, en welke mogelijkheden er zijn om beleidsmaatregelen binnen de regio te koppelen aan nationale beleidsprogramma's. Daarnaast kan de Rijksoverheid de opgaven van regio's in een breder perspectief zien, doordat ze beter zicht heeft op hoe het is gesteld met de brede welvaart in andere regio's en wat voor beleid daar wordt gevoerd. In zijn coördinerende rol kan het Rijk decentrale overheden aan het begin van het proces ook aanmoedigen om gezamenlijk een opgave in een bepaald gebied aan te gaan pakken (zie paragraaf 10.1). Maar ook tussen verschillende regio's spelen coördinatievraagstukken: het kan belangrijk zijn dat regio's onderling samenwerken en hun aanpak op elkaar afstemmen. Het Rijk kan bovendien faciliteren dat regio's leren van elkaars aanpak.

Het waarborgen van nationale en regio-overstijgende belangen heeft twee kanten. Ten eerste kan het Rijk toetsen of het regiospecifieke beleid in overeenstemming is met bepaalde generieke kaders, zoals de basisprincipes van de democratische rechtsstaat, het ideaal van kansengelijkheid voor iedereen in het land, het voorkomen van verstoringen in de functionele relaties tussen regio's, of de kaders die zijn gegeven door nationale (en supranationale) beleidsdoelstellingen en -stelsels (zie paragraaf 8.3). Ten tweede kan het Rijk toetsen of het voorgestelde regionale beleid geen nadelige gevolgen heeft voor het welzijn van inwoners

'elders' in Nederland (zie hoofdstuk 5).⁵⁹ Uit het oogpunt van de regionale overheid kan het verschuiven van bepaalde problematiek naar andere regio's een efficiënte manier zijn om de brede welvaart in de regio te bevorderen. Uit het oogpunt van de Rijksoverheid zijn dat soort verschuivingen echter onwenselijk. Het Rijk heeft daarom de taak om dit zoveel mogelijk te voorkomen.

9.3 Rolverdeling bij bevoegdheden & taken

De leidende rol van decentrale overheden bij de beleidsvorming betekent dat deze overheden in de eerste plaats gebruikmaken van hun eigen bevoegdheden om dit beleid te realiseren. Maar ook dat zij de uitvoering van taken waarvoor ze verantwoordelijk zijn, aanpassen in overeenstemming met het geformuleerde beleid. Als het beleid ter bevordering van de brede welvaart in de regio vraagt om de inzet van bevoegdheden en taken die zijn belegd op rijksniveau, dan kunnen decentrale overheden de Rijksoverheid (en nationale uitvoeringsinstanties) verzoeken om mee te werken aan het realiseren van de ambities. Dat kan via additioneel beleid of met aanpassingen in het bestaande rijksbeleid en/of de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd. Zolang dit past binnen de generieke kaders kunnen het Rijk en instanties die onder zijn verantwoordelijkheid vallen, gehoor geven aan een dergelijke regionale differentiatie van het rijksbeleid.⁶⁰

De door regionale overheden vastgestelde beleidsopgave kan bijvoorbeeld deels zijn gericht op het verbeteren van de zorg voor alleenstaande ouderen in de regio. Het ligt dan voor de hand dat decentrale overheden allereerst kijken naar de ondersteuning die zij kunnen bieden in het kader van de bevoegdheden en taken vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Maar de beleidsambities op dit vlak kunnen ook implicaties hebben voor de manier waarop zorginstellingen en verpleeghuizen in de regio zorg verlenen. Op dit punt is dan regionaal maatwerk nodig in de manier waarop landelijke bevoegdheden en taken worden uitgevoerd. Dit kan dan om afstemming vragen met het Centrum Indicatiestelling Zorg of de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, over bijstelling of toepassing van bepaalde regelgeving. Ook op andere beleidsterreinen kunnen zich dit soort voorbeelden voordoen, zoals bij onderwijs, arbeidsmarktbeleid, sociale zekerheid, justitie en veiligheid, en economisch stimuleringsbeleid.

In kader 9.2 werken we uit wat deze rolverdeling tussen bestuurslagen bij de beleidsvorming en bij de inzet van bevoegdheden en uitvoering van taken, betekent voor de bestuurlijke vormgeving van het Regio Deal-programma.

9.2 Regio Deals: rolverdeling bij de afbakening van de opgave en bij de aanpak

Het bevorderen van brede welvaart in de regio is geen eenduidige opgave. Zoals uiteengezet in deel 1 van deze paper, vraagt de afbakening van de beleidsopgave voor elke regio om een aantal fundamentele, normatieve keuzes. In de Regio Deals zal het maken van deze keuzes ergens moeten worden belegd. Er zijn goede redenen om de beleidsvorming – waar deze keuzes aan de orde zijn – primair te beleggen bij decentrale overheden (zie paragraaf 9.2). Het Rijk levert evenwel op verschillende manieren een bijdrage aan de beleidsvorming: in het adviseren van decentrale overheden, in het coördineren binnen en tussen Regio Deals, maar ook in het toetsen van voorgesteld beleid opdat dit ook ten goede

⁵⁹ Als het belangrijk is voor de brede welvaart op nationaal niveau dat verschillen tussen regio's kleiner worden, dan kan hierbij extra aandacht nodig zijn voor de effecten van beleidsvoorstellen van regio's die al bovengemiddeld sterk zijn, zodat het regiospecifieke beleid voor deze regio's niet leidt tot een toename van verschillen met minder krachtige regio's.

⁶⁰ Naast de overweging of een regionale differentiatie van het beleid past binnen de generieke kaders, moet ook worden overwogen of een dergelijke differentiatie aanpassingen vergt in de beleidsuitvoering, bijvoorbeeld omdat dit gepaard gaat met de inzet van extra personeel, een verschuiving van activiteiten tussen locaties, en veranderingen in de organisatie, procedures en systemen. Over de aard, het tijdpad en de bekostiging van dergelijke aanpassingen zullen nadere afspraken moeten worden gemaakt.

komt aan de brede welvaart van Nederland als geheel. Wanneer de beleidsopgave in een regio is vastgesteld, volgt een aanpak waarbij het motto 'je draagt bij waar je nodig bent' leidend is in de verhoudingen tussen bestuurslagen (Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 2020: 4). Zo komen decentrale overheden (en eventuele andere betrokken partijen uit de regio) en de Rijksoverheid tot een gezamenlijke aanpak, waarbij de inzet van de bevoegdheden van en de uitvoering van taken door elk van de bestuurslagen, afhankelijk is van de beleidsopgave die voor de regio is vastgesteld.

9.4 Rolverdeling bij financiën

Als decentrale overheden primair verantwoordelijk zijn voor de beleidsvorming ter bevordering van brede welvaart in hun regio, dan kunnen zij gebruikmaken van de ruimte in hun begrotingen om het beleid dat zij voorstaan te realiseren.⁶¹ In het huidige stelsel van financiële verhoudingen is de budgettaire ruimte van decentrale overheden in Nederland echter beperkt. Zij zijn voor een substantieel deel van hun inkomsten namelijk afhankelijk van uitkeringen van het Rijk en hebben beperkte mogelijkheden om structureel aan extra inkomsten te komen.⁶²

Mogelijk vraagt het bevorderen van de brede welvaart in de regio om additionele financiële middelen. Deze zullen – gegeven het huidige stelsel – vooral van de Rijksoverheid moeten komen.⁶³ Dit roept twee vragen op voor het Rijk: hoeveel additionele financiële middelen zou het Rijk ter beschikking moeten stellen voor het bevorderen van de brede welvaart in de regio? En hoe zouden deze middelen verdeeld moeten worden over de regio's?

In principe kan de omvang van het budget dat het Rijk ter beschikking stelt afhankelijk worden gesteld van het nut en de noodzaak van de additionele financiële middelen voor het bevorderen van de brede welvaart in de regio. Op dit moment is hier eigenlijk (nog) geen volledig zicht op. Daarvoor is het nodig om inzicht te hebben in de opgaven waar de regio's in Nederland voor staan, en welk beleid ingezet zou kunnen worden om brede welvaart over de regio's heen te verbeteren. Met name op dit tweede punt mist op dit moment nog informatie (Weterings & Verwoerd 2020). Het is van belang om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van beleidsinterventies bij de aanpak van bepaalde regionale opgaven in het kader van brede welvaart. Dit kan door te inventariseren wat al bekend is over de effectiviteit van interventies, en ook door interventies steeds goed te evalueren. Op die manier ontstaat meer kennis over welke interventies tot welke resultaten leiden en tegen welke kosten. Beleid om brede welvaart in de regio te bevorderen via een regiospecifieke aanpak, heeft op dit moment nog een experimenteel karakter. Als meer inzichten worden opgedaan, dan kan het nut en de noodzaak van additionele middelen vanuit het Rijk nauwkeuriger worden beoordeeld, en kan beter ingeschat worden hoe groot het budget zou moeten zijn dat het Rijk zou moeten reserveren.

⁶¹ Het mag dan zelfs verwacht worden dat decentrale overheden deze ruimte zoveel mogelijk benutten om het voorgestelde beleid tot realisatie te brengen. Indien van toepassing, zouden ze zich bovendien kunnen inspannen om eventuele additionele middelen te werven (via bijvoorbeeld bijdragen en inspanningen van bedrijven, of via gelden uit Europese fondsen).

⁶² Decentrale overheden halen een deel van hun inkomsten uit gemeentelijke en provinciale belastingen en heffingen. Er is enige ruimte om via deze belastingen en heffingen aan extra inkomsten te komen, maar ook dit is aan wettelijke en praktische grenzen gebonden. Daarnaast kunnen er incidenteel extra inkomsten worden gegenereerd uit bijvoorbeeld grondexploitatie, of verkoop van belangen of bezittingen.

⁶³ Een dergelijke situatie van regiospecifiek beleid – waarbij wordt geprobeerd om op regionaal niveau tot meer integraal beleid te komen, en waarbij decentrale overheden een belangrijke verantwoordelijkheid hebben in de beleidsvorming en de uitvoering van taken, maar waarbij de overheidsfinanciën sterk gecentraliseerd blijven – is ook breder zichtbaar in bijvoorbeeld het ruimtelijke beleid en het Interbestuurlijk Programma (zie Van der Wouden 2017). Dit is één van de aanleidingen om de financiële verhoudingen tussen bestuurslagen te heroverwegen (Ministerie van BZK 2018).

Wat betreft de tweede vraag, zijn er in principe twee methoden om middelen te verdelen: aan de hand van objectieve kenmerken van regio's die bepalend zijn voor de opgave voor beleid, of op basis van een competitieve uitvraag onder regionale overheden. Een voorbeeld van de eerste methode is de verdeling van de algemene uitkering over gemeenten en provincies via het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Bij de tweede methode gaat het om een tender op basis van een aantal vooraf vastgestelde criteria, aan de hand waarvan het Rijk voorstellen van (samenwerkingsverbanden van) decentrale overheden beoordeelt. Bij beide methoden zullen de inhoudelijke overwegingen bij de verdeling van additionele middelen over de regio's gespecificeerd moeten worden.⁶⁴ In tekstkader 9.3 gaan we hier verder op in.

9.3 Verdeling van rijksmiddelen: welke regio's staan centraal?

Het Rijk heeft voor de verdeling van additionele middelen over regio's verschillende opties (Schoor et al. 2018). Zo kan ervoor worden gekozen om regio's met een beperkte mate van (bepaalde aspecten van) brede welvaart prioriteit te geven, maar ook om vooral middelen toe te kennen aan regio's met de grootste groeipotenties, of om alle regio's gelijk te behandelen, bijvoorbeeld naar rato van de bevolkingsomvang. Welke optie de voorkeur heeft, is afhankelijk van de opvatting over wat het meest bijdraagt aan de brede welvaart van heel Nederland, en in hoeverre verschillen tussen regio's rechtvaardig gevonden worden.

Een voorbeeld van beleid specifiek gericht op achterblijvende regio's is het zogenoemde spreidingsbeleid dat tussen de jaren zestig en negentig van de twintigste eeuw werd gevoerd. Door onder andere het verplaatsen van overheidsinstellingen vanuit de Randstad naar de noordelijke provincies en Zuid-Limburg werd geprobeerd de werkgelegenheid te vergroten in regio's met een relatief hoge werkloosheid. Hoewel dit beleid direct tot meer banen in deze regio's heeft geleid, bleef de gewenste verdere groei van de regionale werkgelegenheid uit. De werkloosheid is in deze regio's nog altijd bovengemiddeld.

Het alternatief is het beleid te richten op het verder versterken van de groei in de reeds sterke regio's. In het investeringsbeleid van Nederland ligt hier wat meer het accent op sinds het verschijnen van de nota Pieken in de Delta (Ministerie van EZ 2004). De verwachting is dat het stimuleren van de verdere groei van de economische kern dankzij zogenoemde trickle-downeffecten ook leidt tot meer groei elders in het land. Empirisch onderzoek heeft echter laten zien dat economische groei in sterke regio's nauwelijks uitstraalt naar economisch zwakkere regio's (Iammarino et al. 2017; Thissen et al. 2019). Omgekeerd leiden extra investeringen in achterblijvende regio's wel tot meer groei van de kern (Thissen et al. 2019).

Het verdelen van additionele rijksmiddelen over regio's op basis van objectieve kenmerken heeft een aantal voordelen. Gelijksortige regio's – die voor eenzelfde type opgave staan – krijgen (naar rato) evenveel middelen toebedeeld om hun brede welvaart te bevorderen, terwijl dit bij een competitieve uitvraag afhankelijk is van of regionale overheden meedoen en van de kwaliteit van hun voorstel. Niet alle decentrale overheden beschikken over evenveel capaciteit en middelen om zo'n voorstel te kunnen voorbereiden. Ook is een verdeling aan de hand van objectieve kenmerken transparanter dan via een competitieve uitvraag, en brengt het minder bestuurlijke lasten met zich.

Er is echter vooralsnog sprake van een situatie waarin er een tekort aan kennis is over de objectieve kenmerken die van belang zijn bij de toedeling van middelen aan regio's om brede welvaart te bevorderen. Het concept 'brede welvaart' kent vele dimensies, en hoe het is gesteld met de brede welvaart in een regio hangt sterk af van welke dimensie centraal wordt

⁶⁴ Hoewel de eerste methode wordt omschreven als een verdeling op basis van 'objectieve' kenmerken, vraagt ook deze methode om normatieve keuzes over welke kenmerken belangrijk zijn en welke niet. Zulke normatieve keuzes zijn er ook bij het vaststellen van de selectiecriteria bij de competitieve uitvraag. Bij sommige van deze selectiecriteria zou het kunnen gaan om objectieve kenmerken van een regio (waardoor er raakvlakken zijn met de eerste methode van verdelen), maar een deel van de criteria zal betrekking hebben op bijvoorbeeld de kwaliteit van de voorgestelde beleidsaanpak, of de geschiktheid van de besluitvormingsstructuur.

gesteld. Zo is de welvaart gemeten in inkomen het hoogst in de grote steden, maar staan de steden onderaan de ranglijst als het gaat om woonkwaliteit (Aalders et al. 2019). Er moet daarom een keuze worden gemaakt over hoe al die dimensies ten opzichte van elkaar worden gewogen, voordat kan worden vastgesteld hoe de brede welvaart tussen regio's uiteenloopt (Horlings & Smits 2019).

Een competitieve uitvraag biedt meer flexibiliteit in het perspectief dat verschillende regionale overheden op brede welvaart hanteren, en dat tot uitdrukking zal komen in de beleidsopgave die zij aangeven. Een competitieve uitvraag geeft het Rijk dan de mogelijkheid te beoordelen of de opgave in een regio urgent is, en of de voorgestelde aanpak deugt. Een ander voordeel van een competitieve uitvraag is dat die het Rijk de mogelijkheid biedt voorwaarden te stellen aan de plannen van regionale overheden. Dit kan voorkomen dat plannen strijdig zijn met regio-overstijgende belangen en dat het beleid niet past binnen de generieke kaders. Het is mogelijk dat er op termijn meer inzicht ontstaat in de relaties tussen objectieve kenmerken van regio's, het type opgave waar zij voor staan om de brede welvaart in de regio te verbeteren, en de beleidsaanpak die daarvoor nodig is. Een verdeling op basis van meer objectieve kenmerken (welke een aantal voordelen heeft ten opzichte van een competitieve uitvraag) kan dan mogelijk worden.

De ervaringen die momenteel worden opgedaan met het Regio Deal-programma, leveren inzichten op die kunnen helpen bij het beantwoorden van de twee vragen bij de inzet en verdeling van financiële middelen door het Rijk. Hier gaan we in kader 9.4 kort op in.

9.4 Regio Deals: leren van de ervaringen die worden opgedaan

Via het Regio Deal-programma heeft het Rijk voor een tijdelijke periode additionele middelen beschikbaar gesteld aan regio's om een impuls te geven aan het versterken van hun brede welvaart. Voor de verdeling van een deel van de middelen zijn twee competitieve uitvragen georganiseerd, die uiteindelijk de tweede en derde tranche aan Regio Deals hebben opgeleverd.⁶⁵ De opgedane ervaringen zullen een indicatie geven van de opgaven waarvoor verschillende regio's in Nederland staan, en van het beleid dat nodig is om deze opgaven aan te pakken.⁶⁶ Op basis hiervan kan op termijn beter worden ingeschat hoeveel financiële middelen nodig zijn om brede welvaart in de regio te bevorderen; en wat daarbij de bijdrage zou kunnen zijn vanuit het Rijk. Het Regio Deal-programma levert daarnaast informatie op over de samenhang tussen type opgave en de objectieve kenmerken van regio's. Bij de verdeling van middelen die het Rijk hiervoor in de toekomst eventueel beschikbaar stelt, kan het zo mogelijk worden om deze meer te baseren op relevante objectieve kenmerken.

9.5 Tot slot

In tabel 9.2 is de mogelijke rolverdeling tussen regionale overheden en de Rijksoverheid bij regiospecifiek beleid ter bevordering van brede welvaart, samengevat.

⁶⁵ De eerste tranche van zes Regio Deals was al benoemd in het Regeerakkoord.

⁶⁶ Ook ingediende voorstellen waaraan geen verder vervolg is gegeven, kunnen op dit punt belangrijke inzichten bevatten.

Tabel 9.2 Rolverdeling tussen regionale overheden en Rijksoverheid bij regiospecifiek beleid

Regionale overheid	<ul style="list-style-type: none"> • Primair verantwoordelijk voor de formulering en aansturing van regio-specifiek beleid ter bevordering van brede welvaart in de regio. • Levert maximale inspanning om dit beleid te realiseren: benutten van bevoegdheden, aanpassingen in de uitvoering van taken die belegd zijn bij decentrale overheden, en inzetten van ruimte in de begroting en andere beschikbare financiële middelen. • Indien nodig: specificeren van voorstellen aan de Rijksoverheid. Enerzijds met betrekking tot hoe het Rijk beter rekening kan houden met de specifieke opgaven, wensen en omstandigheden van de regio in het beleid of in de uitvoering van taken die belegd zijn bij het Rijk. Anderzijds met betrekking tot additionele financiën voor de realisatie van beleid.
Rijksoverheid	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseert bij de formulering en aansturing van beleid in de regio, en bevordert de coördinatie binnen en tussen regio's. • Waarborgt nationale en regio-overstijgende belangen: toetst of het voorgestelde beleid past binnen de generieke kaders, en of het voorgestelde beleid geen negatieve effecten heeft voor het welzijn van inwoners in andere regio's binnen Nederland. • Differentieert op verzoek van regionale overheden bestaand beleid en de uitvoering van taken, en voert hiervoor aanpassingen door (indien dat past binnen generieke kaders). • Stelt additionele financiële middelen ter beschikking voor regiospecifiek beleid, en besluit over de wijze waarop deze middelen worden verdeeld over de regio's. • Heeft een algehele systeemverantwoordelijkheid voor het functioneren van het bestel voor regiospecifiek beleid om brede welvaart in de regio te bevorderen.

Het bevorderen van brede welvaart in de regio is een opgave waarvoor decentrale overheden en het Rijk samen staan. Tegelijkertijd hebben regionale overheden en het Rijk wel elk een eigen rol hierbij. Dat een nieuwe verdeling van rollen soms tot fricties leidt, illustreren we in kader 9.5. Om de nieuwe rolverdeling tot een succes te maken is 'rolvastheid' van groot belang. Dit zorgt voor transparantie en zuiverheid in de verhoudingen, waarmee misverstanden of zelfs een vertrouwensbreuk kunnen worden voorkomen. Gezien de verschillende rollen die de Rijksoverheid in dit proces heeft, kan het verstandig zijn deze op verschillende plekken binnen het Rijk te beleggen, om eventuele belangenconflicten te vermijden. Enerzijds beslist het Rijk over het beschikbaar stellen van financiële middelen aan regio's. Anderzijds heeft het Rijk ook een adviserende en coördinerende rol. Bovendien kunnen de eerste twee rollen – in het toetsen van beleid en de besluitvorming over de verdeling van middelen – conflicteren met de Rijksrol om het functioneren van het algehele bestel in de gaten te houden en verder te verbeteren.

9.5 Regio Deals: nieuwe rolverdeling leidt tot fricties

Binnen de Regio Deals werken Rijk en regio op een nieuwe manier samen, waarbij de rolverdeling tussen de Rijksoverheid en decentrale overheden afwijkt van die in eerder beleid. Dit gaat wel gepaard met enige frictie, onder andere omdat het vraagt om het inpassen van de nieuwe werkwijze in de bestaande institutionele kaders (voor andere bestuurlijke vraagstukken rondom de Regio Deals, zie RD Lab Governance consortium 2020).

Een voorbeeld van een frictie die ontstond, zijn de bezwaren die de Algemene Rekenkamer aantekende in de verantwoording van overheidsuitgaven naar aanleiding van (onder andere) de verdeling van rijksmiddelen binnen het Regio Deal-programma. De uitbetaling van rijksmiddelen aan decentrale overheden gebeurde in eerste instantie via een decentralisatie-uitkering. De Algemene Rekenkamer heeft dit echter aangemerkt als onrechtmatig (Algemene Rekenkamer 2019; 2020), omdat het gebruik van een decentralisatie-uitkering vereist dat decentrale overheden beleids- en bestedingsvrijheid hebben over deze middelen. Ze mogen derhalve niet gebonden zijn aan prestatieafspraken, gedetailleerde voorschriften die de besteding van middelen bepalen, of negatieve consequenties indien niet aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De tweede en derde tranche aan Regio Deals werden geselecteerd op basis van een competitieve uitvraag, waarbij de decentrale overheden vooraf moesten aangeven wat zij met de middelen zouden gaan doen, en hoe hun voorgestelde beleid in de beleidsintenties van het Rijk past.

Voor de derde tranche Regio Deals is daarom besloten om rijksmiddelen uit te keren als specifieke uitkering, waaraan het Rijk wel voorwaarden mag verbinden. Wel moeten decentrale overheden dan verantwoording afleggen aan het Rijk over het gebruik van deze middelen. Het ministerie van BZK werkt inmiddels aan de introductie van een nieuwe uitkeringsvorm waarbij er wel voorwaarden mogen worden gesteld aan de doelen en aanpak van het beleid dat ermee wordt bekostigd, maar waarbij er geen verticale verantwoording hoeft plaats te vinden (Ministerie van BZK 2019).

10 Wie zijn binnen de regio betrokken?

Naast de rolverdeling tussen de Rijksoverheid en decentrale overheden, vraagt beleid voor het bevorderen van de brede welvaart in de regio ook een aantal keuzes in de bestuurlijke vormgeving van het beleid *binnen* de regio. We gaan in op drie keuzes: de bestuurlijke afbakening van de regio (paragraaf 10.1), de afstemming over verschillende beleidsterreinen heen (paragraaf 10.2), en de betrokkenheid van maatschappelijke partijen en inwoners (paragraaf 10.3).

10.1 Welke decentrale overheden zijn betrokken?

Zoals toegelicht in paragraaf 1.3 hangt het bestuurlijke schaalniveau van beleid voor het bevorderen van de brede welvaart in de regio af van het ruimtelijke schaalniveau waarbinnen de processen spelen die relevant zijn voor de beleidsopgave. Het gebied waar het hierbij om gaat, bepaalt welke overheden bij het beleid zijn betrokken. Daarnaast hangt de vraag welke overheden betrokken zijn ook af van welke bevoegdheden nodig zijn bij de aanpak van de opgave. Uiteraard zal het Rijk (of zullen andere nationale overheidsorganisaties) in veel gevallen betrokken zijn, omdat voor de aanpak van regionale opgaven ook rijksbevoegdheden nodig zijn of het Rijk financiële middelen bijdraagt (zie hoofdstuk 9). Maar ook de provincie of waterschappen kunnen een rol spelen als de opgave raakt aan de bevoegdheden en taken die daar zijn belegd.

Het bestuurlijk afbakenen van de regio zal in de praktijk vaak een iteratief proces zijn. Eerst zullen een of meerdere decentrale overheden (in overleg met het Rijk) vaststellen wat de globale beleidsopgave is voor een gebied. Als hier op hoofdlijnen duidelijkheid over is, dan kan worden bepaald wat het functionele gebied is waarop deze opgave betrekking heeft en welke bevoegdheden nodig zijn bij de aanpak. Vervolgens kan worden besloten welke andere overheden betrokken moeten worden. Ook kan het zo zijn dat deelname van een bepaalde overheid gezien de opgave niet langer nodig is. Als het niet mogelijk is om tot een passende bestuurlijke alliantie te komen, dan is het van belang stil te staan bij de haalbaarheid van de aanpak van de opgave met de wél betrokken partijen, of te besluiten dat de ambitie moet worden bijgesteld.

De samenwerking tussen decentrale overheden onderling zal ook institutioneel vormgegeven moeten worden. In sommige gevallen zullen nieuwe arrangementen in het leven worden geroepen om de samenwerking tussen de overheden in het relevante gebied vorm te geven. Maar in andere gevallen bestaan er al verbanden die hiervoor als basis kunnen dienen (bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, of 'Triple Helix'-organisaties⁶⁷ waaraan de betrokken decentrale overheden deelnemen).⁶⁸

Het is goed om nog iets langer stil te staan bij de mogelijke verschillen tussen regio's in de mate waarin ze al 'geïstitutionaliseerd' zijn (zie Paasi 1986; 2009). Dit kan namelijk invloed hebben op het gemak en de snelheid waarmee het beleid tot stand komt en/of wordt uitgevoerd. Bij de institutionalisering van een regio gaat het om twee zaken. In de eerste plaats of er vaste en uitgebreide instituties bestaan voor het openbaar bestuur van het gebied, als ook of zich maatschappelijke en informele instituties hebben gevormd binnen de regio, zoals

⁶⁷ Samenwerkingsverbanden tussen overheid, kennisinstellingen en het bedrijfsleven.

⁶⁸ Zie www.regioatlas.nl voor een overzicht van regio-indelingen in Nederland.

regionaal georganiseerde ondernemersverenigingen, verbanden tussen onderwijsinstellingen of woningcorporaties, en informele netwerken. Ten tweede gaat het om de identificatie met de regio door de bewoners van het gebied. Die krijgt uiting in – en wordt verder versterkt door – lokale gebruiken zoals festiviteiten die typisch zijn voor de regio, en een geschiedschrijving over het gebied (resultierend in een gedeelde geschiedenis). Deze identificatie kan zich ook uiten in een eigen taal of dialect in de regio.

Wanneer er al instituties bestaan en er eventueel sprake is van een gedeelde identiteit in de regio, is het voor betrokken overheden en maatschappelijk partijen vaak makkelijker om overeenstemming te bereiken over de beleidsopgave en de aanpak. Er is al duidelijkheid over hoe de verantwoordelijkheden tussen de betrokken overheden zijn belegd en bij goede ervaringen in het verleden bestaat er mogelijk reeds een zekere vertrouwensbasis. Ook betekent een diepere verankering van de regio vaak dat de inwoners van het gebied meer geëngageerd en betrokken zijn, waarvan vervolgens in de beleidsvorming en -uitvoering gebruik kan worden gemaakt (zie Hajer 2011). Overigens kan een diepere institutionalisering in sommige gevallen ook contraproductief werken, bijvoorbeeld wanneer de bestaande institutionalisering niet goed aansluit bij de functionele relaties die van belang zijn voor de aanpak van de opgave. De sterke regionale instituties en identiteiten overlappen soms slechts voor een deel met het functioneel afgebakende gebied waarvoor de opgave geldt. Dit kan de samenwerking met gemeenten en organisaties buiten de al geïstitutionaliseerde regio bemoeilijken.

10.2 Integrale aanpak of sectorale aanpak?

Bij brede welvaart gaat het in essentie om het in samenhang bekijken van de verschillende aspecten die van belang zijn voor het welzijn van mensen. Beleid om brede welvaart in de regio te bevorderen, zal dus hoe dan ook altijd *integraal beoordeeld* moeten worden op al deze aspecten. Maar dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat de *beleidsaanpak* ook integraal moet zijn. Het is immers mogelijk dat het voornaamste knelpunt op één bepaald beleidsterrein ligt (bijvoorbeeld hoge criminaliteit of krapte op de woningmarkt), en dat er alleen op dat terrein interventies nodig zijn.

Bij veel opgaven zullen er echter vraagstukken zijn die meerdere beleidsterreinen raken, waardoor de aanpak veelal moet bestaan uit beleidsinterventies op meerdere terreinen. Zo kan het wegwerken van sociaal-economische achterstanden vragen om een gecoördineerde aanpak op verschillende terreinen: woningbouw, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, openbaar vervoer, onderwijs, jeugd en gezin, veiligheid, beheer van openbare ruimte en infrastructuur kunnen alle een rol spelen. Door een beleidsprogramma op te stellen dat is toegespitst op de opgave kan een integrale aanpak worden gerealiseerd, waarbij beleid uit verschillende terreinen op elkaar wordt afgestemd. Zo wordt voorkomen dat beleid uit verschillende sectoren elkaar in de weg zit, doordat afruilen niet expliciet worden gemaakt (zoals bij het beslag op schaarse ruimte door bijvoorbeeld opgaven op het gebied van woningbouw, hernieuwbare energie en landschap).

Een belemmering hierbij is dat gemeenten, provincies en de Rijksoverheid hoofdzakelijk langs sectorale lijnen zijn georganiseerd. Een integrale aanpak levert daardoor vaak spanningen op met de sectoraal georganiseerde verantwoordingsprocedures, werkprocessen, en de toedeling van budgetten binnen overheden. Voor integraal beleid is het noodzakelijk dat beleidsmakers worden beloofd (of worden afgerekend) op het behalen van andere doelen dan optimalisatie binnen een sector, maar dat vergt veranderingen in de organisatie van de betrokken overheden. Ook vraagt integraal beleid om afstemming tussen de verschillende departementen, diensten en uitvoeringsinstanties. Dat kan veel tijd en moeite kosten. Ook kan

de complexiteit van het in samenhang bekijken van interventies op verschillende beleidsterreinen ertoe leiden dat het lastiger wordt om concrete doelstellingen te formuleren en prioriteiten te stellen.

Integraal beleid zal daarom het beste werken wanneer de beleidsopgave duidelijk is gespecificeerd (Van der Wouden 2017). Wanneer helder is wat de concrete ambities zijn voor het beleid ter bevordering van de brede welvaart in een regio, en wat hiervoor de achterliggende motivatie is (zie deel 1 van dit rapport), dan wordt de complexiteit van een integrale aanpak hanteerbaar. Voor alle betrokken partijen is het dan inzichtelijk waar het om gaat, waarom dit belangrijk is, en wat de meerwaarde is van de integraliteit van de aanpak.

10.3 Betrekken van maatschappelijke partijen en inwoners

In Nederland bestaat een lange traditie in het betrekken van maatschappelijke actoren – zoals onderwijsinstellingen, universiteiten, woningcorporaties, zorginstellingen, of bedrijven – bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering (zie bijvoorbeeld De Bruijn & Ten Heuvelhof 2017; Klijn & Koppenjan 2001). Ook voor het bevorderen van brede welvaart in de regio zal dit in veel gevallen nodig zijn. Als bepaalde maatschappelijke actoren een cruciale rol spelen bij de aanpak van de opgave, dan is het belangrijk om ze bij het beleid te betrekken. Maatschappelijke partijen en vertegenwoordigende organisaties (zoals belangenorganisaties, ondernemersverenigingen, wijkorganisaties, bewonersverenigingen, enzovoort) bij het beleid betrekken, kan bovendien het creëren van draagvlak voor het beleid bevorderen.

Naast maatschappelijke partijen zijn er ook meerdere redenen om de inwoners van de regio (de uiteindelijke doelgroep van het beleid) te betrekken in de beleidsvorming en -uitvoering (PBL 2020). Ten eerste omdat bestuurders niet altijd volledig zicht hebben op wat van invloed is op het welzijn van de inwoners. Er kunnen zich problemen (maar ook kansen) voordoen die bestuurders niet zullen opmerken als ze niet in direct contact staan met inwoners. Ten tweede omdat de wensen en voorkeuren van inwoners (mede) bepalend zijn voor afwegingen tussen de verschillende aspecten van brede welvaart. Gaat het vooral om een betere toegankelijkheid van voorzieningen, betere woningen, het aanpakken van criminaliteit of een aantrekkelijkere natuurlijke omgeving? Inzicht in wat de inwoners het meest belangrijk vinden helpt bij die afweging. Ten derde kunnen inwoners over creativiteit, inzichten en enthousiasme beschikken die waardevol kunnen zijn in de aanpak van de opgaven (Hajer 2011). En ten vierde kan het betrekken van inwoners bijdragen aan de legitimiteit en acceptatie van het beleid.

Omdat bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio vaak meerdere decentrale overheden moeten samenwerken, zij het een en ander moeten afstemmen met verschillende onderdelen van de Rijksoverheid, en vaak ook andere maatschappelijke partijen en inwoners betrokken zijn, is er veelal sprake van een vorm van 'netwerksturing' bij dit soort beleid. Dit kan binnen de betrokken decentrale overheden tot spanningen leiden. Deze manier van werken past vaak niet goed in de manier waarop de politieke besluitvorming en het democratische verantwoordingsproces bij deze overheden zijn vormgegeven. Ook sluit dit niet goed aan bij de verschillende procedures, systemen en werkvormen die deze overheden hanteren. Deze spanningen kunnen (deels) worden opgelost door expliciet aan te geven hoe de verschillende gemeenteraden en Provinciale Staten worden betrokken in het beleid, en door deze vorm van sturing institutioneel verder in te bedden in de gemeentelijke en provinciale organisaties (zie Van der Steen et al. 2015; 2019).

Literatuur

Aalders, R., S. Hardeman & O. Raspe (2019), *Brede welvaart pas na tien jaar boven niveau van voor de economische crisis*. Utrecht: Rabobank/Universiteit Utrecht. Zie: <https://www.uu.nl/nieuws/brede-welvaart-voor-het-eerst-boven-het-niveau-van-voor-de-economische-crisis>.

Algemene Rekenkamer (2019), *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2020), *Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII). Rapport bij het Jaarverslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Anderson, G. (2008), *Federalism: An Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Bache, I. & M. Flinders (2004) (eds.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Barca, F., P. McCann & A. Rodríguez-Pose (2012), 'The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches', *Journal of Regional Science* 52(1): 134-152.

Benbaji, Y. (2005), 'The Doctrine of Sufficiency: A Defence', *Utilitas* 17(3): 310-332.

Blander, R. de (2008), 'Sen's capabiliteiten methode', *Terzake Magazine* 1: 47-69.

Bruijn, H. de & E. ten Heuvelhof (2017), *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext*. Amsterdam: Boom.

Buitelaar, E. (2020), *Maximaal, gelijk, voldoende, vrij. Vier perspectieven op de rechtvaardige stad*. Haarlem: Trancity*Valiz.

Buitelaar, E., A. Weterings & R. Ponds (2018), *Cities, Economic Inequality and Justice: Reflections and Alternative Perspectives*. London: Routledge.

CBS (2017), *CBS ontwikkelt Monitor Brede Welvaart*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Cohen, S.I. (2001), *Microeconomic Policy*. London: Routledge.

Dietz, F. & A. Hanemaaijer (2015), '*Brede welvaart*' in *het onderzoek van het PBL*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Evers, D., M. Dignum & D. Hamers (2020), 'Illuminating the Black Box of the Government to Governance Transformation Thesis: The Case of Dutch City Deals', *International Journal of Public Administration*, te verschijnen.

Foundational Economy Collective (2018), *Foundational Economy: The Infrastructure of Everyday Life*. Manchester: Manchester University Press.

Frankfurt, H. (1987), 'Equality as a Moral Ideal', *Ethics* 98(1): 21-43.

Frenken, K. & M. Hekkert (2017), 'Innovatiebeleid in tijden van maatschappelijke uitdagingen', *Mejudice*, 11 april 2017. Zie: <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/innovatiebeleid-in-tijden-van-maatschappelijke-uitdagingen>.

- Glaeser, E. (2012), *Triumph of the City*. London: Macmillan.
- Groenleer, M., E. Stam, P. Tordoir, M. Verba, C. Broekman & R. Ponds (2018), *Differentiatie in regionale governance en de relatie met economische groei en ontwikkeling*. Tilburg: Universiteit Tilburg en Universiteit Utrecht.
- Guarini, G, T. Leureti & G. Garofalo (2018), 'Territorial and Individual Educational Inequality: A Capability Approach Analysis for Italy', *Economic Modelling* 71: 247-262.
- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hoogerwerf, A. (1989), 'De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans', *Beleids-wetenschap* 3(4): 320-341.
- Horlings, E. & J.-P. Smits (2019), *Conceptueel kader voor een regionale Monitor Brede Welvaart*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Iammarino, S., A. Rodríguez-Pose & M. Storper (2017), *Why Regional Development Matters for Europe's Economic Future*. Working Paper 07/2017 Directorate-General for Regional and Urban Policy. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Johansson, P.-O. (1991), *An Introduction to Modern Welfare Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klijn, E-H. & J. F. M. Koppenjan (2001), 'Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing', in T. Abma & R. in 't Veld (eds.). *Handboek Beleidswetenschap*. Boom: Amsterdam, pp. 179-192.
- Ministerie van BZK (2018), *Kamerbrief Heroverweging financiële verhoudingen. Brief aan de Tweede Kamer van minister Ollongren, d.d. 6 juli 2018*. Den Haag: Rijksoverheid. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/06/kamerbrief-over-her-overweging-financiele-verhoudingen>.
- Ministerie van BZK (2019), *Kamerbrief Proces rond beoordeling decentralisatie uitkeringen. Brief aan de Tweede Kamer van minister Ollongren, d.d. 6 september 2019*. Den Haag: Rijksoverheid. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/06/kamerbrief-over-proces-rond-beoordeling-decentralisatie-uitkeringen>.
- Ministerie van EZ (2004), *Pieken in de Delta*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van LNV (2018), *Kamerbrief Aanpak Regio Deals. Brief aan de Tweede Kamer van minister Schouten, d.d. 8 juni 2018*. Den Haag: Rijksoverheid. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/08/kamerbrief-aanpak-regio-deals>.
- Morgan, K. (2018), *Experimental Governance and Territorial Development* (Background paper for an OECD/EC Workshop on 14 December 2018 within the workshop series 'Broadening innovation policy: New insights for regions and cities'). Paris: OECD.
- OECD (2014), *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*. Paris: OECD.
- Paasi, A. (1986), 'The Institutionalization of Regions: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity', *Fennia* 164(1): 105-146.
- Paasi, A. (2009), 'The Resurgence of the "Region" and "Regional Identity": Theoretical Perspectives and Empirical Observations on Regional Dynamics in Europe', *Review of International Studies* 35(S1): 121-146.

- PBL (2016), *De verdeelde triomf. Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid - Ruimtelijke verkenningen 2016*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020), *Balans van de Leefomgeving 2020. Burger in zicht, overheid aan zet*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, SCP & CPB (2017), *Naar een verkenning Brede Welvaart*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau.
- Piattoni, S. (2009), 'Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis', *Journal of European Integration* 31(2): 163-180.
- Pike, A. (2011), *Understanding and Measuring the Governance of Local Development Policy*. OECD LEED Project: Framework for Information Exchange in Local Development (FIELD). Paris: OECD.
- Pike, A., A. Rodríguez-Pose & J. Tomaney (2017), *Local and Regional Development*. London: Routledge.
- Putters, K. (2020), 'Veranderend sociaal contract vergt steviger burgerperspectief in beleid', *Economisch Statistische Berichten* 105(4786S): 27-34.
- Raspe, O., A. Weterings, M. Geurden-Slis & G. van Gessel (2012), *De ratio van ruimtelijk-economisch Topsectorenbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Raspe, O., J. Content & M. Thissen (2019), *Position Paper: Brede Welvaart en Regionale Ontwikkelingen*. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag.
- Raspe, O. & E. Stam (2019), 'Brede welvaart in de regio verdient meer aandacht', *Economisch Statistische Berichten* 104(4772S): 83-85.
- RD Lab Governance consortium (2020), *Jaarrapportage Regio Deal Lab Governance 2019/2020*. Berenschot, Birch, Tilburg University en Universiteit Utrecht.
- Robeyns, I. (2017), *Well-being, Freedom and Social Justice: The Capability Approach Re-examined*. Cambridge: Open Book Publishers.
- Rodríguez-Pose, A. (2018), 'The Revenge of the Places that Don't Matter (and What to Do About It)', *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11(1): 189-209.
- Sabel, C.F. & J. Zeitlin (2012), 'Experimentalist Governance', in D. Levi-Fleur (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 169-183.
- Schieder, S. & M. Spindler (2014), *Theories of International Relations*. London: Routledge.
- Schuur, J., D. van der Linde & M. te Pas (2018), 'Bouwstenen voor een nationale regionaal-economische strategie', *Economisch Statistische Berichten* 103(4761): 216-218.
- SCP (2016), *Het brede welvaartsbegrip volgens het SCP*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sen, A. (1985), *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: Elsevier.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse & M. van Twist (2015), *Sedimentatie in sturing. Systemen brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zie: <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/sedimentatie-sturing>.

Steen, M. van der, M. Schulz, J. Schram, P. Frissen & M. van Twist (2019), *Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zie: <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/expliciete-politiek>.

Stiglitz, J.E., A. Sen & J.-P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020), *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* Den Haag: Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.

Thissen M., F. van Oort & O. Ivanova (2016), 'Good Growth, Bad Growth: A Wake-up Call of Smart Specialisation', in P. McCann, F. van Oort & J. Goddard (eds.) *The Empirical and Institutional Dimensions of Smart Specialisation*. London: Routledge, pp. 81-104.

Thissen, M., O. Ivanova, O. Raspe & A. Weterings (2019), *De economische samenhang tussen regio's in Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip (2016), *Rapport Parlementair Onderzoek Breed Welvaartsbegrip*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2015-2016, 34 298, nr. 3: Den Haag.

Turok, I. & A. Habiyaremye (2020), 'Territorial Collaboration: A Novel Way to Spread Prosperity', *Regional Studies*, DOI: 10.1080/003434404.2020.1807490.

UNECE, OESO & Eurostat (2014), *Conference of European Statisticians Recommendations on Measuring Sustainable Development*. New York/Geneva: United Nations.

Veenhoven, R. (2019), 'Kijk voor welvaart gewoon naar het aantal gelukkige levensjaren', *Economisch Statistische Berichten* 104(47725): 18-21.

Vos, M. de (2015), *Ongelijk maar fair. Waarom onze samenleving ongelijker is dan we vrezen, maar rechtvaardiger dan we hopen*. Amsterdam: Uitgeverij LannooCampus.

Weterings, A., E. Buitelaar & A. Edzes (2019), *Regionale verschillen in werkzekerheid. De rol van beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Weterings, A. & L. Verwoerd (2020), *Verkennen waar wat werkt. Vormgeven aan adaptief en lerend beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Wouden, R. van der (2017), *Omgevingsbeleid op een tweesprong. De leefomgeving als maatschappelijke en ruimtelijke opgave*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.