



# RUIMTE GEVEN AAN EEN ADAPTIEF EN LEREND BREDEWELVAARTSBELEID

Leren over de inzet van het Rijk in het Regio Dealbeleid

**Marieke van der Staak, Anet Weterings, Lisa Verwoerd en Eva Kunseler**  
25 juli 2022

PBL

## Colofon

### **Ruimte geven aan adaptief en lerend bredewelvaartsbeleid: Leren over de inzet van het Rijk in het Regio Dealbeleid**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving  
Den Haag, 2022  
PBL-publicatienummer: 4934

#### Contact

Marieke.vanderStaak@pbl.nl

#### Auteurs

Marieke van der Staak, Anet Weterings, Lisa Verwoerd en Eva Kunseler

#### Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan alle personen die hebben meegewerkt aan de interviews, review-sessies en feedback hebben gegeven op eerdere versies.

#### Toegankelijkheid

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

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Staak, M. van der, A. Weterings, L. Verwoerd, E. Kunseler (2022). *Ruimte geven aan een adaptief en lerend bredewelvaartsbeleid: Leren over de inzet van het Rijk in het Regio Dealbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

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

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Het Rijk en regionaal bredewelvaartsbeleid	7
1.2 Doel- en vraagstelling	8
1.3 Afbakening	9
1.4 Onderzoeksdesign- en methoden	9
<b>2 Een adaptieve en lerende inrichting van regiospecifiek rijksbeleid</b>	<b>11</b>
2.1 Een adaptieve inrichting	11
2.2 Een lerende inrichting	12
<b>3 Opzet van het Regio Dealbeleid op rijksniveau</b>	<b>21</b>
3.1 Taken van het Rijk	21
3.2 Adaptiviteit	23
3.3 Lerend beleid	24
<b>4 Aandachtspunten voor toekomstig beleid</b>	<b>30</b>
4.1 Ruimte voor tussentijds bijstellen rijksinzet	30
4.2 Komen tot een lerend beleid	31
<b>Referenties</b>	<b>34</b>

# Samenvatting

In de Regio Deals werken Rijk en regionale partijen samen om de brede welvaart in de regio te vergroten. Bij aanvang van beleid is niet altijd te overzien wat er nodig is om de brede welvaart in de regio te bevorderen, omdat vaak niet volledig duidelijk is wat de opgave(n) veroorzaakt en hoe deze aangepakt kan worden. Tegelijkertijd is wachten vaak niet wenselijk. Daarvoor zijn de opgaven te urgent en bovendien leidt afwachten niet altijd tot meer duidelijkheid. Een alternatief is om op basis van de wel beschikbare kennis over de problematiek en mogelijke aanpak een *voorlopige* beleidsstrategie te formuleren, en deze vervolgens gaandeweg bij te sturen op basis van tijdens de uitvoering opgedane inzichten en ervaringen in wat wel, maar ook wat niet werkt. Er is dan sprake van adaptief en lerend beleid. In deze notitie belichten wij waar oog voor moet zijn bij het in de praktijk brengen van deze manier van werken.

Meer specifiek kijken we naar of het Rijk het Regio Dealbeleid zo heeft opgezet dat het tussentijds zicht krijgt op de effectiviteit van de verschillende rijksacties (*rijksinzet*) en deze op basis daarvan bij kan sturen. Ook kijken we of en hoe het Rijk de beschikbare mogelijkheden voor reflectie en bijsturing op de rijksinzet heeft benut. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het lerend en adaptief inrichten van het Regio Dealbeleid geen expliciet uitgangspunt was van het Rijk. Deze studie is dan ook geen evaluatie van het Regio Dealbeleid, maar een beschrijving van de beleidspraktijk die zich heeft voorgedaan tot het moment waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Op basis daarvan komen we tot aandachtspunten voor toekomstig beleid waarin het Rijk samen met regionale partijen via lerend en adaptief beleid de brede welvaart in de regio wil bevorderen.

Samenvattend komen wij tot de conclusie dat het Regio Dealbeleid adaptief is opgezet; de wijze waarop het Rijk het Regio Dealbeleid heeft ingericht maakt het mogelijk om de rijksinzet tussentijds bij te sturen. Om ook tot lerend beleid te kunnen komen, is meer aandacht nodig voor het systematisch opbouwen van inzichten in welke bijdrage van het Rijk nodig is bij het bevorderen van de regionale brede welvaart en die inzichten benutten om gaandeweg de effectiviteit van de rijksinzet te vergroten. Vooral nog vond bijsturing van de rijksinzet binnen het Regio Dealbeleid wel plaats, maar hoofdzakelijk in reactie op onvoorziene omstandigheden. Hieronder lichten wij deze conclusie nader toe.

## **Het Regio Dealbeleid is zo opgezet dat de rijksinzet tussentijds kan worden bijgestuurd**

- De keuze om de Regio Deals in tranches te selecteren en af te sluiten, stelt het Rijk in staat om het Regio Dealbeleid en de rijksinzet daarbinnen tussentijds te heroverwegen en aan te passen in de volgende tranche.
- In elke Regio Deal wordt periodiek de voortgang op de in de Deal gemaakte prestatieresultaten gemeten. Dit biedt alle betrokken partijen, inclusief het Rijk, tussentijds zicht op het verloop tot dan toe.
- Het Rijk heeft meerdere overlegstructuren ingericht waar rijksambtenaren – onderling en samen met de regionale partijen – de voortgang van de Regio Deals en de rijksinzet daarbinnen kunnen bespreken en kunnen besluiten of en waar bijsturing eventueel nodig is.
- Doordat in de Regio Deals niet is vastgelegd wie welke bijdrage levert, is het mogelijk om de rijksinzet tussentijds binnen elke Regio Deal bij te stellen als dat nodig is om uiteindelijk de gestelde doelen te behalen.

### **De rijksinzet is tussentijds bijgestuurd, maar het ontbreekt aan het systematisch opbouwen en benutten van kennis over wat werkt en wat niet**

- Het Rijk heeft voor twee rijksacties tussentijds stil gestaan bij het verloop tot dan toe en op basis van deze reflectie de rijksinzet tussentijds aangepast: de wijze waarop het Rijk regionale voorstellen voor Regio Deals heeft uitgevraagd, geselecteerd en uitgevoerd, en hoe de rijksdealmakers de regionale partijen binnen de Regio Deals ondersteunen bij het vinden van hun weg binnen het Rijk.
- De tussentijdse reflectie is vooral gericht op de praktische zaken in de uitvoering; er is niet gereflecteerd op of de rijksinzet ook bijdraagt aan de gestelde doelen.
- Het Rijk heeft niet gereflecteerd op het verloop van andere rijksacties, waaronder de inhoudelijke bijdrage van het Rijk binnen de Regio Deals, en de regio-overstijgende monitoring en kennisontwikkeling op het gebied van de regionale brede welvaart. Hoewel ook deze rijksacties zijn bijgesteld, is dat vooral gedaan in reactie op onvoorziene zaken, zoals de feedback van de Algemene Rekenkamer.
- Zo'n reflectie op de effectiviteit van de rijksinzet momenteel ook niet mogelijk. Ten eerste omdat de rijksambitie niet helder is afgebakend en ten tweede omdat het ontbreekt aan het systematisch opbouwen van inzichten in wat wel en niet werkt in de rijksinzet in het licht van deze ambitie. Hierdoor kan niet tussentijds worden beoordeeld of de rijksinzet voldoende is om de door Rijk en regionale partijen gestelde doelen te behalen en, zo niet, waar bijsturing nodig is om de effectiviteit te vergroten.
- Ook zijn de overleggen op rijksniveau (tussen de rijksdepartementen) niet gericht op het gezamenlijk vaststellen van hoe de rijksinzet verloopt in algemene zin en binnen de Regio Deals in het specifiek, en het op basis daarvan vaststellen waar bijsturing van de rijksinzet nodig is.

### **Aandachtspunten voor toekomstig beleid**

Leren over welke inzet van het Rijk nodig is bij het vergroten van de brede welvaart om zo gaandeweg de effectiviteit van die inzet te verbeteren, vraagt om een specifieke opzet van het beleidsprogramma met oog voor de volgende zaken:

- Zorg voor een helder afgebakende rijksambitie. Alleen als duidelijk is wat, waar, voor wie, en wanneer volgens het Rijk bereikt moet worden, kan worden bepaald welke inzet van het Rijk nodig is en of deze in de praktijk ook werkt zoals verwacht.
- Maak concreet hoe de rijksacties naar verwachting bijdragen aan het behalen van de rijksambitie en meet of die verwachtingen in de praktijk kloppen. Zo ontstaat gedurende de uitvoering zicht op of de rijksacties voldoende werkt, gegeven de ambitie. Werk dit niet alleen uit per rijksactie, maar ook voor alle acties tezamen zodat duidelijk is hoe de verschillende acties met elkaar samenhangen.
- Als rijksacties anders uitpakken dan gedacht, achterhaal dan hoe dat komt. Dit leidt tot een beter begrip van de regionale problematiek en wat wel nodig is vanuit het Rijk om deze aan te pakken.

Tenslotte, beleid kan nog zo'n lerende en adaptieve opzet hebben, maar als betrokkenen de ruimte om te reflecteren en bij te sturen niet kunnen of durven te nemen, is het onwaarschijnlijk dat leren daadwerkelijk plaatsvindt. Daarvoor is een cultuurverandering nodig die vraagt om twee aanvullende randvoorwaarden:

- Gaandeweg de effectiviteit van de rijksinzet verbeteren, kan alleen als bestuurders accepteren dat niet elke in gang gezette actie zal werken zoals verwacht en dat dit aanleiding kan

zijn om de rijksinzet en mogelijk zelfs de rijksambitie tussentijds bij te stellen, en daar ook daadwerkelijk naar handelen.

- Focus de verantwoording in de beginfase van lerend bredewelvaartsbeleid vooral op hoeveel inzicht is opgebouwd over de regionale problematiek en hoe deze effectief aangepakt kan worden in plaats van op de mate waarin de brede welvaart al is verbeterd. Naast het formeel vastleggen van deze nieuwe verantwoordingsfocus is het ook nodig dat deze door zowel bestuurders, beleidsmakers, vertegenwoordigende organen als uitvoerende partijen erkend wordt en dat daar door deze partijen ook naar gehandeld wordt.

# 1 Inleiding

Brede welvaart wordt steeds vaker beschouwd als een richtinggevend concept bij het nadenken over de toekomst van Nederland (Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip 2016; SCP, PBL & CPB 2020; SER 2021). Het bevorderen van de brede welvaart is echter niet eenvoudig, omdat vele zaken daarop van invloed zijn. Hierdoor is er bij aanvang van beleid gericht op brede welvaart vaak geen compleet beeld over de oorzaak van de voorliggende opgave en hoe deze kan worden opgelost (zie ook Weterings & Verwoerd 2020). Bovendien is wat op de ene plek werkt, niet zonder meer ook elders toe te passen, omdat wat werkt afhangt van de regionale situatie (Cartwright 2009; Morgan 2019). Tegelijkertijd is het meestal niet wenselijk om te wachten met het oplossen van bredewelvaartsopgaven totdat volledig inzichtelijk is welke beleidsaanpak werkt. Daarvoor zijn de opgaven te urgent en bovendien is het door de complexiteit van de opgave(n) de vraag of zolang er geen actie ondernomen wordt wel volledig inzicht ontstaat in hoe te handelen (Weterings & Verwoerd 2020). Een alternatief is om op basis van de wel beschikbare kennis over de problematiek en mogelijke aanpak een *voorlopige* beleidsstrategie te formuleren, en deze vervolgens gaandeweg bij te sturen op basis van tussentijds opgedane lessen over wat wel en niet werkt. Er is dan sprake van adaptief en lerend beleid.

In deze notitie belichten wij of en welke ruimte het Rijk heeft gecreëerd in het in 2017 ingezette Regio Dealbeleid van kabinet-Rutte III om de bijdrage van het Rijk aan dit beleid adaptief en lerend vorm te geven, en hoe het die ruimte in de dagelijkse beleidspraktijk heeft benut. Aan de hand daarvan komen we tot een aantal aanknopingspunten over wat te behouden en wat te veranderen in toekomstig beleid van het Rijk dat is gericht op het adaptief en lerend bevorderen van de brede welvaart.

## 1.1 Het Rijk en regionaal bredewelvaartsbeleid

Hoe het is gesteld met het welzijn van inwoners op de verschillende aspecten van brede welvaart, hangt af van de omstandigheden in de regio waar ze wonen. Het dagelijks leven, oftewel waar mensen wonen, werken en ontspannen, speelt zich immers grotendeels op dat niveau af (zie Evenhuis et al. 2020; Raspe et al. 2019). Het bevorderen van de brede welvaart is zodoende gebaat bij regiospecifiek beleid (Evenhuis et al. 2020). Via regiospecifiek beleid kan beter ingespeeld worden op de specifieke regionale situatie en verschillen in de waardering van aspecten van brede welvaart.

Regiospecifiek beleid kan door het Rijk, door één of meerdere decentrale overheden, of door een combinatie van verschillende bestuurslagen gevoerd worden. Voor welke invulling wordt gekozen, is van invloed op welke bestuurslaag (of bestuurslagen) lerend en adaptief beleid voert.

Decentrale overheden hebben beter zicht op de specifieke omstandigheden in hun regio en wat hun inwoners belangrijk vinden dan het Rijk. Het ligt daarom voor de hand dat zij het voortouw nemen bij het vaststellen van de bredewelvaartsopgaven en hoe deze kunnen worden aangepakt (zie Evenhuis et al. 2020). Dit betekent echter niet dat er geen rol is weggelegd voor het Rijk bij regiospecifiek bredewelvaartsbeleid. Gegeven de bestaande verdeling van bevoegdheden en financiële verhoudingen tussen bestuurslagen in Nederland, is naast inzet van (verschillende) decentrale overheden vaak ook inzet van het Rijk nodig bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio (zie Evenhuis et al. 2020).

Het Rijk kan zich beperken tot het nemen van de systeemverantwoordelijkheid die het heeft voor het overheidsbestel en geen eigen beleidsdoelen nastreven (Weterings et al. 2022a). Het Rijk richt zich dan alleen op het in staat stellen van decentrale overheden om de door henzelf vastgestelde doelen te realiseren. In dat geval besluit het Rijk sec op basis van procedurele criteria waar het regionaal bredewelvaartsbeleid ondersteunt. Zo'n inhoudelijke vrijbrief maakt het echter lastig om de rijksinzet te verantwoorden aan de Tweede Kamer. In de praktijk zal het Rijk daarom vaak ook eigen doelen nastreven en op basis van inhoudelijke criteria besluiten waar het bijdraagt aan de aanpak van de regionale opgave. Dit is ook het geval in het Regio Dealbeleid, zo blijkt uit een brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer: "Met de regionale deals en de inzet van de € 950 miljoen wil het kabinet bijdragen aan brede welvaart in Nederland." (Ministerie van LNV 2018a, p. 2).

In deze notitie sluiten wij aan bij de taakverdeling van het Rijk en de decentrale overheden die is gehanteerd bij de uitwerking van het Regio Dealbeleid van het kabinet-Rutte III. Het Rijk vroeg aan regionale partijen om in een voorstel hun opgave aan te geven, waarna het kabinet besloot of het hieraan wilde bijdragen op basis van de inhoudelijke criteria die het heeft omschreven in het afwegingskader dat in de Staatscourant is gepubliceerd. Vervolgens werkten het Rijk en regionale partijen gezamenlijk de geselecteerde regionale voorstellen nader uit tot een Regio Deal, waarbij ook ambities van het Rijk die aansloten bij de regionale opgave werden meegewogen.

## 1.2 Doel- en vraagstelling

In Nederland was bij aanvang van het Regio Dealbeleid nog weinig ervaring opgedaan met het lerend en adaptief inrichten van regiospecifiek rijksbeleid (Schulz et al. 2020). Het gaandeweg verbeteren van beleid gedurende de uitvoering vraagt om een nieuwe manier van werken, die zich niet vanzelfsprekend laat inbedden in de meer gebruikelijke nationale beleidspraktijk, waarin doelen en aanpak gedurende de gehele looptijd grotendeels ongewijzigd blijven. Gezien het belang van lerend en adaptief beleid voor het effectief kunnen bevorderen van de brede welvaart in de regio is voor het Regio Dealbeleid – maar ook voor ander rijksbeleid – een belangrijke vraag wat het vraagt om te komen tot zo'n beleidsopzet.

We beantwoorden in deze notitie de volgende onderzoeksvraag: "Of en hoe is het Regio Dealbeleid op rijksniveau adaptief en lerend ingericht zodat de effectiviteit van beleid voor het bevorderen van brede welvaart in de regio gaandeweg kan worden vergroot?" Om deze vraag te beantwoorden, beschrijven we eerst hoe regiospecifiek rijksbeleid zo kan worden ingericht dat rijksactoren gaandeweg leren over de regionale problematiek én op basis daarvan beleid tussentijds bijsturen om zo de effectiviteit daarvan te vergroten. Vervolgens bieden we nader inzicht in waar oog voor moet zijn bij het in de praktijk toepassen van die beleidsopzet als het Rijk in de toekomst via een lerend en adaptief beleid (samen met regionale partijen) bredewelvaartsopgaven aan wil pakken. We komen tot die inzichten door de opzet van het rijksbeleid dat volgde uit de door het kabinet Rutte-III beschikbaar gestelde Regio Envelop, later het Regio Dealbeleid genoemd, te vergelijken met de daarvoor beschreven mogelijke inrichting van een lerend en adaptief regiospecifiek rijksbeleid. Wij hebben de opzet van het Regio Dealbeleid onderzocht aan de hand van een groepsinterview met rijksdealmakers en een groepsinterview met rijksambtenaren van de verschillende rijksdepartementen die direct bij het Regio Dealbeleid betrokken zijn.

De inzichten uit deze notitie zijn op de eerste plaats relevant voor rijksambtenaren die nu of in de toekomst betrokken zijn bij het bevorderen van brede welvaart in de regio via regiospecifiek



rijksbeleid. Dat kan zowel via Regio Deals als op andere manieren. Daarnaast is deze notitie ook relevant voor rijksambtenaren die betrokken zijn bij ander regiospecifiek rijksbeleid. Het komen tot adaptief en lerend regiospecifiek rijksbeleid is namelijk niet alleen van belang bij het bevorderen van de regionale brede welvaart, maar voor alle beleid gericht op het oplossen van complexe maatschappelijke opgaven waarbij op voorhand niet zondermeer vast te stellen is welke beleidsaanpak passend is (Van der Steen et al. 2018).

## 1.3 Afbakening

In deze notitie richten we ons op de ruimte voor adaptief en lerend beleid die rijksactoren hebben binnen het Regio Dealbeleid dat is gebaseerd op de Regio Envelop van het kabinet-Rutte III. We kijken naar de mogelijkheden die rijksactoren hebben om gedurende de beleidsuitvoering van het Regio Dealbeleid bij te sturen op de door het Rijk ingezette acties op basis van tussentijds opgedane ervaringen over welke van die acties al dan niet werken om de brede welvaart in regio's te bevorderen. We kijken in deze notitie niet naar de ruimte die regionale partijen hebben om bij te sturen op hun acties binnen de afzonderlijke Regio Deals. Deze is in de eerder verschenen PBL-notitie 'Ruimte geven aan adaptief en lerend bredewelvaartsbeleid: lessen uit de beleidspraktijk binnen Regio Deals' beschreven (zie Verwoerd et al. 2022). Ook het eventueel opbouwen van relevante lessen buiten het Regio Dealbeleid, bijvoorbeeld binnen ander regiospecifiek rijksbeleid, laten we buiten beschouwing.

Het in deze notitie beschreven onderzoek is niet bedoeld als een evaluatie van de rijksinzet binnen het Regio Dealbeleid, maar gericht op het via praktijkervaringen komen tot aanknopingspunten voor wat te behouden en wat te verbeteren in toekomstig beleid. Hoewel het Rijk bij aanvang van het Regio Dealbeleid heeft erkend dat het van belang is om meer kennis over brede welvaart te ontwikkelen en om de voortgang van het Regio Dealbeleid zowel op rijksniveau als van de afzonderlijke Regio Deals tussentijds vast te stellen, is een adaptieve en lerende inrichting van beleid geen expliciet uitgangspunt van het Regio Dealbeleid. Ook beschikte het Rijk bij het uitwerken van de beleidsaanpak niet over de door ons in hoofdstuk 2 van deze notitie geschetste mogelijke invulling van lerend en adaptief regiospecifiek beleid. Die invulling is bovendien slechts één van de manieren waarop regiospecifiek rijksbeleid adaptief en lerend ingericht kan worden. Deze beleidsopzet wordt in deze notitie daarom enkel gebruikt als richtlijn, niet als blauwdruk.

## 1.4 Onderzoeksdesign- en methoden

De in deze notitie gepresenteerde inzichten, zijn gebaseerd op twee groepsinterviews. Tijdens het eerste groepsinterview (dd. mei 2021) is met vier rijksdealmakers van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en één rijksdealmaker van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gesproken. De rijksdealmakers zijn het eerste aanspreekpunt bij het Rijk voor regionale partijen in de Regio Deal, en zijn door hun rol op het snijvlak van het Rijk en regionale partijen goed op de hoogte van de beleidspraktijk en eventuele problemen bij de rijksinzet. In september 2021 is vervolgens een groepsinterview gehouden met vijf vertegenwoordigers van vakdepartementen (IenW, OCW, J&V, SWZ en VWS) die bij het Regio Dealbeleid betrokken zijn, drie rijksdealmakers van het ministerie van LNV, en één rijksdealmaker van het ministerie van BZK. De door ons geïnterviewde vertegenwoordigers van de vakdepartementen coördineren de bijdrage die vanuit hun departement wordt geleverd aan de Regio Deals die mede door dat departement ondertekend zijn. Deze rijksambtenaren hebben zodoende zicht op het verloop van de rijksinzet

binnen Regio Deals en of de door hen of anderen gesignaleerde verbeteringen in de rijksinzet ook doorgevoerd konden worden. Door groepsgewijs met de rijksdealmakers en vertegenwoordigers van vakdepartementen in gesprek te gaan, kunnen zij op elkaars inzichten en ervaringen reageren. Dit biedt snel duidelijkheid in of er sprake is van gedeelde of juist tegengestelde beelden of ervaringen.

Met de rijksdealmakers is stilgestaan bij hun taken en verantwoordelijkheden, hun onderlinge interactie met betrekking tot het uitwisselen van ervaringen en voorliggende uitdagingen, en het belangrijkste advies dat zij aan een nieuwe rijksdealmaker mee zouden willen geven. In het tweede groepsinterview is gesproken over de rolverdeling tussen de vakdepartementen, hoe de vakdepartementen al dan niet van elkaar leren, en hoe tussentijds opgedane lessen al dan niet geborgd worden. Tot slot is ingegaan op welk advies de aanwezigen een collega die werkt aan een interdepartementaal en interbestuurlijk programma zoals het Regio Dealbeleid mee zouden willen geven. Van beide groepsinterviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter controle zijn voorgelegd aan de gesprekspartners.

Naast de groepsinterviews zijn ten behoeve van dit onderzoek verschillende documenten geanalyseerd, waaruit af te leiden is hoe het Regio Dealbeleid is opgezet, hoe de rijksinzet in de praktijk verloopt, en of en waarom deze tussentijds is aangepast. Daar leiden wij vervolgens uit af of het Regio Dealbeleid adaptief en lerend is. De documenten betreffen Kamerbrieven over het Regio Dealbeleid, Dealtteksten die door de minister van LNV aan de Tweede Kamer zijn verstrekt, de jaarlijkse voortgangsrapportages van zowel individuele Regio Deals als het Regio Dealbeleid, het verslag van een interdepartementaal overleg waarin is gereflecteerd op het verloop van de toekenningsprocedure bij de tweede tranche Regio Deals en wat dit betekent voor die procedure bij de derde tranche, en de tussentijdse evaluatie van de systematiek van aanvraag en beoordeling die op verzoek van het ministerie van LNV is uitgevoerd door Lysias Advies (2020). Tot slot is een conceptversie van deze notitie voorgelegd aan zowel het Regio Portefeuilleteam van het ministerie van LNV als aan het zogenoemde contactpersonenoverleg, waarin de verschillende door ons gesproken rijksambtenaren zitting hebben. Hun opmerkingen op feitelijke onjuistheden zijn verwerkt alvorens deze notitie gepubliceerd werd.

## 2 Een adaptieve en lerende inrichting van regiospecifiek rijksbeleid

Ten behoeve van onze analyse van de adaptieve en lerende inrichting van het Regio Dealbeleid op rijksniveau beschrijven we in dit hoofdstuk eerst hoe een adaptieve en lerende inrichting van regio-specifiek rijksbeleid eruit zou *kunnen* zien. Voor deze conceptualisering bouwen we voort op de eerder verschenen PBL-studie ‘Verkennen waar wat werkt’ (Weterings & Verwoerd 2020), waarin een mogelijke invulling is beschreven van een adaptieve en lerende inrichting van beleid op regionaal niveau. We beschrijven eerst de kenmerken van een adaptief ingericht beleidsproces en zetten daarna uiteen hoe het beleidsproces van regiospecifiek rijksbeleid lerend kan worden opgezet. We gaan ervan uit dat beleid is opgezet als een beleids*programma*, omdat beleid gericht op complexe opgaven steeds vaker zo’n opzet kent (zo ook de Regio Deals).

### 2.1 Een adaptieve inrichting

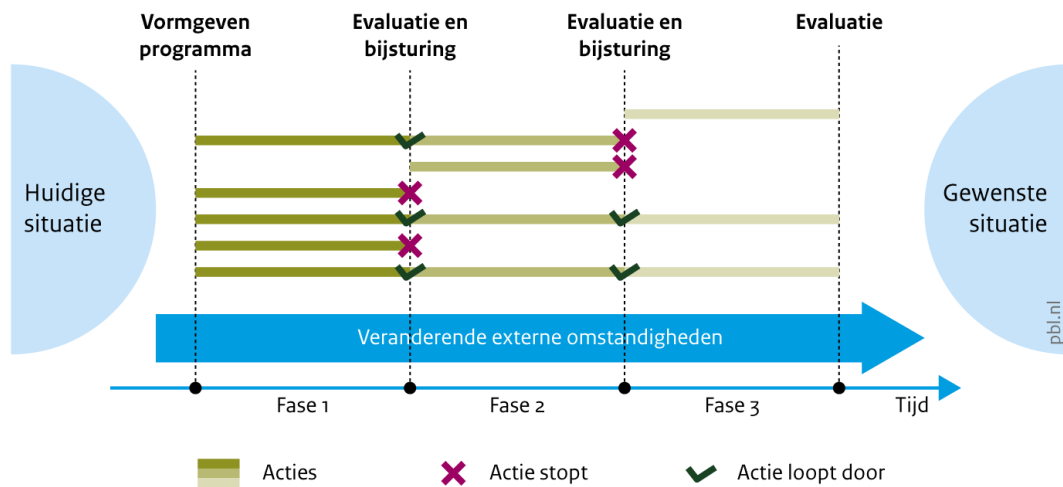
Een adaptieve beleidsaanpak biedt ruimte om beleid tussentijds te kunnen bijsturen om zo in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden of nieuwe inzichten in wat de regionale problematiek eigenlijk veroorzaakt of hoe deze kan worden aangepakt (Walker et al. 2013; Weterings en Verwoerd 2020). Dit vraagt om flexibiliteit in het beleidsproces.

Dit kan bijvoorbeeld via een gefaseerd ingericht beleidsproces waarbij beleidsdoelen, de aanpak en de budgettering daarvan niet voor de gehele beleidsperiode worden vastgelegd, maar gefaseerd worden bepaald en uitgevoerd. Voor een adaptieve beleidsaanpak is het van belang dat daarnaast tussen elke fase de tijd wordt genomen voor tussentijdse reflectie op het verloop van beleid tot dan toe en stil te staan bij eventuele veranderingen in omstandigheden. Op basis van die reflectie kan vervolgens worden bepaald of bijsturing van beleid in de volgende fase nodig is, en zo ja, in welk opzicht. Deze momenten fungeren dus als *checks and balances* in het beleidsproces: als ijkpunten waarop herbezinning van beleid plaatsvindt. Het is van belang om dit soort momenten vooraf in te bouwen in het beleidsproces, omdat als beleid eenmaal loopt het vaak lastig is alsnog de ruimte te nemen voor tussentijdse reflectie op de voortgang en het heroverwegen van de insteek van vervolgbeleid.

Figuur 1 geeft een schematische weergave van hoe zo’n adaptieve beleidsopzet eruit kan zien. Beleid wordt vormgegeven als een anticipatieproces met vooraf ingebouwde momenten voor tussentijdse evaluatie en, indien nodig geacht, bijsturing van het beleidsprogramma.

Figuur 1.

### Adaptief ingericht beleidsproces



Bron: PBL

## 2.2 Een lerende inrichting

Een adaptief ingericht beleidsproces is een noodzakelijke voorwaarde voor lerend beleid, maar geen voldoende voorwaarde. Voor lerend beleid is het ook noodzakelijk dat er in elke beleidsfase (zoals weergegeven in figuur 1) inzichten worden opgebouwd over de effectiviteit van beleid om op basis daarvan te kunnen beslissen of bijsturen van beleid nodig is om uiteindelijk de gewenste verandering te realiseren. Het beleidsproces dient dus naast adaptief ook *lerend* te worden ingericht.

Aan de hand van figuur 2 beschrijven we voor één beleidsfase hoe een lerend ingericht beleidsproces bij regiospecifiek rijksbeleid eruit kan zien. We onderscheiden een vijftal stappen in het beleidsproces, die verlopen langs de lijn van beleidsvorming, beleidsuitvoering en reflectie. Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, gaan we ervan uit dat het Rijk regiospecifiek beleid voert samen met decentrale overheden. De kleuren geven aan waar in het lerend beleidsproces alleen het Rijk aan zet is (blauw), en waar het Rijk en decentrale overheden gezamenlijk optrekken (groen).

De pijlen onderaan de figuur geven aan op welke punten beleid in de volgende fase kan worden bijgestuurd als uit de reflectie in stap 5 op het verloop van beleid blijkt dat dit nodig is. Als in stap 5 wordt besloten om de programma-ambitie bij te stellen, dan start beleid in de volgende fase weer bij stap 1 (pijl a); is het alleen nodig om de programma-aanpak of het instrument aan te passen, dan bij stap 2 (pijl b). Als er geen aanpassingen in de eerder vastgestelde ambitie en aanpak nodig zijn, dan beperkt het bijsturen van beleid zich tot het heroverwegen van de uitvoering van de aanpak in stap 3 of 4 (pijl c en d). Tot slot kan ook uit de reflectie in stap 5 naar voren komen dat het zinvol is om de binnen het beleidsprogramma opgedane inzichten te benutten om de effectiviteit van ander beleid binnen het Rijk te vergroten (pijl e).

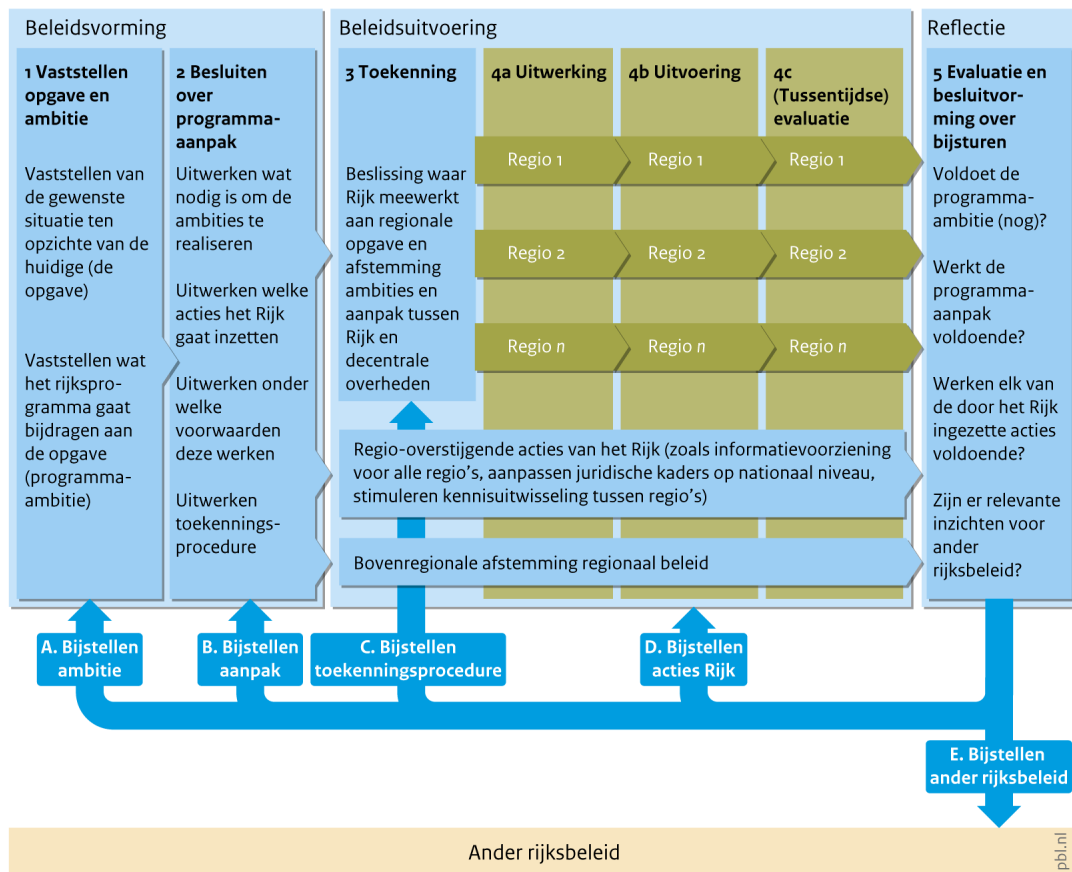
Gedurende de totale beleidsperiode worden de vijf stappen meermaals doorlopen met steeds na afloop van elke fase een reflectie op de in die fase opgedane inzichten en keuzes gericht op het aanscherpen van beleid in de volgende fase. In de praktijk kan dit proces ook minder lineair

verlopen dan de figuur suggereert, en kan er ook op wisselende momenten worden gereflecteerd op verschillende acties. We bespreken hier bewust elke stap achtereenvolgens om een helder overzicht te geven van wat in elke stap nodig is, waar op wordt gereflecteerd en op welke delen van het beleidsproces die reflectie kan vragen om bijsturing van beleid.

Ook is in de praktijk de relevantie van een stap en de tijd die daaraan wordt besteed variabel. Wanneer beleid net is gestart, is het aannemelijk dat er relatief meer tijd wordt besteed aan de beleidsvorming en het doorlopen van de eerste twee stappen. Zeker bij complexe opgaven kost het bij aanvang van beleid vaak vrij veel tijd voordat alle betrokken bestuurders tot overeenstemming komen over de programma-ambitie en de aanpak. In latere fases hangt de tijd die aan deze stappen wordt besteed af van of en de mate waarin middels de reflectie in stap 5 wordt besloten de programma-ambitie en/of -aanpak bij te stellen.

**Figuur 2.**

**Voorbeeld van lerend ingericht regio-specifiek rijksbeleid**



Bron: PBL

**2.2.1 Stap 1 – formuleren van de programma-ambitie**

In stap 1 en 2 wordt beleid vormgegeven door de beleidstheorie uit te werken. De beleidstheorie bestaat uit het beeld van de opgave, de ambitie van het beleidsprogramma en de verwachtingen over hoe de voorgenoemde acties binnen het programma naar verwachting bijdragen aan het realiseren van die ambitie. In een klassiek, lineair beleidsproces wordt de beleidstheorie vastgesteld in de beginfase van het beleid en niet meer gewijzigd. In lerend en adaptief beleid worden de

veronderstellingen over de opgave, ambitie en werking juist steeds gedurende de uitvoering bijgesteld op basis van de nieuw verworven inzichten of als gewijzigde externe omstandigheden daarom vragen. De beleidstheorie is dus dynamisch. Zoals we in dit hoofdstuk toelichten, vormt deze een belangrijk middel in lerend beleid om de zoektocht naar hoe de situatie in de gewenste richting kan worden veranderd te structureren (zie Weterings & Verwoerd 2020).

In stap 1 wordt uitgewerkt hoe de huidige situatie afwijkt van de door de bestuurders van het Rijk gewenste situatie in brede welvaart en wat dit verschil naar verwachting veroorzaakt (de opgave). Vervolgens kunnen de rijksbestuurders vaststellen welke verandering zij via beleid willen realiseren (de beleidsprogramma-ambitie).

Zoals is toegelicht in hoofdstuk 1, is het uitgangspunt van deze notitie dat het Rijk en regionale partijen gezamenlijk regiospecifiek bredewelvaartsbeleid voeren en dat regionale partijen het voortouw nemen bij het identificeren van de opgave, omdat zij meer kennis hebben van de regionale situatie. Dit betekent echter niet dat het Rijk geen eigen ambitie of streefbeeld heeft. Het Rijk moet immers besluiten aan welke regionale opgave het een bijdrage wil leveren en hoe die bijdrage eruit ziet. In beleid waarin het Rijk en regionale partijen gezamenlijk opgaven in de regio aanpakken, zoals het Regio Dealbeleid, is dus naast een beeld van de gewenste situatie op regionaal niveau ook duidelijkheid over het streefbeeld van het Rijk nodig. In kader 1 lichten we nader toe wat dit streefbeeld kan zijn en voor welke afwegingen bestuurders van het Rijk staan.

### **1. Ambitie en afwegingen op rijksniveau in regiospecifiek bredewelvaartsbeleid**

Op hoofdlijnen kan het Rijk drie type ambities nastreven: 1) het bevorderen van de brede welvaart in de regio, ongeacht wat dit betekent voor de brede welvaart op nationaal niveau; 2) het bevorderen van de brede welvaart op nationaal niveau, waarbij de totale brede welvaart van Nederland dus toeneemt; 3) het verminderen van regionale verschillen in brede welvaart binnen Nederland.

Bij elk van de drie ambities, zullen de bestuurders van het Rijk in een regiospecifiek beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief ook moeten besluiten of het bevorderen van de brede welvaart in de geselecteerde regio's ten koste mag gaan van de brede welvaart in andere regio's. Regio's zijn geen geïsoleerde eenheden, maar via allerlei relaties met elkaar verbonden. Hierdoor kan het bevorderen van de brede welvaart in een regio ook gevolgen hebben voor de situatie in andere regio's. Ook kan regionaal beleid leiden tot verschuivingen tussen regio's in de omstandigheden die van invloed zijn op aspecten van brede welvaart. Zo kan het aanpakken van ondermijning in de ene regio leiden tot een verschuiving van criminele activiteiten naar andere regio's, of het aantrekken van technisch talent vanuit de Regio Deal Twente ten koste gaan van het aanbod in andere regio's, zeker aangezien er een nationaal tekort aan technici is. Eén van de principes van beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief is dat er oog is voor de gevolgen van het bevorderen van de brede welvaart 'hier' op de brede welvaart 'elders', zowel in andere Nederlandse regio's als in het buitenland (Stiglitz et al. 2009; Evenhuis et al. 2020). Omdat het gaat om interregionale effecten, is dit een taak voor het Rijk. De bestuurders van het Rijk zullen moeten besluiten welke negatieve interregionale effecten aanvaardbaar zijn, en daarmee of bovenregionale afstemming van regionaal beleid gewenst is.

Streeft het Rijk naar het bevorderen van de brede welvaart op nationaal niveau dan is een aanvullende vraag voor de bestuurders op rijksniveau in welke mate dit mag leiden tot grotere regionale verschillen in brede welvaart. Een toename van de brede welvaart op nationaal niveau betekent niet automatisch dat de brede welvaart in alle regio's (evenveel) stijgt. Als de nationale brede

welvaart wordt bevorderd door het verder versterken van de brede welvaart in die regio's waar deze al goed is ontwikkeld, dan kan dat betekenen dat de brede welvaart in andere regio's er op achteruit gaat, bijvoorbeeld door een verschraling van het aanbod van voorzieningen daar. Zolang die afname niet groter is dan de toename in andere regio's, stijgt de brede welvaart op nationaal niveau.

Het is van belang dat bestuurders van het Rijk expliciet maken wat de ambitie van het Rijk is en hoe wordt omgegaan met de aanvullende afwegingen die in kader 1 zijn beschreven. Welke ambitie het Rijk heeft, kan van invloed zijn op in welke regio's het Rijk bijdraagt aan het bevorderen van de brede welvaart. Zo zal het streven naar het verminderen van regionale verschillen in brede welvaart vaak betekenen dat het Rijk regio's ondersteunt waar de brede welvaart – op de aspecten die het Rijk van belang vindt – achterblijft. Het alternatief is de brede welvaart te verlagen in de regio's waar deze hoog is, maar daar zal in de praktijk niet snel voor worden gekozen. Voor het bevorderen van de brede welvaart op nationaal niveau kan het juist effectief zijn om regio's te ondersteunen waar deze al goed ontwikkeld is. Duidelijkheid over het standpunt van bestuurders op de twee genoemde afwegingen is van belang, omdat deze de mogelijkheden voor beleid in de verschillende regio's beïnvloeden. De keuzes op rijksniveau vormen dus het kader voor de uitwerking van beleid op regionaal niveau.

In lerend beleid is de beleidsambitie *voorlopig* van aard: het gedurende de beleidsperiode kunnen bijstellen van de beleidsambitie op basis van voortschrijdend inzicht behoort nadrukkelijk tot de mogelijkheden van lerend beleid. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn als blijkt dat regionaal beleid ongewenste (interregionale) effecten heeft die bij aanvang niet waren voorzien, maar ook als een verandering in omstandigheden vraagt om het bijstellen van de prioriteiten binnen het rijksbeleid.

Het is wel van belang dat per fase de beleidsambitie van het Rijk expliciet wordt gemaakt en voldoende concreet is. Alleen als duidelijk is wat, waar en voor wie wordt nagestreefd is het mogelijk om gedurende de uitvoering vinger aan de pols te houden of de in gang gezette beleidsacties daar aan bijdragen. Ambigue ambities, zowel op regionaal als op rijksniveau, belemmeren het vermogen om systematisch te leren over hoe de gewenste situatie uiteindelijk kan worden gerealiseerd. Voor een nadere toelichting op wat nodig is om de gewenste situatie en programma-ambitie af te bakken, zie Evenhuis et al. (2020) en Weterings et al. (2022b).

### 2.2.2 Stap 2 – formuleren van de programma-aanpak

In *stap 2* wordt besloten welke acties het Rijk inzet om de verandering die het beoogt in brede welvaart in de regio en/of op nationaal niveau te realiseren. Lerend beleid is vooral van belang als niet (volledig) kan worden overzien wat het achterblijven van de huidige situatie bij de gewenste situatie veroorzaakt of hoe dit verschil kan worden overbrugd. Het is dus bij aanvang niet met zekerheid te zeggen welke inzet vanuit het Rijk nodig is om de gewenste situatie te realiseren. Niettemin is er vaak wel al enige kennis beschikbaar, bijvoorbeeld door eerdere beleidservaringen of studies van de regionale situatie of relaties tussen regio's. In lerend beleid wordt op basis van die kennis besloten welke acties naar verwachting nodig zijn om de gewenste situatie te realiseren. Dit betekent wel dat, net als de programma-ambitie, ook de aanpak in lerend beleid voorlopig van aard is en het dus van belang is dat indien nodig deze gaandeweg kan worden bijgesteld.

#### **Besluiten welke acties het Rijk inzet**

Welke acties het Rijk onderneemt, hangt af van de programma-ambitie. Het Rijk zal moeten besluiten wat voor bijdrage het wil leveren aan de aanpak van de regionale opgaven, in aanvulling op de inzet van de decentrale overheden. Het Rijk beschikt over verschillende soorten instrumenten die het daarvoor kan benutten, zoals de inzet van financiële middelen, het voorzien in informatie of de inzet van wet- en regelgeving. Het Rijk kan een regiospecifieke bijdrage leveren, maar ook bijdragen aan de aanpak van regionale opgaven via regio-overstijgende acties. Zo kan Rijk voorzien in kennis en informatie over alle regio's om zo de regionale situatie in nationaal perspectief te kunnen plaatsen of wet- en regelgeving op nationaal niveau aanpassen. Ook kan het Rijk de uitwisseling van kennis en ervaring tussen regio's stimuleren. Zeker als het Rijk actief bijdraagt aan regionaal beleid, heeft het als enige partij zicht op wat in alle andere regio's gebeurt en daarmee wie van elkaar kan leren. Door van elkaar te leren, kunnen regio's sneller komen tot een oplossing van de opgave in de eigen regio.

Als het Rijk bij stap 1 heeft besloten dat bovenregionale afstemming van regionaal beleid gewenst is, dan zal het in deze stap ook moeten besluiten welke acties nodig zijn om het Rijk in staat te stellen hierop te acteren. Het Rijk kan bijvoorbeeld regels opstellen waar regionaal beleid aan moet voldoen en die vervolgens handhaven.

Als er nog veel onbekend is over de oorzaak van de problematiek en daarmee hoe deze kan worden aangepakt of als de aanpak om grootschalige investeringen vraagt, kan het Rijk besluiten beleid eerst te richten op het nader verkennen van de problematiek en mogelijke aanpak daarvan. Dit kan bijvoorbeeld door op kleine schaal de werking te verkennen van verschillende mogelijke acties (van het Rijk alleen of van Rijk en regio gezamenlijk) in zogenoemde 'pilots', 'proeftuinen' of 'living labs' (zie ook Potjer 2019). Het primaire doel van beleid is in deze beleidsfase dan niet het realiseren van de gewenste verandering in de regionale of nationale situatie, maar leren over de oorzaak en mogelijke aanpak van de problematiek. Als deze verkennende fase is afgerond en er voldoende kennis is opgebouwd, dan kan in de volgende fase gestart worden met het aanpakken van de opgave. Dat kan een aanpak in diezelfde regio betreffen, maar ook in andere regio's met vergelijkbare problematiek of op nationale schaal. Bij zo'n opzet zal het Rijk in stap 2 moeten besluiten met welke acties het gaat experimenteren én wat ervoor nodig is om te zorgen dat de in de experimenten opgedane inzichten ook kunnen worden benut in vervolgebied.

### ***Beslissen over de criteria en vorm van de bijdrage van het Rijk***

Naast het type inzet, staat het Rijk in stap 2 ook voor de keuze hoe en op basis waarvan het de rijksinzet verdeelt over de regio's. Het Rijk kan in alle regio's een bijdrage leveren of zijn bijdrage beperken tot enkele regio's. Ook kan de mate waarin het Rijk bijdraagt in elke (geselecteerde) regio variëren. Het Rijk zal een toekenningsprocedure moeten uitwerken die aangeeft op basis van welke criteria regio's in aanmerking komen voor een bijdrage vanuit het Rijk, hoe die bijdrage wordt verdeeld onder regio's en waar de bijdrage van het Rijk uit (kan) bestaan. Als het Rijk heeft besloten dat bovenregionale afstemming gewenst is, dan zal het ook criteria moeten formuleren die aangeven welke mogelijke verschuivingen tussen regio's (bijvoorbeeld in criminele activiteiten of technisch talent) of verandering in regionale verschillen als gevolg van regionaal beleid niet aanvaardbaar zijn voor het Rijk. Is het rijksbeleid gericht op het nader verkennen van de problematiek en aanpak, dan zal het Rijk moeten aangeven aan welke criteria regio's moeten voldoen, willen ze in aanmerking komen als 'experimenteer-gebied'.

Tot slot zal het Rijk in deze stap nog moeten besluiten hoe het de samenwerking met de decentrale overheden vormgeeft. Het is van belang dat de verschillende bestuurslagen afspraken maken over



wie welke taken uitvoert en wie waarvoor verantwoordelijk is, zodat de partijen weten wat ze van elkaar kunnen verwachten (zie ook ROB 2021). Ook zal moeten worden besloten op welke wijze de samenwerking wordt georganiseerd. Als het Rijk heeft besloten om ook coördinerende taken op zich te nemen – zoals het stimuleren van kennisuitwisseling, bovenregionale informatievoorziening of bovenregionale afstemming van regionaal beleid – zal het ook daarvoor moeten besluiten hoe dit wordt georganiseerd.

### **Expliciet maken van de verwachte effecten van elke rijksactie**

Het is van belang dat het Rijk in deze fase voor elke voorgenomen actie uitwerkt onder welke voorwaarden deze bijdraagt aan het realiseren van de door het Rijk gewenste verandering in brede welvaart. Anders gezegd, welke veranderingen zijn als gevolg van elke actie nodig om te komen van de huidige situatie tot de gewenste situatie? Deze verwachtingen vormen samen met de ambitie de beleidstheorie.

Het uitwerken van onder welke voorwaarden een beleidsactie bijdraagt is altijd van belang, maar extra relevant in lerend beleid. Het laat zien waar gedurende de uitvoering oog voor moet zijn om al nog voor het beleid is afgerond te kunnen stellen of de actie in de praktijk ook werkt zoals vooraf verwacht (zie Weterings et al. 2021 voor een voorbeeld en nadere toelichting). Het gaat daarbij nadrukkelijk om meer dan alleen hoeveel capaciteit of middelen zijn verstrekt. Dit zijn wel eerste voorwaarden om het gewenste effect te realiseren, maar het is daarmee nog niet gezegd dat beleid een dusdanig effect heeft dat uiteindelijk de gewenste eindsituatie wordt bereikt. Hoeveel subsidie inwoners hebben ontvangen om hun woning te isoleren, zegt bijvoorbeeld weinig over of die subsidie toereikend was om de woning dusdanig te isoleren dat hun energieverbruik afneemt. Het is van belang om deze verwachtingen niet alleen uit te werken voor elke actie afzonderlijk, maar voor alle voorgenomen acties samen. Dit laat zien hoe actie met elkaar samenhangen (wat moet eerst?). Ook zorgt het voor beter begrip bij de betrokken partijen over hoe de actie waar zij verantwoordelijk voor zijn past in het programma en waarom bepaalde keuzes in het programma zijn gemaakt.

### **2.2.3 Stap 3 – toepassing van de toekenningsprocedure**

De eerste stap in de uitvoering bestaat uit het uitvoeren van de in stap 2 vastgestelde toekenningsprocedure. Het Rijk beslist dus aan de hand van de vastgestelde criteria aan welke regionale opgaven het gaat bijdragen en per regio waar die bijdrage uit bestaat. Als het Rijk en decentrale overheden gezamenlijk opgaven aanpakken, dan is onderdeel van dit proces dat de bestuurders van het Rijk en decentrale overheden de nationale en regionale belangen op elkaar afstemmen. Nationale en regionale belangen hoeven immers niet altijd overeen te komen. Ook zullen zij tot overeenstemming moeten komen welke bijdrage ieder levert om de gezamenlijke ambitie voor de regio te realiseren. Is gekozen voor beleid waarin de problematiek en verschillende beleidsopties eerst nader worden verkend, dan zullen het Rijk en decentrale overheden tot overeenstemming moeten komen over met welke acties wordt geëxperimenteerd in de regio.

Als het Rijk heeft besloten dat bovenregionale afstemming tussen regio's gewenst is, dan bestaat deze stap ook uit het in de praktijk brengen van de door het Rijk opgestelde kaders voor regionaal beleid. Dit kan betekenen dat het Rijk bepaalde acties van decentrale overheden niet zal financieren, stimuleren of toestaan als deze naar verwachting ongewenste gevolgen hebben voor de brede welvaart in andere regio's of leiden tot een toename van de regionale verschillen in brede welvaart.

Voor lerend beleid is het van belang dat het Rijk gedurende de uitvoering bijhoudt hoe de toekenningsprocedure verloopt en of de eventuele bovenregionale afstemming van regionaal beleid ook

werkt zoals vooraf verwacht. De ervaringen en inzichten die het Rijk opdoet in deze fase vormen de basis voor de reflectie in stap 5 of het noodzakelijk is om in de volgende beleidsfase de toekenningprocedure of de bovenregionale afstemming bij te stellen.

#### 2.2.4 Stap 4 – uitvoering van de aanpak

Zodra de toekenningprocedure is afgerond, start de uitvoering op regionaal niveau. Afhankelijk van de ambitie en de gekozen aanpak betekent dit verschillende zaken voor het Rijk. Het Rijk levert in elk geval zijn bijdrage aan de aanpak van de regionale opgaven in aanvulling op de bijdrage van de decentrale overheden. Die bijdrage vindt plaats in een aantal stappen. In stap 4a wordt de bijdrage van het Rijk in elk van de geselecteerde regio's nader uitgewerkt tot concrete acties (zoals het bieden van experimenteerruimte in wet- en regelgeving) en afgestemd op de acties die regionale partijen leveren. Tijdens stap 4b voert het Rijk de voorgenomen acties in elke regio uit. Afhankelijk van de actie gebeurt dat parallel aan de acties van regionale partijen of in samenwerking met die partijen. En in stap 4c wordt door alle bij de regionale aanpak betrokken partijen stilgestaan bij het verloop van de uitvoering van al hun acties.

Waar de uitvoering verder uit bestaat, hangt af van de ambitie en aanpak die het Rijk heeft geformuleerd in stap 1 en 2. Het kan gaan om het in gang zetten van de vastgestelde regio-overstijgend acties (zoals het stimuleren van kennisuitwisseling tussen regio's), het voortzetten van de acties voor de gewenste bovenregionale afstemming van regionaal beleid, of het experimenteren met verschillende mogelijke beleidsopties in de daarvoor geselecteerde regio's.

Om in stap 5 te kunnen reflecteren op de effectiviteit van de rijksinzet, is het van belang dat het Rijk in deze fase voor *alle* door het Rijk in gang gezette acties bijhoudt of deze in de praktijk ook zo werken als bij aanvang werd verwacht. In stap 2 heeft het Rijk uitgewerkt onder welke voorwaarden deze acties bijdragen aan het realiseren van de door het Rijk gewenste verandering in de regionale of nationale situatie. In deze stap wordt bijgehouden of de acties ook daadwerkelijk de verwachte veranderingen teweegbrengen. Voor het vaststellen van de effectiviteit van de ingezette rijksactie(s) is het niet per se noodzakelijk om te wachten tot elke actie volledig is afgerond of tot het effect van de actie op de brede welvaart volledig zichtbaar is. Bij veel acties is het mogelijk om al vroegtijdig te zien of deze de juiste route zijn richting de op langere termijn gewenste situatie (zie Weterings et al. 2021). Als het effect van één van de rijksacties anders loopt dan verwacht, is het van belang om te achterhalen hoe dat komt. Dit biedt inzicht in wat de opgave wél veroorzaakt en daarmee belangrijke aanknopingspunten voor waar in de volgende fase bijsturing nodig is.

Afhankelijk van de door het Rijk geformuleerde ambitie en aanpak kan de monitoring van de effectiviteit van de rijksinzet zich richten op de volgende zaken:

1. voor alle regiospecifieke rijksacties, al dan niet in combinatie met de acties van regionale partijen, of deze voldoende zijn om de voor de regio gewenste situatie te realiseren;
2. voor alle regio-overstijgende acties of deze bijdragen aan het realiseren van de door het Rijk gewenste verandering in brede welvaart, als het Rijk dit soort acties als onderdeel van zijn bijdrage heeft geformuleerd in stap 2;
3. voor alle acties gericht op bovenregionale afstemming van regionaal beleid of deze inderdaad bijdragen aan het voorkomen van de ongewenste interregionale effecten of verandering in regionale verschillen, als het Rijk in stap 1 heeft besloten dit soort effecten niet wenselijk te vinden; en

4. of de verkenning en of experimenten die het Rijk in gang heeft gezet bijdragen aan een beter begrip van de oorzaak van de problematiek of hoe deze aan te pakken via rijksbeleid, als het Rijk in stap 2 heeft besloten dit soort experimenten in te zetten.

## 2.2.5 Stap 5 – evaluatie en bijsturen

De laatste stap in lerend beleid bestaat allereerst uit reflectie op alle gedurende de uitvoering opgedane inzichten over hoe de acties van het Rijk hebben bijgedragen aan het realiseren van de rijksambitie. Daarnaast wordt in deze stap gereflecteerd op of dit, in combinatie met mogelijke veranderingen in omstandigheden, noopt tot bijsturen van het rijksbeleid in de volgende fase. In deze reflectie staan een aantal vragen centraal.

### ***Voldoet de programma-ambitie nog?***

Mogelijk heeft de uitvoering van de acties van het Rijk en regionale partijen in stap 4 geleid tot onverwachte (neven)effecten of kwam uit de monitoring van de effectiviteit van de acties naar voren dat de oorzaak van de regionale opgaven anders in elkaar steekt dan gedacht. Het kan dan nodig zijn om de programma-ambitie bij te stellen. Ook kan een verandering in externe omstandigheden het Rijk ertoe dwingen tot een andere prioritering in zijn beleid, zoals bijvoorbeeld het geval was bij de uitbraak van de coronapandemie. De achterliggende vraag bij dit deel van de reflectie is: ‘doen we (nog) de goede dingen?’. Als uit de reflectie blijkt dat bijsturen op dit niveau van beleid noodzakelijk is, dan start de beleidsvorming in de volgende fase weer met stap 1 (pijl a).

### ***Werkt de programma-aanpak als geheel voldoende? En de afzonderlijke acties?***

De achterliggende vraag bij deze stap in de reflectie is: ‘doen we de dingen goed, gezien de ambitie, en hoe kan dit beter?’ Dit deel van de reflectie is gericht op de in stap 3 uitgevoerde toekenningsprocedure en de uitvoering van alle ingezette rijksacties in stap 4, en of deze in de praktijk ook werkten zoals vooraf gedacht. Als het Rijk beoogt de brede welvaart alleen in één bepaalde regio te bevorderen, dan is deze reflectie in principe regio-specifiek en vindt deze grotendeels al plaats in stap 4c. Echter, omdat het Rijk partner is in meerdere regio's is, kan het Rijk ook overkoepelend reflecteren op de ervaringen met de rijksacties in de verschillende regio's of op de wijze waarop het Rijk zijn bijdrage in de regio's heeft vormgegeven. Dit kan het Rijk helpen bij het komen tot een effectievere bijdrage aan de aanpak van opgaven in andere regio's.

Als de Rijksinzet ook bestond uit regio-overstijgende acties zoals het bieden van informatie aan alle regio's of het stimuleren van kennisuitwisseling tussen regio's, dan is in stap 5 ook reflectie nodig op hoe deze zijn verlopen. Heeft het Rijk daarnaast acties ondernomen gericht op de bovenregionale afstemming van regionaal beleid, dan vraagt dit om reflectie op of deze voldoende werken om de door het Rijk ongewenste interregionale effecten of verandering in regionale verschillen te voorkomen.

Heeft het Rijk bij stap 2 besloten om eerst op kleine schaal de problematiek of mogelijke oplossingsrichtingen nader te verkennen, dan is de vraag die centraal staat bij de reflectie in stap 5 of er inmiddels voldoende inzicht is in de oorzaak van de problematiek of aanpak daarvan om te starten met de aanpak daarvan op grotere schaal.

Uit deze reflectie kunnen verschillende verbeterpunten voor het vervolg van het beleidsprogramma naar voren komen. Welke punten dat zijn, is van invloed op waar beleid in de volgende fase start. Als wordt geconstateerd dat de aanpak (inclusief de toekenningsprocedure) of de gekozen

instrumenten niet voldoende zijn om de gewenste verandering op regionaal of nationaal niveau te realiseren, dan start beleid in de volgende fase bij stap 2 (pijl b). Het is dan nodig om de aanpak te herzien in lijn met de opgedane inzichten over welke andere of aanvullende acties nodig zijn om de rijksambitie uiteindelijk wel te kunnen realiseren. Dit is bijvoorbeeld nodig als tijdens de uitvoering blijkt dat nationale of Europese wet- en regelgeving of kaders de aanpak van de regionale opgaven in de weg zitten en er daarom in de volgende fase aanvullende regio-overstijgende acties van het Rijk nodig zijn. Of als ondanks de acties die het Rijk heeft ingezet voor bovenregionale afstemming van regionaal beleid er toch sprake was van ongewenste interregionale effecten. Ook als het Rijk voldoende inzichten heeft opgedaan via kleinschalige experimenten, start vervolgbesluit bij stap 2. Het doel van de aanpak verschuift dan van verkennen van de problematiek en mogelijke aanpak naar daadwerkelijk realiseren van de gewenste situatie.

Als de aanpak en gekozen instrumenten wél voldoen, maar de toepassing daarvan in de praktijk kan worden verbeterd dan start de uitwerking van beleid in volgende beleidsfase bij stap 3 (pijl c). Het kan dan gaan om het verbeteren van de wijze waarop de toekenningsprocedure is uitgevoerd, bijvoorbeeld als er sprake is van onduidelijkheid over de criteria of als de organisatie van de procedure moet worden aangepast. Maar ook om het verbeteren van de bijdrage die het Rijk levert in de regio bij de aanpak van de opgaven, of – als dit onderdeel is van de gekozen aanpak – het verbeteren van de wijze waarop regio-overstijgende acties van het Rijk zoals het stimuleren van de kennisuitwisseling tussen regio's of informatievoorziening voor regio's is georganiseerd (pijl d).

In alle gevallen is het van belang dat voorafgaand aan de start van de uitvoering in de volgende beleidsfase de beleidstheorie opnieuw wordt beschouwd en waar nodig wordt aangescherpt. Door de veronderstellingen over de opgave, ambitie en werking van de acties bij te stellen worden alle inzichten die in de voorgaande fase zijn opgebouwd vastgelegd. Ook is het van belang om voor acties die aan het programma worden toegevoegd uit te werken onder welke voorwaarden die bijdragen aan het realiseren van de gewenste situatie. Op deze manier helpt de beleidstheorie bij het systematisch vergroten van de effectiviteit van beleid (Weterings & Verwoerd 2020).

### ***Zijn er relevante inzichten voor ander beleid binnen het Rijk?***

Hoewel dit niet het hoofddoel is van beleid, kan het Rijk via de bijdrage die het levert in dit beleidsprogramma ook inzichten opdoen die relevant zijn voor ander beleid binnen het Rijk (pijl e). De inhoudelijk betrokken rijksdepartementen kunnen bijvoorbeeld tot de conclusie komen dat het type informatie dat zij delen met de geselecteerde regio's ook relevant is voor regio's die geen onderdeel zijn van het beleidsprogramma. Daarnaast kunnen ook lessen over de opzet van de toekenningsprocedure of de wijze van samenwerken tussen het Rijk en decentrale overheden van nut zijn voor de vormgeving van regiospecifiek rijksbeleid op andere beleidsterreinen.

## 3 Opzet van het Regio Dealbeleid op rijksniveau

In dit hoofdstuk beschrijven we of én hoe de opzet van het Regio Dealbeleid het Rijk in staat stelt om tussentijds zicht te krijgen op de effectiviteit van de rijksinzet en om deze bij te sturen. Daarnaast staan we stil bij of het Rijk die mogelijkheden ook heeft benut in de praktijk. Voor we daartoe overgegaan, beschrijven we eerst welke taken het Rijk in het Regio Dealbeleid vervult. Zoals in Hoofdstuk 2 is toegelicht, is dit van invloed op welke acties het Rijk onderneemt en daarmee waarover in lerend beleid kennis moet worden opgebouwd en eventueel op wordt bijgestuurd.

### 3.1 Taken van het Rijk

In het Regio Dealbeleid heeft het Rijk drie taken op zich genomen. Allereerst bepaalt het Rijk aan welke regionale opgaven het een bijdrage levert en daarmee aan welke regio's een Regio Deal wordt toegekend (toekenningsprocedure). Vervolgens werkt het Rijk mee aan de aanpak van die regionale opgaven. Dit gebeurt op twee manieren: via acties die specifiek zijn voor de afzonderlijke Regio Deals en via regio-overstijgende acties. In het vervolg van deze paragraaf wordt nader ingegaan op deze drie taken.

#### 3.1.1 Toekenningsprocedure

In het Regeerakkoord van kabinet Rutte-III (2017) is budget aangekondigd voor de aanpak van regionale opgaven; de zogenoemde Regio Envelop. Dat budget is in een zogenoemde startnota in de maanden daarna voor de jaren 2018 tot en met 2022 vastgesteld op € 950 miljoen (Ministerie van Financiën 2017). In de kamerbrief van 20 februari 2018 is aangegeven dat het kabinet heeft besloten om dit budget in te zetten via Regio Deals, omdat regio's wat het Rijk betreft primair zelf aan de lat staan om hun regionale opgaven aan te pakken, maar er gezien de aard van de problematiek wel kansen zijn om de "agenda's van Rijk en regio met elkaar te verbinden" (Ministerie van LNV 2018a, p. 2). Regio's konden voorstellen indienen om aanspraak te maken op een deel van het beschikbare budget en een inhoudelijke bijdrage van het Rijk aan de aanpak van de opgave in hun regio. Met welke regio's het Rijk een Regio Deal sloot, werd bepaald door de minister van LNV in overleg met het ministerie van BZK, na besluitvorming binnen het kabinet. Dit gebeurde middels een toekenningsprocedure op basis van een afwegingskader dat bij de uitvraag werd gepubliceerd in de Staatscourant.

In de aankondiging van de opzet van het Regio Dealbeleid dat volgde uit de Regio Envelop heeft de minister van LNV aangegeven dat het kabinet (en dus het Regio Dealbeleid) er is voor heel Nederland; voor zowel stedelijke regio's als landelijk gebied (Ministerie van LNV 2018a). Zij heeft bij de toekenning van Regio Deals naar eigen zeggen "in het bijzonder oog voor initiatieven die het effect of de draagkracht van de regio overstijgen" (Minister van LNV 2018a, p. 2). Daarmee wordt in de dagelijkse beleidspraktijk bedoeld dat de door het Rijk beschikbaar gestelde financiële en inhoudelijke bijdrage in principe enkel wordt toegekend aan regio's die regionale kansen of problemen op het gebied van brede welvaart zonder hulp van het Rijk niet afdoende kunnen benutten of aanpakken. In de Dealtteksten is aangegeven hoe de ambities in de Regio Deals aansluiten bij de rijksambities.

### 3.1.2 Regiospecifieke acties

De regio's waar het Rijk een Regio Deal aan heeft toegekend, ontvangen een regiospecifieke financiële bijdrage van het Rijk om de opgave die daar speelt aan te pakken. Daarnaast levert het Rijk een regiospecifieke inhoudelijke bijdrage, bijvoorbeeld via het inbrengen van inhoudelijke kennis vanuit de relevante rijksdepartementen en het – waar nodig en mogelijk – (tijdelijk) aanpassen van nationale wet- en regelgeving in de regio.

Na de selectie van het voorstel werd de Regio Deal door het Rijk en regionale partijen gezamenlijk verder uitgewerkt. De Regio Deals zijn dan ook ondertekend door zowel regionale partijen als één of meerdere rijksdepartementen en bevatten onder andere afspraken over welke resultaten regionale partijen samen met het Rijk willen realiseren.

Om de interactie tussen de verschillende bij de Regio Deal betrokken rijksdepartementen en regionale partijen te faciliteren, heeft het ministerie van LNV aan elke Regio Deal ten minste één zogenoemde rijksdealmaker toegewezen. Deze rijksdealmaker vormt de schakel tussen het nationale en regionale niveau. In de voorbereiding en beginfase van een Regio Deal ondersteunt de rijksdealmaker regionale partijen bij het opstellen van een Dealttekst, onder andere door de voorliggende opgave, en de beoogde acties en resultaten samen met hen verder uit te werken. Bovendien helpt de rijksdealmaker regionale partijen op dat moment om met relevante vakdepartementen in contact te komen. Ook als de Regio Deal gesloten is, is de rijksdealmaker de eerste contactpersoon vanuit het Rijk. Hij of zij sluit dan bijvoorbeeld aan bij regionale (project-)overleggen en zorgt ervoor dat eventuele vragen bij het juiste vakdepartement en/of de juiste rijksambtenaar terecht komen.

### 3.1.3 Regio-overstijgende acties

Het Rijk heeft een deel van de Regio Envelop benut voor regio-overstijgende informatievoorziening, te weten en het stimuleren van kennisuitwisseling tussen regio's. Om te voorzien in informatie over hoe het is gesteld met de brede welvaart op regionaal niveau heeft het Rijk het CBS gevraagd om een regionale monitor brede welvaart te ontwikkelen, voortbouwend op de systematiek van de eerder ontwikkelde nationale monitor brede welvaart. Ook is het PBL gevraagd een driejarig onderzoeksprogramma uit te voeren naar brede welvaart in de regio en hoe dit via beleid te bevorderen om wetenschappelijke kennis op dit vlak te kunnen benutten in het beleid.

Daarnaast hebben de ministeries van LNV en BZK op drie manieren acties ondernomen die moeten bijdragen aan de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen Regio Deals. Op verzoek van het Rijk organiseert een consortium van de Universiteit van Tilburg, de Universiteit van Utrecht, Birch en Berenschot een aantal keer per jaar zogenoemde Regio Labs waar bij de Regio Deals betrokken partijen ervaringen over de governance van de Regio Deals kunnen delen en reflecties ontvangen vanuit het consortium. Ook organiseert het Rijk regelmatig seminars op thema's die relevant zijn voor meerdere Regio Deals. Zo werd in januari 2021 een webinar georganiseerd over '(be)sturen op brede welvaart'. Tot slot is de website 'Kracht van de Regio' ingericht als online platform, waar partijen die betrokken zijn bij de Regio Deals elkaar kunnen vinden en kennis kunnen wisselen en waar nieuws over individuele Regio Deals wordt gedeeld.

## 3.2 Adaptiviteit

De opzet van het Regio Dealbeleid op rijksniveau biedt het Rijk op twee manieren ruimte voor tussentijdse bijsturing van zijn bijdrage. Ten eerste is het beleidsprogramma gefaseerd vormgegeven in drie opeenvolgende tranches. Ten tweede wordt de voortgang periodiek geëvalueerd en gerapporteerd. We lichten in het vervolg van deze paragraaf toe in welk opzicht dit het Rijk ruimte biedt voor het tussentijds bijstellen van de toekenningsprocedure en zijn regiospecifieke- en regio-overstijgende bijdragen aan individuele Regio Deals.

### 3.2.1 Het gefaseerd vormgeven van het beleidsprogramma

Het Rijk heeft zijn financiële en inhoudelijke bijdrage aan de aanpak van regionale opgaven in drie stappen toegekend aan iedere keer een andere set aan regio's. Die stappen zijn de zogenoemde tranches van Regio Deals. Het eerste deel tranche bestaat uit vier Regio Deals waarvan de geselecteerde regio's al in het Regeerakkoord van kabinet-Rutte III (2017) vermeld waren: Zeeland, Brainport-Eindhoven, ESTEC en Space Campus Noordwijk, en Rotterdam-Zuid. De overige Regio Deals werden op twee verschillende momenten in de kabinetsperiode Rutte III gesloten; in 2018 kwamen 12 Regio Deals tot stand en in 2019 nog eens 14. Aan de toekenning en uitwerking van deze tweede en derde tranche Regio Deals, en de daarbij behorende rijksinzet (zowel financieel als inhoudelijk), ging een selectieprocedure vooraf (zie kader 2).

De minister van LNV koos er als systeemverantwoordelijke voor de Regio Envelop van het kabinet-Rutte III naar eigen zeggen weloverwogen voor om de Regio Deals en het daarbij behorende budget gefaseerd toe te kennen, omdat dit het mogelijk maakte de programma-aanpak indien nodig tussen de tranches bij te stellen (zie Ministerie van LNV 2018b).

#### **2. De selectieprocedure voor tweede en derde tranche Regio Deals**

De uitvraag voor de tweede tranche Regio Deals was in 2018 (van 8 juni tot 1 september) en voor de derde tranche in 2019 (van 9 september tot 1 december). In die periode konden regionale partijen een voorstel voor een Regio Deal indienen bij het ministerie van LNV. Toen alle voorstellen binnen waren, besloot het kabinet op basis van een vooraf vastgesteld en in de Staatscourant gepubliceerd afwegingskader welke voorstellen uitgewerkt zouden worden tot een Regio Deal. De geselecteerde voorstellen werden vervolgens door de regionale partijen, het ministerie van LNV en de betrokken vakdepartementen nader uitgewerkt tot een Dealtekst, waarin ook afspraken werden gemaakt over de financiële bijdrage vanuit de regio en het Rijk. Die Dealtekst werd tot slot door alle betrokkenen ondertekend, waarna er officieel sprake was van een Regio Deal.

De door het Rijk geselecteerde regio's kregen het eerste deel van de aan hun Regio Deal toegekende rijksmiddelen na ondertekening van de Dealtekst uitgekeerd. Het tweede (en soms ook derde) deel volgde(n) gedurende de looptijd, na bespreking van de voortgangsrapportage(s) in het Rijk-regio-overleg. De inhoudelijke bijdrage van het Rijk werd gedurende de looptijd van de Regio Deal geleverd.

De uitkeringsvorm waarlangs de rijksmiddelen werden uitgekeerd, beïnvloedde in de eerste en tweede tranche Regio Deals de ruimte van het Rijk om bij te sturen op zijn financiële bijdrage. Voor deze twee tranches is gebruikgemaakt van een decentralisatie-uitkering, waardoor decentrale overheden bestedingsvrijheid hadden. In de derde tranche kon het Rijk meer sturen op de

besteding van financiële middelen die het beschikbaar had gesteld, omdat daar gebruik werd gemaakt van een specifieke uitkering. Bij gebruik van deze uitkeringsvorm moeten decentrale partijen aan het Rijk verantwoording afleggen over hoe zij de rijksmiddelen besteden.

### 3.2.2 Voortgangsrapportages en tussentijdse evaluaties

Zowel voor iedere Regio Deal afzonderlijk als voor het Regio Dealbeleid als geheel wordt tussentijds de voortgang vastgesteld en geëvalueerd.

#### **Ruimte voor bijsturing van de regiospecifieke bijdrage van het Rijk**

Iedere Regio Deal is verplicht jaarlijks een voortgangsrapportage op te stellen (zie art. 7 lid c in de tweede Dealkosten en art. 8 lid 2 in de derde tranche Dealkosten). Hierin kunnen zowel doorlopende als potentieel nieuwe projecten aan bod komen, maar er wordt in ieder geval stil gestaan bij de programmatische aanpak, de voortgang van in gang gezette projecten de voortgang van de in de Dealkosten afgesproken prestatieresultaten, en de financiële situatie. Vervolgens wordt tijdens de zogenoemde rijk-regio-overleggen door alle partijen die de Regio Deal ondertekend hebben, dus ook de betrokken rijksdepartementen, afgestemd over of, en zo ja, hoe bijsturing in de desbetreffende Regio Deal gewenst is.

#### **Ruimte voor bijsturing van de toekenningsprocedure en regio-overstijgende acties**

De minister van LNV (en bij aanvang van het kabinet-Rutte IV de minister van BZK) informeert de Tweede Kamer periodiek over de voortgang van het Regio Dealbeleid. Inmiddels zijn er drie voortgangsrapportages uitgebracht. De eerste heeft de Tweede Kamer eind september 2019 ontvangen, de tweede in januari 2021 en de derde in april 2022. Deze rapportage bestaat altijd uit een beschrijving van de voortgang van de op dat moment lopende Regio Deals, maar heeft verder geen vaste vorm of inhoud. In de eerste rapportage is bijvoorbeeld ingegaan op het doel van de regionale aanpak via Regio Deals, de (financiële) voortgang van de eerste en tweede tranche, de uitkeringsvorm, en de monitoring en evaluatie van Regio Deals (Ministerie van LNV 2019), en in de tweede rapportage op de (financiële) voortgang van de verschillende tranches, de leerervaringen van de aanpak via Regio Deals, en een doorkijk naar de toekomst (Ministerie van LNV 2021). Naast de voortgangsrapportages heeft de minister van LNV aan Lysias Advies gevraagd om de systematiek van aanvraag en beoordeling van de Regio Deals te evalueren (zie ook Ministerie van LNV 2021).

Zowel de periodieke voortgangsrapportage als de tussentijdse evaluatie bieden in principe voor het Rijk een natuurlijk momentum voor reflectie op en bijsturing van de toekenningsprocedure en zijn regiospecifieke en regio-overstijgende, inhoudelijke acties. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de vraag of en hoe het Rijk die ruimte heeft benut.

## 3.3 Lerend beleid

Dat er in het Regio Dealbeleid op rijksniveau ruimte is gecreëerd voor het tussentijds bijsturen van de beleidsaanpak, betekent nog niet dat er ook sprake is van lerend beleid. Onder lerend beleid verstaan wij het al doende en systematisch opbouwen van kennis over welke beleidsaanpak wel of juist niet werkt om de gewenste situatie te realiseren en het benutten van die kennis voor beslissingen over het bijsturen van de beleidsaanpak (zie hoofdstuk 2). In deze paragraaf zetten we uiteen of en hoe het Rijk leert over de toekenningsprocedure (paragraaf 3.3.1) en het leveren van een inhoudelijk bijdrage aan het bevorderen van de regionale brede welvaart via de door het Rijk ingezette regio-specifieke acties (paragraaf 3.3.2) en regio-overstijgende acties (paragraaf 3.3.3). Tot slot gaan



we in op hoe wordt geleerd binnen Regio Deals die door het Rijk en regionale partijen gekarakteriseerd zijn als proeftuinen of pilots (paragraaf 3.3.4).

### 3.3.1 Leren over de toekenningsprocedure

Het Rijk heeft het beleidsproces rondom de toekenningsprocedure zo ingericht dat er bewust en intentioneel inzichten zijn opgebouwd op het verloop tot dan toe. Die inzichten zijn ook benut voor het verbeteren van het vervolg.

#### **Interdepartementale overleggen**

Het Rijk heeft verschillende interdepartementale overlegstructuren ingericht met als expliciet doel te leren hoe de toekenningsprocedure van de Regio Deals verbeterd kan worden, zodat daar tussen de tweede en de derde tranche indien nodig wijzigingen in aangebracht kunnen worden. In het zogenoemde ‘contactpersonenoverleg’ (CPO) zijn vertegenwoordigers van de verschillende vakdepartementen betrokken en wordt onder andere de toekenningsprocedure besproken en tussentijds geëvalueerd. Dit overleg informeert de ‘Ambtelijke Commissie Regionaal Beleid’ (ACRB), het (ambtelijke) voorportaal voor de (tijdelijke) ‘Ministeriële Commissie Regionale Samenwerking’ (MCRS), waar uiteindelijk besluiten worden genomen over onder andere het al dan niet aanpassen van de toekenningsprocedure. Bij aanvang van het kabinet-Rutte IV zijn de ACRB en de MCRS ontbonden, en vindt het interdepartementaal overleg over de Regio Deals plaats in de Commissie Leefomgeving en de Raad voor de Fysieke Leefomgeving.

Die overlegstructuren zijn ook benut voor reflectie op het verloop tot dan toe en wat dit betekent voor het vervolg. Om te komen tot mogelijke verbeteringen in de procedure voor de aanvraag en beoordeling van de derde tranche Regio Deals, hebben direct betrokken (rijks)ambtenaren tijdens een daarvoor georganiseerd interdepartementaal overleg ervaringen uitgewisseld over de tweede tranche. Daarnaast zijn er destijds aparte gesprekken gevoerd met inhoudelijk betrokken ambtenaren van het ministerie van Financiën en het ministerie van BZK die niet of slechts gedeeltelijk bij de interdepartementale sessie aanwezig konden zijn.

De tijdens deze overleggen gedeelde lessen en inzichten hebben tot een aantal wijzigingen in de toekenningsprocedure voor de derde tranche Regio Deals geleid. Zo is de aanmeldingstermijn voor nieuwe voorstellen uitgebreid en is strikter gehanteerd dat de voorstellen zijn beperkt tot ‘two-pagers’. Ook is het afwegingskader op een paar punten aangescherpt. In het afwegingskader voor derde tranche Regio Deals is de toelichting op brede welvaart bijvoorbeeld verder uitgewerkt, en wordt specifiek gevraagd naar structurele financiering en hoe de beoogde plannen zich verhouden tot bestaande regionale programma’s (zie ook Lysias Advies 2020, p. 9).

#### **Evaluatie van systematiek van aanvraag en beoordeling**

Het ministerie van LNV heeft Lysias Advies, mede naar aanleiding van de reacties van Tweede Kamerleden op de door haar opgestelde tussentijdse voortgangsrapportage, gevraagd om de systematiek van aanvraag en beoordeling van de Regio Deals te evalueren en behoefte van een eventuele doorontwikkeling van het werken in Regio Deals. Lysias Advies (2020) richt zich in haar evaluatie zowel op de tweede als derde tranche Regio Deals en komt tot de conclusie dat de afgelopen jaren in algemene zin, zowel door het Rijk als regionale partijen, positieve ervaringen zijn opgedaan met het werken in Regio Deals. Het proces van uitvraag en selectie werd in de derde tranche volgens haar door beide partijen als scherper en duidelijker ervaren dan in de tweede tranche (Lysias Advies 2020, p. 11). Voor eventueel toekomstig beleid adviseert Lysias Advies onder andere om het concept brede welvaart (nog) verder uit te werken en te benadrukken dat de toekenning van

een Regio Deal uiteindelijk altijd een normatieve politiek-bestuurlijke beslissing is. Naar aanleiding van deze evaluatie en aanbevelingen heeft de minister van LNV de Tweede Kamer laten weten dat haar advies is om de aanbevelingen over te nemen bij een eventueel vervolg op het Regio Dealbeleid (Ministerie van LNV 2021). Inmiddels is bekend dat het kabinet-Rutte IV inderdaad een vervolg aan de Regio Deals gaat geven (kabinet-Rutte IV 2022; Ministerie van BZK 2022).

### 3.3.2 Leren over regiospecifieke acties

Door mee te werken in de Regio Deals bouwen rijksdealmakers en vakdepartementen gaandeweg inzichten op over hoe zij hun regiospecifieke bijdrage aan de Regio Deals kunnen verbeteren. Dat gebeurt wel hoofdzakelijk ad hoc, in reactie op onvoorziene omstandigheden. Wel is er in het Regio Dealbeleid op rijksniveau op verschillende manieren ruimte gecreëerd voor zowel rijksdealmakers als vakdepartementen om gezamenlijk te reflecteren op de regiospecifieke acties van het Rijk en of aanpassingen daarin nodig zijn. In de praktijk werd die ruimte vooral in de beginfase van tweede tranche Regio Deals benut en minder later in de beleidsperiode.

#### **Ad hoc reageren op onvoorziene omstandigheden**

Over het algemeen wordt binnen Regio Deals vooral geleerd over het belang van aanpassingen inde regiospecifieke acties van rijksactoren, doordat rijksdealmakers of vakdepartementen tegen onvoorziene omstandigheden aanlopen. Er is dan een concrete vraag of uitdaging waarop snel ingespeeld moet worden. De door ons gesproken rijksdealmakers gaven bijvoorbeeld aan dat zij al doende ontdekten dat de behoefte tot ondersteuning verschilt tussen de Regio Deals. Zo had de ene regio bij het uitwerken van de Dealteksten behoefte aan een actieve bijdrage van de rijksdealmaker, terwijl andere regio's dat liever zelf wilden en konden oppakken. Vakdepartementen komen - naar eigen zeggen hoofdzakelijk door tijdsgebrek - vooral in actie als regionale partijen een concrete vraag voor hen hebben. Toen in één van de tweede tranche Regio Deals bijvoorbeeld bleek dat voor een aantal projecten staatssteunvrijstelling bij de Europese Commissie aangevraagd moest worden, zijn de regionale partijen daarin door het ministerie van BZK ondersteund. In andere Regio Deals hebben vakdepartementen op verzoek van regionale partijen bijvoorbeeld tijdelijk de geldende wet- en regelgeving verruimd om zo experimenteeruimte te bieden om een nieuwe aanpak van de regionale opgave te testen. Uit de door ons gehouden groepsinterviews en reflectiesessies blijkt dat dergelijke aanpassingen vooralsnog nog niet opgeschaald worden; wetgeving die in een Regio Deal belemmerend blijkt te zijn, wordt doorgaans bijvoorbeeld enkel in die Regio Deal opgelost, zonder dat wordt bekeken of er al dan niet een structurele oplossing op nationaal niveau nodig is (zodat ook andere regio's met soortgelijke problematiek dit kunnen benutten).

#### **Bewust en intentioneel leren over regiospecifieke acties**

Bij aanvang van het Regio Dealbeleid zijn verschillende structuren ingericht die rijksactoren in potentie de mogelijkheid bieden om van elkaar te leren hoe zij hun bijdrage aan individuele Regio Deals kunnen verbeteren. Zowel de rijksdealmakers als vakdepartementen hadden periodiek overleg over hun inzet in de verschillende Regio Deals. Daarnaast wordt de voortgang van individuele Regio Deals, en dus de acties die daarbinnen in gang worden gezet, periodiek gemonitord en besproken in het zogenoemde rijk-regio-overleg.

#### *Rijksdealmakers: leren over procesondersteuning via overleg met collega's*

De rijksdealmakers die werkzaam zijn bij het ministerie van LNV troffen elkaar in de beginfase van het Regio Dealbeleid op twee manieren: tijdens hun wekelijkse reguliere teamoverleg en in het zogenoemde 'dealmakersoverleg'. Bij dat laatste overleg waren ook de rijksdealmakers die werkzaam zijn bij het ministerie van BZK aanwezig. In de loop van de tweede tranche Regio Deals vond het

‘dealmakersoverleg’ minder frequent plaats. Dat komt volgens de door ons gesproken rijksdealmakers omdat zij en hun collega’s inmiddels meer ‘bagage’ hadden en daardoor minder behoefte hadden om van elkaar te leren. Bovendien was er minder tijd om van gedachten te wisselen, omdat inmiddels ook de in de derde tranche van start gegane Regio Deals ondersteund moesten worden. Het reguliere teamoverleg vindt nog wel wekelijks week plaats.

In zowel het dealmakersoverleg als het reguliere teamoverleg wordt de stand van zaken van lopende Regio Deals gedeeld en wordt gesproken over eventuele uitdagingen waar de aanwezige rijksambtenaren op dat moment in de verschillende Regio Deals voor staan. Dergelijke uitdagingen worden volgens de door ons gesproken rijksdealmakers doorgaans enkel vanuit het perspectief van individuele Regio Deals besproken, en resulteren zodoende hooguit in de aanpassing van acties van het Rijk in de desbetreffende regio. Uit de gesprekken kwam niet naar voren dat er ook wordt besproken of en hoe de binnen een Regio Deal opgedane inzichten relevant zijn voor andere Regio Deals of noopt tot een aanpassing van de programma-ambitie of aanpak van het Regio Dealbeleid op rijksniveau.

Uitzondering hierop is de beginfase van de tweede tranche Regio Deals. Toentertijd wisselden rijksdealmakers tijdens het dealmakersoverleg ervaringen uit over het proces om te komen tot een Regio Deal. Zij bespraken bijvoorbeeld waar een goede Dealtekst aan voldoet, en hoe ervoor gezorgd kan worden dat de inbreng van alle regionale partijen en betrokken vakdepartementen geborgd wordt. Deze inzichten zijn door de rijksdealmakers meegenomen in de ondersteuning van andere tweede tranche- en vervolgens ook derde tranche Regio Deals.

Meer informeel vindt er nog altijd kennisuitwisseling tussen Regio Deals wel plaats. Zo is iedere rijksdealmaker betrokken bij meerdere Regio Deals, waardoor ervaringen over de bijdrage in de ene Regio Deal automatisch ook landen in de andere Deal(s) van die dealmaker. En rijksdealmakers nemen ook informeel contact met elkaar op als ze tegen zaken aanlopen.

#### *Inhoudelijke bijdrage: leren via het tussentijds meten en bespreken van de voortgang*

De voortgang van individuele Regio Deals, en daarmee impliciet ook de (effecten van de) inbreng van de betrokken vakdepartementen, wordt tussentijds gemeten via zogenoemde voortgangsrapportages die ten minste één keer per jaar voor iedere Regio Deal opgesteld worden. Uit een eerder door het PBL uitgevoerde studie van de Regio Deals de Achterhoek, Den Haag-Zuidwest, Foodvalley en Zuid- en Oost-Drenthe blijkt echter dat dit monitoringssysteem niet dusdanig opgezet dat voldoende inzichtelijk wordt of de door alle betrokkenen gezamenlijk ingezette beleidsacties bijdragen aan de beoogde verandering in de regionale brede welvaart (zie Verwoerd et al. 2022). De focus ligt vooral op het meten van de bestede middelen en capaciteit en de in de Dealteksten afgesproken prestatieresultaten, zoals het aantal personen in de bijstand dat naar werk wordt begeleid. Hoewel dit nuttige informatie is, ontbreekt een koppeling met hoe dit bijdraagt aan de gewenste verandering in regionale brede welvaart (zie Weterings et al. 2021 voor een nadere toelichting). Ook wordt in deze voortgangsrapportages niet specifiek stil gestaan bij of de inzet van elk van de betrokken partijen voldoende is. Hierdoor is uit de meting van de voortgang niet af te leiden of inzet van het Rijk (maar ook van de andere betrokkenen) het beoogde effect heeft. Uit ons onderzoek is niet duidelijk of vakdepartementen naar aanleiding van de voortgangsrapportages wijzigingen in hun regiospecifieke bijdrage doorgevoerd hebben.

### 3.3.3 Leren over regio-overstijgende acties

Het Rijk leert hoofdzakelijk ad hoc over zijn regio-overstijgende acties. Ook voor deze acties geldt dat de voortgang regelmatig wordt besproken en gerapporteerd. Die momenten worden echter beperkt benut voor reflectie op de effectiviteit van deze rijksinzet en hoe deze te verbeteren.

#### **Ad hoc reageren op onvoorziene omstandigheden**

Tijdens het werken in Regio Deals lopen rijksambtenaren soms tegen onvoorziene, regio-overstijgende omstandigheden aan die direct om actie vragen. Uit de door ons gehouden interviews blijkt dat het Rijk in reactie hierop een aantal keer op zoek is gegaan naar een passende oplossing, en dat die soms ook tot wijzigingen in de aanpak van het Regio Dealbeleid op rijksniveau heeft geleid. Toen bijvoorbeeld bij de uitwerking van de tweede tranche Regio Deals de Algemene Rekenkamer (2018) het Rijk erop wees dat het verstrekken van de rijksbijdrage via een decentralisatie-uitkering gevolgen had voor het type afspraken dat in een Dealttekst vastgelegd mocht worden, zijn verschillende passages aangepast. Ook is naar aanleiding daarvan het Rijk gestart met het zoeken naar een nieuwe uitkeringsvorm, omdat het Rijk eigenlijk zowel de specifieke- als decentralisatie-uitkering niet vindt passen bij de door het Rijk beoogde manier van samenwerken met de regio in een Regio Deal. Een ander voorbeeld van zo'n ad hoc aanpassing van de aanpak door het Rijk is de keuze om de looptijd van sommige Regio Deals te verlengen. Daartoe werd overgegaan toen bij de uitwerking van de tweede tranche Regio Deals bleek dat het inregelen van een nieuwe governance-structuur, en juridisch-administratieve-zaken zoals staatssteun, subsidieverordeningen en samenwerkingsovereenkomsten in verschillende Regio Deals meer tijd kostte dan op voorhand werd gedacht.

#### **Bewust en intentioneel leren over regio-overstijgende acties**

Om de kennisuitwisseling tussen regio's te bevorderen, organiseert het Rijk geregeld seminars en conferenties (zoals de online kennisconferentie 'Samen voor krachtige Regio's' in januari 2021) op thema's die relevant zijn voor meerdere Regio Deals. Daarnaast bespreekt het ministerie van BZK samen met het ministerie van LNV periodiek met het RD governance consortium (bestaande uit de Universiteit van Tilburg, de Universiteit van Utrecht, Birch en Berenschot) de invulling van de aan haar uitbestede regio-overstijgende informatievoorziening en kennisuitwisseling tussen Regio Deals. Het ministerie van LNV wisselt bovendien met het CBS en het PBL van gedachten over de invulling van hun onderzoeksprogramma's. Het verloop van al deze acties wordt ook gerapporteerd in de periodieke voortgangsrapportage van het ministerie van LNV, en sinds de start van het kabinet-Rutte IV van het ministerie van BZK aan de Tweede Kamer. Wel ligt de focus daarbij vooral op de verzette werkzaamheden en georganiseerde bijeenkomsten. Zowel in de periodieke overleggen als in de voortgangsrapportages ontbreekt een reflectie op of en, zo ja, hoe het Rijk de via deze trajecten opgedane inzichten kan benutten om te komen tot effectievere regio-overstijgende acties. Er wordt met andere woorden dus niet gereflecteerd op de toegevoegde waarde van het RD Governance Lab of de onderzoeksprogramma's van het CBS en PBL.

### 3.3.4 Binnen proeftuinen of pilots leren

Een aantal Regio Deals is in de Dealttekst getypeerd als een proeftuin waarin een specifieke problematiek en de mogelijke aanpak daarvan nader wordt verkend. Dergelijke Regio Deals bieden het Rijk en regionale partijen de mogelijkheid om te experimenteren met verschillende acties en zo te leren welke type acties in de toekomst zouden kunnen werken om de voorliggende problematiek op te lossen. Zo verkennen in de Regio Deal bodemdaling Groene Hart overheden, kennisinstellingen, de agrarische sector, bewoners en het bedrijfsleven hoe om te gaan met de gevolgen van

bodemdaling.

In de Dealtteksten van deze Regio Deals is aangegeven dat de kennis die op deze wijze wordt opgebouwd door zowel het Rijk als regionale partijen niet alleen van nut is voor de regio zelf, maar ook voor andere regio's in Nederland waar vergelijkbare problemen spelen. Het laten landen van die inzichten in andere regio's vraagt om kennisuitwisseling tussen de relevante regio's. Omdat dit een regio-overstijgende actie is, ligt daar in principe een taak voor het Rijk. Uit de door ons gehouden groepsinterviews blijkt echter niet of het Rijk ook actie heeft ondernomen om te zorgen dat de inzichten uit de Regio Deals die als proeftuin zijn getypeerd ook worden gedeeld met andere regio's met een vergelijkbare problematiek.

## 4 Aandachtspunten voor toekomstig beleid

In het voorgaande hoofdstuk hebben we uiteengezet of en in welk opzicht het Regio Dealbeleid op rijksniveau kenmerken vertoont van een adaptief en lerend ingericht beleidsproces. Zoals we in dit hoofdstuk toelichten, biedt de opzet van het Regio Dealbeleid veel mogelijkheden tot het tussentijds bijstellen van de rijksinzet, maar is er meer nodig om te komen tot een lerend beleid.

### 4.1 Ruimte voor tussentijds bijstellen rijksinzet

#### ***Een gefaseerd vormgegeven beleidsproces...***

Het Rijk heeft het Regio Dealbeleid op twee manieren gefaseerd vormgegeven, waardoor het mogelijk is om de rijksinzet tussentijds bij te stellen. Allereerst vindt de selectie en toekenning van de Regio Deals plaats in drie zogenoemde tranches, waardoor de programma-aanpak indien nodig tussen de tranches kan worden bijgesteld. Ten tweede krijgen de door het Rijk geselecteerde regio's de aan hun Regio Deal toegekende rijksmiddelen gefaseerd uitgekeerd. Het tweede (en soms ook derde) deel volgt gedurende de looptijd. Hierdoor kan het Rijk ook de rijksinzet *binnen* Regio Deals tussentijds bijsturen.

#### ***...waarin per Regio Deal de voortgang tussentijds wordt gemeten en besproken***

Binnen elke Regio Deal is afgesproken dat de voortgang op de in de Regio Deal afgesproken prestaties tussentijds wordt gemeten en besproken. De voortgang wordt vastgelegd in de voortgangsrapportages en deze worden besproken met alle bij de Regio Deal betrokken partijen tijdens de zogenoemde Rijk-regio-overleggen. Zo wordt tussentijds gereflecteerd op het verloop van beleid tot dan toe. Doordat in de Dealteksten alleen indicatieve prestatieresultaten zijn opgenomen en niet is vastgelegd hoe deze worden gerealiseerd, is het in principe ook mogelijk om de inzet van elk van de betrokken partijen, inclusief de vakdepartementen en de rijksdealmakers, bij te stellen.

#### ***...en op rijksniveau regelmatig overleg is tussen alle betrokken rijksdepartementen***

Binnen het Rijk zijn zowel op ambtelijk als op het niveau van de ministers overlegstructuren ingericht waarbinnen alle rijksdepartementen die betrokken zijn bij één of meerdere Regio Deals elkaar regelmatig spreken over het Regio Dealbeleid. Tijdens die overleggen worden de rapportages over de voortgang aan de Tweede Kamer voorbereid en wordt stilgestaan bij het verloop van de uitvraag- en selectie van de Regio Deals.

#### ***Wel tussentijdse bijsturing van de rijksinzet, maar veelal ad hoc***

Het Rijk heeft de verschillende rijksacties binnen het Regio Dealbeleid tussentijds bijgesteld. Bij de uitvraag en selectie van de Regio Deals en de ondersteuning die de rijksdealmakers bieden aan regionale partijen om hun weg te vinden binnen het Rijk, volgden de aanpassingen uit een bewuste reflectie op het verloop tot dan toe. Echter, voor de andere rijksacties geldt dat deze vooral ad hoc en in reactie op onvoorziene zaken of vragen vanuit de regionale partijen zijn bijgesteld. En voor de twee rijksacties waar wel sprake is van een bewuste reflectie om te komen tot verbeteringen voor het vervolg, is de reflectie beperkt tot de uitvoering.

## 4.2 Komen tot een lerend beleid

Kortom, de opzet van het Regio Dealbeleid biedt het Rijk ruimte om gaandeweg bij te sturen op de rijksinzet en dit gebeurt ook. Het ontbreekt echter aan het systematisch opbouwen van inzicht in wat (niet) werkt bij het bevorderen van de brede welvaart en het op basis daarvan beslissen welke aanpassingen in de volgende beleidsfase nodig zijn. Lerend beleid vergt meer dan vrijblijvend van alles uitproberen of bijsturen in reactie op onvoorziene zaken. Het vraagt om twee zaken. Ten eerste het expliciet maken van de beleidstheorie – dat wil zeggen, de verwachtingen over de opgave, ambitie en werking van acties – deze te toetsen in de praktijk en gaandeweg nader aan te scherpen. Ten tweede dat alle betrokkenen erkennen dat het bij aanvang niet volledig duidelijk is hoe de opgave in elkaar steekt en daarmee hoe deze kan worden aangepakt en de gevolgen daarvan voor de beleidsverantwoording accepteren. Hieronder lichten we nader toe wat dit betekent en bieden we zo een aantal aanknopingspunten om in de toekomst te komen tot een adaptief en lerend regio-specifiek rijksbeleid.

### 4.2.1 Expliciet maken, toetsen en aanscherpen van de beleidstheorie

#### 1. *Zorg voor een helder afgebakende rijksambitie*

Een voorwaarde om de effectiviteit van regio-specifiek rijksbeleid gaandeweg te kunnen vergroten, is dat niet alleen duidelijk is welke regionale opgave centraal staat, maar ook wat de door het Rijk gewenste brede welvaart is, zowel op regionaal als op nationaal niveau (zie stap 1 in paragraaf 2.2). Alleen als duidelijk is wat, waar, voor wie, en wanneer moet worden bereikt volgens het Rijk, kan worden beoordeeld welke acties nodig zijn om dat te realiseren en of de ingezette acties van het Rijk hier ook aan bijdragen.

Het Rijk heeft de eigen ambitie met het Regio Dealbeleid alleen in zeer algemene zin verwoord: “Met de regionale deals en de inzet van de € 950 miljoen wil het kabinet bijdragen aan brede welvaart in Nederland.” (Ministerie van LNV 2018a, p. 2). Die brede insteek heeft geholpen bij het sneller komen tot (bestuurlijk) commitment vanuit verschillende partijen (zie Lysias Advies 2020). Tegelijkertijd maakt deze brede insteek het nagenoeg onmogelijk om vast te stellen wat voor bijdrage vanuit het Rijk nodig is om deze ambitie te realiseren en of de acties die worden ingezet ook het gewenste effect hebben. Zo is uit de huidige ambitie niet duidelijk in welk opzicht het Rijk via het Regio Dealbeleid wil bijdragen aan de brede welvaart in Nederland als geheel. Is dat door het verminderen van regionale verschillen in brede welvaart of door de brede welvaart nationaal te laten stijgen? En in hoeverre mag het vergroten van de brede welvaart in de regio's die een Regio Deal krijgen toegekend leiden tot minder brede welvaart in andere regio's? Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, bepaalt het antwoord op deze vragen welke acties vanuit het Rijk nodig zijn en waar oog voor moet zijn bij de reflectie op hoe de uitvoering van de acties verloopt. In Weterings et al. (2022b) is beschreven welke keuzes in een bredewelvaartsbeleid nodig zijn om te komen tot een heldere afbakening van een programma-ambitie.

#### 2. *Expliciteer en meet de verwachtingen over de werking van rijksacties*

Daarnaast is het van belang dat voorafgaand aan de uitvoering wordt uitgewerkt onder welke voorwaarden de acties van het Rijk bijdragen aan het uiteindelijk behalen van de rijksambitie (zie stap 2 in paragraaf 2.2). Dit maakt het mogelijk om gedurende de uitvoering te bekijken of die voorwaarden ook in de praktijk worden gerealiseerd. Omdat een deel van die voorwaarden al

meetbaar zijn voordat de actie is afgerond, is het mogelijk om al vroegtijdig te zien of bijsturing van de aanpak nodig is. Als ook wordt achterhaald waarom een actie anders uitpakt dan gedacht, ontstaat bovendien een beter begrip van hoe de opgave wél in elkaar steekt en daarmee welke aanpassingen binnen het beleidsprogramma nodig zijn om deze te kunnen aanpakken. Op deze manier wordt systematisch kennis opgebouwd over hoe de gewenste situatie kan worden gerealiseerd en is het mogelijk de effectiviteit van beleid stapsgewijs te vergroten.

In de Regio Deals hebben het Rijk en de regionale partijen wel concrete prestatieresultaten met elkaar afgesproken, zoals hoeveel innovatieprojecten er worden gestart of hoeveel mensen de bijstand verlaten. De voortgang daarop wordt ook gemeten. Er is echter niet uitgewerkt onder welke voorwaarden die beoogde resultaten uiteindelijk bijdragen aan de door het Rijk gewenste verandering in de brede welvaart. Hetzelfde geldt voor de regio-overstijgende acties van het Rijk. Hoewel deze hebben geleid tot meer kennis over de brede welvaart in de regio en hoe dit kan worden bevorderd, is niet uitgewerkt hoe het opbouwen van die kennis bijdraagt aan het realiseren van de door het Rijk gewenste brede welvaart op regionaal of nationaal niveau.

Het niet expliciet maken van de verwachtingen over de werking van de gekozen acties beperkt de mogelijkheden om te beoordelen of de in gang gezette acties daadwerkelijk gaan helpen om te komen tot de gewenste verandering. Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht is het toetsen van die verwachtingen in de praktijk een belangrijke voorwaarde om gaandeweg te kunnen leren over waarom de huidige situatie verschilt van de gewenste situatie en hoe dit verschil kan worden overbrugd.

#### 4.2.2 Het belang van leren erkennen

Het zo inrichten van beleid dat systematisch kennis wordt opgebouwd over hoe te komen tot de gewenste situatie is een belangrijke, maar geen voldoende voorwaarde voor lerend beleid. Beleid kan nog zo'n lerende en adaptieve opzet hebben, maar als betrokkenen de ruimte om te reflecteren en bij te sturen niet kunnen of durven te nemen, is het onwaarschijnlijk dat leren daadwerkelijk plaatsvindt. Naast de beleidsopzet zoals beschreven in hoofdstuk 2, is er daarom een cultuurverandering nodig, die vraagt om twee aanvullende randvoorwaarden.

##### 1. **Openheid om te leren van wat niet werkt**

Zoals we in de inleiding van dit rapport al opmerkten, is het bij bredewelvaartsbeleid vaak niet volledig duidelijk hoe de opgave in elkaar steekt en daarmee effectief kan worden aangepakt. Het is daarom van belang dat bestuurders erkennen dat de acties die in eerste instantie worden ingezet niet altijd hoeven te werken en dat beleid mogelijk gaandeweg moet worden bijgestuurd om de ambitie uiteindelijk te kunnen realiseren, en daar ook daadwerkelijk naar handelen. Door dit ook naar andere betrokkenen uit te dragen zullen uitvoerende partijen eerder openheid ervaren om aan te geven dat de door hen uitgevoerde rijksactie niet werkt zoals op voorhand werd verwacht. Zo lang onder hen de zorg leeft afgerekend te worden op of en hoe snel voortgang wordt geboekt met het verbeteren van de regionale brede welvaart, zullen zij er weinig toe geneigd zijn om te delen wat niet verliep als beoogd. Echter, om de effectiviteit van beleid te kunnen vergroten is openheid over wat niet werkt, en waarom niet, zeer waardevol. Hierdoor wordt duidelijk wat *niet* de juiste route richting de rijksambitie is, waardoor kan worden voorkomen dat ineffectieve rijksacties in de toekomst nogmaals worden ingezet. Daarnaast kan door te achterhalen waarom een actie anders uitpakt bijdragen aan het begrip van hoe de voorliggende problematiek wél in elkaar steekt, waardoor aanknopingspunten ontstaan voor hoe de aanpak bijgesteld kan worden.

##### 2. **Leren om te verantwoorden**



Lerend beleid heeft tot doel om de effectiviteit van de aanpak te verbeteren. Het draagt zodoende expliciet bij aan de verantwoording van bestede middelen. Wel vraagt lerend beleid om een andere focus in de verantwoording. Met name in de beginfase van een lerend beleidsprogramma zal niet zo zeer moeten worden beoordeeld op of de tot dan toe ingezette beleidsacties wel effect hebben op het komen tot de gewenste verandering. In plaats daarvan zal vooral aandacht moeten worden besteed aan of er meer kennis is over de oorzaak van de opgave en de mogelijke aanpak daarvan en of bij het vormgeven van vervolgbeleid ook op die kennis wordt voortgebouwd. Er wordt dus verantwoording afgelegd over wat er zoal geleerd is en hoe dit geleerde is toegepast in het vervolgbeleid. Naarmate het lerend beleidsprogramma verder vordert, verschuift de focus steeds meer naar het beoordelen of de ingezette beleidsacties ook bijdragen aan het realiseren van de gewenste eindsituatie. Dat leren een legitiem instrument is om gaandeweg de effectiviteit van beleid te kunnen vergroten dient dus ook binnen verantwoordingsprocessen te worden erkend door alle betrokkenen op alle lagen van het beleid; van bestuurders, beleidsmakers en volksvertegenwoordigers tot uitvoerenden.

# Referenties

- Cartwright, N. (2009). Will this policy work for you? Predicting effectiveness better: how philosophy helps. Presidential Address PSA 2010. London: LSE.
- Evenhuis, E., A. Weterings & M. Thissen (2020). Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kabinet Rutte IV (2022). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Den Haag: VVD, D66, CDA en ChristenUnie.
- Lysias Advies (2020). Werken aan welvarende regio's: Eindrapport tussentijdse evaluatie Regio Deals. Amersfoort: Lysias Advies.
- Ministerie van BZK (2022). Voortgangsrapportage Regio Deals 2021'. Verkregen op 20 april 2022, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/04/15/voortgangsrapportage-regio-deals-2021>
- Ministerie van Financiën (2017). Nota over de toestand van 's Rijks financiën, 34.775, nr. 54. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van LNV (2018a). Brief van de minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit, 29.697, nr. 37. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Ministerie van LNV (2018b). Brief van de minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit, 29.697, nr. 48. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Ministerie van LNV (2019). Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 29.697, nr. 72. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Ministerie van LNV (2021). Een rijke oogst van 30 Regio Deals. Verkregen op 30 maart 2022, via: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-aeaa2c5b-3c3c-44e4-8824-e5036a50a472/1/pdf/20296327%20%28002%29.pdf>
- Morgan, K. (2019). Experimental governance and territorial development. Background paper for an OECD/EC Workshop on 14 December 2018 within the workshop series "Broadening innovation policy: New insights for regions and cities". Paris.
- Potjer, S. (2019). Experimenteel bestuur: Van mogelijke, naar haalbare, naar gangbare vernieuwing. Utrecht: Urban Futures Studio.
- Raspe, O., J. Content & M. Thissen (2019). Brede welvaart en regionale ontwikkelingen. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- ROB (2021). Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Schulz, M., E. Kunseler, P. Ophoff & M. van der Steen (2020). Leren institutionaliseren: Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de Deal-aanpak. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur/ Planbureau voor de Leefomgeving.
- SCP, PBL & CPB (2020). Aandachtspunten voor een herstelbeleid: Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau.
- SER (2021). Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving. Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Steen, M. van der, A. Faber, A. Frankowski, & F. Norbruis (2018). Opgavegericht evalueren: Beleidsevaluatie voor systeemverandering. Den Haag: NSOB.

- 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.
- Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip (2006). Parlementair onderzoek breed welvaartsbegrip: Rapport vergaderjaar 2015-2016, 34298, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer.
- Verwoerd, L., M. van der Staak & A. Weterings (2022). Ruimte geven aan adaptief en lerend brede-welvaartsbeleid: Lessen uit de beleidspraktijk binnen de Regio Deals. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Walker, W.E., M. Haasnoot & J.H. Kwakkel (2013). Adapt or perish: a review of planning approaches for adaptation under deep uncertainty. *Sustainability*, 5(3), pp. 955-979.
- Weterings, A., M. Thissen & E. Buitelaar (2021). Zicht op het effect van de Regio Deals op de brede welvaart. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Weterings, A., M. van der Staak & E. Buitelaar (2022a). Deal or no deal: samenwerken tussen Rijk en regio bij het bevorderen van brede welvaart. In: *ROB (2022), Brede welvaart, grote opgaven* (pp. 49-55). Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Weterings, A., M. van der Staak, F. Daalhuizen, E. Evenhuis, M. Thissen & L. Verwoerd (2022b). Keuzes bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Weterings, A. & L. Verwoerd (2020). *Verkennen waar wat werkt*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.