

Planbureau voor de Leefomgeving

> Retouradres Postbus 30314, 2500 GH Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
t.a.v. Dr. Ir. H. Paul MPA
Postbus 2041
2500 EK Den Haag

Locatie Den Haag
Bezuidenhoutseweg 30
2511 VE Den Haag
Postbus 30313
2594 AV Den Haag
www.pbl.nl

Datum 11-6-2018
Betreft BRIEFADVIES over regionaal beleid

Uw referentie

Onze referentie
PBL20180053

Kopie aan

Bijlagen

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

Geachte heer Paul,

In vervolg op ons gesprek van 17 mei 2018, en uw brief van 1 juni (uw kenmerk DGAN-RP / 18102700) reageer ik middels dit briefadvies op uw vragen. U vraagt de huidige stand van denken over beleid, gericht op het versterken van regio's weer te geven, in het kader van de kabinetsambitie om met regionale partners *Regio Deals* te sluiten. Zoals u aangeeft werken Rijk en regio samen aan meervoudige opgaven die bijdragen aan de brede welvaart in Nederland.

Aan het eind van dit briefadvies beantwoorden we de vier specifieke vragen die u in uw brief stelt. Eerst positioneren we het vraagstuk: het werken aan regionale opgaven vanuit een breed welvaartspectief.

Positionering

Met het voorgenomen beleid; de ambitie van het Kabinet om met de regionale partners samen te werken aan meervoudige opgaven die bijdragen aan de brede welvaart in Nederland, sluit het Kabinet aan bij een aantal belangrijke trends in wetenschap en beleid. Ten eerste wordt recent steeds nadrukkelijker aangegeven dat het alleen afmeten van de welvaart aan het bruto nationaal product (bbp) te eng is, en dat er ook naar een breder welvaartspectief gekeken kan worden. Ten tweede komt steeds nadrukkelijker naar voren dat regio's¹ een belangrijk schaalniveau zijn waarop samenlevingen functioneren en waarop opgaven rond de brede welvaart spelen. We gaan op beide trends kort in.

Brede welvaart gaat over het geheel van kwaliteit van leven, leefomgeving en economische welvaart (PBL e.a. 2017c, CPB, PBL & SCP 2018). Naast inkomen is

¹ Waarbij het begrip 'regio' vooral gaat over de schaal waarop bedrijven en mensen dagelijks functioneren, en waarbij we opmerken dat het niet gaat over een geïsoleerd lokaal systeem, maar ook over (inter)nationale netwerken waarvan regio's de focuspunten zijn.

de brede welvaart dus ook gerelateerd aan de ecologische en sociaal-maatschappelijke aspecten van welvaart. Recent heeft het CBS (2018) een monitor Brede Welvaart gepresenteerd.² Nadrukkelijk wordt de brede welvaart daarbij niet in één enkel cijfer uitgedrukt.³ Er wordt een hele set aan indicatoren gebruikt, die zijn verbonden aan drie dimensies: "hier en nu", "later" en "elders". Alle drie de dimensies bevatten elementen van materiële welvaart en welzijn, als de kwaliteit van leven en de leefomgeving.

Kortom, de brede welvaart is een complex fenomeen, dat vele aspecten kent (zie CBS 2018), en wetenschap en beleid onderkennen steeds meer het belang van dit bredere perspectief.

De elementen die opbouwen tot het brede welvaartspectief hebben bovendien onderlinge relaties. Zo wordt benadrukt dat er ecologische grenzen zijn aan economische groei (Raworth 2017). En dat vanuit economisch perspectief meer circulair gedacht en gehandeld dient te worden, met het doel het gebruik van primaire grondstoffen te verminderen, hergebruik en recycling te bevorderen en de afvalproductie te beperken. CPB, PBL & SCP (2018) concluderen recent dat een circulaire economie een positieve invloed kan hebben op de brede welvaart.

Deze samenhang wordt vooral ook op het *niveau van regio's* zichtbaar. Er bestaat een positieve samenhang tussen de economische groei van regio's én de kwaliteit van de leefomgeving. Regio's die economisch floreren hebben bijvoorbeeld een gezonde beroepsbevolking en aantrekkelijke woonomgevingen, waarbij vieze lucht en congestie juist een rem op economische ontwikkelingen zijn (Raspe e.a. 2017). Overigens wordt economische groei daarbij niet alleen uitgedrukt in productiviteit, maar ook in groei van banen (dus ook een breder perspectief op welvaart). In de regio worden ook veel nadrukkelijker de relaties met sociaal-economische effecten duidelijk. Effecten die gaan over ongelijkheid en baankansen (Buitelaar e.a. 2016, Moretti 2012). De (inter)nationale literatuur van de afgelopen jaren laat zien dat regionale omstandigheden cruciaal zijn voor het functioneren van mensen en bedrijven in sociaal-economisch opzicht en de kwaliteit van de leefomgeving daarbij een belangrijke rol speelt.

² Brede welvaart betreft hier "de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze ten koste gaat van die van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld".

³ De Monitor Brede Welvaart (CBS 2018) sluit aan bij een internationaal forum waarin wordt nagedacht over hoe brede welvaart te meten. Ze is opgesteld conform de *CES Recommendations on Measuring Sustainable Development* (UNECE/Eurostat/OECD, 2014). Het CES-meetsysteem is een internationale standaard voor het meten van brede welvaart en duurzaamheid. Met dit meetsysteem hebben statistische bureaus een wetenschappelijk onderbouwde 'gemeenschappelijke taal' ontwikkeld om brede welvaart in kaart te brengen. Het CES-meetsysteem is gebaseerd op het rapport van Stiglitz, Sen en Fitoussi (2009) en de wetenschappelijke inzichten die daaraan ten grondslag liggen (CBS 2018: 18).

Kortom, achter nationale ontwikkelingen gaan aanzienlijke regionale verschillen en regionale dynamiek in *welvaart en welzijn* schuil. Waarbij de literatuur aangeeft dat verschillen tussen regio's eerder toe lijken te nemen dan kleiner worden (Pike e.a. 2006, Moretti 2012, Buitelaar e.a. 2016).⁴

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

Regionale opgaven

Uit het bovenstaande komen verschillende regionale opgaven naar voren, die grofweg in drie typen zijn te onderscheiden.

- Beleid staat voor de opgave om regio's de ruimte te bieden om hun groeipotenties ten aanzien van welvaart te verzilveren. Het gaat hier meer om het verbeteren van de "materiële welvaart en welzijn" en "werken en leren" (zie ook monitor Brede Welvaart "Hier en Nu" CBS 2018)⁵
- Beleid staat ook voor de opgaven om de kwaliteit van leven, of de kwaliteit van de leefomgeving, in regio's te verbeteren. Het gaat hier bijvoorbeeld om het verbeteren van de "kwaliteit van wonen en woonomgeving", "veiligheid" en "milieu". Maar ook over zaken die horen bij het brede begrip van "een samenleving waarin iedereen kan deelnemen" (zie ook monitor Brede Welvaart "Hier en Nu" CBS 2018).
- Tenslotte staat beleid ook voor de opgave om regio's nieuwe perspectieven te bieden. Het gaat hierbij vooral om het stimuleren van een transitie⁶ en om het op peil houden van de kwaliteit van leven, zowel vanuit economisch, als natuurlijk, menselijk en sociaal kapitaal. Anders gezegd, het kapitaal per inwoner moet op zijn minst gelijk blijven, willen volgende generaties een zelfde niveau van welvaart kunnen bereiken (zie ook monitor Brede Welvaart "Later" (CBS 2018).

De drie beleidsopgaven kunnen in alle regio's in Nederland spelen. Bovendien spelen alle regio's een rol voor de nationale welvaart. Ten eerste de grootstedelijke regio's (Raspe e.a. 2017). Maar een studie van de OECD (2016) benadrukt bijvoorbeeld het belang van zogenoemde catching-up-regio's voor de nationale welvaart. Frick & Rodrigues-Pose (2017) laten daarnaast zien dat juist in kleine landen (zoals Nederland) niet alleen de grote (of grootste) stad, maar ook de middelgrote steden fundamenteel zijn voor groei. Tenslotte functioneren regio's niet in een isolement: economische groei, transities en kwaliteit van de leefomgeving hebben relaties binnen en tussen stedelijke en landelijke regio's.

⁴ Bij het benadrukken van regionale verschillen wordt bovendien aangegeven dat economische groei niet zaligmakend is. *'One of the biggest myths is that in order to foster economic development, a community must accept growth. The truth is that growth must be distinguished from development: growth means to get bigger, development means to get better – in increase in quality and diversity (Local Government Commission 2004 in Pike et al p.23)'*.

⁵ En omdat ze van invloed zijn op deze twee genoemden ook om daaraan gerelateerde aspecten als gezondheid, kwaliteit van wonen, veiligheid en milieu (we gaven eerder aan dat die belangrijke zijn voor bijvoorbeeld economische ontwikkelingen).

⁶ We spreken hier over transities in de zin dat er voor binnen de regio een structuur of systeemwijziging optreedt.

Kortom, beleid moet zijn afgestemd op de regionale context en aansluiten bij regionale opgaven (McCann & Ortega-Argiles 2013).

En er is een vierde opgave.

Beleid speelt ook een rol bij het operationaliseren van systeemveranderingen (transities) voor grote maatschappelijke opgave van nationaal belang.⁷ Regio's kunnen ook belangrijk zijn om bepaalde transities te genereren doordat initiatieven die kunnen bijdragen aan systeemverandering op een specifieke locatie samenkomen (kennis, kunde, ervaring en energie bij relevante actoren).

Een voorbeeld van deze laatste is de relatie tussen de lokale arbeidsmarkt en de energietransitie. Weterings e.a. (2018) laten zien dat de voor de energietransitie noodzakelijke veranderingen in de productie alleen kunnen worden gerealiseerd als de arbeidsmarktomstandigheden in regio's worden aangepast. Lokaal arbeidsmarktbeleid bepaalt daarmee mede of de nationale energieopgave een succes wordt.

Kortom, vanuit regionale en nationale opgaven is het belangrijk om beleid (en agenda's) op elkaar af te stemmen en ze elkaar te laten versterken.

Met het positioneren van uw vraag en de concretisering van de opgaven merken we op dat er een uitgebreid theoretisch kader bestaat over regionale ontwikkeling in (brede) welvaart: regio's zijn belangrijk voor de nationale welvaart. Dit kader is voor economische ontwikkelingen theoretisch verder uitgewerkt. Er bestaat een uitvoerige literatuur over regionale en stedelijke economie en economische geografie. Een literatuur die ook de relaties legt met de andere aspecten van de brede welvaart (zie ook Raspe e.a. 2017). Een dergelijk kader waardoor worden de onderliggende indicatoren van de brede welvaart in regio's beïnvloed is nog volop in ontwikkeling. Bij de Kabinetsambitie hoort dus ook het werken aan de kennis over dit thema. Bij nieuw regionaal beleid past ook een nieuwe kennisinfrastructuur die *evidence-based* beleid op alle schaalniveaus voedt met informatie. Er is behoefte aan nauwkeurige en tijdige informatie, niet alleen voor het monitoren van regionale en technologische ontwikkelingen, maar daarnaast ook aan informatie op basis waarvan het beleid zich kan aanpassen en eventueel extra middelen kan inzetten (Feldman & Lowe 2017).

Bij beantwoording van deze brief graag onze referentie vermelden.

⁷ Zie ook Frantzeskaki e.a. (2017) en Hodson & Simon (2010) over transities.

Uw vragen

In uw brief stelde u ook vier specifieke vragen. We gaan daar nu verder op in.

Waarom is samenwerking tussen Rijk en regio belangrijk voor het gezamenlijk aanpakken van regionale opgaven? Welke rol en instrumenten moet de Rijksoverheid hierbij hebben?

Uit het voorgaande kwam al naar voren dat er een wetenschappelijke ratio voor regionaal beleid is. De regio vormt de omgeving waarin mensen wonen en werken. Door beperkingen in reistijd en door sociaal-culturele banden hebben de markten voor woningen, werk en voorzieningen een zekere grens. Die grenzen zijn hybride en verschillen per activiteit, maar zijn in hun gedrag wel herkenbaar. Geografen spreken onder meer van 'daily activity systems'. Veel welvaartseffecten hangen bovendien samen met deze regionaal samenhangende structuren. Economische ontwikkeling is afhankelijk van de regionale arbeidsmarkt, de agglomeratiestructuur, de ligging van een regio en bijvoorbeeld haar fysisch-geografische structuur. De ecologische kwaliteit hangt samen met de menselijke activiteiten in de regio, haar natuur en bijv. haar landschap. Economische en ecologische kwaliteit bepalen samen voor een belangrijk deel het welzijn van mensen. De voortgang in de nationale energieopgave is afhankelijk van de inspanningen van de regio. Met regionaal beleid kunnen sommige van deze structuurkenmerken worden beïnvloed.

Er is een aantal argumenten waarom de samenwerking tussen Rijk en regio daarbij relevant is:

- Veel factoren die bijdragen aan de regionale welvaart zijn regiospecifiek. Nationaal beleid kan worden gestroomlijnd rond regionale opgaven (in plaats van via generieke kaders voor alle regio's van toepassing te laten zijn) (zie ook Raspe 2018);
- Regionale overheden hebben vaak te weinig middelen om de opgaven waar ze voor staan te faciliteren zonder betrokkenheid van het Rijk. Dit geldt vooral voor systeemdoorbraken of transformaties, en voor het benutten van onbenut potentieel;
- Nationale doelen zijn bovendien deels afhankelijk van het succes dat regio's kunnen behalen, we gaven dat eerder al aan voor de energietransitie, maar dit geldt ook voor economisch en sociaal beleid (zie ook Raspe 2018);
- De Rijksoverheid kan daarbij een aantal zaken bieden waarin regionale overheden minder voorzien. Denk aan het borgen van nationale of bovenregionale belangen. Het gaat dan om gebiedsoverstijgende (externe) effecten (zie ook Schuur e.a. 2018);
- Naast deze gebiedsoverstijgende effecten zijn ook de schaaffecten een argument voor coördinatie op een hoger bestuursniveau. Bij een toenemende schaal kunnen de kosten van beleid relatief dalen (zie ook Schuur e.a. 2018).
- Tenslotte zijn regio's verantwoordelijk voor de zaken binnen hun grenzen, maar de Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het geheel van regio's. Waar regionale verschillen in welvaart groter worden, geldt dat het Rijk

kan streven naar een bepaalde samenhang tussen deze verschillen (de balans tussen efficiency en equity zoals die in de literatuur worden genoemd, zie PBL 2016). Het Rijk zou daarbij ook oog kunnen hebben voor de beleidsconcurrentie tussen regio's.

Bij beantwoording van deze brief graag onze referentie vermelden.

Waarom is aandacht voor alle regio's nodig?

We gaven aan dat regio's voor verschillende opgaven staan, zoals het verzilveren van groeipotenties, verbeteren van de kwaliteit van leven, of leefomgeving, het stimuleren van de ontwikkelingen bij catching-up-regio's of het bieden van nieuwe perspectieven. Elke regio staat voor meerdere van deze opgaven. Bovendien werken effecten binnen regio's verschillend door. Steden bieden bijvoorbeeld veel agglomeratievoordelen voor productie en werkgelegenheid en voor de consument valt er meer te kiezen, maar steden zijn ook duur om in te wonen en tegenover agglomeratievoordelen staan agglomeratienadelen. De inwoners van steden hebben te maken met hogere misdaadcijfers, meer files, meer vervuiling, meer kans op sociaal isolement en eenzaamheid en worden vaker blootgesteld aan infectieziekten (Marlet en Van Woerkens 2017).

En eerder kwam al aan de orde dat (alle) regio's in Nederland belangrijk zijn voor het halen van nationale beleidsdoelen; krimpregio's, middelgrote steden en grootstedelijke regio's.

Vanuit het perspectief van de brede welvaart en de grote nationale opgaven zien alle regio's zich geconfronteerd met opgaven waar ze mee aan de slag zouden moeten. Het is, naast een gedegen inzicht in deze opgaven, een politieke keuze welke gewichten daarbij worden gehanteerd.

Wat zijn in dit verband meervoudige regionale opgaven en hoe zijn die gerelateerd aan brede welvaart?

Opgaven zijn meervoudig vanuit verschillende perspectieven. De brede welvaart bouwt op uit economisch, natuurlijk, menselijk en sociaal kapitaal, en deze werken in elkaar door. De meervoudigheid heeft ook te maken met de interactie tussen nationale en regionale opgaven en gebiedsoverstijgende effecten.

Het voordeel van samenwerking tussen Rijk en regio vanuit het stimuleren van brede welvaartseffecten is dat de welvaartstheorie alle maatschappelijke effecten inschat, zowel die van nu als die van later en zowel die in de eigen regio als daarbuiten. Sommige effecten kunnen ook negatief zijn, bijvoorbeeld voor het milieu, de sociale cohesie of voor de werkgelegenheid. Ook de financiële kosten van dat beleid worden meegewogen. In een totaalafweging van alle positieve en negatieve effecten, nu en later, wordt besloten of het nieuwe beleid verstandig is. Zo wordt voorkomen dat beleidsmakers of partijen die dit beleid ondersteunen een beslissing nemen waarin maar met een deel van de effecten, bijv. alleen met de economische voordelen, rekening is gehouden. Ook wordt zo voorkomen dat de nadelen van het beleid worden afgewenteld op toekomstige generaties of op andere regio's.

Door de regioportefeuille te richten op brede welvaart dwingt men regio's om bij hun proposities met alle effecten rekening te houden: in alle domeinen, op alle termijnen en in heel Nederland. Het betekent ook dat proposities die de economie doen groeien wedijveren met proposities die de gezondheid, het milieu of bijv. de veiligheid bevorderen. We merken daarbij op dat het inschatten van effecten soms lastig is, bijvoorbeeld bij innovatieve ideeën. Tevens moet de inspanning om alle effecten goed in te schatten worden afgezet tegen de omvang en aard van de beleidsmaatregel.

Waarom is het legitiem dat het Rijk een rol heeft en ook middelen ter beschikking stelt. Hoe kunnen we dit operationaliseren in relatie tot brede welvaart?

Het antwoord op deze vraag komt voort uit de antwoorden op de drie eerdere vragen. Nieuw beleid zal echter ook altijd op eigen merites worden beoordeeld. Zo kan daarvoor bijvoorbeeld het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK)⁸ worden ingezet. Het is verstandig om ook de regio deals daaraan te onderwerpen. Grofweg betekent dit dat elk voorstel voor beleid een adequaat antwoord bevat op de 7 hoofdvragen van het IAK:

1. Wat is de aanleiding?
2. Wie zijn betrokken?
3. Wat is het probleem?
4. Wat is het doel?
5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
6. Wat is het beste instrument?
7. Wat zijn de gevolgen?

Kortom, beleid voor een regio vereist een gebiedsgerichte benadering waarbij alle sectorale belangen, instrumenten en effecten samenkomen. Er moet een integrale afweging worden gemaakt die voor een deel ook neerslaat in de locatiekeuze van allerlei functies. In de regio komt alles samen en hangt alles samen.

In dit briefadvies geven we kort de stand van denken weer over beleid gericht op het versterken van regio, dragen we literatuur aan en beantwoorden kort de vier door u gestelde vragen.

Met vriendelijke groet,

Prof. Dr.Ir. Hans Mommaas

Directeur

⁸ Zie: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>

Bijlage: Geraadpleegde literatuur

- Buitelaar, E., A. Weterings & O. Raspe (2016) *De Verdeelde Triomf*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- CBS (2018), *Monitor Brede Welvaart 2018*, Den Haag / Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek
- Dietz, F., O-J. van Gerwen, J. Boelhouwer, A. van den Broek, G. Romijn (2017), *Naar een verkenning Brede Welvaart*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving)
- Frantzeskaki, N., Castan-Broto, V., Coenen, L., and Loorbach, D., (Eds) (2017), *Urban sustainability transitions*, Routledge: New York, ISBN 978-0-415-78418-4.
- Frick, S.A. & A. Rodriques-Pose (2017) Big or small cities? On city size and economic growth, *Growth and Change*, forthcoming
- Hodson, M., and Simon M. (2010) Can Cities Shape Socio-Technical Transitions and How Would We Know If They Were? *Research Policy* 39(4). Special Section on Innovation and Sustainability Transitions: 477–485
- Marlet G & C. van Woerkens (2017), *Geluk*, Utrecht: Atlas voor Gemeenten
- Moretti, E. (2012), *The New Geography of Jobs*, Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- OECD (2016), *OECD Regional Outlook 2016; productive regions for inclusive societies*; Paris: OECD Publishing.
- Pike, A., A. Rodriguez-Pose & J. Tomaney (2006) *Local and Regional Development*, London: Routledge
- Planbureau voor de Leefomgeving (2016), *Richting geven – Ruimte maken Balans voor de Leefomgeving 2016*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Raspe, O. (2018), Nieuw industriebeleid is actief regionaal-economisch beleid, *ESB* 103 (4761): 213-215
- Raspe, O., M. van den Berge & Thomas de Graaff (2017a), *Stedelijke regio's als motoren van economische groei*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Raworth, K. (2017), *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*, Vermont: White River Junction, Chelsea Green Publishing
- Schuur, J., D. Van der Linde & M. te Pas (2018), Bouwstenen voor een nationale regionaal-economische strategie, *ESB* 103 (4761): 216-218
- Weterings, A., O. Ivanova, D. Diodato, M. Lankhuizen, M. Thissen, K. Schure & R. Koelemeijer (2018), *Effecten van de energietransitie op de regionale arbeidsmarkt; een quickscan*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving