

Verzonden: dinsdag 9 juli 2024

Onderwerp: Rli publicatie 'Waardevol regeren: sturen op brede welvaart' | 9 juli 2024

Geachte heer/mevrouw,

Op 9 juli 2024 heeft de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) zijn advies 'Waardevol regeren: sturen op brede welvaart' aangeboden aan de minister van Klimaat en Groene Groei, de minister van Financiën en de minister van Economische Zaken.

Het digitale advies kunt u downloaden op de website van de Rli via de volgende link:

[Waardevol regeren: sturen op brede welvaart](#)

Als bijlagen zijn de aanbiedingsbrieven aan de minister van Klimaat en Groene Groei, de minister van Financiën en de minister van Economische Zaken bijgevoegd.

Met vriendelijke groet,
algemeen secretaris

Bezuidenhoutseweg 30 (B30)
2594 AV Den Haag

www.rli.nl



Aan de minister van Klimaat en Groene Groei
Mevrouw drs. S.Th.M. Hermans
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum: 9 juli 2024
Kenmerk: Rli-2024/292
Cc:

Contactpersoon:
Telefoon:
E-mail:

Bijlage(n): 1

Betreft: Rli-advies "Waardevol regeren: sturen op brede welvaart"

Geachte mevrouw Hermans,

Met genoegen biedt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) u hierbij zijn advies Rli-advies "Waardevol regeren: sturen op brede welvaart" aan. Het advies is tevens aangeboden aan de minister van Financiën, de minister van Economische Zaken en de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer.

In het Nederlandse overheidsbeleid staat sinds jaar en dag het streven naar welvaart centraal. Ons land is daarin de afgelopen decennia zeer succesvol gebleken, als we afgaan op de groeicijfers van de nationale economie. Maar economische groeicijfers zeggen niet alles. De mate waarin we welvaart ervaren is immers niet alleen afhankelijk van onze portemonnee, maar ook van andere zaken. Denk aan een passende woning, veiligheid in onze woonomgeving, schone lucht, schoon water, goed onderwijs en goede gezondheidszorg. En denk ook aan de verbondenheid met de mensen in onze omgeving en met de samenleving als geheel. Dit soort aspecten van het leven vallen onder het begrip 'brede welvaart', dat in dit advies centraal staat.

De Rli constateert dat verschillende factoren die de brede welvaart bepalen er niet goed voor staan. Zo staat onze natuur er niet goed voor, loopt het woningtekort op en stijgt het aantal mensen met obesitas. Op dit moment is er in het beleid van de overheid te weinig systematische aandacht voor al deze factoren. Bovendien gaat onvoldoende aandacht uit naar de verdeling van brede welvaart tussen groepen burgers, tussen huidige en toekomstige generaties en tussen het eigen land en andere landen. Door anders te werk te gaan, kan de politiek beter onderbouwde afwegingen maken. Dat maakt besluiten voor burgers beter.

Om te sturen op brede welvaart moet de overheid volgens de raad:

- meer en betere informatie vergaren om de gevolgen van verschillende mogelijke beleidsmaatregelen en investeringen beter in kaart te brengen. Zo krijgen politici en bestuurders dilemma's scherper in beeld;



- beleidskeuzes baseren op deze informatie, zodat alle factoren van brede welvaart systematisch bij de afwegingen worden betrokken. Omdat niet iedereen hetzelfde wensbeeld van brede welvaart heeft, blijven de uiteindelijke beleidskeuzes door waarden gedreven en dus politiek;
- in de rijksbegroting de consequenties van keuzes zichtbaar maken. Dat is een fundamentele verandering, omdat dan op meer dan alleen geld wordt gestuurd. Wij adviseren daartoe om op termijn te gaan werken met een 'kapitalenbegroting' als onderdeel van de rijksbegroting. Zo kan worden gewaarborgd dat deze kapitalen in de toekomst volwaardig gaan meewegen bij beleidskeuzes. Omdat dit een ingrijpende verandering betekent, adviseren wij om ter voorbereiding de nationale planbureaus hiervoor een methodiek te laten ontwikkelen, gebruikmakend van internationale voorbeelden van de Verenigde Naties en de Wereldbank en te beginnen met enkele nationale programma's (bijvoorbeeld op het gebied van leefbaarheid, veiligheid, milieu en landelijk gebied). Voor de introductie van een kapitalenbegroting als effectief sturingsinstrument is het noodzakelijk dat ook een baten-lastenstelsel als begrotings- en verantwoordingsstelsel voor de rijksoverheid wordt ingevoerd;
- op regionaal niveau betere afspraken maken tussen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zodat ook regionaal beter op brede welvaart wordt gestuurd.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) wil met zijn advies bijdragen aan een zorgvuldig gebruik van het begrip 'brede welvaart' om zo de beleidsvoorbereiding en politieke besluitvorming te verbeteren. Er zijn vele vraagstukken in de leefomgeving waar dit een bijdrage kan hebben, zoals de transitie van onze energievoorziening, de herinrichting van het landelijk gebied en de ontwikkeling van een duurzame economie. Het aanpakken van deze transitievraagstukken heeft invloed op de brede welvaart in de samenleving en op de verdeling daarvan.

Hoogachtend,
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur,

voorzitter

algemeen secretaris

Aan de minister van Economische Zaken
De heer D.S. Beljaarts
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum: 9 juli 2024
Kenmerk: Rli-2024/296
Cc:

Contactpersoon:
Telefoon:
E-mail:

Bijlage(n): 1

Betreft: Rli-advies "Waardevol regeren: sturen op brede welvaart"

Geachte heer Beljaarts,

Met genoegen biedt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) u hierbij zijn advies Rli-advies "Waardevol regeren: sturen op brede welvaart" aan. Het advies is tevens aangeboden aan de minister van Financiën, de minister van Klimaat en Groene Groei en de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer.

In het Nederlandse overheidsbeleid staat sinds jaar en dag het streven naar welvaart centraal. Ons land is daarin de afgelopen decennia zeer succesvol gebleken, als we afgaan op de groeicijfers van de nationale economie. Maar economische groeicijfers zeggen niet alles. De mate waarin we welvaart ervaren is immers niet alleen afhankelijk van onze portemonnee, maar ook van andere zaken. Denk aan een passende woning, veiligheid in onze woonomgeving, schone lucht, schoon water, goed onderwijs en goede gezondheidszorg. En denk ook aan de verbondenheid met de mensen in onze omgeving en met de samenleving als geheel. Dit soort aspecten van het leven vallen onder het begrip 'brede welvaart', dat in dit advies centraal staat.

De Rli constateert dat verschillende factoren die de brede welvaart bepalen er niet goed voor staan. Zo staat onze natuur er niet goed voor, loopt het woningtekort op en stijgt het aantal mensen met obesitas. Op dit moment is er in het beleid van de overheid te weinig systematische aandacht voor al deze factoren. Bovendien gaat onvoldoende aandacht uit naar de verdeling van brede welvaart tussen groepen burgers, tussen huidige en toekomstige generaties en tussen het eigen land en andere landen. Door anders te werk te gaan, kan de politiek beter onderbouwde afwegingen maken. Dat maakt besluiten voor burgers beter.

Om te sturen op brede welvaart moet de overheid volgens de raad:

- meer en betere informatie vergaren om de gevolgen van verschillende mogelijke beleidsmaatregelen en investeringen beter in kaart te brengen. Zo krijgen politici en bestuurders dilemma's scherper in beeld;



- beleidskeuzes baseren op deze informatie, zodat alle factoren van brede welvaart systematisch bij de afwegingen worden betrokken. Omdat niet iedereen hetzelfde wensbeeld van brede welvaart heeft, blijven de uiteindelijke beleidskeuzes door waarden gedreven en dus politiek;
- in de rijksbegroting de consequenties van keuzes zichtbaar maken. Dat is een fundamentele verandering, omdat dan op meer dan alleen geld wordt gestuurd. Wij adviseren daartoe om op termijn te gaan werken met een 'kapitalenbegroting' als onderdeel van de rijksbegroting. Zo kan worden gewaarborgd dat deze kapitalen in de toekomst volwaardig gaan meewegen bij beleidskeuzes. Omdat dit een ingrijpende verandering betekent, adviseren wij om ter voorbereiding de nationale planbureaus hiervoor een methodiek te laten ontwikkelen, gebruikmakend van internationale voorbeelden van de Verenigde Naties en de Wereldbank en te beginnen met enkele nationale programma's (bijvoorbeeld op het gebied van leefbaarheid, veiligheid, milieu en landelijk gebied). Voor de introductie van een kapitalenbegroting als effectief sturingsinstrument is het noodzakelijk dat ook een baten-lastenstelsel als begrotings- en verantwoordingsstelsel voor de rijksoverheid wordt ingevoerd;
- op regionaal niveau betere afspraken maken tussen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zodat ook regionaal beter op brede welvaart wordt gestuurd.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) wil met zijn advies bijdragen aan een zorgvuldig gebruik van het begrip 'brede welvaart' om zo de beleidsvoorbereiding en politieke besluitvorming te verbeteren. Er zijn vele vraagstukken in de leefomgeving waar dit een bijdrage kan hebben, zoals de transitie van onze energievoorziening, de herinrichting van het landelijk gebied en de ontwikkeling van een duurzame economie. Het aanpakken van deze transitievraagstukken heeft invloed op de brede welvaart in de samenleving en op de verdeling daarvan.

Hoogachtend,
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur,

voorzitter

algemeen secretaris

Aan de minister van Financiën
De heer E. Heinen MSc
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum: 9 juli 2024
Kenmerk: Rli-2024/293
Cc:

Contactpersoon:
Telefoon:
E-mail:

Bijlage(n): 1

Betreft: Rli-advies "Waardevol regeren: sturen op brede welvaart"

Geachte heer Heinen,

Met genoegen biedt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) u hierbij zijn advies Rli-advies "Waardevol regeren: sturen op brede welvaart" aan. Het advies is tevens aangeboden aan de minister van Klimaat en Groene Groei, de minister van Economische Zaken en de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer.

In het Nederlandse overheidsbeleid staat sinds jaar en dag het streven naar welvaart centraal. Ons land is daarin de afgelopen decennia zeer succesvol gebleken, als we afgaan op de groeicijfers van de nationale economie. Maar economische groeicijfers zeggen niet alles. De mate waarin we welvaart ervaren is immers niet alleen afhankelijk van onze portemonnee, maar ook van andere zaken. Denk aan een passende woning, veiligheid in onze woonomgeving, schone lucht, schoon water, goed onderwijs en goede gezondheidszorg. En denk ook aan de verbondenheid met de mensen in onze omgeving en met de samenleving als geheel. Dit soort aspecten van het leven vallen onder het begrip 'brede welvaart', dat in dit advies centraal staat.

De Rli constateert dat verschillende factoren die de brede welvaart bepalen er niet goed voor staan. Zo staat onze natuur er niet goed voor, loopt het woningtekort op en stijgt het aantal mensen met obesitas. Op dit moment is er in het beleid van de overheid te weinig systematische aandacht voor al deze factoren. Bovendien gaat onvoldoende aandacht uit naar de verdeling van brede welvaart tussen groepen burgers, tussen huidige en toekomstige generaties en tussen het eigen land en andere landen. Door anders te werk te gaan, kan de politiek beter onderbouwde afwegingen maken. Dat maakt besluiten voor burgers beter.

Om te sturen op brede welvaart moet de overheid volgens de raad:

- meer en betere informatie vergaren om de gevolgen van verschillende mogelijke beleidsmaatregelen en investeringen beter in kaart te brengen. Zo krijgen politici en bestuurders dilemma's scherper in beeld;



- beleidskeuzes baseren op deze informatie, zodat alle factoren van brede welvaart systematisch bij de afwegingen worden betrokken. Omdat niet iedereen hetzelfde wensbeeld van brede welvaart heeft, blijven de uiteindelijke beleidskeuzes door waarden gedreven en dus politiek;
- in de rijksbegroting de consequenties van keuzes zichtbaar maken. Dat is een fundamentele verandering, omdat dan op meer dan alleen geld wordt gestuurd. Wij adviseren daartoe om op termijn te gaan werken met een 'kapitalenbegroting' als onderdeel van de rijksbegroting. Zo kan worden gewaarborgd dat deze kapitalen in de toekomst volwaardig gaan meewegen bij beleidskeuzes. Omdat dit een ingrijpende verandering betekent, adviseren wij om ter voorbereiding de nationale planbureaus hiervoor een methodiek te laten ontwikkelen, gebruikmakend van internationale voorbeelden van de Verenigde Naties en de Wereldbank en te beginnen met enkele nationale programma's (bijvoorbeeld op het gebied van leefbaarheid, veiligheid, milieu en landelijk gebied). Voor de introductie van een kapitalenbegroting als effectief sturingsinstrument is het noodzakelijk dat ook een baten-lastenstelsel als begrotings- en verantwoordingsstelsel voor de rijksoverheid wordt ingevoerd;
- op regionaal niveau betere afspraken maken tussen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zodat ook regionaal beter op brede welvaart wordt gestuurd.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) wil met zijn advies bijdragen aan een zorgvuldig gebruik van het begrip 'brede welvaart' om zo de beleidsvoorbereiding en politieke besluitvorming te verbeteren. Er zijn vele vraagstukken in de leefomgeving waar dit een bijdrage kan hebben, zoals de transitie van onze energievoorziening, de herinrichting van het landelijk gebied en de ontwikkeling van een duurzame economie. Het aanpakken van deze transitievraagstukken heeft invloed op de brede welvaart in de samenleving en op de verdeling daarvan.

Hoogachtend,
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur,

voorzitter

algemeen secretaris

WAARDEVOL REGEREN

STUREN OP BREDE
WELVAART

JULI 2024



Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Samenstelling Rli

Junior-raadsleden

Algemeen secretaris

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Bezuidenhoutseweg 30

Postbus 20906

2500 EX Den Haag

info@rli.nl

www.rli.nl



INHOUD

SAMENVATTING	5	3.3 Stap 3: normatieve keuzes maken	26
		3.3.1 Afruil van doelstellingen	26
		3.3.2 Verdeling van collectieve middelen	28
		3.3.3 Wijze van besluitvorming	28
		3.4 Slotsom	31
DEEL 1 ADVIES	9		
1 INLEIDING	10	4 STUREN OP BREDE WELVAART: DE PRAKTIJK	32
1.1 Onderwerp van dit advies	10	4.1 Schaalniveaus van bredewelvaartsopgaven	32
1.2 Centrale vraag van dit advies	11	4.1.1 Nationale bredewelvaartsopgaven	33
1.3 Werkwijze	12	4.1.2 Lokale bredewelvaartsopgaven	33
1.4 Relatie met eerdere Rli-adviezen	12	4.1.3 Snijvlak van rijksbrede en lokale bredewelvaartsopgaven: de regio	34
1.5 Leeswijzer	12	4.2 Aandachtspunt: kijken door een ‘bredewelvaartsbril’ in elke fase van beleid	35
2 BRUIKBAARHEID VAN HET BEGRIP ‘BREDE WELVAART’	13	4.3 Belemmeringen bij het sturen op brede welvaart	37
2.1 Welvaart bepalen: minder gemakkelijk dan het lijkt	13	4.3.1 Lastig te doorbreken uitgangspunten, regels en gebruiken	37
2.2 Levert meten van ‘brede welvaart’ een accurater beeld op?	15	4.3.2 Tekortschietende methoden	39
2.3 Is het concept ‘brede welvaart’ nuttig te gebruiken in overheidsbeleid?	19	4.3.3 Dominante rol van geld bij beleidskeuzes	40
2.4 Slotsom	21	4.4 Slotsom	43
3 STUREN OP BREDE WELVAART: DE THEORIE	23	5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	44
3.1 Stap 1: stand van brede welvaart bepalen	23	5.1 Conclusies	44
3.2 Stap 2: beleidsopties onderzoeken	25		

5.2	Aanbevelingen	47
5.2.1	Zorg voor betere instrumenten voor vergaren en ontsluiten van beleidsinformatie	47
5.2.2	Maak bij normatieve beleidskeuzes systematisch gebruik van aangeleverde beleidsinformatie	47
5.2.3	Tref voorbereidingen voor opnemen van kapitalenbegroting in rijksbegroting	48
5.2.4	Vergroot mogelijkheden voor regionale coördinatie gericht op brede welvaart	49
5.3	Tot slot	50

DEEL 2 ACHTERGRONDEN	51
-------------------------------	-----------

1	METHODEN OM BREDE WELVAART EN BREDEWELVAARTSEFFECTEN IN BEELD TE BRENGEN	51
2	MOGELIJKE AANPASSINGEN IN HET MKBA-INSTRUMENTARIUM	55

LITERATUUR	57
-------------------	-----------

BIJLAGEN	61
-----------------	-----------

TOTSTANDKOMING	61
----------------	----

OVERZICHT PUBLICATIES	64
-----------------------	----





SAMENVATTING

In het Nederlandse overheidsbeleid staat sinds jaar en dag het streven naar welvaart centraal. Ons land is daarin de afgelopen decennia zeer succesvol gebleken, als we afgaan op de groeicijfers van de nationale economie. Maar economische groeicijfers zeggen niet alles. De mate waarin we welvaart ervaren is immers niet alleen afhankelijk van onze portemonnee, maar ook van andere zaken. Denk aan een passende woning, veiligheid in onze woonomgeving, schone lucht, schoon water, goed onderwijs en goede gezondheidszorg. En denk ook aan de verbondenheid met de mensen in onze omgeving en met de samenleving als geheel. Dit soort aspecten van het leven vallen onder het begrip ‘brede welvaart’, dat in dit advies centraal staat. Met diverse aspecten van deze brede welvaart is het op dit moment in Nederland niet goed gesteld. Zo is er een toenemende druk op de beschikbare ruimte, op de kwaliteit van de natuur en op het milieu. Ook de saamhorigheid in de samenleving staat onder spanning. Er bestaan bovendien grote verschillen in welvaart tussen Nederlanders – zowel in termen van inkomen en vermogen als in bredere zin.

Voor de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het begrip ‘brede welvaart’ relevant, omdat het raakt aan allerlei vraagstukken in de leefomgeving. Denk aan de transitie van onze energievoorziening en de herinrichting van het landelijk gebied. Het aanpakken van deze transitievraagstukken heeft invloed op de brede welvaart in de samenleving en op de verdeling daarvan.

Als de overheid bij beleidsmaatregelen zorgvuldig en systematisch rekening houdt met de gevolgen voor de brede welvaart, kan zij tot betere besluiten komen. Dat noemen wij 'sturen op brede welvaart'. Natuurlijk stuurt de overheid nu al op aspecten van brede welvaart, aangezien er beleid bestaat voor veel van de onderwerpen die we hierboven noemden. Maar dat gebeurt niet afdoende. Sturen op brede welvaart houdt immers in dat de overheid bij al het beleid dat zij ontwikkelt systematisch de gevolgen voor de economie, de samenleving én de leefomgeving expliciet tegen elkaar afweegt – zowel de kortetermijngevolgen als de langetermijngevolgen, hier én elders in de wereld. Sturen op brede welvaart houdt bovendien in dat de overheid aandacht heeft voor de verdeling van de positieve en negatieve effecten van het beleid over regio's en over groepen in de samenleving. Dat alles doet de overheid op dit moment nog niet.

Politici en bestuurders kunnen de ingewikkelde afwegingen die komen kijken bij sturen op brede welvaart alleen maken als ze beschikken over goede beleidsinformatie: over de positieve en negatieve effecten van beleidsopties en over de actuele stand van zaken op alle (vanuit het oogpunt van brede welvaart relevante) aspecten. Bovendien moet duidelijk zijn wie er profiteert van een bepaalde beleidsmaatregel en wie niet.

Er wordt vaak onvoldoende scherp onderscheid gemaakt tussen enerzijds de rol van wetenschap en ambtenarij, die moeten zorgen voor de best mogelijke informatie en dilemma's moeten blootleggen die met besluiten samenhangen, en anderzijds de politiek, die uiteindelijk keuzes moet maken en verantwoording moet afleggen. Wanneer de benodigde informatie en

de dilemma's niet systematisch bijeen worden gebracht, kan de politiek geen onderbouwde afwegingen maken en geen volledige verantwoording afleggen. Bovendien ontstaat dan ruimte voor selectief winkelen, waarbij positieve effecten van beleidsvoorstellen op brede welvaart worden overbelicht en negatieve effecten onderbelicht blijven. Zo is het bijvoorbeeld onevenwichtig om de komst van een distributiecentrum te motiveren door te stellen dat dit goed is voor de regionale bedrijvigheid, als niet ook wordt vermeld dat er dan ook huisvesting zal moeten komen voor een groot aantal arbeidsmigranten.

Sturen op brede welvaart vergt niet alleen méér beleidsinformatie dan op dit moment beschikbaar is, het vergt ook een andere manier van kijken naar beleidsvoorbereiding en -verantwoording. Zo'n nieuwe manier van werken is niet eenvoudig in te voeren. De manier waarop beleid wordt ontwikkeld is namelijk stevig verankerd in wetten, regels, procedures en rekenmodellen. In deze beleidscultuur is niet zomaar verandering te brengen.

Hoewel het begrip brede welvaart de laatste jaren door de politiek steeds meer wordt omarmd, gebeurt dit vooralsnog vooral 'in woord'. In de praktijk blijven de verwachte consequenties van beleidsbesluiten voor natuur, milieu en samenleving, voor toekomstige generaties en voor andere landen, vaak impliciet. Bij de keuze uit verschillende beleidsopties geven financieel-economische overwegingen meestal de doorslag.

Als het streven naar brede welvaart daadwerkelijk leidend zou worden in het overheidsbeleid, kan dit leiden tot wezenlijk andere besluiten.



Daar is bestuurlijke moed voor nodig. Denk bijvoorbeeld aan de besluitvorming over de groei van Schiphol en de bijbehorende weging van economische, ecologische en sociale aspecten. Het effectief sturen op brede welvaart in dat soort situaties vergt een kijk op welvaart die wezenlijk afwijkt van het traditionele welvaartsperspectief dat op dit moment binnen de overheid dominant is. Dat betekent dat er een cultuuromslag nodig is.

Wij doen de overheid vier aanbevelingen om besluitvormingsprocessen over beleid aan te passen. Sommige kunnen op korte termijn al worden toegepast, andere zullen meer tijd en uitwerking vergen. Zo komt het sturen op brede welvaart stap voor stap dichterbij.

1. Zorg voor betere instrumenten voor vergaren en ontsluiten van beleidsinformatie

Voor sturen op brede welvaart zijn instrumenten nodig die systematisch informatie bijeen brengen over de effecten op alle thema's die voor brede welvaart van belang zijn. Er is op korte termijn een verbeter slag noodzakelijk op de bestaande instrumenten die voor het vergaren en ontsluiten van deze informatie worden gebruikt en de wijze waarop deze instrumenten worden ingezet. De ambtelijke beleidsvoorbereiding moet scherper in beeld gaan brengen welke keuzes tussen beleidsprioriteiten ('afruilen') er voorliggen en welke dilemma's daarbij spelen – ook op andere beleidsterreinen. Dit betekent dat de beleidsambtenaren systematisch inzichtelijk moeten maken wat de effecten zijn van voorgenomen beleid voor de welvaart in brede zin, inclusief de verdeling van die effecten over groepen burgers en regio's en inclusief de doorwerking van die effecten op de langere termijn en elders in

de wereld. In elke fase van de beleidsvorming (doelen en ambities formuleren, strategie en beleid bepalen, implementatie en realisatie, monitoring en evaluatie) moeten de voor die fase geschikte instrumenten worden gebruikt. De bestaande instrumenten moeten waar nodig onderling consistent worden gemaakt. Verder moet in de instrumenten maximaal gebruik worden gemaakt van cijfermatige doorrekeningen. Waar dat niet mogelijk is, zal andersoortige relevante informatie moeten worden aangeleverd, zodat er geen 'witte vlekken' overblijven.

2. Maak bij normatieve beleidskeuzes systematisch gebruik van aangeleverde beleidsinformatie

Bij het sturen op brede welvaart moeten politici en bestuurders beschikken over beleidsinformatie die duidelijk maakt welke normatieve keuzes voorliggen, welke afruilen aan verschillende beleidsopties zijn verbonden en welke verschillende perspectieven er zijn op vraagstukken en oplossingsrichtingen. Wij bevelen aan om deze beleidsinformatie systematisch en gericht te gebruiken bij het maken en verantwoorden van de normatieve keuzes. Cruciaal is dat bestuurders en politici beleidsopties en hun middellange- en langetermijneffecten afwegen voordat zij fundamentele keuzes maken, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening of de energie-infrastructuur. Anders laten zij kansen schieten om te sturen op brede welvaart. Zowel bij de begroting en de planvorming als bij de verantwoording moet expliciet aandacht worden besteed aan alle thema's van brede welvaart, inclusief de voorziene beleidseffecten 'later' en 'elders' en inclusief de verdelingseffecten.



3. Tref voorbereidingen voor opnemen van ‘kapitalenbegroting’ in rijksbegroting

Op dit moment spelen bij het ontwikkelen van beleid de consequenties die bepaalde maatregelen kunnen hebben op langere termijn onvoldoende een rol. Er zijn disciplinerende kaders nodig die politici en bestuurders dwingen om de invloed mee te wegen van beleidsbeslissingen op ons economisch kapitaal (ons toekomstig verdienvermogen), op ons sociaal kapitaal (de verbondenheid van burgers met elkaar, met instituties en met de overheid) en op ons ‘natuurlijk kapitaal’ (alles wat de natuur ons biedt) – kaders die we wél hebben voor ons financieel kapitaal (toekomstige overheids-schulden). Wij adviseren de overheid om, onder aanvoering van de minister van Financiën, op termijn een ‘kapitalenbegroting’ onderdeel te maken van de rijksbegroting en zo te waarborgen dat deze kapitalen in de toekomst volwaardig gaan meewegen bij beleidskeuzes. Dat betekent dat de rijksbegroting niet alleen moet weergeven wat het voorgestelde overheidsbeleid betekent voor de financieel-economische ontwikkelingen, maar ook voor de verbondenheid in de samenleving, het vertrouwen van burgers in instituties, de kwaliteit van de natuur, de leefomgeving enzovoort.

Omdat dit een ingrijpende verandering betekent, adviseren wij om ter voorbereiding de nationale planbureaus hiervoor een methodiek te laten ontwikkelen, gebruikmakend van internationale voorbeelden van de Verenigde Naties en de Wereldbank en te beginnen met enkele nationale programma’s (bijvoorbeeld op het gebied van leefbaarheid, veiligheid, milieu en landelijk gebied). Voor de introductie van een kapitalenbegroting als effectief sturingsinstrument is het noodzakelijk dat ook een baten-lastenstelsel als begrotings- en verantwoordingsstelsel voor de rijksoverheid wordt ingevoerd.

4. Vergroot de mogelijkheden voor regionale coördinatie gericht op brede welvaart

Effectief sturen op brede welvaart brengt met zich mee dat de overheid samenhangende, sectoroverstijgende, besluiten neemt over het combineren van doelstellingen in één beleidskeuze (synergie) en het prioriteren van doelstellingen (afruilen). Zowel gemeenten, provincies, waterschappen als de rijksoverheid hebben binnen het Nederlandse bestel een bestuur dat verantwoordelijk kan worden gehouden voor het maken van dergelijke afwegingen. Echter, veel opgaven en doelstellingen komen samen in de regio. En dáár ontbreekt een democratisch gelegitimeerde ‘tafel’; de regio vormt immers geen wettelijk verankerde bestuurslaag. Om die reden is regionale coördinatie van het bredewelvaartsbeleid van belang, vooral bij complexe regionale opgaven.

Wij adviseren niet om een extra bestuurslaag toe te voegen, maar bevelen de rijksoverheid aan om de mogelijkheden voor regionale coördinatie die zich richt op brede welvaart te vergroten. Dit is te realiseren door regio’s kansenagenda’s te laten opstellen voor de ontwikkeling van de regionale brede welvaart. Daarnaast zou de rijksoverheid moeten zorgen voor regionale coördinatie van haar beleid voor verschillende sectoren. Dit is te realiseren door multidisciplinaire teams in te stellen die per regio worden voorgezeten door één algemeen rijksvertegenwoordiger. Tot slot zou de rijksoverheid in haar verantwoordingssystematiek ruimte moeten creëren voor decentrale overheden om uitgaven ten behoeve van brede welvaart te verantwoorden. Hiervoor zullen de sectorgebonden budgetten deels moeten worden ‘ontschot’.



DEEL 1 | ADVIES





1 INLEIDING

1.1 Onderwerp van dit advies

Nederland is in veel opzichten een welvarend land. Onze economische groeicijfers behoren doorgaans tot de beste van Europa en als klein land vormen we de achttiende economie van de wereld. Ook met de gemiddelde gezondheid, het gemiddelde opleidingsniveau en het gemiddelde huishoudinkomen is het in Nederland beter gesteld dan in veel andere landen.

Maar vanuit een breder perspectief zijn er kanttekeningen te plaatsen bij onze welvarendheid. Zo staat onze natuur er niet goed voor (ze gaat zelfs achteruit; Ecologische Autoriteit, 2024), loopt het woningtekort op (CBS, 2024a) en stijgt het aantal mensen met obesitas (CBS, 2024b). Bovendien krijgt niet iedereen in Nederland evenveel mee van deze welvaart. De kansen op een goed inkomen verschillen van wijk tot wijk, van regio tot regio, van stad tot platteland. Laagopgeleiden en mensen met een migratieachtergrond hebben gemiddeld (aanzienlijk) minder te besteden dan hoogopgeleiden en mensen zonder migratieachtergrond (CBS, 2024c). Bovendien bepalen ook andere aspecten dan geld de welvaart die mensen ervaren. Veel Nederlanders voelen zich in verschillende opzichten niet zo welvarend. Ze hebben niet de zekerheid van een vaste baan die voldoende inkomen biedt, hun woning is (te) klein en/of hun leefomgeving is ongezond.

Economische groei en welvaart vallen niet automatisch samen

Wanneer een online winkel ergens in Nederland een distributiecentrum opent, levert dit bedrijvigheid op die goed is voor de regionale economie. Daar staat tegenover dat voor de arbeidsplaatsen vaak arbeidsmigranten nodig zijn, voor wie huisvesting moet worden gevonden op de krappe woningmarkt. Bovendien gaan de financiële opbrengsten van het distributiecentrum naar een moederbedrijf dat vermoedelijk buiten de regio is gevestigd – of zelfs buiten Nederland. Ook is het twijfelachtig of de regio profiteert van de belastingen die het distributiecentrum afdraagt aan het Rijk. Het antwoord op de vraag of de economische groei welvaart oplevert, hangt dus af van het gekozen perspectief: dat van de ondernemer, dat van de gedeputeerde voor economische ontwikkeling, dat van de wethouder voor wonen, dat van de werknemer of dat van de omwonende.

Behalve de kwaliteit van onze directe leefomgeving zijn er nog meer aspecten van invloed op de mate waarin we welvaart ervaren. Vragen die daarbij meespelen zijn bijvoorbeeld: hoe is het gesteld met de nationale veiligheid, hoe schoon is ons oppervlaktewater, hoe ontwikkelt zich de natuur, hebben onze kinderen toegang tot goed onderwijs en tot grondstoffen, zullen onze kleinkinderen nog veilig zijn achter de dijken?

Dit veelomvattende perspectief op welvaart wordt tegenwoordig vaak aangeduid met de term 'brede welvaart'. Voor de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het begrip 'brede welvaart' relevant, omdat het

raakt aan allerlei vraagstukken in de leefomgeving. Denk aan de transitie van onze energievoorziening en de herinrichting van het landelijk gebied. Het aanpakken van deze transitievraagstukken heeft invloed op de brede welvaart in de samenleving en op de verdeling daarvan.

In dit advies gaan wij na hoe de overheid het begrip 'brede welvaart' zou kunnen benutten om met haar beleid gericht te sturen op het waarborgen van alle economische, sociale en leefomgevingsaspecten die van belang zijn voor het huidige en toekomstige welbevinden van de inwoners van Nederland.

1.2 Centrale vraag van dit advies

Het uitgangspunt van dit advies is dat kijken door een 'bredewelvaartsbril' kan helpen om als overheid effectiever te sturen op onderwerpen die van belang zijn voor hoe burgers hun levenssituatie ervaren. 'Brede welvaart' is echter een veelomvattend begrip. Er zullen bij de sturing dus wel prioriteiten moeten worden gesteld. En de keuze voor het één gaat vaak ten koste van iets anders, dat ook belangrijk wordt gevonden. Hoe je als overheid dan tot goede afwegingen komt, is geen uitgemaakte zaak.

Tegen deze achtergrond luidt de tweeledige vraag van dit advies: *(a) hoe kan de rijksoverheid met haar beleid gericht sturen op het behouden en vergroten van brede welvaart voor alle huidige en toekomstige generaties in Nederland en elders in de wereld; en (b) wat is er concreet nodig om dit 'sturen op brede welvaart' in verschillende situaties praktisch gestalte te geven?*



Met de zinsnede ‘sturen op het behouden en vergroten van brede welvaart’ bedoelen wij het ontwikkelen en uitvoeren van overheidsbeleid dat rekening houdt met economische, sociale en leefomgevingsaspecten, met de behoeften en belangen van huidige én toekomstige generaties, met de effecten van beleid elders in de wereld en met de verdeling van welvaart tussen groepen burgers. Hiermee sluiten wij aan bij de definitie van brede welvaart die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2024c) hanteert. Het advies gaat niet specifiek in op de rol die bedrijven of de samenleving vervullen in relatie tot brede welvaart.

1.3 Werkwijze

Voor dit advies hebben wij diverse methoden geanalyseerd die wetenschappers gebruiken om economie, welvaart en geluk in beeld te brengen. Daarnaast hebben we gesproken met deskundigen van de planbureaus van het Rijk (het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal-Cultureel Planbureau) die beleidsinstrumenten op het terrein van brede welvaart ontwikkelen, en met vertegenwoordigers van nationale en decentrale overheden die dit soort instrumenten gebruiken bij de beleidsvoorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering van beleid in de leefomgeving.

We hebben ook expertsessies gehouden aan de hand van inhoudelijke casussen. Centraal stonden daarbij sturingsvragen rond (a) de interactie tussen Rijk en regio in relatie tot brede welvaart en (b) de bredewelvaartseffecten van ons handelen voor gebieden elders in de wereld en voor latere generaties.

1.4 Relatie met eerdere Rli-adviezen

Hoewel wij ‘brede welvaart’ niet eerder als zelfstandig onderwerp hebben behandeld, speelt het begrip een rol in verschillende adviezen die wij eerder hebben uitgebracht. Wij noemen in dit verband: Elke regio Telt! (Rli, ROB & RVS, 2023), Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid (Rli, 2021a), Geef richting, maak ruimte! (Rli, 2021b) en Naar een duurzame economie (Rli, 2019).

1.5 Leeswijzer

Dit advies is vanaf hier als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 bakenen we ‘brede welvaart’ af ten opzichte van het traditionele welvaartsbegrip. Ook bespreken we in dit hoofdstuk in hoeverre ‘brede welvaart’ een concept is dat kan worden benut bij de ontwikkeling van overheidsbeleid. In hoofdstuk 3 belichten we vanuit een theoretisch perspectief de drie stappen die een overheid moet doorlopen bij het sturen op brede welvaart en wat er bij elk van die stappen komt kijken. In hoofdstuk 4 beschrijven we het sturen op brede welvaart vanuit een meer praktijkgeoriënteerd perspectief. We kijken daarbij naar de rol van de betrokken overheidslagen en naar specifieke aandachtspunten die spelen in de verschillende fasen die overheidsbeleid doorloopt. In hoofdstuk 5 zetten we onze voornaamste conclusies op een rij en formuleren we onze aanbevelingen aan Rijk, gemeenten en provincies.





2 BRUIKBAARHEID VAN HET BEGRIP 'BREDE WELVAART'

Het materiële aspect van welvaart is lange tijd dominant geweest in het sociaal-economisch beleid van de overheid (§ 2.1). In dit hoofdstuk werpen we de vraag op of het meten van 'brede welvaart' een accurater beeld oplevert van de maatschappelijke vragen die voorliggen (§ 2.2). Ook gaan we na in hoeverre het begrip 'brede welvaart' nuttig toepasbaar is in overheidsbeleid (§ 2.3). We sluiten af met een samenvatting van onze bevindingen (§ 2.4).

2.1 Welvaart bepalen: minder gemakkelijk dan het lijkt

Individuele welvaart associëren de meeste Nederlanders vooral met geld en koopkracht: als je met je inkomen (meer dan) genoeg kunt kopen om in je levensbehoeften te voorzien, ben je welvarend. Het is een overzichtelijke maar ook een smalle definitie. Ze houdt geen rekening met het feit dat mensen niet alleen materiële levensbehoeften hebben zoals eten, een dak boven het hoofd of kleding, maar ook immateriële levensbehoeften zoals vrije tijd, veiligheid, gezondheid, goed onderwijs en een schoon milieu.

Wanneer je de welvaart in een samenleving wilt bepalen, lijkt een smalle, eenduidige definitie van dit begrip het grote voordeel te hebben dat je een

kwantitatieve maatstaf kunt gebruiken. Van oudsher vormt het bruto binnenlands product (bbp) zo'n maatstaf.¹ Aan de hand van het bbp kan in één getal worden uitgedrukt hoe omvangrijk de economie van een land in een bepaald jaar is geweest. Deze internationaal gestandaardiseerde boekhoudkundige benadering van welvaart is de afgelopen decennia leidend geweest in het sociaal-economisch beleid van veel landen – ook van Nederland. Uitgaande van het idee dat de gezamenlijke productie van een land min of meer automatisch ten goede komt aan alle ingezetenen, kreeg het bbp bij overheid en bedrijfsleven een steeds belangrijker rol als maatstaf voor welvaart.

Het gebruik van zo'n eenduidige maatstaf is echter ook een valkuil. Want wat goed is voor het bbp, is niet per se ook goed voor de inwoners van Nederland. In de economische wetenschap en onder bestuurders is men het er al jaren over eens dat voor het vergroten van welvaart méér nodig is dan alleen sturen op maximalisatie van het bbp. Ook andere financiële aspecten (zoals de ontwikkeling van de staatsschuld) dragen bij aan welvaart en welzijn. Datzelfde geldt voor economische aspecten (werkgelegenheid, opleidingsniveau, inkomensplaatjes enzovoort). Daarnaast hebben ook ecologische aspecten (bijvoorbeeld milieukwaliteit en biodiversiteit) en sociale aspecten (denk aan burgerrechten op het gebied van democratie, inspraak, vereniging, persoonlijke ruimte) invloed op de welvaart en het welzijn van mensen. Al deze aspecten zouden dus mede sturend

¹ Het bbp omvat de totale geldelijke toegevoegde waarde van (a) alle producten die in een jaar in een land worden vervaardigd én (b) alle diensten die in een jaar worden aangeboden. Internationaal wordt meestal van 'gross domestic product' (gdp) gesproken; in relatie tot regio's vaak van 'bruto regionaal product' (brp).

moeten zijn in het beleid dat de overheid voert om de nationale welvaart te vergroten.

In publieke discussies over beleid komen deze aspecten van welvaart doorgaans inderdaad aan de orde. Maar in de praktijk is het voor bestuurders vaak verleidelijk om, als puntje bij paaltje komt, toch de nadruk te leggen op maatregelen die het bbp ten goede komen; zie kader.

Nationaal Groeifonds: verduurzamingsambities maken plaats voor streven naar bbp-groei

In 2020 stelde het kabinet het Nationaal Groeifonds in. Het fonds was bedoeld om het duurzame verdienvermogen in Nederland te versterken en zo een 'groeisprong' te maken naar een circulaire economie. Vanuit het fonds moesten projecten worden ondersteund die het genereren van welvaart in de pas zouden brengen met de ambities ten aanzien van klimaat en natuur.

Echter, toen de beoordelingscriteria voor het selecteren van projectvoorstellen waren vastgelegd, bleek het kabinet het begrip 'duurzaam verdienvermogen' stilzwijgend te hebben vertaald in 'structurele bbp-groei'. Het woord 'duurzaam' was dus geïnterpreteerd als een synoniem van 'structureel'. Het gevolg van deze semantische manoeuvre was dat ingediende voorstellen vooral werden beoordeeld op de verwachte bijdrage aan het structureel vergroten van het bbp in plaats van aan het versterken van het duurzame (in de betekenis van milieu- en natuurvriendelijke) verdienvermogen in een circulaire economie (Rli, 2021c).



2.2 Levert meten van ‘brede welvaart’ een accurater beeld op?

Het inzicht dat welvaart niet alleen draait om materiële welstand, maar ook om zaken als een goede gezondheidszorg, een veilige leefomgeving, een schoon milieu en goed onderwijs, is inmiddels ook doorgedrongen in de politiek. We zien de term ‘brede welvaart’ steeds vaker opduiken in verkiezingsprogramma’s, coalitieakkoorden en beleidsnota’s (zie bijvoorbeeld: Claassen & Cools, 2023; EZK, 2023; BBB, VVD, GroenLinks, PvdA & CDA, 2023; GroenLinks, PvdA, Partij voor de Dieren, SP & ChristenUnie, 2022; Coalitieakkoord, 2021). Als we op brede welvaart sturen, zo is het achterliggende idee, zijn alle relevante aspecten van welvaart samenhangend in beeld en zien we belangrijke voorwaarden voor onze welvaart niet over het hoofd.

‘Brede welvaart’ is dus een meer omvattende manier om naar onze levensstandaard te kijken. Als basis voor het overheidsbeleid heeft het de potentie om te zorgen voor welvaartsontwikkeling in de volle breedte: de kwaliteit van leven, de leefomgeving en onze manier van leven en werken – zowel in het hier en nu als in de toekomst en op andere plekken op aarde. ‘Brede welvaart’ kan zo een kader vormen voor het werken aan een betere samenleving, nu en in de toekomst.

Geen consensus over invulling van het begrip

Bij nadere beschouwing ligt het echter minder eenvoudig. Er kleeft aan het begrip ‘brede welvaart’ een belangrijk nadeel, namelijk de impliciete veronderstelling dat er consensus bestaat over wat ‘een betere samenleving’ is, hoe je dat meet en hoe die betere samenleving het beste kan worden gerealiseerd. In de praktijk is die consensus er niet. Een betere samenleving

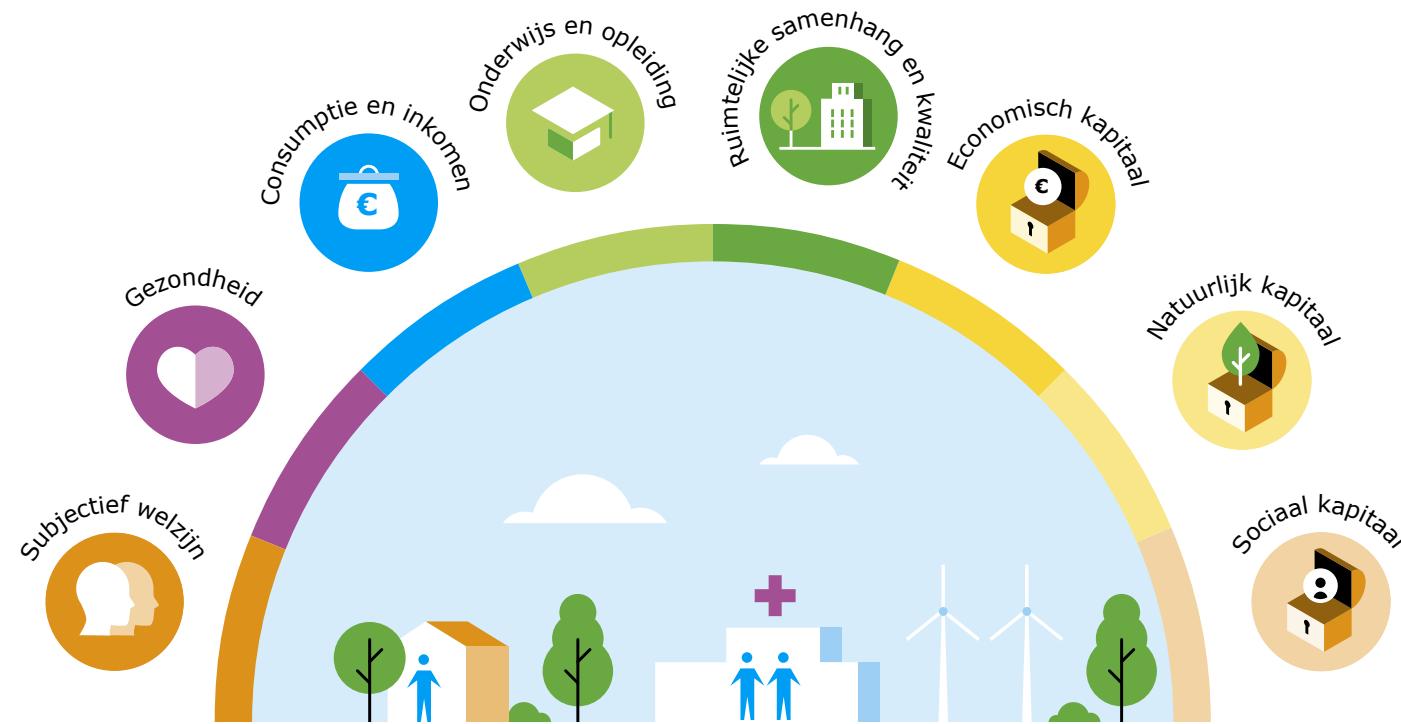
betekent voor het ene individu iets anders dan voor het andere individu. Er zullen weinig mensen tegen een gezonde leefomgeving zijn, maar als blijkt dat het streven naar schonere lucht consequenties kan hebben voor de vrijheid om auto te rijden en de open haard aan te steken, blijken mensen het belang van die schone leefomgeving toch verschillend te wegen. De vrijheid om zelf te kunnen bepalen hoe en wat je consumeert heeft dan voor veel mensen toch prioriteit. Dit zien we ook als het gaat om klimaat effecten en het wegen van de gevolgen van onze keuzes voor toekomstige generaties. Daar komt nog bij dat maatregelen gericht op brede welvaart voor groepen burgers verschillend kunnen uitpakken. Zo kan de invoering van betaald parkeren om de parkeerdruk in het centrum van een stad te verlichten een positief effect hebben op de leefomgevingskwaliteit, maar tegelijkertijd in de hand werken dat minder kapitaalkrachtige bewoners (of in elk geval hun auto’s) uit het centrum worden verdreven. Als er in beleidsplannen wordt gesproken van ‘optimale brede welvaart’, is dat dus het resultaat van een subjectieve weging van verschillende aspecten van brede welvaart.

Dat er uiteenlopende opvattingen bestaan over wat brede welvaart is, blijkt ook uit het feit dat er verschillende methoden zijn ontwikkeld om zicht te krijgen op de stand van de brede welvaart.² Om hier voor de overheid samenhang in te brengen hebben de planbureaus van het Rijk in 2022 gezamenlijk een kader opgesteld om brede welvaart te verankeren in de begrotingssystematiek (CPB, PBL & SCP, 2022). De planbureaus onderscheiden acht thema’s die relevant zijn voor de mate van brede welvaart in een land; zie figuur 1.

² Zie Deel 2 Hoofdstuk 1 voor een toelichting bij enkele van deze methoden.



Figuur 1: Thema's brede welvaart



De acht bredewelvaartsthema's worden onderstaand kort verduidelijkt:³

1. *subjectief welzijn* (mate waarin mensen erin slagen invulling te geven aan hun persoonlijke levenshouding en de waardering die mensen aan hun leven geven);
2. *gezondheid* (mate waarin mensen regie en veerkracht ervaren in relatie tot hun fysieke en mentale gezondheid en de eventuele beperkingen waarmee zij moeten leven);
3. *consumptie & inkomen* (mate waarin mensen financieel in staat zijn om in hun levensbehoeften te voorzien en hun levensdoelen te verwezenlijken);

³ De hier opgenomen verduidelijkingen zijn een vereenvoudigde weergave van de meer gedetailleerde toelichtingen bij de acht thema's die de planbureaus zelf geven. Zie daarvoor Deel 2 Hoofdstuk 1.

4. *onderwijs & opleiding* (mate waarin individuele mensen en de samenleving als geheel kunnen profiteren van kwalitatief goed onderwijs en de daaruit resulterende opleidingsniveaus, kennis en vaardigheden);
5. *ruimtelijke samenhang & kwaliteit* (mate waarin de ruimtelijke inrichting past bij de functionele en esthetische behoeften van mensen, nu en in de toekomst);
6. *economisch kapitaal* (mate waarin de samenleving beschikt over dat wat nodig is voor een goed functionerende economie, te weten: geld, kennis, competenties en vaardigheden, fysieke infrastructuur en toepasbare kennis in de vorm van patenten en data);
7. *natuurlijk kapitaal* (mate waarin de natuur en de natuurlijke omgeving in staat zijn om met behoud van herstellvermogen te voorzien in delfstoffen, hernieuwbare hulpbronnen en grondstoffen, hernieuwbare energiestromen en ruimte voor menselijke ontspanning);
8. *sociaal kapitaal* (mate waarin mensen zich verbonden voelen met elkaar, met instituties en met de overheid, zodat ze veiligheid en vertrouwen ervaren).

In dit advies spreken we van 'bredewelvaartsthema's' als we verwijzen naar de gecursiveerde kopjes in deze opsomming. Hebben we het in algemene zin over zaken die brede welvaart mede bepalen, dan spreken we over 'aspecten van brede welvaart'.

De laatste drie bredewelvaartsthema's uit de opsomming hierboven gaan over de vraag hoe het ervoor staat met ons economisch, natuurlijk en



sociaal kapitaal. Daarmee wordt brede welvaart in de toekomst ook in beeld gebracht; zie kader.

Brede welvaartsthema's, kapitalen en rijksbegroting

In 2016 heeft de Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip bepleit om deze drie kapitalen standaard te betrekken bij Bredewelvaartsafwegingen. Over deze 'kapitalenbenadering' schreef de commissie: "[Hierin] staat niet in de eerste plaats de welvaart 'hier en nu' centraal, maar vooral de welvaart 'later'. Het 'later' wordt benaderd vanuit de vraag in hoeverre er een basis wordt gelegd voor de toekomst of juist wordt ingeteerd op beschikbare kapitalen. Dat gebeurt door de beschikbare hoeveelheid van verschillende kapitalen, de kapitaalvoorraden, in beeld te brengen. Die voorraden zijn beschikbaar voor toekomstige welvaart. De stand van de voorraden wordt beïnvloed door wat er hier en nu gebeurt. Door investeringen stijgt immers de voorraad, door gebruik van de voorraad en afschrijvingen neemt die af" (Tweede Kamer, 2016).

Hierbij dient opgemerkt te worden dat in de rijksbegroting van Nederland, in tegenstelling tot de andere bestuurslagen en vrijwel alle andere landen in de EU, nog altijd een verplichtingen-kasstelsel wordt hanteerd voor het begroten van en het verantwoorden over uitgaven. Investeringskosten worden 'lumpsum' uit de begroting gefinancierd. De Algemene Rekenkamer (2018) pleit er al jaren voor om over te stappen op een baten-lastenstelsel. Kosten en opbrengsten later in de tijd kunnen daarmee veel beter worden gewogen bij het nemen van investeringsbeslissingen. Voor effectieve sturing op brede welvaart is dat essentieel.

De hierboven genoemde planbureaus benadrukken dat het voor een goed zicht op de stand van de brede welvaart van belang is om te kijken naar zowel (a) de bredewelvaartsverdeling over verschillende groepen in de samenleving als (b) de impact die bredewelvaartsontwikkelingen hebben voor de situatie hier en nu, voor de situatie later en voor de situatie elders. Bij 'impact op de situatie elders' valt te denken aan de geopolitieke gevolgen die ons gebruik van zeldzame metalen heeft (afhankelijkheid van bijvoorbeeld China) of aan de klimaatimpact van onze vleesconsumptie en -productie (bijvoorbeeld ontbossing in het Amazonegebied).

Binnen het kader dat de planbureaus hebben opgesteld vertoont bredewelvaartsontwikkeling overeenkomsten met het begrip 'duurzame ontwikkeling' dat de VN hanteert; zie kader.

Relatie tussen bredewelvaartsdoelen en VN-doelen voor duurzame ontwikkeling

Vaak wordt in relatie tot brede welvaart verwezen naar de zeventien duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties, die 2015 zijn vastgesteld als mondiale duurzame ontwikkelingsagenda voor 2030. Het is gebruikelijk om deze doelen aan te duiden als Sustainable Development Goals (SDG's). Ofschoon de SDG's een andere ontstaansgeschiedenis hebben dan het begrip brede welvaart en ook anders worden gebruikt in de praktijk van de beleidsontwikkeling, zijn er duidelijke overeenkomsten. Bredewelvaartsdoelen zijn net als de SDG's gericht op het duurzaam voortbrengen van een evenwichtig verdeeld welzijn, zowel hier en nu als



later. Ook zijn er zowel voor bredewelvaartsdoelen als de SDG's goed ontwikkelde monitoringsystemen.

Behalve overeenkomsten zijn er ook verschillen. Zo zijn de SDG's internationaal overeengekomen doelen voor welzijn en duurzame ontwikkeling die vooral in zwang zijn bij maatschappelijke partijen en bedrijven, terwijl doelstellingen voor brede welvaart veeleer een overheidsinstrument zijn, dat wordt gebruikt bij het ontwikkelen van nationaal beleid (Maas & Lucas, 2023).

De stand van de brede welvaart in Nederland (nationaal en regionaal) wordt jaarlijks gemonitord door het CBS. Dit instituut hanteert daarbij een indeling van thema's die grofweg overeenkomt met die van de planbureaus. Naast de monitor van het CBS zijn er diverse andere monitors die (effecten van) brede welvaart in beeld brengen. Ze leggen elk eigen accenten en hanteren een eigen groepering van thema's en indicatoren.⁴

Belang van transparantie over afwegingen bij beleidskeuzes met impact op brede welvaart

In de ambtelijke beleidsvoorbereiding worden verschillende instrumenten gebruikt om bestuurders en politici beslisinformatie aan te reiken over aspecten van brede welvaart. Voorbeelden van zulke instrumenten zijn de

⁴ Zie Deel 2 Hoofdstuk 1 voor een overzicht van de verschillende nationale bredewelvaartsmonitors. Een internationaal overzicht van monitors is te vinden op <https://beyond-gdp.world/wise-database/wise-metrics> (door ons geraadpleegd op 6 maart 2024).

milieueffectrapportage (m.e.r.) en de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA); zie kader.

m.e.r. en MKBA in relatie tot brede welvaart

Sturen op brede welvaart valt niet samen met de instrumenten waarmee geprobeerd wordt de verschillende aspecten van brede welvaart in kaart te brengen: een milieueffectrapportage (m.e.r.) brengt de milieugevolgen van een overheidsplan in beeld. De verwachte gevolgen van bijvoorbeeld de aanleg van een windturbinepark, een weg of een nieuw bedrijventerrein worden in een m.e.r. geschetst. Ook worden er alternatieve oplossingen en hun milieugevolgen beschreven.

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een instrument om de maatschappelijke effecten van voorgenomen beleidsmaatregelen systematisch in beeld te brengen. Alle effecten die de welvaart van mensen beïnvloeden horen daarmee in een MKBA thuis.

De m.e.r. en de MKBA kunnen een belangrijke rol spelen bij de beleidsvoorbereiding, naast andere instrumenten die inzicht geven in effecten van beleid. Voor sturen op brede welvaart is echter méér nodig. Sturen op brede welvaart omvat immers het hele proces van doelen en ambities formuleren, strategie en beleid bepalen, implementatie en realisatie en monitoring en evaluatie, waarbij instrumenten beleidsinformatie kunnen aanleveren.

Zie over instrumenten ter ondersteuning van beleidskeuzes ook § 2.3 en § 4.2 van dit advies.



De informatie die het gebruik van dit soort instrumenten oplevert is vaak nuttig, maar niet altijd volledig en legt onderliggende waarden niet altijd bloot. Daarmee ontstaat het risico dat toetsing op brede welvaart incompleet en/of opportunistisch plaats vindt, waarbij beleidskeuzes worden beargumenteerd met positieve effecten op brede welvaart die goed van pas komen, terwijl de negatieve gevolgen buiten beschouwing blijven. De beschikbare informatie over bredewelvaartseffecten van beleid wordt daarmee een grabbelton.

Om verbetering te brengen in de wijze waarop instrumenten als de m.e.r. en de MKBA in de praktijk worden gebruikt, zijn twee dingen van belang:

1. Ambtenaren zullen moeten zorgdragen voor feitelijke en zo compleet mogelijke informatie over alle relevante aspecten van brede welvaart. Op dit moment ontbreekt het nog aan een voldragen methodiek om alle bredewelvaartseffecten van beleidsopties systematisch en volledig in kaart te brengen. In de huidige MKBA's bijvoorbeeld, worden de kosten van verlies van biodiversiteit vaak niet gekwantificeerd. En komen ook niet alle relevante maatschappelijke effecten van beleidsopties, zoals gevolgen voor gemeenschappen, aan de orde.
2. Politici en bestuurders zullen transparant moeten zijn over de afwegingen die zij maken bij hun beleidskeuzes. Beleidskeuzes gaan immers altijd gepaard met een normatieve weging van waarden en belangen. De crux is dat de politiek deze afweging expliciet moet maken. Politici zullen in het openbaar moeten kunnen uitleggen dat ze bijvoorbeeld de individuele keuzevrijheid van burgers hebben afgewogen tegen de collectieve veiligheid van de samenleving. Als afwegingen al in de ambtelijke

voorbereiding worden gemaakt of als politici dit soort afwegingen niet toelichten, werkt de term brede welvaart eerder versluitend dan dat hij bijdraagt aan betere besluitvorming.

2.3 Is het concept 'brede welvaart' nuttig te gebruiken in overheidsbeleid?

Om met beleid gericht te kunnen sturen op brede welvaart heb je als overheid een beeld nodig van wat je op de acht bredewelvaartsthema's wilt bereiken, hoe het er op die thema's voor staat en wat de gevolgen zijn van voorgenomen beleid op al deze thema's. We bespreken hieronder hoe je als overheid aan deze drie voorwaarden voor het sturen op brede welvaart kunt werken.

Gebruikmaken van monitoring

Een objectief beeld van hoe het ervoor staat op verschillende beleidsterreinen draagt bij aan een gefundeerde discussie over de beleidsdoelen. Bredewelvaartmonitors zijn bedoeld om zo'n objectief beeld te geven. Maar het is belangrijk dat we ons realiseren dat deze monitors géén compleet beeld geven van alles wat brede welvaart omvat, noch een diagnose van de achterliggende problemen. Een bredewelvaartsmonitor brengt slechts de stand van zaken op verschillende indicatoren van brede welvaart in beeld. Een verklaring voor het gemeten bredewelvaartsniveau geven de monitors niet. Ze hebben voornamelijk een signaalfunctie; zie kader.



Signaalfunctie van bredewelvaartmonitors

In de CBS-monitor wordt de brede welvaart op het onderwerp 'wonen' gemeten aan de hand van de indicatoren 'kwaliteit van de woning' en 'tevredenheid met de woonomgeving'. Als de uitkomsten niet positief zijn, vormt dat voor de overheid een signaal dat het woonbeleid wellicht aanpassing behoeft. Maar wát voor aanpassing er nodig is, geeft de monitor niet aan. Om de scores in de monitor op het terrein van wonen te kunnen vertalen naar concreet beleid is een nadere analyse nodig van de situatie. Alleen dan kan inzicht ontstaan in de achterliggende problemen (bijvoorbeeld: hoge prijzen voor koopwoningen, lange wachtlijsten voor huurwoningen, te weinig groen in de buurt) en de mogelijke oorzaken (bijvoorbeeld: hoge grondstoffenprijzen, te weinig uitstroom uit sociale huurwoningen, ontbreken van 'groennormen' in het gemeentelijk beleid).

De meerwaarde van het kijken naar beleidsterreinen door een bredewelvaartsbril zit hem erin dat naar aanleiding van een gesignaleerd knelpunt niet alleen vragen aan de orde komen over de betreffende sector (bijvoorbeeld de volkshuisvesting), maar ook de samenhang met de economie (hoe zit het met werk en inkomens van bewoners?), de samenleving (is er genoeg veerkracht in buurten?), de leefomgeving (is de sociale veiligheid op orde, is er voldoende groen aanwezig?), de gevolgen voor toekomstige generaties (is bouwen op de beoogde locaties wel klimaatbestendig?), de impact in landen waarvan we afhankelijk zijn (is er bij de winning van grondstoffen voor onze bouwmaterialen sprake van natuurschade?) en de verdeling van

welvaart tussen bevolkingsgroepen (heeft iedereen voldoende kans op goed wonen?).

Rekening houden met welvaartseffecten van beleid

Om als overheid een onderbouwde keuze te kunnen maken uit verschillende beleidsopties, bestaan er instrumenten om de voor- en nadelen van bepaalde maatregelen zo objectief mogelijk in beeld te brengen. Er zijn verschillende instrumenten om ter ondersteuning van een beleidskeuze (brede) welvaartseffecten te analyseren (zie Deel 2 Hoofdstuk 1).

- Met de hiervoor al genoemde MKBA worden positieve en negatieve welvaartseffecten van overheidsbeslissingen zo veel als mogelijk kwantitatief in beeld gebracht om zo te helpen bij het maken van een (politieke) keuze uit de voorliggende beleidsopties.⁵
- Een ander bekend instrument is de eveneens al genoemde m.e.r. Hierin worden de milieueffecten van verschillende beleidsalternatieven in de fysieke leefomgeving naast elkaar gezet.
- Verder vermelden we de participatieve waardenevaluatie (PWE). Dit is een instrument waarmee grote groepen burgers op een laagdrempelige manier advies kunnen geven over beleidsplannen van de overheid. De uitkomsten van zo'n raadpleging geven inzicht in hoe uiteenlopende groepen in de samenleving aankijken tegen de waarden die bestuurders bij het maken van beleidskeuzes tegen elkaar moeten afwegen. Ook enquêtes en focusgroepen kunnen deze functie vervullen.

⁵ We stipten in § 2.2 al aan dat de huidige MKBA's nog verschillende tekortkomingen vertonen. In Deel 2 Hoofdstuk 2 geven we een schets van aanpassingen die het MKBA-instrument beter geschikt zouden kunnen maken voor het sturen op brede welvaart in de beleidsvoorbereiding.



- Tot slot noemen we de omgevingseffectrapportage (OER). Dit instrument brengt neveneffecten in beeld die beleidskeuzes kunnen hebben op sociaal, economisch en milieugebied.

Het is vooralsnog onduidelijk in hoeverre al dit soort instrumenten geschikt zijn (of kunnen worden gemaakt) om, al dan niet gecombineerd, gericht te kunnen sturen op brede welvaart.

Beleid afstemmen op mogelijke gevolgen ‘later’ en ‘elders’

Veel politici richten zich bij het nemen van besluiten voornamelijk op behoeften die in de actualiteit spelen bij bewoners en ondernemers, oftewel: bij de kiezers. Dat draagt eraan bij dat beleidsmaatregelen die de overheid treft zich vaak voornamelijk richten op de korte termijn. Bijvoorbeeld door een tegemoetkoming te bieden voor gestegen energiekosten, terwijl voor de lange termijn energiebesparing een betere optie zou zijn.

De focus op smalle economische doelstellingen die op de korte termijn spelen (koopkracht, vestiging van bedrijven, werkgelegenheid) zorgt ervoor dat een volledige bredewelvaartsafweging vaak achterwege blijft. Want bij brede welvaart gaat het juist wél om rekening houden met ‘later’ en ‘elders’. En dus over zaken als: tegengaan van klimaatverandering, toewerken naar een duurzamere economie, beschermen van biodiversiteit, verantwoord omgaan met grondstoffen. In hoeverre voorgenomen beleid van invloed is op dit soort aspecten die ‘later’ en ‘elders’ spelen, blijkt lastig in harde cijfers te operationaliseren. Politici vinden het dan ook ingewikkeld om

ze mee te wegen in hun besluitvorming. De generatietoets is door het Jongerenplatform van de Sociaal-Economische Raad (SER) ontwikkeld met doel inzicht te creëren in de effecten van beleid op verschillende generaties; zie Deel 2 Hoofdstuk 1.

Een factor die het maken van bredewelvaartsafwegingen verder compliceert is dat veel relevante wetenschappelijke kennis aanzienlijke onzekerheden kent. Het blijkt vaak moeilijk om hiermee om te gaan in de besluitvorming. Zo is het woonbeleid van de overheid in hoge mate afgestemd op het aanpakken van de woningbehoefte op de korte termijn. De wetenschappelijke modellen die de toekomstige woningbehoefte voorspellen laten forse bandbreedtes zien vanwege onzekerheden in de ontwikkeling van het aantal inwoners, van de huishoudensgrootte en de omvang van de migratie.⁶ De overheid maakt nog weinig gebruik van methodieken om te denken vanuit verschillende toekomstbeelden (aan de hand van scenario’s) of terug te redeneren vanuit gewenste toekomstbeelden (‘backcasting’). Zulke methodieken kunnen tegenwicht bieden aan het kennistekort.

2.4 Slotsom

In vergelijking met het smalle welvaartsbegrip (met name de omvang van het bbp) is ‘brede welvaart’ een krachtig concept. Kijken door een ‘bredewelvaartsbril’ biedt in potentie een basis voor overheidsbeleid waarin alles wat mensen van waarde vinden, wordt meewogen.

⁶ Zie over woningbehoefteramingen het Rli-advies *Wonen in verandering* (Rli, 2015).



In de praktijk blijkt sturen op brede welvaart echter niet eenvoudig. Dit komt in de eerste plaats doordat er verschillen bestaan in het belang dat mensen hechten aan de verschillende aspecten van brede welvaart. Een betere samenleving betekent voor het ene individu nu eenmaal iets anders dan voor het andere individu.

In de tweede plaats is onvoldoende duidelijk hoe brede welvaart het beste kan worden uitgedrukt in relevante indicatoren. Bredewelvaartmonitors vormen hiervoor een eerste aanzet, maar ze geven geen compleet beeld noch inzicht in de achterliggende problemen. Ze bieden zodoende geen concrete handvatten voor beleid.

In de derde plaats ontbreekt het aan een voldragen methodiek om bredewelvaartseffecten van beleidsopties systematisch in kaart te brengen.

Hiervoor bestaat op dit moment geen pasklaar, waterdicht instrument. Dit leidt ertoe dat beleidsvoorstellen kunnen worden aanbevolen om hun positieve effecten voor bepaalde bredewelvaartsaspecten, zonder de negatieve gevolgen voor andere aspecten van brede welvaart te vermelden.

De slotsom van dit alles is dat toepassing van het begrip ‘brede welvaart’ bij het ontwikkelen van overheidsbeleid in theorie nuttig is, maar dat er in de praktijk nog veel obstakels zijn.

Als we echter los van de praktische obstakels naar het concept brede welvaart kijken, kunnen we vaststellen dat het wel degelijk een concept is met toegevoegde waarde. Toepassing van het concept maakt de ontwikkeling van overheidsbeleid weliswaar *ingewikkelder* (omdat er allerlei waarden en belangen expliciet in de besluitvorming moeten worden betrokken), maar het maakt het overheidsbeleid zelf *beter*, doordat er meer aandacht is voor

de samenhang tussen besluiten en daarmee voor de positieve en negatieve effecten van een besluit op de samenleving. Dat komt ook de uitvoering ten goede (zie Rli, 2023)⁷. De vraag is dus niet *of* de overheid zou moeten willen sturen op brede welvaart, maar *hoe* ze dit zo goed mogelijk kan doen.

In de volgende hoofdstukken gaan we nader in op de vraag wat er nodig is om het sturen op brede welvaart beter uitvoerbaar te maken. We bespreken eerst de theorie (hoofdstuk 3) en vervolgens de praktijk (hoofdstuk 4).

⁷ In zijn advies *De uitvoering aanzet* (Rli, 2023) noemt de raad als belemmeringen voor een goede uitvoering van beleid onder andere (a) de stapeling, en daardoor de complexiteit, van beleid en (b) de ongelijke verdeling van kosten en baten.





3 STUREN OP BREDE WELVAART: DE THEORIE

Sturen op brede welvaart gebeurt in principe in drie stappen: (1) bepalen hoe de samenleving ervoor staat op de aspecten die doorslaggevend zijn voor brede welvaart; (2) onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om op deze aspecten verbeteringen te realiseren en welke waarden daarbij moeten worden afgewogen; (3) keuzes maken over het prioriteren ('afruilen') van doelstellingen, over het verdelen van collectieve middelen en over de wijze van besluitvorming. We bespreken in dit hoofdstuk wat er bij deze drie stappen komt kijken (§ 3.1 tot en met § 3.3) en vatten vervolgens onze bevindingen samen (§ 3.4).

3.1 Stap 1: stand van brede welvaart bepalen

Stap 1 van het sturen op brede welvaart behelst in essentie het bepalen hoe het ervoor staat met de brede welvaart in het land of in een bepaalde regio.

Onderzoeken naar brede welvaart onderscheiden een aantal vaste thema's die voor het bepalen van de brede welvaart van belang zijn. Thema's die vrijwel altijd terugkomen zijn: subjectief welzijn, gezondheid, consumptie & inkomen, onderwijs & opleiding, ruimtelijke kwaliteit, materiële en immateriële eigendommen ('economisch kapitaal'), natuur en milieu ('natuurlijk

kapitaal') en sociale verbanden ('sociaal kapitaal').⁸ Ieder thema kan worden gemonitord aan de hand van indicatoren die aangeven hoe de samenleving ervoor staat op dat specifieke punt. Om de stand van de gezondheid in kaart te brengen kan bijvoorbeeld een meting worden verricht naar het aantal verwachte gezonde levensjaren, de mentale gezondheid en overgewicht. Om de stand van natuur en milieu te beschrijven kan bijvoorbeeld worden gekeken naar het aantal hectares natuurgebied, de mate van blootstelling aan fijnstof en de mate waarin zich gevaarlijke stoffen in het oppervlaktewater bevinden. En om de stand van de sociale verbanden te inventariseren kan bijvoorbeeld worden onderzocht in hoeverre mensen zich, ongeacht hun achtergrond, cultuur of geaardheid welkom en gewaardeerd voelen en merken dat ze eerlijke kansen krijgen – oftewel: inclusiviteit ervaren.

Het blijkt echter niet altijd even eenvoudig om representatieve indicatoren te kiezen: als je gebruikmaakt van al bestaande datasets, meten die in veel gevallen niet precies wat je wilt weten. Vertraging onderweg in termen van 'voertuigverliesuren' is bijvoorbeeld geen accurate indicator voor bereikbaarheid. Bij bereikbaarheid gaat het immers ook over zaken als goed aansluitende ov-verbindingen, voldoende parkeergelegenheid en betaalbaar vervoer. Maar als je scherper definieert wat je wilt meten, ontbreken daarvoor vaak de datareeksen, vooral als het gaat om kwalitatieve indicatoren.

⁸ Deze acht thema's, die we in § 2.2 hebben toegelicht, krijgen in wetenschappelijke studies soms net een wat andere clustering of aanduiding. Maar in essentie is er overeenstemming over welke onderwerpen bepalend zijn voor de brede welvaart in een samenleving (zie ook Deel 2 Hoofdstuk 1).

Een ander probleem is dat het monitoren van indicatoren van uiteenlopende aard geen evenwichtig beeld oplevert; er worden immers zowel objectieve als subjectieve zaken gemeten. En metingen gaan per definitie gepaard met onzekerheden. Verder zijn de uitkomsten van een meting dikwijls afhankelijk van de geografische indeling die je gebruikt. Daar komt nog bij dat dat cijfermatige uitkomsten van metingen vaak niet rechtstreeks met elkaar te vergelijken zijn, doordat effecten die impact hebben op brede welvaart vaak in verschillende eenheden worden uitgedrukt; denk aan decibellen geluidsoverlast versus kilo's CO₂.

Ook het interpreteren van gemonitorde gegevens is soms vatbaar voor discussie. Valt er op basis van een monitor brede welvaart wel echt iets te zeggen over hoe goed of slecht het gaat in het land of in een regio? En hoe hangen de verschillende thema's met elkaar samen? In veel gevallen ontbreekt het aan onderbouwde inzichten en herkennen mensen zich maar beperkt in het beeld dat uit een monitorrapportage opdoemt.

Er spelen, kortom, diverse methodologische problemen bij het doorlopen van stap 1 van het sturen op brede welvaart: (a) er is niet één objectieve maatstaf voor 'de' collectieve brede welvaart; (b) de gebruikte indicatoren representeren maar in beperkte mate dat wat je echt wilt weten over brede welvaart hier, nu, later en elders; (c) ook bij objectief meetbare indicatoren spelen onzekerheden over hun exacte relevantie en zeggingskracht en (d) er zijn aspecten van brede welvaart die per definitie niet objectief meetbaar zijn, zoals eerlijke kansen en inclusiviteit.



Ondanks deze beperkingen biedt een bredewelvaartsanalyse een rijk inzicht in ontwikkelingen en effecten van beleid. Ook als een deel van de beschikbare informatie overwegend kwalitatief van aard is, helpt dit om de welvaartsafwegingen te verbreden.

3.2 Stap 2: beleidsopties onderzoeken

Stap 2 van het sturen op brede welvaart houdt in dat je als overheid inventariseert welke mogelijkheden er zijn om verbetering tot stand te brengen op verschillende bredewelvaartsaspecten door middel van gerichte beleidskeuzes.

Beleidskeuzes maken vanuit het perspectief van brede welvaart is geen technocratisch afwegingsproces waarbij de overheid louter vanuit de cijfers een optimale aanpak kan selecteren. Er spelen tal van kwalitatieve factoren mee en factoren die door verschillende personen verschillend gewaardeerd worden. Veel van de beleidskeuzes die de overheid maakt grijpen immers in op het dagelijks leven en welzijn van mensen. Dit raakt bovendien vaak bepaalde groepen mensen meer dan andere. Neem de keuze voor de manier waarop duurzame energie zal worden opgewekt. Als de overheid kiest voor het plaatsen van windturbines op land, levert dat veel schone energie op, maar is er tegelijkertijd impact op het landschap en geluidsoverlast voor direct omwonenden. Als de overheid kiest voor de aanleg van zonneparken is deze geluidsoverlast er niet, maar is er eveneens landschapelijke impact en is de energieopbrengst lager. Als de overheid kiest voor de bouw van een kerncentrale is de (toekomstige) energieopbrengst weliswaar

hoger, maar moeten er ook hoge kosten worden gemaakt en zijn er zorgen over rond het veilig opslaan van nucleair restafval.

Elke beleidskeuze heeft, kortom, voor- en nadelen, die voor ieder individu anders wegen. Bij het inventariseren van beleidsopties zal de overheid daarom moeten bepalen welke waarden bij de verschillende keuzes in het geding zijn. Het is raadzaam om als bestuurders en politici deze waarden vanuit verschillende perspectieven expliciet te maken. Dan is voor iedereen helder waar de keuzes echt over gaan. Dat komt het besluitvormingsproces ten goede.

Het blijkt goed mogelijk om overeenstemming te bereiken over de vraag welke waarden in het geding zijn, vóórdat de weging van die waarden plaatsvindt (Rli, 2022). Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de ontwikkeling van een plan voor het nationale energiesysteem (EZK, 2023); zie kader.

Waarden die Nederlanders verbinden aan een goed energiesysteem

Ten behoeve van het Nationaal Plan Energiesysteem heeft het Expertteam Energiesysteem 2050 (ETES 2050) in 2023 onderzoek gedaan naar de waarden die Nederlanders verbinden aan een goed energiesysteem. In nauw overleg met een inwonersraad zijn alle relevante waarden verkend. Uiteindelijk kwam het expertteam uit op drie hoofdwaarden: (a) rechtvaardigheid, (b) robuustheid en (c) duurzaamheid (ETES 2050, 2023).



Het vergt vaak de nodige discussie om exact te bepalen welke waarden verbonden zijn met de verschillende beleidsopties over een onderwerp dat aan het welbevinden van burgers raakt. Daarbij kan het nuttig zijn om toekomstonderzoek te doen. Er ontstaat dan een beeld van gewenste en ongewenste toekomstbeelden en van de waarden die daarbij in het geding zijn.

Als eenmaal is bepaald welke waarden inwoners belangrijk vinden, kunnen die in alle openheid tegen elkaar worden afgewogen. Aan een waarde als 'leveringszekerheid' kan bijvoorbeeld een prijskaartje hangen, waardoor spanning ontstaat met de waarde 'betaalbaarheid'. Het is dan zoeken naar de juiste balans. In andere situaties kan het gaan om de balans tussen individuele vrijheid en onderlinge solidariteit. Of om de balans tussen ruimte voor ondernemen en de mate van bescherming van de leefomgeving of dierenwelzijn.

3.3 Stap 3: normatieve keuzes maken

Bij het nemen van besluiten (en het achterwege laten van andere besluiten) spelen onvermijdelijk normatieve keuzes: welke aspecten van brede welvaart krijgen meer gewicht in het beleid en welke minder? Het maken van deze normatieve keuzes vormt stap 3 in het sturen op brede welvaart. Bij deze stap moet de politiek bepalen (a) hoe de uiteenlopende doelstellingen tegen elkaar moeten worden afgewogen ('afgeruild'), (b) hoe de beschikbare middelen zullen worden verdeeld over de geselecteerde doelstellingen en (c) hoe de inhoudelijke besluitvorming over deze doelstellingen

en over concrete projecten het beste kan worden georganiseerd.

Verantwoording over deze keuzes vraagt dat zij expliciet en inzichtelijk worden gemaakt. We lichten een en ander hieronder toe, waarbij we ook verduidelijken hoe bredewelvaartsaspecten in deze fase van de overheidssturing in het gedrang kunnen komen.

3.3.1 Afruil van doelstellingen

Sturen op brede welvaart brengt met zich dat de overheid probeert om uiteenlopende doelstellingen te realiseren. Maar meestal kan niet alles tegelijk. Het realiseren van de ene doelstelling gaat vaak ten koste van een andere. Economen spreken in dit verband van 'afruilen'.

Een overheid probeert vaak afruilen te verzachten door doelstellingen met elkaar te verbinden. Bijvoorbeeld door de bouw van een ondergrondse parkeergarage te combineren met de aanleg van een buurtplein en het reserveren van waterbergingscapaciteit. Dat komt dan ook doelen op het gebied van sociale samenhang, sport en klimaatadaptatie ten goede. Maar zelfs bij zo'n synergetisch plan blijven er dingen over die niet kunnen: het beschikbare geld kan immers maar één keer worden uitgegeven, eenmaal bebouwde ruimte is niet meer beschikbaar als plein, de uitbreiding van een industrieterrein gaat ten koste van het natuurlijk kapitaal van de omgeving. Er moeten dus in de praktijk onherroepelijk prioriteiten worden gesteld.

Dilemma's rond afruilen

Het kan lastig zijn om in deze situaties een keuze te maken. Wat is de beste afruil? Een zorgvuldig gesprek van bestuurders met belanghebbenden en



volksvertegenwoordiging over gewenste en ongewenste afruilen op alle bredewelvaartsthema's zal in veel gevallen noodzakelijk zijn om te komen tot een gedragen keuze.

Voor het maken van de juiste keuze heb je inzicht nodig in de gevolgen van elk van de voorliggende beleidsopties: op welke thema's neemt de (brede) welvaart toe, op welke neemt ze af? Op welke termijn worden positieve en negatieve gevolgen ervaren? Waar en voor wie zijn er gevolgen? Op basis daarvan is te bepalen met welke beleidskeuze per saldo de meeste bredewelvaartsdoelstellingen worden gerealiseerd.

In theorie kun je op deze manier het bredewelvaartsbeleid optimaliseren. In de praktijk lukt dit echter vaak niet. Dat komt doordat het maken van afwegingen in veel gevallen impliciet gebeurt. Hoe complex het maken van de juiste afwegingen is, wordt duidelijk als we bijvoorbeeld de woningbouwopgave onder de loep nemen; zie kader.

Complexiteit van afruilen bij woningbouw

Om de woningnood in Nederland te bestrijden heeft het kabinet tot 2030 als doel geformuleerd om 100.000 woningen per jaar te bouwen (BZK, 2023). Maar er zijn meer harde doelstellingen: in Europees verband zijn bijvoorbeeld richtlijnen vastgesteld om de stikstofuitstoot te beperken en zorg te dragen voor een goede waterkwaliteit. Daarnaast zijn er praktische randvoorwaarden die het bouwen van woningen tot een ingewikkelde opgave maken: alle woningen moeten worden aangesloten op het elektriciteitsnet en woonbuurten moeten bereikbaar zijn.

Kortom, niet alles kan – althans niet tegelijkertijd. Er zullen dus prioriteiten moeten worden gesteld. Daarbij lenen niet alle doelstellingen zich voor afruilen, omdat bepaalde doelstellingen hard zijn. Ook zijn er grenzen die de overheid in acht moet nemen. Denk aan budgettaire grenzen (de rijksbegrotingsregels), ecologische grenzen (de belastbaarheid van kwetsbare natuur) en sociale grenzen (burgerrechten). Inzicht in de bredewelvaartseffecten van verschillende beleidsopties kan de overheid helpen om tot afgewogen keuzes te komen.

Soms heeft de overheid bewust geen aandacht voor onbedoelde effecten van haar beleid. Er worden dan nadelige effecten van een beleidsmaatregel niet in beeld gebracht of meegewogen. Effecten van een beleidskeuze op bijvoorbeeld de staatskas of op de natuur worden dan doorgeschoven naar volgende generaties, of effecten in andere landen (bijvoorbeeld uitputting van grondstoffen, of slechte arbeidsomstandigheden) worden genegeerd.

Een gebrek aan openheid over de precieze impact van voorgenomen beleid is kennelijk geregeld een aantrekkelijke optie. Maar wanneer je streeft naar zorgvuldige besluitvorming is het belangrijk dat de consequenties van verschillende alternatieven in de beleidsvoorbereiding duidelijk op tafel komen en dat je in de verantwoording motiveert hoe de weging heeft plaatsgevonden. Vanuit het perspectief van de samenleving draagt deze transparantie eraan bij (a) dat er van tevoren een goede inhoudelijke discussie kan plaatsvinden over de te maken afwegingen en (b) dat er naderhand meer begrip voor het overheidsbeleid kan ontstaan.



3.3.2 Verdeling van collectieve middelen

Wanneer bestuurders en politici de bredewelvaartsdoelstellingen eenmaal hebben geprioriteerd, breekt de fase aan waarin moet worden gekeken naar verwachte positieve en negatieve effecten van het beleid dat deze doelstellingen binnen bereik moet brengen. Wat zijn de kortetermijngevolgen van een voorgenomen besluit in termen van geld, menskracht en ruimtebeslag? En wat gaat het besluit op langere termijn betekenen voor de economie en de leefomgeving? Hoe zijn deze effecten verdeeld over verschillende maatschappelijke groepen? En hoe zijn de eventuele internationale gevolgen te rechtvaardigen?⁹ Het komt de transparantie ten goede als een en ander wordt vastgelegd in een eenduidige taal en aan de hand van een eenduidige meetmethode. De politiek kan op basis daarvan de collectieve middelen verdelen over de verschillende doelstellingen en deze verdeling vastleggen in begrotingen en ruimtelijke kaders.

Vervolgens komt het aan op het formuleren van concrete plannen voor de uitvoering van het beleid. De politiek zal in deze fase moeten nagaan of de plannen doelmatig, doeltreffend, eerlijk en uitvoerbaar zijn. Bij de beoordeling van de doelmatigheid gaat het erom dat de benodigde de middelen optimaal worden ingezet (efficiëntie). Bij de beoordeling van de doeltreffendheid gaat het erom dat het beoogde resultaat wordt bereikt (effectiviteit). Bij de beoordeling van de eerlijkheid gaat de aandacht uit naar de (rechtvaardige) verdeling van effecten die zullen optreden voor bijvoorbeeld

⁹ We doelen hier op het feit dat beleid waarmee we onze eigen welvaart verbeteren elders in de wereld schadelijke neveneffecten teweeg kan brengen, zoals aantasting van tropisch regenwoud of uitbuiting van arbeidskrachten.

bepaalde groepen burgers, bepaalde regio's of bepaalde gebieden elders in de wereld.¹⁰ En voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid dienen inzichten uit de uitvoeringspraktijk gelijkwaardig behandeld te worden.¹¹

3.3.3 Wijze van besluitvorming

Hoe bredewelvaartsaspecten worden meegewogen bij de ontwikkeling van beleid is vaak afhankelijk van de vraag welke organisaties betrokken zijn bij het besluitvormingsproces. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de manier waarop 'in de polder' besluiten worden genomen over het realiseren van landbouw-, natuur- en waterkwaliteitsdoelstellingen. De partijen die traditioneel plaatsnemen aan de overlegtafels over deze onderwerpen vertegenwoordigen vaak slechts een selectie van de relevante belangen. Groepen met niet-gevestigde belangen, zoals mensen met een lagere sociaal-economische status, jongeren en mensen met een migratieachtergrond, worden in veel gevallen niet of nauwelijks gehoord. Ondervertegenwoordigd aan de overlegtafels zijn veelal ook de belangen van bodem-, lucht- en waterkwaliteit, biodiversiteit en dergelijke (natuurlijk kapitaal), het belang van verbondenheid tussen burgers en vertrouwen in de overheid (sociaal kapitaal) en het belang van brede welvaart elders in de wereld. Deze situatie kan vernieuwing van beleid in de weg staan. Gevestigde partijen hebben immers belang bij het behoud van de status quo. Bovendien wordt het

¹⁰ In dit verband hebben wij in 2023 kritiek geleverd op het relatief grote gewicht dat de Nederlandse overheid toekent aan doelmatigheid van beleid vanuit nationaal perspectief. Wij hebben beargumenteerd dat de overheid zich beter rekenschap moet geven van de impact van haar beleid op regio's buiten de economische centrumgebieden (Rli, ROB & RVS, 2023).

¹¹ Zie hierover ook De uitvoering aan zet (Rli, 2023).



afruilen van bredewelvaartsdoelstellingen bemoeilijkt wanneer niet alle belangen aan dezelfde tafel zitten.

Er zijn daarnaast tal van gestandaardiseerde procedures en voorschriften die bepalen in welke mate bredewelvaartsaspecten meewegen in de besluitvorming over beleid. Denk aan de inrichting van het belastingstelsel, begrotingssystematieken, wetten en regels. Dergelijke routines beperken in belangrijke mate de beleidsopties die de overheid heeft. Onderzoekers wijzen er al langer op dat in de organisatievormen, procedures en voorschriften die vandaag de dag worden gevolgd bij de ontwikkeling van beleid, waarden uit het verleden – wat we toen belangrijk vonden – als het ware zijn gestold. Dat geldt zowel inhoudelijk (welk onderzoek en welke modellen worden er gebruikt) als procesmatig (wie worden er betrokken, wie kunnen invloed uitoefenen) (Snellen & Tennekes, 2018). Een voorbeeld is de manier waarop decennialang bij waterschappen de beleidskeuze is gemaakt om waterpeilen laag te houden en overtollig water snel af te voeren. Wanneer bij de vaststelling van dit beleid alle bredewelvaartseffecten zouden zijn meegewogen, was de besluitvorming mogelijk anders verlopen. Dan zou in de afwegingen zijn betrokken dat lage waterpeilen en onttrekking van grondwater weliswaar op korte termijn agrarische activiteiten en waterbergingscapaciteit mogelijk maken, maar op de langere termijn gepaard gaan met extra CO₂-uitstoot, verstoring van de natuur, afnemende geschiktheid voor toekomstige agrarische activiteiten (door het inklinken van de grond) en funderingsschade (Rli, 2020; 2024).

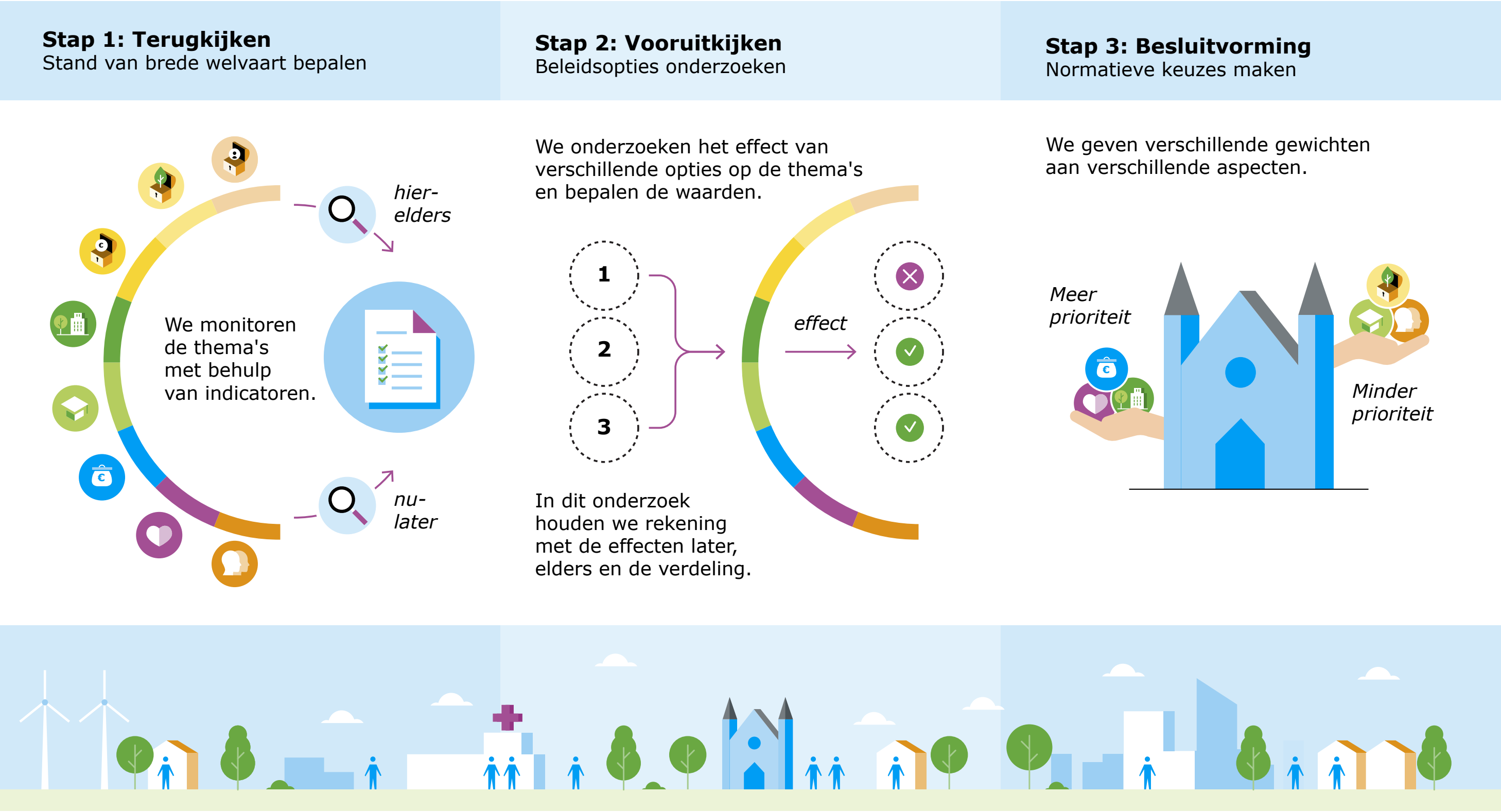
Hoe belangen en waarden doorwerken in de besluitvorming over beleid wordt ook beïnvloed door de verkokering binnen de rijksoverheid. Beleidsterreinen met grote impact op bredewelvaartsaspecten zijn namelijk verdeeld over verschillende departementen, agentschappen en rijksdiensten, die niet altijd even goed met elkaar samenwerken. Zo heeft het ministerie van Economische Zaken begin jaren tachtig van de vorige eeuw een grote rol gespeeld in de subsidietoekenning aan chemiebedrijf DuPont voor het vestigen van een extra fabriek in Dordrecht. Bij dit besluit, dat grote negatieve impact heeft gehad op de leefomgeving en de gezondheid van bewoners, is het toenmalige ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne buitenspel gebleven. Zo kregen de effecten op economie en werkgelegenheid een groot gewicht en werden de effecten op milieu en gezondheid genegeerd (NOS, 2024).

De institutionele inrichting heeft, kortom, invloed op de besluitvorming over beleid; de bestaande ‘keuzearchitectuur’ zorgt ervoor dat verschillende bredewelvaartsaspecten onvoldoende meewegen bij de beleidsontwikkeling. In een eerder advies hebben wij in dit verband al eens bepleit om met het oog op brede welvaart kritisch te kijken naar de keuzearchitectuur van het mobiliteitsbeleid (Rli, 2021a). We stellen hier vast dat dit bij veel meer beleidsonderwerpen nodig is. De inspanningen die de rijksoverheid tot nu toe verricht om te komen tot een zorgvuldiger voorbereiding van beleid hebben vooralsnog onvoldoende resultaat.¹²

¹² We doelen hier met name op de – ontoereikende – wijze waarop de rijksoverheid het Beleidskompas (voorheen Integraal Afwegingskader) inzet. Dit is een instrument dat al sinds 2011 bestaat. In de afgelopen jaren maakten de departementen die beleid ontwikkelen onvoldoende gebruik van dit instrumentarium (JenV, 2021). Het kabinet heeft zich voorgenomen dit beter te gaan doen (AZ, 2021).



Figuur 2: Stappen sturen op brede welvaart



Al met al denken wij dat de opzet van overlegtafels en rekenmodellen én de verkokerde organisatie van de overheid heroverweging verdienen – niet alleen op het niveau van het Rijk, maar ook op het niveau van provincies, regio's en gemeenten. Het is belangrijk dat ook op het decentrale niveau alle belangen zijn vertegenwoordigd op het moment dat er beleidskeuzes worden gemaakt.

3.4 Slotsom

Sturen op brede welvaart begint met bepalen hoe het in de samenleving is gesteld met de aspecten die doorslaggevend zijn voor het welbevinden van mensen. Daarvoor kun je als overheid om te beginnen kijken naar de stand van zaken op acht thema's: subjectief welzijn, gezondheid, consumptie & inkomen, onderwijs & opleiding, ruimtelijke samenhang & kwaliteit, economisch kapitaal, natuurlijk kapitaal en sociaal kapitaal. Het kiezen van representatieve indicatoren voor het monitoren van deze thema's kent verschillende methodologische problemen. Toch levert het consistent analyseren van bredewelvaartsthema's een rijk beeld op van de welvaart in Nederland.

De volgende stap in het sturen op brede welvaart is het in kaart brengen van beleidsopties om verbeteringen te realiseren. Het is raadzaam om van tevoren expliciet te maken welke *waarden en afruilen* bij de verschillende beleidskeuzes in het geding zijn. Dan is voor iedereen helder waar de keuzes echt over gaan. Dat komt het politieke besluitvormingsproces ten goede.

Verschillende doelstellingen van brede welvaart zullen vaak in synergie worden gerealiseerd. Maar uiteindelijk is het maken van afruilen, waarbij bepaalde doelstellingen minder gewicht krijgen dan andere, onvermijdelijk. Een open gesprek over het prioriteren van doelstellingen en de daarbij betrokken waarden kan helpen om te komen tot afgewogen en breed gedragen beleidskeuzes.

Tot slot zou de overheid moeten overwegen om de besluitvorming over beleidsopties (oftewel de keuzearchitectuur) op een aantal punten anders in te richten. Het daadwerkelijk sturen op brede welvaart vergt beter inzicht in betrokken waarden en belangen. In het verlengde daarvan is bij de besluitvorming meer betrokkenheid nodig van groepen die niet-gevestigde belangen vertegenwoordigen. Daarnaast is aanpassing nodig van de gehanteerde procedures, rekenmodellen en regels. Deze moeten ruimte gaan bieden voor argumentatie op basis van alle relevante bredewelvaartsaspecten. De besluitvorming zal bovendien minder verkokerd moeten plaatsvinden. Dat betekent dat er over voorgenomen beleid meer afstemming moet komen tussen beleidssectoren en tussen overheden op alle schaalniveaus. Daarvoor ontbreekt op dit moment in veel gevallen een besluitvormingstafel.





4 STUREN OP BREDE WELVAART: DE PRAKTIJK

In dit hoofdstuk belichten we het sturen op brede welvaart vanuit een praktijkgeoriënteerd perspectief. We bespreken om te beginnen in § 4.1 op welke schaalniveaus concrete opgaven rond brede welvaart zich in Nederland voordoen en wat dit per overheidslaag concreet betekent voor de sturing rond deze opgaven. Vervolgens gaan we in § 4.2 na welke specifieke aandachtspunten er zijn bij het sturen op brede welvaart in de verschillende fases van beleid. In § 4.3 staan we stil bij een aantal belemmeringen bij het sturen op brede welvaart. In § 4.4 zetten we de bevindingen uit dit hoofdstuk op een rij.

4.1 Schaalniveaus van bredewelvaartsopgaven

In deze paragraaf bespreken we drie schaalniveaus waarop in Nederland opgaven rond brede welvaart aan de orde zijn. We starten bij het nationale niveau, behandelen vervolgens het lokale niveau en gaan tot slot in op het regionale niveau, omdat hier de verschillende bredewelvaartsopgaven elkaar ontmoeten.

4.1.1 Nationale bredewelvaartsopgaven

Bij veel opgaven die raken aan brede welvaart is nationale sturing en de formulering van nationale doelen essentieel. Een goed voorbeeld is de rol van groen geproduceerde waterstof in onze toekomstige, fossielvrije economie.¹³ De keuzes die rond dit onderwerp nodig zijn vergen tal van afwegingen: van geopolitieke aard (van welke landen wil Nederland wel of niet afhankelijk zijn), van economische aard (voor welk type activiteiten wil Nederland waterstof inzetten), van financiële aard (hoeveel investeringsrisico is de Nederlandse overheid bereid te nemen) en van ruimtelijke aard (wat zijn verantwoorde ruimtelijk-infrastructurele keuzes rond opwekking, transport en opslag). Ook in andere sectoren die van belang zijn voor de nationale brede welvaart, zoals de chipindustrie, de landbouw en het personen- en goederentransport, is nationale sturing en de formulering van nationale doelen en financiële kaders cruciaal. Datzelfde geldt voor de nationale sturing op onderwerpen zoals volksgezondheid, waterveiligheid en energievoorziening.

Niet onbelangrijk is daarnaast de sturende rol van het Rijk als het gaat om internationale thema's die impact hebben op onze brede welvaart. Denk aan de veiligheid binnen Europa, internationale afspraken over klimaatbeleid en grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden rond de waterkwaliteit van onze rivieren en het internationale stroomnetwerk.

¹³ De beschikbaarheid van groene waterstof is te beschouwen als het bredewelvaartsdoel van een 'schone' energievoorziening. Hetzelfde geldt voor de beschikbaarheid van wind- en zonne-energie en – hoewel meer omstreden – voor kernenergie.

Voor veel van de bovengenoemde beleidsonderwerpen geldt dat het Rijk de prioriteiten en de toewijzing van budgetten bepaalt, maar dat de concrete besluitvorming over waar en hoe de doelen precies worden gerealiseerd, plaatsvindt op een lager schaalniveau. De rol van het Rijk is hierbij het scheppen van kaders waarbinnen decentrale overheden, bedrijven en burgers zelfstandig activiteiten kunnen ontplooien.

Voor de effectiviteit van de rijkssturing op brede welvaart is het cruciaal dat de rijksoverheid haar rol in relatie tot de provinciale, regionale en lokale overheden goed invult. Dat verloopt in de praktijk nog niet optimaal. We constateerden in hoofdstuk 3 al dat binnen de rijksoverheid de beleidsterreinen met grote impact op bredewelvaartsaspecten zijn verdeeld over diverse departementen, agentschappen en rijksdiensten, die hun beleid onderling niet altijd voldoende op elkaar afstemmen. Deze verkokering leidt er in de praktijk toe dat er vanuit verschillende beleidsdomeinen gelijktijdig verschillende doelstellingen aan decentrale overheden worden opgelegd. Maar: niet alles kan tegelijk en sommige doelstellingen zijn strijdig met andere. Er moeten, kortom, regionale keuzes worden gemaakt door provincies en gemeenten. Daarbij behoort naar ons oordeel het Rijk in al zijn gelegingen betrokken en gecommitteerd te zijn.

4.1.2 Lokale bredewelvaartsopgaven

Op lokaal niveau spelen heel concrete brede welvaartsopgaven; denk aan vraagstukken op het gebied van woningbouw, (mantel)zorg, natuur, onderwijs, speelplekken en bedrijvigheid. In veel gevallen is het mogelijk om daarbij bredewelvaartsdoelen op een slimme manier te combineren.



Maar zware industrie en een gezonde woon- en leefomgeving gaan moeilijk samen, net als een autosnelweg en een stiltegebied. Bij zulke onderwerpen heeft de keuze om het één mogelijk te maken gevolgen voor de realiseerbaarheid van het ander.

De concrete afwegingen over dit soort kwesties (waar mensen bepaalde activiteiten kunnen ondernemen en waar niet) worden op het lokale niveau gemaakt door provincies en gemeenten. Het gaat dan om vragen als: waar maken we ruimte voor bedrijvigheid, onderwijs, sport en woningbouw en waar en geven we voorrang aan het beschermen van de natuur, de water-, bodem- en luchtkwaliteit, de leefbaarheid en gezondheid van mensen? Aan welke doelen geven we geld uit?

Het bredewelvaartsdenken past bij het realiseren van ‘inclusieve en duurzame gemeenschappen’ in de samenleving. Dat wil zeggen dat er in steden, dorpen en op het platteland ruimte moet zijn voor allerlei groepen burgers en allerlei vormen van bedrijvigheid, op een manier die ook op de lange termijn en zonder schadelijke neveneffecten in andere regio’s in Nederland en elders op de wereld is vol te houden.

4.1.3 Snijvlak van rijksbrede en lokale bredewelvaartsopgaven: de regio

Bij veel bredewelvaartsopgaven vormt de regio een belangrijk schaalniveau voor een effectieve aanpak. In de regio komen immers verschillende opgaven, programma’s en concrete projecten samen: aan de ene kant de vraag hoe en waar de nationale doelstellingen kunnen worden gerealiseerd en aan de andere kant de vraag hoe lokale projecten en programma’s

zodanig kunnen worden gecoördineerd dat overbodige dubbeling (bijvoorbeeld de aanwezigheid van diverse zwembaden of megastores in één regio) wordt voorkomen. Coördinatie is ook nodig om te voorkomen dat belangrijke acties binnen een regio niet ondernomen worden, zoals het reserveren van ruimte voor waterberging bij neerslagpieken of het bouwen van woningen voor senioren.

Voor bredewelvaartsopgaven op het gebied van welzijn, zorg en onderwijs, defensie, arbeidsmarkt en cultuur is de regio eveneens een uiterst belangrijk schaalniveau: dáár bevindt zich de dagelijkse leefomgeving waarin mensen wonen en werken en waarin zij behoefte hebben aan bepaalde voorzieningen. En ook vanuit fysisch en ecologisch oogpunt vormt de regio in veel gevallen het logische werkgebied voor de beleidsuitvoering. De loop van beken en rivieren, de bodemgesteldheid, bossen en heidegebieden trekken zich immers weinig aan van gemeentegrenzen.

In bestuurlijke zin vormt de regio geen wettelijk verankerde entiteit: de Nederlandse grondwet onderscheidt alleen het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen als bestuurlijke overheidslagen. In de praktijk vindt er niettemin veel afstemming plaats op regionale schaal. Dit gebeurt in samenwerkings- en overlegorganen waarin gemeenten en vaak ook provincies participeren, zoals de metropoolregio’s Amsterdam en Rotterdam-Den Haag, de veiligheidsregio’s (waarin gemeenten samenwerken op het gebied van brandweezorg, rampen- en crisisbeheersing, medische hulpverlening, openbare orde en veiligheid), de woonregio’s (waarin gemeenten samenwerken bij het maken en uitvoeren van afspraken



over te bouwen woningen) en de afvalregio's (waarin gemeenten samenwerken bij de afvalinzameling en verwerking).

Er zijn dus verschillende taken, opgaven en wensen waarover aan regionale overlegtafels wordt afgestemd. Uit gesprekken die wij in het kader van dit advies in verschillende regio's hebben gevoerd, kwam echter naar voren dat lokale bestuurders behoefte hebben aan méér dan alleen afstemming op regionale schaal. Ze missen een gecoördineerde en op brede welvaart gerichte deelname van de rijksoverheid bij het stellen van prioriteiten en het verdelen van geld. Het is voor lokale bestuurders ingewikkeld om te kunnen voldoen aan de verschillende voorwaarden die worden verbonden aan financiële bijdragen die verschillende rijksdepartementen leveren.

Wij constateren dat het noodzakelijk is om structureel afstemming tot stand te brengen over domeinoverstijgende bredewelvaartsopgaven. Er is niet alleen afstemming nodig binnen de rijksoverheid, provincies en gemeenten (bijvoorbeeld over de voorwaarden verbonden aan financiële regelingen op diverse beleidsterreinen), maar ook tussen de verschillende bestuurlijke schaalniveaus. Afwegingen, keuzes en besluiten op het ene schaalniveau hebben immers vaak gevolgen voor andere schaalniveaus. Zo heeft de keuze om het inwonertal van de gemeente Almere te laten doorgroeien naar 350.000 niet alleen gevolgen voor de ruimte die binnen de gemeentegrenzen nodig is voor woningbouw, bedrijvigheid en voorzieningen, maar ook voor (a) de manier waarop mensen zich binnen de metropoolregio Amsterdam zullen gaan verplaatsen (b) de woningbehoefte, bedrijvigheid en voorzieningen in omliggende gemeenten als Lelystad, Amsterdam,

Huizen en Zeewolde en (c) de spreiding van bevolking en bedrijvigheid over andere regio's in Nederland.

4.2 Aandachtspunt: kijken door een 'bredewelvaartsbril' in elke fase van beleid

Sturen op maatschappelijke opgaven verloopt in vier fases:

1. het formuleren van *doelen en ambities*;
2. het uitzetten van een *strategie* en het kiezen van het bijbehorende *beleid*;
3. het *implementeren en realiseren* van het beleid; en
4. het *monitoren en evalueren* van de beleidsuitvoering.

Wij belichten deze vier fases hier omdat er in elk van de fases specifieke punten zijn die aandacht nodig hebben om te waarborgen dat het ontwikkelde beleid de brede welvaart ten goede komt. In elke fase moet als het ware een 'bredewelvaartsbril' worden opgezet. Dat betekent dat alle thema's die relevant zijn voor de mate van brede welvaart in een samenleving (zie § 2.2) in elke fase expliciet en consistent aan de orde moeten komen (zie bijvoorbeeld CPB, 2023).'

We geven hieronder weer wat de aandachtspunten zijn in elk van de vier fases. Ook geven we aan welke instrumenten de overheid in elk van de fases kunnen helpen om gedurende de beleidsontwikkeling consequent de impact op brede welvaart in het vizier te houden:

1. *Doelen en ambities*

In de eerste fase van de ontwikkeling van beleid wordt nagedacht over



de ambities en te bereiken doelen en prioriteiten daarin. Dat begint met het formuleren van een visie. Dit gebeurt vanuit bepaalde politieke voorkeuren, maar ook op basis van monitoringrapportages, evaluaties van bestaand beleid, interdepartementale beleidsonderzoeken of rapporten van bijvoorbeeld de Studiegroep Begrotingsruimte. Met behulp van dit soort instrumenten kunnen beleidsvisies systematisch worden beoordeeld op wat ze betekenen voor de acht bredewelvaartsthema's, voor de dimensies hier, nu, later en elders en voor verdelingseffecten.

2. *Strategie en beleid*

In de tweede fase van de beleidsontwikkeling wordt gekeken hoe verschillende vraagstukken met elkaar samenhangen, welke alternatieven er zijn om de gestelde doelen te bereiken, welke (voor individuele belanghebbenden, voor groepen en voor de samenleving als geheel) belangrijke waarden daarbij in het geding zijn, welke kosten en opbrengsten te voorzien zijn en hoe de verdeling daarvan zal uitpakken. Door alternatieven met elkaar te vergelijken op hun gevolgen voor de acht bredewelvaartsthema's waarborg je dat in de politieke besluitvorming een afweging van voor- en nadelen vanuit bredewelvaartsperspectief kan plaatsvinden. In deze fase van ex-ante beleidsanalyse kan gebruik worden gemaakt van diverse instrumenten: een MKBA, een m.e.r., een PWE of andere vormen van burgerparticipatie.

Het is belangrijk dat de dilemma's die bij de verschillende opties spelen (niet alleen de gevolgen 'hier en nu' maar ook 'later' en 'elders' en voor de verdeling van de bredewelvaartseffecten) scherp in beeld zijn, zodat de politiek bewust en transparant knopen kan doorhakken.

3. *Implementatie en realisatie*

In de derde fase van de beleidsontwikkeling wordt uitvoering gegeven aan het beleid. Er zullen wetten en regels moeten worden opgesteld (belastingregels, omgevingsplannen, subsidieregelingen enzovoort). Ook zullen investeringen moeten worden gedaan (ontwerp en aanleg van wegen en bruggen, subsidies voor innovatieve duurzame bedrijven enzovoort). Verder moet er coördinatie plaatsvinden met naastliggende gemeenten en regio's. Het is in deze fase belangrijk om aan de hand van de acht bredewelvaartsthema's te zoeken naar manieren om beleidsdoelen zo met elkaar te combineren dat er een optimale balans ontstaat tussen positieve en negatieve bredewelvaartseffecten. Behulpzame instrumenten in deze fase zijn monitoring van de uitvoering en van de uitwerking van het beleid. Voor het trekken van lessen is het belangrijk om het uitgevoerde beleid kritisch door te lichten in een ex-postevaluatie van zowel de geleverde inspanningen (input) als de directe resultaten (output).

4. *Monitoring en evaluatie*

De vierde fase van de beleidsontwikkeling is bedoeld om na te gaan of de ambities en doelen zijn gerealiseerd. De bredewelvaartsontwikkeling in de samenleving (outcome) die het gevolg is van het gevoerde beleid én van andere ontwikkelingen wordt in beeld gebracht. Zowel evaluatie- als monitoringrapportages vormen in deze fase nuttige instrumenten. De acht thema's die brede welvaart definiëren bieden een kapstok om een en ander overzichtelijk en volledig in kaart te brengen.



Het kijken door een ‘bredewelvaartsbril’ in elke beleidsfase waarborgt dat er aandacht is voor (a) de acht thema’s die van belang zijn voor het welbevinden van mensen en (b) de gevolgen die het beleid hier, nu later en elders heeft en (c) de verdeling van effecten van het beleid over verschillende groepen, regio’s en periodes.

Zoals bovenstaande opsomming laat zien zijn in verschillende fases van het beleidsproces, verschillende beleidsinstrumenten nuttig en nodig. Een monitor van bredewelvaartsontwikkeling in het voorgaande jaar kan helpen bij het formuleren van doelen en ambities; een vooruitblik op de effecten van voorgesteld beleid is zinvol bij de voorbereiding van politieke besluiten. Daarentegen is een MKBA van het volledige rijksbeleid over het afgelopen jaar op Verantwoordingsdag geen zinnige exercitie, net zoals ex-ante projectevaluaties op basis van de Monitor Brede Welvaart van het CBS onvoldoende richting bieden voor het kiezen tussen projectalternatieven. Hoewel de instrumenten per fase moeten verschillen, moeten ze onderling juist wel consistent zijn door dezelfde bredewelvaartsthema’s, definities en eenheden te hanteren.

In de praktijk zien we dat er binnen het beleidsproces geregeld tijdelijk wordt teruggeschakeld, waardoor bepaalde fasen meermaals worden doorlopen. Zo kan informatie uit een beleidsevaluatie aanleiding geven tot aanpassingen in de uitvoering van ander beleid. Als bijvoorbeeld de bouw van een hogeschool heeft geleid tot onverwachte reizigersstromen van en naar een gemeente, kan dit resulteren in de beleidskeuze om aanpassingen door te voeren in de dienstregeling van het openbaar vervoer of

andere eisen te stellen aan nog te realiseren weg- en treininfrastructuur. Terugschakelen naar eerdere fases kan ook nodig zijn als er gelijktijdig wordt gewerkt aan met elkaar samenhangende beleidsonderwerpen waarvan de uitwerking in verschillende fases verkeert.

4.3 Belemmeringen bij het sturen op brede welvaart

In deze paragraaf behandelen wij drie soorten belemmeringen die wij in de praktijk van het sturen op brede welvaart signaleren: lastig te doorbreken beleidsuitgangspunten, regels en gebruiken (§ 4.3.1), tekortschietende methoden (§ 4.3.2) en last but not least de dominante rol van geld bij het maken van beleidskeuzes (§ 4.3.3).

4.3.1 Lastig te doorbreken uitgangspunten, regels en gebruiken

Een overheid die stuurt op brede welvaart hanteert een fundamenteel ander uitgangspunt voor beleid dan gebruikelijk is. Omdat de manier waarop beleid traditioneel tot stand komt is ingebed in allerlei bestaande instituties (zie § 3.3.3.), is het lastig om zo fundamenteel afwijkend te opereren. Allerlei beleidsuitgangspunten, wettelijke regels en gebruiken liggen vast en zijn voornamelijk afgestemd op het ontwikkelen van beleid voor afzonderlijke sectoren en op het bevorderen van ‘smalle’ welvaart. De praktische uitvoering van bredewelvaartsbeleid heeft hieronder te lijden. Het integrale gebiedsgerichte perspectief dat nodig is voor effectief bredewelvaartsbeleid op regionale schaal, stuit vaak op institutionele beperkingen. Hieronder beschrijven we twee voorbeelden die dit illustreren.



Voorbeeld 1: geld voor lokale overheden mag vanwege verantwoordings-eisen niet worden uitgeven aan cluster van bredewelvaartsdoelen

De verantwoordings-eisen die zijn gekoppeld aan specifieke uitkeringen die de rijksoverheid aan lokale overheden ter beschikking stelt, leggen beperkingen op aan de manier waarop het geld mag worden besteed. De bestedingsvoorwaarden omvatten vaak maar een beperkt aantal bredewelvaartsaspecten. Zo beknotten de verantwoordings-eisen vaak onbedoeld de mogelijkheden om verschillende problemen tegelijkertijd aan te pakken (Rli, 2023). Een regionaal plan dat zich richt op een reeks van bredewelvaartsdoelen moet noodgedwongen worden gefinancierd uit verschillende budgetten. Dit brengt vertragende rompslomp met zich mee bij de verantwoording van de besteding van het geld. Elk betrokken departement stelt weer andere eisen. De uitvoering van plannen voor de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen en de aangrenzende regio Foodvalley heeft vanwege dit soort complicaties geruime tijd stilgelegen. Belangrijker dan dat er met het geld maatschappelijke doelen worden gerealiseerd lijkt te zijn dat de ontvangende overheden kunnen aantonen dat ze de juiste procedures hebben gevolgd en aan de voorwaarden hebben voldaan.

Voorbeeld 2: geen financiering voor project doordat beoogde effecten voor brede welvaart niet passen in wettelijk kader

Soms wordt het sturen op brede welvaart ook bemoeilijkt door de dominantie van een bepaalde denkwijze binnen een beleidssector. Dit is te zien bij het verloop van de besluitvorming over een railverbinding van Amsterdam naar Almere, de zogeheten IJmeerlijn. De betekenis van die verbinding voor bredewelvaartsaspecten als onderwijs, cultuur

en huisvesting bleek niet te aan te sluiten op de afwegingen in de Wet Mobiliteitsfonds. Daardoor kwam er geen financiering vanuit dit fonds beschikbaar; zie kader.

Bredewelvaartsopbrengst van nieuwe railverbinding past niet binnen doelen Mobiliteitsfonds

In Almere wordt de komende jaren een groei voorzien van het aantal inwoners van 190.000 naar 350.000. Daarvoor is niet alleen een fors woningbouwprogramma nodig; er moet ook worden nagedacht over werkgelegenheid, over het vervoer van personen en goederen, over onderwijs, over cultuur, over aanleg van natuur enzovoort. In de lokale en regionale plannen is er veel aandacht voor brede welvaart. Er wordt onder andere gesproken over het compleet maken van de stad door de vestiging van een universiteit en/of culturele instellingen. Een belangrijke pijler onder de plannen vormt de infrastructuur van en naar Almere, in het bijzonder de autowegen en de railverbindingen. Echter, bij het bepalen van de bijdragen uit het Mobiliteitsfonds kon het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat alleen rekening houden met mobiliteits-effecten. Andere bredewelvaartseffecten konden binnen het wettelijk kader van het fonds niet worden meegewogen. Daardoor kon de railverbinding lange tijd niet tot stand komen.

Deze beide voorbeelden maken duidelijk dat het sturen op brede welvaart bestaande routines ter discussie stelt. Effectieve sturing op brede welvaart vergt veranderingen in de toegang van belanghebbenden tot



de beleidsvoorbereiding en politieke besluitvorming. Op dit moment verkeren vooral lobbyorganisaties in de positie om invloed uit te oefenen op de beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Partijen met nieuwe bedrijfsmodellen die kunnen bijdragen aan brede welvaart hebben veel minder toegang tot deze fases van beleid. Hetzelfde geldt voor partijen die projecten uitvoeren of bepleiten die het belang dienen van toekomstige generaties of dat van mensen elders in de wereld.

Wij constateren dat het tijd is om de prominente positie die gevestigde belangen hebben vergeleken met andere belangen, te heroverwegen. Dit is cruciaal om te komen tot andere keuzes en daarmee tot het sturen op brede welvaart.

4.3.2 Tekortschietende methoden

In § 3.1 hebben we vastgesteld dat er vier methodologische problemen zijn die in theorie een belemmering vormen bij het in kaart brengen van de bestaande brede welvaart. Ook bij de feitelijke sturing op brede welvaart blijkt het ontbreken van passende maatstaven, indicatoren en meetmethoden een obstakel te vormen. We lichten dat hieronder toe.

1. Het ontbreken van een objectieve maatstaf voor ‘de’ brede welvaart in de maatschappij weekt zich in de praktijk in de moeizame manier waarop discussies verlopen over de voor- en nadelen van grote projecten. Zo is er al decennialang discussie over het al dan niet aanleggen van de Lelylijn, een snelle treinverbinding tussen Amsterdam en Groningen. Er zijn studies en MKBA’s gemaakt van verschillende varianten. Het is

voor belanghebbende partijen verleidelijk om een beperkt aantal deeluitkomsten uit deze studies te lichten en daarmee de eigen voorkeur te onderbouwen. Er ontstaan dan stellingnames als: de andere partij kijkt niet naar ‘echte’ brede welvaart. Daarmee wordt eigenlijk bedoeld: de andere partij weegt mijn prioriteiten niet goed mee. Het ontbreken van een gestructureerde discussie over de waarden die in het geding zijn bemoeilijkt het bereiken van consensus over wat collectieve brede welvaart precies behelst.

2. Ook het probleem dat bestaande datasets indicatoren opleveren die maar in beperkte mate relevant zijn voor de monitoring van brede welvaart, doet zich in de praktijk gelden. Een voorbeeld is de sturing van een groot project dat tot doel had de verkeersoverlast in Maastricht terug te dringen door de A2 via een tunnel onder de stad door te leiden. De MKBA voor dit project viel steevast negatief uit: de kosten waren een stuk hoger dan de baten. Uiteindelijk besloot de politiek dat het toch moest gebeuren. Ongeveer vijftien jaar later evalueerde het CPB dit project. Het planbureau kwam tot de opmerkelijke conclusie dat de baten vele malen hoger waren dan was voorzien. De belangrijkste verklaring was dat de verwachte baten voornamelijk gebaseerd waren geweest op de afname van het aantal files. Dat er ook grote baten in de woon- en leefomgeving waren, kwam niet naar voren uit de vooraf gebruikte indicatoren (CPB, 2018).
3. Het probleem dat ook bij objectief meetbare indicatoren voor brede welvaart onzekerheden kunnen spelen over hun exacte relevantie en zeggingskracht, doet zich in de praktijk eveneens geregeld gelden. Zo waren er lange tijd wel maatstaven beschikbaar om de luchtkwaliteit te



meten, maar bleek het lastig om de mate waarin schone lucht de gezondheid van inwoners ten goede zou komen, te objectiveren. Pas de laatste decennia is er meer bekend geworden over de invloed van luchtkwaliteit op de kans dat mensen op lange termijn gezond blijven of juist bepaalde aandoeningen ontwikkelen. Tegelijkertijd is het belang dat aan gezondheid wordt gehecht, sterk gegroeid.

4. We signaleerden in § 3.1 tot slot het probleem dat sommige aspecten van brede welvaart niet objectief meetbaar zijn. Hoe bepaal je of een bepaalde verdeling van lusten en lasten ‘eerlijk’ is of ‘voldoende inclusief’ en hoe bepaal je of een maatregel bijdraagt aan de kwaliteit van de ruimtelijke samenhang? In de instrumenten voor de beleidsvoorbereiding staan deze aspecten van brede welvaart vaak vermeld als ‘pro memorie’, oftewel aandachtspunten. Maar in de bestuurlijke praktijk krijgen ze juist géén aandacht en worden ze niet meegewogen – in de ambtelijke voorbereiding noch in de politieke besluitvorming. Toch is het vaak best mogelijk om deze bredewelvaartsaspecten indicatief in beeld te brengen. Bijvoorbeeld door een inschatting te maken van de impact die verschillende varianten van een besluit zullen hebben op bijvoorbeeld verdelingsvraagstukken, op vraagstukken rond inclusiviteit of op ruimtelijke vraagstukken. Of door bewoners, gespecialiseerde vertegenwoordigers respectievelijk wetenschappelijke experts te raadplegen over de verwachte beleidsimpact op dit soort subjectieve bredewelvaartsaspecten.

De zojuist gegeven voorbeelden maken duidelijk dat het in de praktijk ontbreekt aan een consistente toepassing van het bredewelvaartsbegrip,

waarbij alle relevante (dus ook niet-kwantitatieve en onzekere) aspecten van brede welvaart expliciet worden meegewogen. Opportunisme bij de onderbouwing van beleidskeuzes ligt daardoor op de loer. Politici en bestuurders kunnen bij het aanprijzen van hun beleidsvoorstellen gemakkelijk eenzijdig wijzen op ‘bewezen’ positieve effecten voor de brede welvaart, terwijl andere, negatieve effecten onbesproken blijven. Vooral effecten die op de lange termijn spelen en effecten die zich elders in de wereld voordoen blijven vaak buiten beeld.

Maatschappelijke validatie van wetenschappelijke kennis, waarbij inzichten worden getoetst bij burgers en bedrijven, kan helpen om te komen tot meer objectiviteit in de beleidsonderbouwing en meer draagvlak voor het beleid zelf.

4.3.3 Dominante rol van geld bij beleidskeuzes

Bij het sturen op welvaart speelt geld traditioneel een dominante rol. Want als puntje bij paaltje komt, hangt de uitvoering van beleidsplannen en -projecten in belangrijke mate af van het antwoord op de vraag (a) of er voldoende geld beschikbaar is om de kosten te dekken en (b) of de baten voldoende opwegen tegen de kosten. Hiervoor zijn (deels op Europees niveau, deels op nationaal niveau) normen vastgelegd: een maximaal begrotingstekort (niet meer dan 3% van de totale begroting), een maximale staatsschuld (niet meer dan 60% van het bbp) en een minimaal rendement (ten minste 2,25% van de totale investering). Deze laatste norm, de zogeheten discontovoet, is relatief onbekend, maar ze heeft een groot effect op de manier waarop toekomstige kosten en baten meewegen in besluiten; zie kader.



Rendementseisen voor beleid en investeringen: de discontovoet

Het Rijk hanteert een vaste methodiek om te berekenen wat het minimale rendement van beleid moet zijn. Daarbij worden in de toekomst verwachte kosten en baten van een publiek investeringsproject of van overheidsbeleid teruggerekend naar het heden. Dit terugrekenen is noodzakelijk om de kosten in het heden (en de rentelasten die daaruit voortvloeien) te kunnen afzetten tegen de opbrengsten in de toekomst. Hoe hoger het gehanteerde rendementspercentage (officieel de 'discontovoet') is, hoe minder gewicht in de berekening wordt toegekend aan kosten en baten in de (verre) toekomst (Financiën, 2020). De discontovoet bepaalt dus niet alleen hoe binnen huidige generaties effecten die op verschillende momenten optreden beter vergelijkbaar kunnen worden gemaakt, maar ook hoe effecten van beleid voor toekomstige generaties kunnen worden meegewogen.

Om effectief te sturen op brede welvaart moet bij voorgenomen beleid ook worden gekeken naar de vraag of de plannen passen binnen andere, niet-financiële randvoorwaarden. Denk aan de bescherming van kwetsbare natuur of het waarborgen van een veilige woonomgeving. Binnen de huidige rijksnormen voor de kosten en baten van beleid en de wijze van begroten wordt hieraan niet systematisch aandacht besteed. Het effect van beleidsplannen op de acht bredewelvaartsthema's, dus inclusief ons natuurlijk, economisch en sociaal kapitaal, wordt meestal niet expliciet

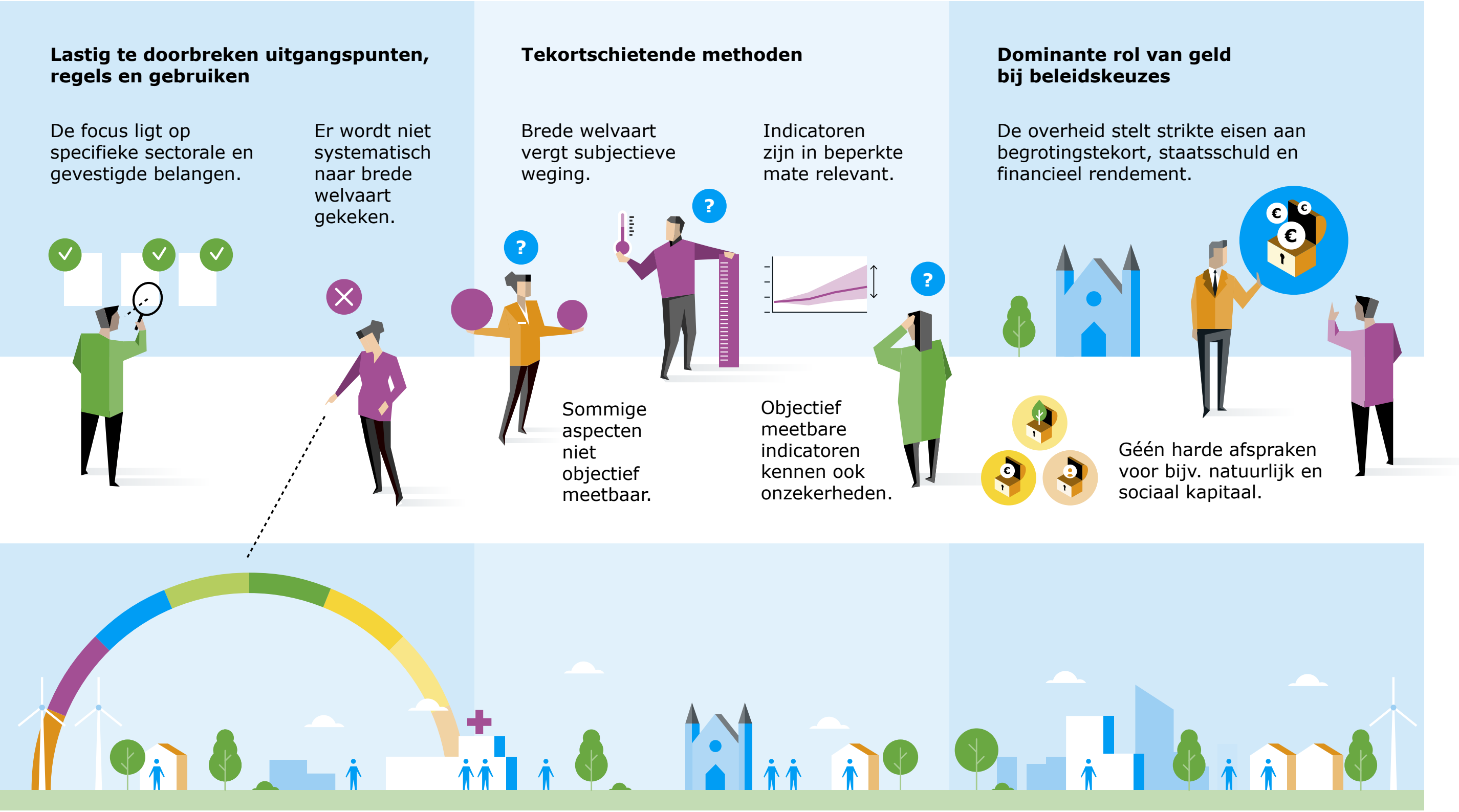
onderzocht.¹⁴ Wat dat concreet betekent, is te illustreren aan de hand van het beleid dat de afgelopen decennia is gevoerd om de groei van Schiphol mogelijk te maken. Daarbij hebben politici en bestuurders voornamelijk gekeken naar de economische en financiële effecten van het beleid voor ons land. De effecten op het natuurlijk kapitaal (broeikasgassen in de atmosfeer, of gezonde natuur) en de effecten op het sociaal kapitaal (woongenot, vertrouwen in instituties, gevoel van veiligheid) zijn nauwelijks meegewogen.

Het ontbreekt op dit moment aan harde afspraken over hoe de overheid omgaat met de impact van beleid op sociaal, economisch en natuurlijk kapitaal en wat daarbij de te hanteren (ecologische en sociale) grenzen zijn. Dergelijke harde afspraken hanteert de overheid wél als het gaat om de impact van beleid op het begrotingstekort, de staatsschuld en het financiële rendement. Een begroting die zich ook uitstrekt over de 'inkomsten en uitgaven' en de 'schatkist' van ons sociaal, economisch en natuurlijk kapitaal is er niet. Het sturen op brede welvaart blijft daardoor steken in vrijblijvendheid.

¹⁴ Er heeft al veel onderzoek en methodiekontwikkeling plaatsgevonden voor het meten en berekenen van sociaal en natuurlijk kapitaal en bijbehorende discontovoeten. Overzichten van onderzoek naar natuurlijk kapitaal bieden de National Economic & Social Council uit Ierland (NESC, 2024) en Brander et al. (2024). Onderzoek naar sociaal kapitaal wordt onder meer besproken door de Social & Human Capital Coalition (2019).



Figuur 3: Typen belemmeringen



4.4 Slotsom

Opgaven rond brede welvaart spelen in Nederland op verschillende schaalniveaus. Bij sommige opgaven (bijvoorbeeld op het gebied van volksgezondheid, waterveiligheid, energievoorziening en nationale veiligheid) is sturing op brede welvaart de primaire verantwoordelijkheid van het Rijk. Veel andere opgaven (bijvoorbeeld de inrichting van de openbare ruimte, de ontwikkeling van woonwijken, primair en secundair onderwijs, speelplekken en bedrijvigheid) spelen vooral lokaal. Op regionaal niveau komen de verschillende opgaven samen: aan de ene kant de vraag hoe bij te dragen aan nationale doelstellingen en aan de andere kant de vraag hoe lokale programma's zo te coördineren dat er binnen de regio geen acties dubbel worden uitgevoerd én er geen acties worden vergeten.

Het is van belang dat er structureel afstemming tot stand komt tussen de schaalniveaus waarop in ons land wordt gewerkt aan bredewelvaartsopgaven. Op dit moment ontbreekt het aan coördinatie, zowel binnen de rijksoverheid (waar bredewelvaartsoverwegingen vaak onvoldoende ruimte krijgen en de aandacht veelal is versnipperd over afzonderlijke beleidsdomeinen) als tussen bestuurlijke schaalniveaus. Bij de ontwikkeling, de uitvoering en de monitoring van beleid is de sectorale invalshoek dominant. Een regionale tafel waar gezamenlijk afwegingen worden gemaakt tussen schaalniveaus, sectoren en belangen ontbreekt.

In elke beleidsfase zijn er specifieke punten die aandacht vergen om te zorgen dat beleid brede welvaart ten goede komt. Het kijken door een 'bredewelvaartsbril' waarborgt als het goed is in elke fase, vanaf het

formuleren van doelen en ambities tot en met het monitoren en evalueren, dat er aandacht is voor de aspecten die van belang zijn voor het welbevinden van mensen en voor de gevolgen die het beleid heeft – niet alleen hier en nu, maar ook later en elders.

In de praktijk zijn er helaas nog diverse belemmeringen die het daadwerkelijk sturen op brede welvaart in de weg staan:

- Allerlei vaststaande beleidsuitgangspunten, wettelijke regels en gebruiken zijn afgestemd op 'smalle' welvaartsdoelen en op gevestigde belangen. Hierdoor komen bredewelvaartsafwegingen niet systematisch aan de orde.
- Diverse methodologische problemen vertroebelen het zicht op wat brede welvaart precies behelst. Dit werkt opportunisme bij de onderbouwing van beleidskeuzes in de hand.
- Voor de omgang met sociaal, economisch en natuurlijk kapitaal hanteert de overheid geen harde afspraken – terwijl zij wél afspraken hanteert als het gaat om het begrotingstekort, de staatsschuld en het financieel rendement van beleid.





5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

Sturen op brede welvaart heeft tot doel om 'alles wat mensen van waarde vinden' mee te wegen bij besluitvorming. Dat gaat zowel om de economie als om de samenleving en de leefomgeving, om het hier en nu, om elders en later en om de verdeling van de welvaart tussen groepen en regio's. Een zorgvuldig gebruik van brede welvaart kan de overheid helpen meer transparantie te brengen in complexe bestuurlijke afwegingen en tot 'betere' besluiten te komen.

De overheid voert op tal van bredewelvaartsaspecten op dit moment al beleid. Betekent dit dat er eigenlijk al wordt gestuurd op brede welvaart? Dat is een logische gedachte, maar hij klopt niet.

De instrumenten die beschikbaar zijn om de bredewelvaartseffecten van beleidsopties systematisch in kaart te brengen zijn nog onvoldoende voldragen en het instrumentarium dat er is wordt niet goed gebruikt. Verdelingseffecten en afruilen die gemaakt worden met andere beleids- onderwerpen komen daardoor onvoldoende in beeld. Verder ontbreekt het aan goede afspraken hoe om te gaan met economisch, natuurlijk en sociaal kapitaal. De politiek wordt, kortom, op dit moment nog onvoldoende gefaciliteerd om bredewelvaartsafwegingen te maken. Zo ontstaat ruimte

om opportunistisch en selectief gebruik te maken van de beschikbare beleidsinformatie – die vormt als het ware een grabbelton waaruit men naar believen argumenten voor of tegen bepaalde voorstellen tevoorschijn kan halen.

Om te kunnen sturen op brede welvaart zijn instrumenten nodig die systematisch informatie bijeenbrengen over de effecten van voorgenomen beleid op alle thema's van brede welvaart, zowel hier en nu als elders en later, en over de verdeling van die effecten tussen verschillende groepen en regio's. De thema's van brede welvaart kunnen niet zomaar samengebracht worden in één enkel getal, omdat ze ongelijksoortig zijn en omdat er verdelingsvragen spelen.

Bij het sturen op brede welvaart maakt de politiek normatieve afwegingen en keuzes. Het is belangrijk dat beschikbare instrumenten, passend bij de verschillende beleidsfasen, consistent worden ingezet, zodat die normatieve keuzes ook bij de politiek op tafel liggen.

Er zijn duidelijke afspraken nodig om de effecten van voorgenomen beleid op ons economisch, natuurlijk en sociaal kapitaal goed mee te laten wegen bij het sturen op brede welvaart. Het ontbreekt op dit moment aan disciplinerende kaders die bestuurders en politici dwingen om de invloed mee te wegen van hun beleidsbeslissingen op ons toekomstige verdienvermogen, op de onderlinge verbondenheid van mensen, op de kwaliteit van natuur en milieu enzovoort. De toekomstige baten en lasten voor brede welvaart

blijven daardoor onzichtbaar. Hierdoor spelen bij het ontwikkelen van beleid de langetermijnconsequenties voor brede welvaart onvoldoende een rol. Voor het effectief sturen op brede welvaart is het verder nodig dat beleidskeuzes voor verschillende sectoren (woningbouw, energie, natuur enzovoort) in onderlinge samenhang worden gemaakt. Dat gebeurt op dit moment onvoldoende. Het overheidsbeleid wordt voornamelijk geformuleerd aan de hand van doelstellingen en budgetten per sector. De coördinatie die nodig is om hierin meer samenhang aan te brengen ontbreekt. Dat wrekt zich in het bijzonder in de regio. Hierbij speelt mee dat de regio geen wettelijk verankerde bestuurslaag is. Regio's hebben daardoor geen democratisch gelegitimeerde 'tafel' waar gekozen bestuurders in onderlinge coördinatie bredewelvaartsafwegingen kunnen maken.

Al met al zijn er nog de nodige obstakels die een effectieve overheidssturing op brede welvaart in de weg staan. Tal van ingesleten gewoonten, denkpatronen, vooronderstellingen én de manier waarop de overheid is georganiseerd vertragen de benodigde omslag naar een andere, bredere sturing op welvaart. Er is, kortom, een forse cultuurverandering nodig – bij de politiek én bij de ambtelijke ondersteuning – om te komen tot effectieve sturing op brede welvaart.



Figuur 4: Conclusies en aanbevelingen



5.2 Aanbevelingen

Wij doen de overheid in dit advies vier aanbevelingen. Elke aanbeveling betreft een aanpassing in de wijze van besluitvorming, om beter te kunnen sturen op brede welvaart. Sommige van onze aanbevelingen kunnen op korte termijn al worden geïmplementeerd, andere zullen meer tijd en uitwerking vergen. Zo kan sturen op brede welvaart stap voor stap dichterbij worden gebracht.

5.2.1 Zorg voor betere instrumenten voor vergaren en ontsluiten van beleidsinformatie

Er is op korte termijn een verbeterslag noodzakelijk op de bestaande instrumenten voor het vergaren en ontsluiten van de informatie die de politiek nodig heeft om onderbouwd te kunnen besluiten over opties voor breedewelvaartsbeleid. Deze verbeterslag moet ertoe leiden dat beleidsinformatie over brede welvaart eenvoudiger hanteerbaar wordt in de beleidsvorming en dat politici en bestuurders hun normatieve afwegingen op een explicietere (en daarmee ook transparantere) manier kunnen maken. Een en ander is te bereiken door:

- in elke fase van de beleidsvorming informatie aan te leveren door middel van de voor die fase geschikte instrumenten (zie § 4.2), en de bestaande instrumenten waar nodig onderling consistent te maken;
- waar nodig deze instrumenten aan te vullen zodat zij de effecten op alle acht breedewelvaartsthema's (zie § 2.2) inzichtelijk maken, inclusief de voorziene effecten 'later' en 'elders' en inclusief de voorziene verdeling tussen groepen en regio's;

- deze instrumenten in te zetten om mogelijke 'afruilen' tussen breedewelvaartsdoelstellingen in beeld te brengen;
- in de instrumenten zoveel mogelijk gebruik te maken van cijfermatige doorrekeningen en waar dat niet mogelijk is te zorgen voor andersoortige relevante informatie, zodat er geen witte vlekken overblijven;
- aan de opstellers van de beleidsinformatie op te dragen een beschouwing toe te voegen die ingaat op de kwaliteit en onzekerheden van de informatie.

Ook in het instrument maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kunnen naar ons oordeel enkele verbeteringen worden doorgevoerd. Onze suggesties hiervoor hebben we opgenomen in Deel 2 Hoofdstuk 2 van dit advies.

5.2.2 Maak bij normatieve beleidskeuzes systematisch gebruik van aangeleverde beleidsinformatie

Om te kunnen sturen op brede welvaart moeten politici en bestuurders beschikken over beleidsinformatie die duidelijk maakt welke normatieve keuzes voorliggen en welke afruilen aan bepaalde beleidsopties zijn verbonden. Een belangrijk element in deze informatie betreft de verschillende perspectieven op vraagstukken en oplossingsrichtingen van onder andere groepen burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en leeftijdsgroepen. Door gericht aandacht te besteden aan de diversiteit van waarden in de samenleving kan de overheid in de afweging van beleidskeuzes beter rekening houden met breedewelvaartseffecten voor specifieke groepen of specifieke regio's. Wij bevelen de politiek aan om aangeleverde



beleidsinformatie systematisch en gericht te gebruiken bij de normatieve beoordeling van de (vaak ongelijksoortige) effecten van beleidsopties en bij de verantwoording van de gemaakte keuzes.

Ook is het cruciaal dat bestuurders en politici *op het juiste moment* diverse beleidsalternatieven met elkaar kunnen vergelijken op hun middellange- en langetermijneffecten. Fundamentele keuzes over bijvoorbeeld wonen en ruimtelijke ordening (locatiekeuzes voor grote bouwlocaties), mobiliteit (keuzes voor een bepaald type vervoermiddel of een bepaalde verbinding tussen steden) of energie (keuzes voor bepaalde energiedragers) worden vaak al in een vroeg stadium gemaakt. De mogelijkheid om een fundamenteel andere weg in te slaan is dan al bij voorbaat uit beeld. Beleidsalternatieven kunnen alleen nog *binnen de al gemaakte keuze* met elkaar worden vergeleken. Zo worden kansen gemist om effectief te sturen op brede welvaart.

Bij zowel de begroting, planvorming als de verantwoording zal de overheid expliciet aandacht moeten gaan besteden aan de acht thema's van brede welvaart, inclusief de voorziene beleidseffecten 'later' en 'elders' en inclusief de verdelingseffecten.¹⁵

¹⁵ Dit sluit aan bij het advies van de 17e Studiegroep Begrotingsruimte om de planbureaus een reflectie te laten geven op de ontwikkeling van brede welvaart bij de rijksbegroting (17e Studiegroep Begrotingsruimte, 2023).

5.2.3 Tref voorbereidingen voor opnemen van kapitalenbegroting in rijksbegroting

Wij bevelen aan dat onder aanvoering van de minister van Financiën een werkwijze wordt ontwikkeld die de zorg voor ons financieel, economisch, sociaal en natuurlijk kapitaal in overheidsbesluiten waarborgt. Concreet moet gewaarborgd zijn dat de rijksbegroting weergeeft wat het voorgestelde beleid (van de afzonderlijke departementen én van de rijksoverheid als geheel) betekent voor de inzet en ontwikkeling van elk van de vier kapitalen, al dan niet uitgedrukt in geld. Dit zal disciplinerend werken in de omgang met elk van de kapitalen. Op termijn zal deze werkwijze ook zijn doorwerking moeten hebben op begrotingen (en verantwoordingen) van decentrale overheden. Om effectief op de toekomstige kosten en opbrengsten op elk van de vier kapitalen te kunnen sturen, is het van groot belang dat in de rijksbegroting – in navolging van de meeste landen in de EU en de decentrale overheden in Nederland – het huidige verplichtingen-kasstelsel zo snel als mogelijk wordt omgezet naar een baten-lastenstelsel.

Wij realiseren ons dat sturen op het beschermen en vergroten van ons sociaal, economisch en natuurlijk kapitaal voor de rijksoverheid grotendeels onontgonnen terrein is. Toch is er veel kennis en ervaring beschikbaar, bijvoorbeeld bij enkele gemeenten¹⁶ met klimaatbegrotingen, die het mogelijk maakt om stappen in deze richting te zetten. Op basis van bestaande methoden en informatie (ook van onder andere de Verenigde Naties en de

¹⁶ Zoals onder andere Breda, Amsterdam en Eindhoven.



Wereldbank) is de invloed van ons handelen op alle kapitalen inzichtelijk te maken.

Deze aanbeveling is te realiseren door:

- de planbureaus CPB, PBL en SCP te verzoeken een methodiek te ontwikkelen voor begrotingen voor de onderscheiden kapitalen en deze gaandeweg te verbeteren;
- te beginnen bij enkele grote rijksprogramma's, zoals het Nationaal Milieuprogramma, het Nationaal Programma Landelijk Gebied en het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, en te leren van de daarbij opgedane ervaringen;
- te oefenen met de disciplinerende werking van begrotingen door alle kapitalen op te nemen in de planning- en controlcyclus van de overheidsfinanciën. Voor het bepalen van de jaarlijkse begrotingsruimte voor elk van de kapitalen, kan worden gekeken naar toekomstige behoeften, al vastgelegde normen (bijvoorbeeld het klimaatakkoord van Parijs) en de maatschappelijke veranderopgaven.

5.2.4 Vergroot mogelijkheden voor regionale coördinatie gericht op brede welvaart

Effectief sturen op brede welvaart vergt het nemen van sectoroverstijgende besluiten over synergie (het combineren van doelstellingen in één beleidskeuze) en afruilen (het prioriteren van de ene doelstelling ten koste van een andere). Zowel gemeenten, provincies, waterschappen als de rijksoverheid hebben binnen het Nederlandse staatsbestel een bestuur dat verantwoordelijk kan worden gehouden voor het maken van dergelijke afwegingen.

Echter, veel sectorale opgaven en doelstellingen komen samen *in de regio*. En dáár ontbreekt een dergelijk democratisch gelegitimeerd bestuur; de regio vormt immers geen wettelijk verankerde bestuurslaag. Verschillende bestuurslagen hebben elkaar nodig bij complexe regionale opgaven (Rli, 2019).

Zoals wij al eerder hebben geadviseerd (zie Rli, ROB & RVS, 2023) zou het goed zijn wanneer de verschillende bestuurslagen en hun sectorale vertegenwoordigers op basis van regionale kansenagenda's afspraken maken over hun bijdrage aan het verbeteren van de brede welvaart. Hiervoor is het volgende nodig:

- Decentrale overheden in de regio's zouden in samenspraak met inwoners, lokale en regionale bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten komen tot regionale kansenagenda's voor de ontwikkeling van brede welvaart. In deze kansenagenda's kunnen samenhangende oplossingsrichtingen worden uitgewerkt voor opgaven die door de regio zelf naar voren zijn gebracht dan wel door de rijksoverheid c.q. de Europese Unie zijn geformuleerd.
- De rijksoverheid zou voor de coördinatie op regionale schaal multidisciplinaire teams kunnen instellen die worden voorgezeten door (per regio) één algemeen rijksvertegenwoordiger met een duidelijk omschreven mandaat. Deze krijgt dan de bevoegdheid om met de decentrale overheden te onderhandelen en afspraken te maken over met elkaar samenhangende bredewelvaartsopgaven die in verschillende sectoren spelen.
- De rijksoverheid zou een aanpassing moeten doorvoeren in de systematiek die zij hanteert voor de verantwoording over de besteding van de



budgetten die van rijkswege via specifieke uitkeringen en vanuit het Gemeente- c.q. Provinciefonds ter beschikking worden gesteld. Deze systematiek moet ruimte maken voor een verantwoording over uitgaven ten behoeve van brede welvaart. Hiervoor zullen de sectorgebonden budgetten van de verschillende bestuurslagen deels moeten worden 'ontschot'.

5.3 Tot slot

Sturen op brede welvaart maakt het werk van politici en bestuurders niet eenvoudiger, maar het verbetert wel de zorgvuldigheid waarmee besluiten worden genomen en vergroot de uitvoerbaarheid daarvan. Met bovenstaande aanbevelingen willen wij bijdragen aan de kwaliteit van de ambtelijke voorbereiding en politieke besluitvorming. Onze aanbevelingen zijn te beschouwen als een aanmoediging om bestaande inspanningen op het gebied van brede welvaart voort te zetten en waar nodig te verbeteren.

Een aantal van onze aanbevelingen kan op korte termijn al worden opgepakt. Maar voor het verrijken van de begrotingssystematiek en het versterken van de regionale coördinatie zal naar verwachting meer tijd nodig zijn. De benodigde veranderingen zijn immers niet alleen methodologisch van aard, maar vragen zoals gezegd ook om een cultuurverandering.

Wij realiseren ons tenslotte dat bij het opvolgen en implementeren van ons advies ook andere vervolgvragen aan de orde zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om het vergroten van de gewenste regionale coördinatie. Wij hebben er

echter voor gekozen om ons tot de essentie te beperken, ook al omdat het niet goed mogelijk is al deze vervolgvragen in één advies te beantwoorden.



DEEL 2 | ACHTERGRONDEN

1 METHODEN OM BREDE WELVAART EN BREDEWELVAARTSEFFECTEN IN BEELD TE BRENGEN

Hieronder volgt een toelichting op een aantal veelgebruikte methoden om brede welvaart in beeld te brengen.

Planbureaus

Het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal-Cultureel Planbureau werken op dit moment gezamenlijk een methodiek uit om brede welvaart te kunnen integreren in de begrotingscyclus. De planning is om in 2025 deze uitwerking gereed te hebben. De tabel geeft de thema's die de planbureaus hanteren weer, voorzien van een korte toelichting.



Thema's die bepalend zijn voor de mate van welvaart die mensen ervaren		Toelichting (naar: CPB, PBL & SCP, 2022)
1	Subjectief welzijn	Subjectief welzijn omvat levenshoudingen, persoonlijke belevingen en waarderingen die mensen aan hun leven geven.
2	Gezondheid	Bij gezondheid gaat het om fysieke ziekten en aandoeningen, maar ook mentale gezondheid, het leven met beperkingen (het functionele aspect van gezondheid), ervaren gezondheid en eigen regie en veerkracht (positieve gezondheid).
3	Consumptie en inkomen	Consumptie en inkomen bieden de mogelijkheid om behoeften te bevredigen, doelen in het leven na te streven en een bepaalde sociale status te verwerven. Arbeid en vermogen zijn de belangrijkste bronnen van inkomen.
4	Onderwijs en opleiding	Het onderwijs dat mensen volgen en (als resultante daarvan) het opleidingsniveau, de vakbekwaamheid en het leer- en ontwikkelvermogen van de bevolking zijn van invloed op de kwaliteit van de samenleving.
5	Ruimtelijke samenhang en kwaliteit	Voor ruimtelijke kwaliteit en samenhang is van belang dat de inrichting van de ruimte niet alleen nu functioneel is (gebruikswaarde), maar dat ook in de toekomst zal zijn (toekomstwaarde). Daarnaast is de esthetische kwaliteit van de ruimtelijke inrichting van invloed op brede welvaart (belevingswaarde).
6	Economisch kapitaal	Economisch kapitaal bestaat uit menselijk kapitaal (competenties, kennis en vaardigheden), fysiek kapitaal (machines, gebouwen en infrastructuur); kenniskapitaal (R&D, data en patenten) en financieel kapitaal (vermogens van huishoudens en de overheid). Zowel de voorraad als de verdeling van economisch kapitaal is van belang voor de brede welvaart.

Thema's die bepalend zijn voor de mate van welvaart die mensen ervaren		Toelichting (naar: CPB, PBL & SCP, 2022)
7	Natuurlijk kapitaal	Natuurlijk kapitaal omvat delfstoffen (ertsen en mineralen, fossiele brandstoffen zoals steenkool, aardolie, aardgas), hernieuwbare biotische hulpbronnen zoals productiediensten (hout, voedsel), regulerende diensten (filtreren van regenwater ten behoeve van drinkwater) en culturele diensten (kwaliteit van natuur en landschap), en tot slot abiotische stromen (zon, wind, waterkracht en geothermie).
8	Sociaal kapitaal	Sociaal kapitaal betreft zowel verbanden tussen mensen en groepen (horizontaal) als verbanden tussen burgers en de overheid (verticaal). Termen als veiligheid, en vertrouwen in medemensen en in instituties spelen hier een grote rol.

CBS-monitor

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) brengt jaarlijks in mei op verzoek van de Tweede Kamer op Verantwoordingsdag een landelijke monitor brede welvaart uit en jaarlijks in december een regionale monitor brede welvaart (CBS, 2024c).

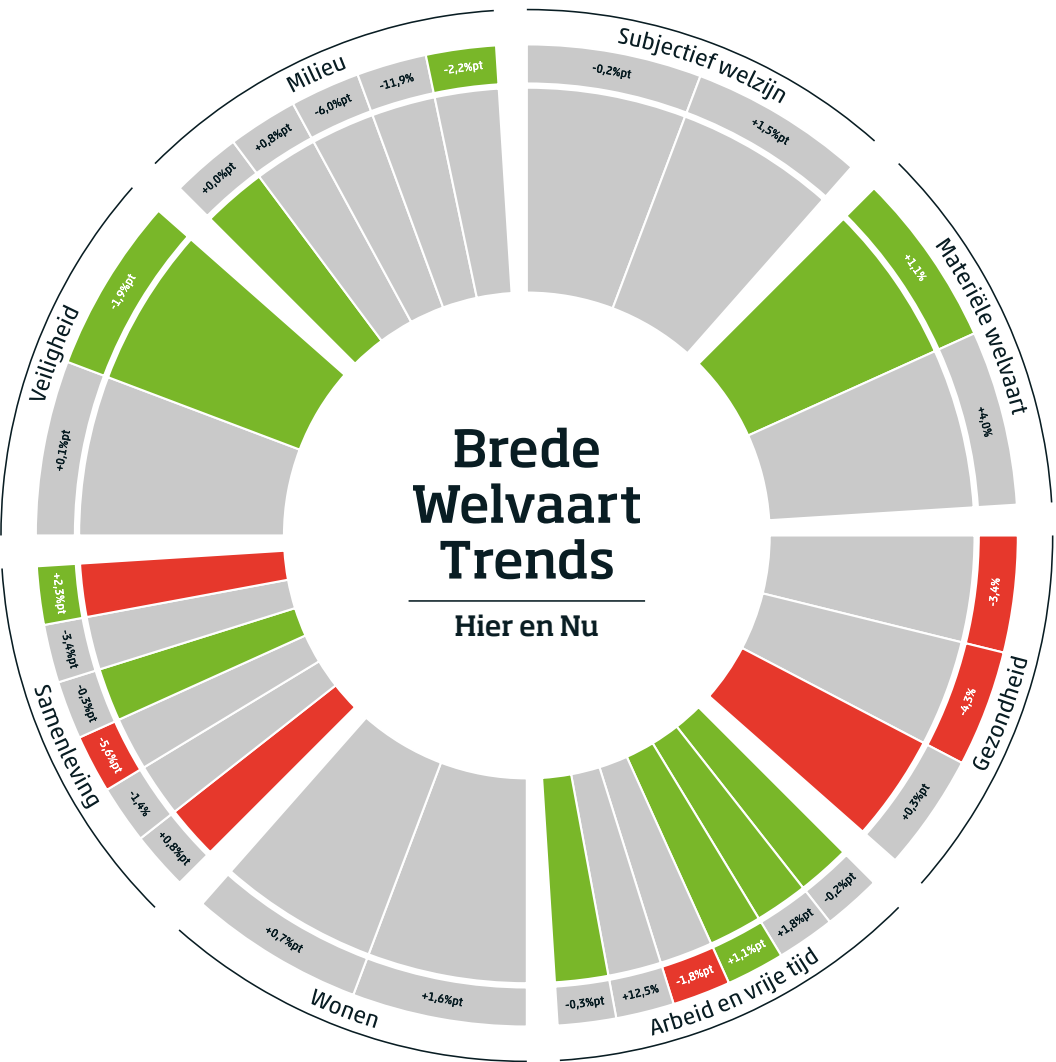
Beide monitoren zijn opgesteld conform de *CES Recommendations for Measuring Sustainable Development* (United Nations, 2014).¹⁷ De indeling in thema's verschilt enigszins van de hierboven besproken indeling die de planbureaus hanteren. De thema's die het CBS onderscheidt zijn: subjectief welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu.

¹⁷ Het gaat hier om aanbevelingen die de Verenigde Naties, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en Eurostat samen hebben opgesteld.



Onderstaande figuur geeft de ontwikkeling weer van verschillende thema's. Voor elke indicator (een 'taartpunt' in deze figuur) is steeds de ontwikkeling in het afgelopen jaar (buitenste ring) weergegeven, waarbij groen een positieve ontwikkeling aanduidt en rood een negatieve, en de ontwikkeling over de laatste acht jaar (binnenste ring).

Figuur 5: Ontwikkeling van bredewelvaarttrends



Bron: CBS, 2024c

De dimensie 'later' wordt door het CBS afzonderlijk weergegeven aan de hand van vier soorten kapitaal: economisch, natuurlijk, menselijk en sociaal, waarbij het menselijk kapitaal vooral betrekking heeft op het arbeidspotentieel. De dimensie 'elders' representeert bredewelvaartseffecten in andere landen die het gevolg zijn van handel en hulp door Nederland, en effecten op milieu en beschikbaarheid van grondstoffen elders in de wereld.

Bredewelvaartsindicator

De Rabobank en de Universiteit Utrecht werken sinds 2016 met de door hen ontwikkelde BredeWelvaartsIndicator (BWI). De BWI brengt trends en onderlinge (regionale) verschillen in brede welvaart geaggregeerd in beeld.¹⁸ Elf thema's zijn bijeengebracht in één enkele indicator. Op die manier worden ontwikkelingen op eenvoudige wijze gepresenteerd. Voor nadere analyse en verklaring zijn de achterliggende indicatoren en thema's beschikbaar, aangevuld met enquête-onderzoek.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een instrument om effecten van beleidsalternatieven en concrete projecten ex-ante te evalueren en af te wegen. In haar oorspronkelijke vorm drukt de MKBA verwachte effecten zoveel mogelijk uit in geld. Daardoor gaat er in MKBA's relatief veel aandacht uit naar kwantitatieve aspecten van brede welvaart.

¹⁸ Zie <https://www.uu.nl/onderzoek/institutions-for-open-societies/brede-welvaart/brede-welvaartsindicator>

In 2022 verscheen een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad (CPB & PBL, 2022). In deze aanvullende leidraad wordt de focus van de MKBA verlegd naar andere dan traditionele economische factoren. De MKBA-nieuwe-stijl die in de aanvullende leidraad wordt beschreven kijkt ook naar verdelingseffecten, naar effecten voor toekomstige generaties en naar mogelijke effecten elders. Daarnaast schetst de aanvulling op de leidraad manieren om niet-kwantitatieve effecten mee te kunnen nemen en de MKBA niet alleen als ‘harde rekentool’ maar ook als denkkader te gebruiken.

Participatieve waardenevaluatie (PWE)

De Participatieve waardenevaluatie (PWE) is een methode om grote groepen (duizenden tot tienduizenden) burgers te raadplegen over een keuzevraagstuk van de overheid. Doorgaans gaat het over een plan dat nog moeten worden uitgevoerd. De deelnemers worden als het ware op de stoel van de bestuurder gezet. In een online omgeving zien zij welke keuze de bestuurder moet maken. Ze krijgen een overzicht van de voor- en nadelen van de opties waartussen de bestuurder kan kiezen en de beperkingen die daarbij spelen (bijvoorbeeld een beperkt budget of een verplichtend doel). Vervolgens wordt hen gevraagd wat zij de bestuurder zouden adviseren. Ten slotte lichten burgers hun keuzes toe, wat een scherp beeld oplevert van hun voorkeuren en overwegingen.

Overigens is de PWE niet de enige methode om de mening van burgers in kaart te brengen. Ook enquêtes en focusgroepen kunnen bijvoorbeeld deze functie vervullen.

Milieueffectrapportage (m.e.r.)

Een milieueffectrapportage (m.e.r.) brengt de milieugevolgen van een plan in beeld. Er wordt daarbij gekeken naar onder meer landschappelijke waarden, natuur, geur, geluid, luchtkwaliteit, bodem, water en veiligheid. De verwachte gevolgen worden geschetst van bijvoorbeeld de aanleg van een windturbinepark, een weg of een nieuw bedrijventerrein. Ook worden er alternatieve oplossingen beschreven.

Omgevingseffectrapportage (OER)

Een omgevingseffectrapportage (OER) brengt de neveneffecten in beeld die beleidskeuzes kunnen hebben op sociaal, economisch en milieugebied. Een OER heeft een bredere werkingssfeer dan de milieuaspecten die in een milieueffectrapportage (m.e.r.) worden belicht. In een OER worden ook thema's zoals gezondheid, sociale cohesie, energietransitie en klimaatadaptatie meegenomen.

Beleidskompas en gevolgenscan

Het Beleidskompas (voorheen Integraal Afwegingskader) is een instrument ter ondersteuning van de beleidsontwikkeling, dat sinds 2011 binnen de rijksoverheid bestaat. Het kompas schetst vijf stappen waarin beleid kan worden ontwikkeld. Er is aandacht voor een zorgvuldig proces, betrokkenheid van relevante belanghebbenden, kwaliteitseisen en het bekijken van verschillende beleidsopties.

Een specifiek instrument binnen het Beleidskompas is de zogenoemde gevolgenscan (zie kabr.nl). Deze is bedoeld als hulpmiddel bij het systematisch doordenken van de gevolgen van beleidsopties.



Wise Cube

TNO heeft een set tools ontwikkeld die kan worden gebruikt om bij het ontwikkelen van beleidsinitiatieven vooraf de effecten op het welbevinden per bevolkingsgroep inzichtelijk te maken in termen van ervaren lichamelijke en geestelijke gezondheid, sociale verbondenheid, gevoel van autonomie en veiligheid (zie bijvoorbeeld Vonk et al., 2022). Dit resulteert in een visualisatie van effecten die wordt ingezet voor dialogen met belanghebbenden om te komen tot een beter geïnformeerd besluitvormingsproces.

Overige methoden

Een uitvoeriger overzicht van methoden die beschikbaar zijn om aandacht te besteden aan brede welvaart in verschillende fasen van beleidsontwikkeling en in verschillende praktijksituaties is te vinden in de toolbox Aan de slag met brede welvaart. Een verkenning van hoe Rijkswaterstaat met bestaande instrumenten kan sturen op brede welvaart (IenW, december 2022).

PON & Telos hebben voorts een handreiking ontwikkeld voor het toepassen van brede welvaart als denkkader voor bestuur en beleid (PON & Telos, 2024).

2 MOGELIJKE AANPASSINGEN IN HET MKBA-INSTRUMENTARIUM

In dit advies is meermaals de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) als instrument aan de orde gekomen. We hebben aangegeven dat er verbeteringen nodig zijn in het instrument en in het gebruik ervan, wil het kunnen bijdragen aan effectieve overheidssturing op brede welvaart. In dit hoofdstuk doen wij enkele suggesties.

Verbetering van het instrument MKBA

Er zijn ten minste drie belangrijke verbeteringen aan te brengen in het instrument MKBA:

- De eerste verbetering is het hanteerbaar maken van zaken die nu in de MKBA als pro memorie (PM) zijn opgenomen. Dit kan door toe te werken naar het beprijzen van effecten die wel gekwantificeerd kunnen worden, maar waarvoor een geldelijke waardering vooralsnog ontbreekt. Denk bijvoorbeeld aan de systematiek van ecopunten, waarmee een zogenoemde schaduwprijs kan worden toegekend aan milieu-invloed. Op die manier kunnen in de MKBA-systematiek beleidseffecten in financiële zin met elkaar worden vergeleken. Bij deze werkwijze is het wel belangrijk om de schaduw prijzen regelmatig te herijken.



Ook voor andere aspecten zou onderzocht moeten worden of een schaduwprijs kan worden vastgesteld. Deze benadering heeft als voordeel dat: (a) alternatieven tegen elkaar kunnen worden afgewogen op aspecten die anders als PM-post buiten beeld zouden blijven, (b) alternatieven kunnen worden getoetst op hun gevoeligheid voor veranderingen in schaduw prijzen en (c) bredewelvaartsafwegingen kunnen worden gemaakt die beleidsdomeinen en afzonderlijke besluiten overstijgen.

- De tweede benodigde verbetering is het standaard opnemen van een kwalitatieve bespiegeling door de opstellers van de MKBA rapportage. In deze bespiegeling moeten de opstellers in ieder geval aandacht schenken aan de aspecten van brede welvaart die niet in de MKBA zijn afgedekt en aan de vraag of de in de MKBA onderscheiden beleidsalternatieven systematisch verschillend ‘scoren’ op deze aspecten. Dit zorgt ervoor dat de betreffende bredewelvaartsaspecten niet uit beeld raken.
- De derde verbetering die nodig is betreft de (her)verdelingseffecten van beleid. Als de onderliggende modellering al informatie over (her)verdelingseffecten bevat, kan deze duidelijker en als vast onderdeel worden gepresenteerd. En als informatie over (her)verdelingseffecten niet voorhanden is, kunnen deze effecten ten minste op sociaal-economisch en ruimtelijk gebied in beeld worden gebracht.

Verbetering van het gebruik van MKBA-rapportages bij besluitvorming

De MKBA is een instrument dat wordt gebruikt in de fase van *beleidsvoorbereiding* (zie § 4.2). In de fase van *besluitvorming* is het van belang dat MKBA-rapportages worden benut. Er zijn in die fase ten minste twee aandachtspunten voor een goede benutting:

- Het eerste aandachtspunt betreft de *timing en de reikwijdte* van de inzet van de MKBA. In veel gevallen worden er al grote besluiten genomen vóórdat het instrument wordt ingezet (Rli, 2021a). Er wordt bijvoorbeeld al besloten tot de aanleg van een weg of spoorlijn, zonder de achterliggende doelen te expliciteren of in de context van brede welvaart te beschouwen. Zo blijven mogelijke alternatieven voor de regionale bereikbaarheid of de regionale sociaal-economische ontwikkeling buiten beeld.
- Het tweede aandachtspunt betreft het gebruik van de rijke informatie uit een MKBA-rapportage. Door deze informatie te versmallen tot slechts één of twee overkoepelende cijfers, blijven de daadwerkelijke afruilen in verschillende varianten impliciet en vormen ze geen onderdeel meer van de politieke afweging.



LITERATUUR

17e Studiegroep Begrotingsruimte (2023). *Bijsturen met het oog op de toekomst. Advies deel 1 en 2*. Z.pl: eigen beheer. Te raadplegen via: <https://www.rijksfinancien.nl/sbr/17de-rapport-studiegroep-begrotingsruimte>

Algemene Rekenkamer (2018). *Verslaggevingsstelsel rijksoverheid: kabinetsreactie op het rapport 'Baten en lasten geherwaardeerd'*. Brief van 5 april 2018 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Den Haag.

AZ (2021). *Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag*. Brief d.d. 15 januari 2021 van de minister-president aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 510, nr. 4.

BBB, VVD, GroenLinks, PvdA & CDA (2023). *Krachtig Zuid-Holland. Coalitieakkoord provincie Zuid-Holland 2023-2027*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland. Te raadplegen via: https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/31968/coalitieakkoord_2023-2027.pdf

Brander, L.M., De Groot, R., Schägner, J.P., Guisado-Goñi, V., Van 't Hoff, V., Solomonides, S., McVittie, A., Eppink, F., Sposato, M., Do, L., Ghermandi, A., Sinclair, M., & Thomas, R. (2024). Economic values for ecosystem services: A global synthesis and way forward. In: *Ecosystem Services* 66 (101606).

BZK (2023). *Integrale visie op de woningmarkt*. Brief d.d. 12 oktober 2023 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 847, nr. 1105.

CBS (2024a). *Jongeren die graag het huis uit willen lukt dat minder vaak*. Te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/25/jongeren-die-graag-het-huis-uit-willen-lukt-dat-minder-vaak>

CBS (2024b). *Obesitas afgelopen 40 jaar verdrievoudigd*. Te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/10/obesitas-afgelopen-40-jaar-verdrievoudigd>

CBS (2024c). *Monitor brede welvaart en de sustainable development goals 2024*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals>

Claassen, R. & Cools, K. (2023). Politieke partijen zetten in op 'brede welvaart'. In: *ESB* 108(4827), 7 november 2023, p. 536-539. Te raadplegen via: <https://esb.nu/politieke-partijen-zetten-in-op-brede-welvaart/>

Coalitieakkoord (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: coalitieakkoord 2021-2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Z.pl.: eigen beheer. Bijlage 1009826 bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 12 december 2021 van de informateurs J.W. Remkes en W. Koolmees. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 788, nr. 77.

CPB (2018). *Leefbaarheidsbaten A2 tunnel Maastricht zeer aanzienlijk: meer dan 200 miljoen*. CPB Notitie 22 mei 2018. Den Haag.

CPB (2023). *Brede welvaart bij integrale gebiedsontwikkeling: vijf lessen*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Te raadplegen via: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-Brede-welvaart-bij-integrale-gebiedsontwikkeling-vijf-lessen.pdf>

CPB & PBL (2022). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad*. CPB/PBL-notitie. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

CPB, PBL & SCP (2022). *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek. Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus*. PBL-publicatienummer 4861. Den Haag: Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ecolologische Autoriteit (2024). *Doen wat moet én kan. Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament*. Te raadplegen via: https://www.ecologischeautoriteit.nl/docs/mer/p51/p5133/doen_wat_moet_en_kan.pdf

ETES 2050 (2023). *Outlook energiesysteem 2050*. Den Haag, Expertteam Energiesysteem 2050.

EZK (2023). *Perspectief op de Nederlandse economie: Innovatief, duurzaam, sterk en welvarend*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Bijlage 1103154 bij brief d.d. 30 juni 2023 van de minister van EZK aan de Tweede Kamer over perspectief op de Nederlandse economie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 33 009, nr. 131.

GroenLinks, PvdA, Partij voor de Dieren, SP & ChristenUnie (2022). *Het begint in Groningen. Voor wat echt van waarde is*. Coalitieakkoord gemeente Groningen 2022-2026. Z.pl.: eigen beheer. Te raadplegen via: <https://gemeente.groningen.nl/file/coalitieakkoord-2022-2026>

Financiën (2020). *Kabinetsreactie werkgroep Discontovoet*. Den Haag: Ministerie van Financiën. Brief d.d. 10 november 2020 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 29 352, nr. 10.



lenW (2022). *Aan de slag met brede welvaart. Een verkenning van hoe Rijkswaterstaat met bestaande instrumenten kan sturen op brede welvaart*. Ontwikkeld door Waai Strategy Consulting in opdracht van Rijkswaterstaat. Den Haag: Rijkswaterstaat.

JenV (2021). *Voortgang herziening IAK*. Brief d.d. 6 december 2021 van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925-VI, nr. 124.

Maas, T. & Lucas, P. (2023). *Brede Welvaart en de SDG's. Overeenkomsten, verschillen, en rollen voor beleid*. PBL-publicatienummer 4846. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

NESC (2024). *International Case Studies of Ecosystem Accounting*. Secretariat Paper No. 33, March 2024. Dublin: National Economic & Social Development Council.

NOS (2024). *Milieuproblemen waren onbelangrijk bij miljoenensubsidies voor chemiebedrijf DuPont*. Nieuwsbericht d.d. 2 januari 2024. Te raadplegen via: <https://nos.nl/artikel/2503550-milieuproblemen-waren-onbelangrijk-bij-miljoenensubsidies-voor-chemiebedrijf-dupont>

PON & Telos (2024). *Brede welvaart in beleid: van ambitie naar actie! Een handreiking voor bestuur en beleid*. Te raadplegen via: <https://hetpon-telos.nl/whitepaper-checklist-brede-welvaart-in-beleid/>

Rli (2015). *Wonen in verandering. Over de flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: <https://rli.nl/publicaties/2015/advies/wonen-in-verandering-over-flexibilisering-en-regionalisering-in-het-woonbeleid>

Rli (2019). *Naar een duurzame economie*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: <https://rli.nl/publicaties/2019/advies/naar-een-duurzame-economie>

Rli (2020). *Stop bodemdaling in veenweidegebieden. Het Groene Hart als voorbeeld*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: <https://www.rli.nl/publicaties/2020/advies/stop-bodemdaling-in-veenweidegebieden-het-groene-hart-als-voorbeeld>

Rli (2021a). *Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid*. Briefadvies d.d. 10 februari 2021. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: <https://www.rli.nl/publicaties/2021/advies/naar-een-integraal-bereikbaarheidsbeleid>

Rli (2021b). *Geef richting, maak ruimte!* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: <https://rli.nl/publicaties/2021/advies/geef-richting-maak-ruimte>

Rli (2021c). *Investeren in duurzame groei*. Briefadvies d.d. 13 oktober 2021. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: <https://rli.nl/publicaties/2021/advies/investeren-in-duurzame-groei>

Rli (2022). *Splijfstof? Besluiten over kernenergie vanuit waarden*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: <https://www.rli.nl/publicaties/2022/advies/splijfstof>

Rli (2023). *De uitvoering aan zet. Omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: <https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/de-uitvoering-aan-zet>



Rli (2024). *Goed gefundeerd. Advies om te komen tot een nationale aanpak van funderingsproblematiek*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Te raadplegen via: <https://www.rli.nl/goed-gefundeerd-advies-om-te-komen-tot-een-nationale-aanpak-funderingsproblematiek>

Rli, ROB & RVS (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. Te raadplegen via: <https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/elke-regio-telt>

Snellen, D. & Tennekes, J. (2018). Gestolde waarden, veranderde werkelijkheid en nieuwe actoren. Over de noodzaak voor nieuwe instituties rondom mobiliteit en infrastructuur. In: A. Idenburg & M. Weijnen (red.) *Sturen op sociale waarde van infrastructuur*. Bundel naar aanleiding van de gelijknamige conferentie op 4 juni 2018. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Social & Human Capital Coalition (2019). *Social & human capital protocol*. Z.pl.: eigen beheer. Te raadplegen via: <https://capitalscoalition.org/capitals-approach/social-human-capital-protocol/>

Tweede Kamer (2016). *Rapport – Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip*. Kst. 34 298 nr. 3. Vergaderjaar 2015-2016.

United Nations (2014). *Conference of European Statisticians Recommendations on Measuring Sustainable Development*. New York / Genève: United Nations Economic Commission for Europe. Te raadplegen via: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system/-/conference-of-european-statisticians-recommendations-on-measuring-sustainable-development>

Vonk, T., Smit-Rietveld, C.J.C. & Sluijs, T. (2022). *ERP Wise Policy Making, mobiliteitscasus Rotterdam*. TNO-rapport (TNO 2022 P10526a). Den Haag: eigen beheer.



BIJLAGEN

TOTSTANDKOMING

Samenstelling raadscommissie

Samenstelling projectteam

Geraadpleegde personen en instanties



Koninkrijksrelaties





PRINT



63



OVERZICHT PUBLICATIES

2024

Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving. Juni 2024 (2024/03)

Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat. Juni 2024 (2024/02)

Goed gefundeerd: advies om te komen tot een nationale aanpak van funderingsproblematiek. Februari 2024 (2024/01)

2023

Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid: een probleemverkenning. December 2023 (2023/08)

De uitvoering aan zet: omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving. December 2023 (2023/07)

Weg van de wegwerpmaatschappij. November 2023 (2023/05)

Samen werken: kiezen voor toekomstbestendige bedrijventerreinen. Oktober 2023 (2023/04)

Goed water goed geregeld. Mei 2023 (2023/02)

Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's. Maart 2023 (2023/01)

2022

Financiering in transitie: naar een actieve rol van de financiële sector in een duurzame economie. December 2022 (2022/05)

Towards a sustainable food system: a position paper on the framework law. December 2022 (Rli/EEAC)

Splijtstof?: Besluiten over kernenergie vanuit waarden. September 2022 (2022/04)

Onderdak bieden: sturen op prestaties van woningcorporaties. Mei 2022 (2022/03)

Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen. Maart 2022 (2022/01)

2021

Boeren met toekomst. December 2021 (Rli 2021/06)

Geef richting, maak ruimte! November 2021 (Rli 2021/05)

Investeren in duurzame groei. Oktober 2021 (Rli 2021/04)



Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid. Februari 2021 (Rli 2021/03)

Digitaal duurzaam. Februari 2021 (Rli 2021/02)

Waterstof: de ontbrekende schakel. Januari 2021 (Rli 2021/01)

2020

Toegang tot de Stad: hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen. September 2020 (Rli 2020/06)

Stop bodemdaling in veenweidegebieden: het Groene Hart als voorbeeld. September 2020 (Rli 2020/05)

Groen uit de crisis. Juli 2020 (Rli 2020/04)

Verzet de wissel: naar beter internationaal reizigersvervoer per trein. Juli 2020 (Rli 2020/03)

De bodem bereikt?! Juni 2020 (Rli 2020/02)

Greep op gevaarlijke stoffen. Februari 2020 (Rli 2020/01)

2019

Naar een duurzame economie: overheidssturing op transities. November 2019 (Rli 2019/05)

Waardevol toerisme: onze leefomgeving verdient het. September 2019 (Rli 2019/04)

Europees landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw. Mei 2019 (Rli 2019/03)

Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute. April 2019 (Rli 2019/02)

De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio. Maart 2019 (Rli 2019/01)



Colofon

Tekstredactie

Tekstkantoor Van As, Amsterdam

Infographics

VormVijf Den Haag (pagina 16, 30, 42 en 46)

Fotoverantwoording

Cover: Freepik / Freepik.com

Pagina 5: Amsterdam Zuidas /

Pagina 10: / ANP

Pagina 13: / Beeldbank van de Leefomgeving Pagina 23: /

Qphoto

Pagina 32: / ANP

Pagina 44: Fotografie

Grafisch ontwerp

Grafische vormgeving, Den Haag

Publicatie Rli 2024/04

Juli 2024

Vertaling

Dit advies is vertaald in het Engels en te downloaden via <http://en.rli.nl>

Bronvermelding

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2024). Waardevol regeren: sturen op brede welvaart. Den Haag.

ISBN 978-90-77323-50-2

NUR740

