

Brede welvaart vergt bestuurlijke moed

Transities in bijvoorbeeld de energievoorziening, landelijk gebied, steden en mobiliteit hebben grote gevolgen voor onze welvaart. Dat vraagt om sturen op brede welvaart en moedige bestuurders, betogen Erik Verhoef en Douwe Wielenga van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli).

Tekst Erik Verhoef en Douwe Wielenga



Verhoef.

Foto Rob ter Bekke



Wielenga.

Foto Fred Ernst

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 (CBS 2023).

Maar economische groeicijfers zeggen niet alles. De mate waarin we welvaart ervaren, is immers niet alleen afhankelijk van onze portemonnee. Ook andere zaken zijn van belang, zoals 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 valt onder het begrip 'brede welvaart'.

Onder spanning

Met diverse aspecten van brede welvaart is het in Nederland op dit moment 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 (CBS 2024).

Als de overheid bij beleidsmaatregelen rekening houdt met de gevolgen voor 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 – er is immers beleid voor veel van de onderwerpen die we hiervoor noemden. Maar dat gebeurt niet afdoende zorgvuldig en systematisch. Sturen op brede welvaart houdt namelijk in dat de overheid bij al

het beleid de gevolgen voor de economie, de samenleving én de leefomgeving expliciet tegen elkaar afweegt – zowel de korte- als de langetermijneffecten, hier én elders in de wereld. En dat zij bovendien aandacht heeft voor de verdeling van de positieve en negatieve effecten van het beleid; over regio's en over groepen in de samenleving (CPB, PBL & SCP 2022).

Dat maakt het meteen ook ingewikkeld: 'dé' brede welvaart bestaat niet, omdat iedereen deze aspecten anders weegt. Het gaat dus in de kern om het afwegen van verschillende waarden. Politici en bestuurders kunnen die ingewikkelde afwegingen 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 moet scherp onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de rol van wetenschap en ambtenarij en anderzijds die van de politiek. Wetenschap en ambtenarij moeten zorgen voor de best mogelijke informatie en dienen systematisch de dilemma's bloot te leggen die met besluiten samenhangen; de politiek moet uiteindelijk keuzes maken en verantwoording afleggen.

Selectief winkelen

Wanneer de benodigde informatie en de dilemma's niet systematisch bijeen worden gebracht, ontstaat ruimte voor selectief winkelen, waarbij positieve effecten van beleidsvoorstellen worden overbelicht en negatieve effecten onderbelicht blijven. Denk aan het aanprijzen van de komst van een

distributiecentrum vanwege de impuls aan de regionale bedrijvigheid, zonder te vermelden dat er ook huisvesting nodig is voor een groot aantal arbeidsmigranten.

Sturen op brede welvaart vergt niet alleen méér beleidsinformatie; het vereist ook bestuurlijke moed en een andere manier van kijken naar beleidsvoorbereiding en -verantwoording. Dat is niet eenvoudig, de manier waarop beleid wordt ontwikkeld, is namelijk stevig verankerd in gewoonten, wetten, regels, procedures en rekenmodellen.

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.

Vier aanbevelingen

Met de volgende vier aanbevelingen kan sturen op brede welvaart dichterbij komen. De eerste twee zijn op korte termijn al toepasbaar; de derde en de vierde moeten op korte termijn opgepakt worden, maar vergen eerst enige uitwerking.

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

Sturen op brede welvaart vraagt om instrumenten die systematisch informatie bijeenbrengen over de effecten op alle thema's die voor brede welvaart van belang zijn. Er is daartoe op korte termijn een verbeteringslag noodzakelijk in het gebruik van bestaande instrumenten.

Zo kan de ambtelijke beleidsvoorbereiding scherper in beeld brengen welke keuzes tussen beleidsprioriteiten ('afruilen') er voorliggen en welke dilemma's er spelen – ook op andere beleids-terreinen. Dat betekent aanpassen en consistent toepassen van instrumenten die op verschillende momenten in de beleidscyclus worden ingezet, met maximaal gebruik van cijfermatige doorrekeningen, en gelijktijdig het voorkomen van 'witte vlekken' op met name kwalitatieve aspecten in de beslisinformatie.

2 Maak als bestuurder systematisch gebruik van aangeleverde beleidsinformatie

Bij het sturen op brede welvaart moeten politici en bestuurders beschikken over beleidsinformatie die duidelijk maakt welke normatieve keuzes er mogelijk zijn, welke afruilen aan verschillende beleidsopties zijn verbonden en welke perspectieven er zijn op vraagstukken en oplossingsrichtingen.

Cruciaal is dat bestuurders en politici de beleidsopties en de korte-, middellange- en langetermijneffecten ervan op transparante wijze afwegen voordat zij fundamentele keuzes maken. Zowel bij de begroting en de planvorming als bij de verantwoording moet systematisch en expliciet aandacht worden besteed aan alle thema's van brede welvaart, inclusief de voorziene beleids-effecten 'later' en 'elders' en de verdelingseffecten.

3 Tref voorbereidingen voor het opnemen van 'kapitalenbegroting' in de rijksbegroting

De consequenties die maatregelen op langere termijn kunnen hebben, spelen op dit moment bij het ontwikkelen van beleid onvoldoende een rol. Er zijn disciplinerende kaders nodig die dwingen om de invloed mee te wegen van beleidsbeslissingen op ons economisch kapitaal (toekomstig verdienvermogen), ons sociaal kapitaal (de verbondenheid van burgers met elkaar, met instituties en de overheid) en ons 'natuurlijk kapitaal' (alles wat de natuur biedt). Zulke kaders hebben we wél voor ons financieel kapitaal (toekomstige overheidsschulden).

Volgens ons moet – onder aanvoering van de minister van Financiën – een 'kapitalenbegroting' in de toekomst deel gaan uitmaken van de rijksbegroting. Dan geeft de rijksbegroting niet alleen weer wat het voorgestelde overheidsbeleid betekent voor de financieel-economische ontwikkelingen, maar voor alle relevante aspecten van brede welvaart. Dit is een ingrijpende verandering, die door de nationale planbureaus kan worden voorbereid, gebruikmakend van internationale voorbeelden en standaarden van de Verenigde Naties en de Wereldbank.*

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. 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. Veel opgaven en doelstellingen komen echter samen in de regio, waar zo'n bestuur ontbreekt.

Wij stellen niet voor om een extra bestuurslaag toe te voegen, maar dringen erop aan dat regio's kansagenda's opstellen voor de ontwikkeling van regionale brede welvaart én dat de rijksoverheid (a) het beleid voor verschillende sectoren regionaal coördineert door multidisciplinaire teams in te stellen, per regio voorgezeten door één algemeen rijksvertegenwoordiger; en (b) ruimte creëert in de verantwoordingsystematiek voor decentrale overheden om uitgaven ten behoeve van brede welvaart te verantwoorden door het deels 'ontschotten' van sectorgebonden budgetten.

Erik Verhoef is raadslid bij de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) en hoogleraar Ruimtelijke Economie aan de VU. **Douwe Wielenga** is senior projectleider bij het stafbureau van de Rli.

Noot * Er zijn internationale frameworks en accountingsystemen met standaarden voor het bepalen van de omvang en ontwikkeling van verschillende soorten kapitaal, zoals *human capital*, *natural capital*, *socio-economic capital*. Zie bijvoorbeeld: sea.un.org/Introduction-to-Ecosystem-Accounting en worldbank.org/en/topic/natural-capital

Bronnen • CBS (2023). *Nederlands bbb per inwoner op vierde plaats binnen EU*. Den Haag: CBS, [cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/17/nederlands-bbb-per-inwoner-in-2023-op-vierde-plek-in-eu](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/17/nederlands-bbb-per-inwoner-in-2023-op-vierde-plek-in-eu) • CBS (2024). *Monitor brede welvaart en de sustainable development goals 2024*. Den Haag: CBS, [cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-desustainable-development-goals](https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-desustainable-development-goals) • CPB, PBL & SCP (2022). *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek*. Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus. PBL-publicatienummer 4861. Den Haag: CPB, PBL en SCP