

# Benut ‘brede welvaart’ voor beter beleid

Bij het Ministerie van Financiën wordt het brede welvaartspectief geïntegreerd in de begroting, en de vakministeries gebruiken het in de beleidsvoorbereiding. Deze plek in de begrotingscyclus blijft ook van belang na deze kabinetsperiode.

## IN HET KORT

- De toegevoegde waarde van ‘brede welvaart’ zit in de overkoepelende blik; juist de nadruk op samenhang is relevant.
- Het brede welvaartspectief kan beleidsadvies verrijken, maar de keuzes moeten aan de politiek worden overgelaten.

## JESSICA DE VLIAGER

Beleidsmedewerker  
bij het Ministerie van  
Financiën

## SJORS VAN WICKEREN

Beleidsmedewerker  
bij het Ministerie van  
Financiën

**D**e aandacht voor het brede welvaartspectief groeit de laatste jaren, zowel in de wetenschap als bij beleidsmakers. En terecht: het is waardevol dat er in beleidsanalyses meer systematisch aandacht komt voor de factoren naast financieel-economische gegevens zoals het bruto binnenlands product. Het Ministerie van Financiën heeft de afgelopen periode stappen gezet om ‘brede welvaart’ te integreren in de begrotingscyclus, bijvoorbeeld door het expliciet uit te werken in de Miljoenennota (MinFin, 2022).

Ambtelijke beleidsmakers vormen bij de toepassing van het brede welvaartspectief de brug tussen theorie en praktijk: zij faciliteren het politieke gesprek en de daarbij te maken keuzes. In verschillende bijdragen in *ESB* is het welvaartspectief theoretisch uitgewerkt, zoals in het *ESB*-dossier *Meten van Welvaart* (*ESB*, 2019). Tegelijkertijd blijkt het vanuit het abstracte theoretische kader voor beleidsmakers doorgaans nog moeilijk om het perspectief toe te passen, zie ook het *ESB*-dossier *Sturen op welvaart* (*ESB*, 2021). Denk bijvoorbeeld aan de weging of prioritering van indicatoren en het maken van afwegingen over subjectieve en objectieve indicatoren.

Met de recente val van het kabinet is het aan een volgend kabinet om de keuzes te maken hoe de toepassing van het brede welvaartspectief in beleid precies zal worden voortgezet. Het draagvlak om op deze weg verder te gaan is in ieder geval groot. Zo hebben de Studiegroep Begrotingsruimte, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer geadviseerd om het brede welvaartspectief in het beleid en de begrotingen te betrekken (Studiegroep Begrotingsruimte, 2020; Raad van State, 2021; Algemene Rekenkamer, 2022). Ook heeft de Tweede Kamer (2021; 2022) middels moties opgeroepen om ‘brede welvaart’ een centrale plaats in de begrotings- en verantwoordingscyclus te geven.

Dit artikel bespreekt drie lessen bij het toepassen van het brede welvaartspectief tot nu toe. Deze lessen zijn getrokken op basis van de huidige beleidspraktijk bij het Ministerie van Financiën, en dienen om het gesprek over ‘brede welvaart’ in beleid verder te voeren en vorm te geven.

## Richt beleid niet op één of enkele indicatoren

Het brede welvaartspectief maakt het mogelijk om overkoepelend naar beleid te kijken. Beleid en de uitvoering van beleid is veelal in handen van een specifiek departement, wat zou kunnen zorgen voor verkokering van beleid. Door meer aandacht te besteden aan brede welvaartseffecten en het meten daarvan, ontstaat er een stimulans om overkoepelend naar beleid te kijken. Door de aandacht voor de samenhang tussen beleidsterreinen worden afrielen en synergieën goed zichtbaar en kunnen er betere beleidskeuzes worden gemaakt.

Een te grote hoeveelheid indicatoren kan beleidsadvies ingewikkelder maken, want het is in de praktijk vaak niet mogelijk overal aandacht voor te hebben. Tegelijkertijd, als je slechts naar enkele indicatoren zou kijken bij een beleidsvraagstuk, bestaat er het risico dat de nadruk komt te liggen op het specifiek verhogen van deze indicator, eventueel tot aan een bepaalde grenswaarde.

Op sommige beleidsterreinen, zoals het tegengaan van klimaatverandering, kan het overigens wel logisch zijn om op een indicator te sturen (de CO<sub>2</sub>-uitstoot), en hoeft dat niet direct afbreuk te doen aan het overkoepelend nadenken over beleid. Ook hier is een breder perspectief echter van waarde. De focus op CO<sub>2</sub>-uitstoot betekent snel dat neveneffecten van beleid, zoals mogelijke andere positieve milieu-effecten, niet worden meegenomen. Ook hier kan het dus zinvol zijn om breder te kijken naar effecten van klimaatbeleid, zoals op het reduceren van stikstof of het verbeteren van de lucht-, grond- en waterkwaliteit. Ook kan er worden gedacht aan economische effecten van klimaatbeleid, bijvoorbeeld op bedrijfskosten, werkgelegenheid of innovatie.

Bij het toepassen van het brede welvaartspectief is het wenselijk om altijd een dergelijke brede blik te waarborgen. Juist de nadruk op de samenhang maakt het welvaartsdenken van toegevoegde waarde.

## Beperkt beïnvloedbaar

Van belang is ook om te realiseren dat, hoewel we het er veel over hebben, het daadwerkelijk sturen op het vergroten van de welvaart in de praktijk niet altijd mogelijk en/of wenselijk is. De overheid speelt bijvoorbeeld een rol in de gezondheid van mensen door gezondheidszorg te financie-



ren en te verbeteren, maar externe gebeurtenissen en eigen keuzes van mensen hebben ook invloed op die gezondheid. Overheidsbeleid draagt in zijn algemeenheid bij aan brede indicatoren zoals de gezondheid of het geluk van mensen. Daarnaast kan de overheid randvoorwaarden scheppen die relevant zijn om tot een gelukkig leven te komen, terwijl mensen tegelijkertijd op basis van vrijheid hun leven vorm kunnen geven (Jacobs, 2021; Van Bavel et al., 2022; Robeyns, 2022; Vollebergh, 2023).

Ook speelt bij het maken van keuzes op basis van een welvaartsanalyse schaarste altijd een rol (Jacobs, 2021). Zo zijn de financiële middelen van de overheid begrensd; gedegen financieel beleid moet een randvoorwaarde zijn voor beslissingen over brede welvaart. Er bestaan ook andere restricties, bijvoorbeeld als het gaat om de uitvoeringscapaciteit van de overheid. Er is dus niet alleen een brede 'sociale welvaartsfunctie' (het doel dat de overheid nastreeft), maar ook een brede 'budgetrestrictie' (de restricties die de overheid daarbij ondervindt). Niet alles is mogelijk en het brede welvaartspectief kan helpen om de publieke doelen, alsmede de restricties, in samenhang te bekijken zodat kan worden bepaald waar wel en niet op wordt ingezet.

## Keuzes aan de politiek

Het integreren van het brede welvaartspectief in beleid moet er niet toe leiden dat beleidsmakers politieke keuzes beïnvloeden, en daarmee op de stoel van de politiek gaan zitten. De overheid maakt altijd al beleid gericht op de welvaart en het welzijn van mensen, en het zijn de politici die hierbij stem geven aan de belangen en meningen van de kiezers die zij vertegenwoordigen.

Het meten van en rapporteren over 'brede welvaart' beoogt politici te helpen door hen beter te informeren en door een integrale afweging te faciliteren. Het brede welvaartspectief roept immers vragen op zoals: In wat voor land willen wij leven, nu en op de langere termijn? Wat kan de overheid daadwerkelijk doen om al daar te komen?

Wil de politiek (bij)sturen na een beter inzicht in de brede welvaartseffecten van beleid, dan kan dit goed met het onafhankelijke instrumentarium van de planbureaus en andere wetenschappelijke en onafhankelijke analyses. Hierbij kan de politiek ook richting geven via een visie op welvaart, en door het stellen van prioriteiten erbinnen. Zo ontstaat de ontwikkeling van het begrip 'brede welvaart' in een samenspel van wetenschap, politiek en beleid.

## Gemaakte stappen in de toepassing

Het inmiddels demissionaire kabinet heeft een stap gezet om het brede welvaartspectief een plek te geven in

begrotingen door in de Miljoenennota 2023 zeven prioriteiten op het gebied van 'brede welvaart' te formuleren, en om in te gaan op het beleid dat het voert om hieraan invulling te geven (Rijksoverheid, 2022). Ook het Financieel Jaarverslag van het Rijk (Rijksoverheid, 2023), waarin het kabinet traditioneel op de financiële resultaten van het vorige begrotingsjaar reflecteert, bevat nu gegevens over de ontwikkeling van de bredere welvaart – in lijn met de Monitor Brede Welvaart en SDG's (*sustainable development goals*) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2022). Daarnaast worden op Prinsjesdag dit jaar in samenwerking met het CBS factsheets gepubliceerd met data op het gebied van 'brede welvaart' voor de begrotingen van alle individuele ministeries, waarbij nieuwe indicatoren zijn meegenomen.

Uit deze stappen blijkt de toegevoegde waarde van het brede welvaartsbegrip. De komende jaren worden er ongetwijfeld verdere stappen gezet bij de toepassing van het perspectief onder beleidsmakers, mede met behulp van de ontwikkeling van het analyse-instrumentarium van de planbureaus. Er bestaat namelijk een breed draagvlak in de politiek en bij beleidsmakers om het brede welvaartspectief een consistente, vaste plek in de begrotingscyclus te geven, ook voorbij deze kabinetsperiode. Dit is een plek die het verdient.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2022) *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Algemene Rekenkamer Document, 11 mei.
- Bavel, B. van, S. Hardeman, R. Philips et al. (2022) *Capaciteitenbenadering biedt goede basis voor meten van welvaart*. ESB, 107(4808), 168–171.
- CBS (2022) *Monitor brede welvaart & de sustainable development goals 2022*. CBS Publicatie, 19 mei.
- ESB (2019) *Meten van brede welvaart*. ESB Dossier, 104(4772S).
- ESB (2021) *Sturen op welvaart*. ESB Dossier, 106(4800S).
- Jacobs, B. (2021) *Het beleidsdebat over welvaart mist theoretische fundering*. ESB, 106(4800S), 35–39.
- MinFin (2022) *Kamerbrief brede welvaart in de begrotingscyclus, 2022-0000135221*, 23 mei.
- Raad van State (2021) *Advies Miljoenennota 2022 en rapportage begrotingstoezicht 2021*, 21 september.
- Rijksoverheid (2022) *Miljoenennota 2023*, 20 september.
- Rijksoverheid (2023) *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022*, 17 mei.
- Robeyns, I. (2022) *Zo ga je om met normativiteit bij welvaartsmeting*. ESB, 107(4808), 172–174.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2020) *Koers bepalen: Kiezen in tijden van budgettaire krapte*. Ministerie van Financiën, Advies 16e Studiegroep Begrotingsruimte, oktober. Te vinden op [www.rijksfinancien.nl](http://www.rijksfinancien.nl).
- Vollebergh, H. (2023) *Verbind meten van welvaart expliciet aan maatschappelijke doelen*. ESB, 108(4820), 178–181.