

Brede welvaart in de regio verdient meer aandacht

Het verbreden van het welvaartsbegrip van het bruto binnenlands product naar 'wat mensen van waarde vinden' vergt ook een geografische verdieping. Waarom is brede welvaart tevens belangrijk voor de regio? En hoe moet het effect van het regionale beleid op de brede welvaart gemeten worden?

IN HET KORT

- Welvaart gaat niet alleen over economische productie, maar ook over de levensaspecten die mensen van waarde vinden.
- De dagelijkse leefomgeving van mensen – de regio waarin ze wonen en werken – is daarbij een cruciaal schaalniveau.
- Juist wat betreft de brede welvaart in een regionaal perspectief staat zowel wetenschap als beleid nog in de kinderschoenen

OTTO RASPE

Onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving

ERIK STAM

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

Al enige tijd is er discussie of een van de grote uitvindingen van de twintigste eeuw – het bruto binnenlands product (bbp) – nog wel voldoet als indicator voor welvaart en als meetlat om beleid aan te toetsen. De meest gehoorde kritiek is dat het bbp een te krappe maat van welvaart is. Door het begrip 'welvaart' te verbreden, wordt de aandacht verlegd van geëgreerde economische productie naar andere aspecten van het leven die mensen van waarde vinden. Naast materiële zaken als inkomen, gaat het hierbij ook om factoren als opleiding, gezondheid, sociale verbondenheid en om subjectieve elementen als geluk. Welvaart in brede zin gaat fundamenteel over de mogelijkheden om een leven te leiden dat mensen waarderen (Sen, 2009).

Het verbreden van het begrip 'welvaart' verlegt de blik naar burgers en de omstandigheden waarin ze leven (Stiglitz et al., 2009). Smits en Horlings (2019; in dit dossier) beschrijven de Monitor Brede Welvaart, waarin individuele indicatoren, zoals opleidingsniveau en de kwaliteit van woningen, worden geëgreerd naar

het nationale niveau, en samen worden gebracht met factoren die betrekking hebben op de leefomgeving en samenleving – zoals de waterkwaliteit en het vertrouwen in instituties op nationale schaal. Daarbij is er echter onvoldoende aandacht voor het feit dat de welvaart van veel mensen mogelijk wordt gemaakt door factoren en actoren in hun regio.

Brede welvaart in regionaal perspectief

Veel van de welvaart die mensen ervaren, komt voort uit de interactie met hun directe omgeving. Of mensen een baan, een goede school voor hun kinderen of adequate zorg kunnen vinden, wordt immers allemaal voor een belangrijk deel bepaald door waar ze wonen (OESO, 2014). Wanneer er binnen een bepaalde regio meer keuze is qua geschikte banen, of als de kwaliteit van de leefomgeving stijgt, dan zal men lokaal meer welvaart ervaren. Maar iemand die in Groningen woont, zal weinig welvaartsdaling ervaren als de natuurgebieden in Utrecht kleiner worden. Deze geografische nuance is echter niet zichtbaar in de Monitor Brede Welvaart. Welvaart dichterbij de burger brengen, heeft dus zowel een inhoudelijke als een ruimtelijke dimensie. En om hiermee rekening te kunnen houden, dient het debat over welvaart behalve verbreed, ook nog geografisch verdiept te worden.

Meer aandacht voor brede welvaart in de regio stemt overeen met recente onderzoeken die aangeven dat de economische, sociale en ecologische elementen van brede welvaart regionaal zijn. Woningmarkten en arbeidsmarkten functioneren namelijk vooral op regionale schaal, economische activiteiten en voorzieningen zijn ongelijk over de ruimte verdeeld, en het functioneren van economieën is sterk van geografische omstandigheden afhankelijk (Garretsen et al., 2013). Daarnaast verschillen regio's sterk wat betreft de sociale aspecten die belangrijk zijn in iemands leven. En ten slotte verschilt de kwaliteit van de leefomgeving (het milieu) sterk per regio – bijvoorbeeld wat betreft de schone lucht, veiligheid en congestie.

Het is juist over deze brede welvaart in regionaal perspectief waar zowel wetenschap als beleid nog in de kinderschoenen staat. We weten relatief weinig over hoe de brede welvaart over en binnen de regio's verdeeld en ontwikkeld is, hoe deze te interpreteren is én hoe de geografische context in de individuele welvaart doorwerkt. Een extra uitdaging is dat veel van de verbanden tussen de regio en de brede welvaart van mensen niet-lineair zijn en op meerdere schalen spelen. Regio's zijn geen geïsoleerde territoriale eenheden.

Het meten van regionale welvaart

Het is belangrijk dat regionale brede welvaart op de juiste schaal gemeten wordt. Traditioneel begint regionaal beleid bij de regionaal-economische structuur, waarbij het bijvoorbeeld gaat om het aanjagen van economische groei en het bevorderen van werkgelegenheid. Maar regionaal beleid kan ook regio-specifieke maatschappelijke opgaven als uitgangspunt nemen. In dat geval wordt gekeken naar factoren als kwaliteit van wonen, veiligheid, milieu en sociale samenhang (zie de Brede Welvaartsindicator in Badir et al., 2017).

Een goed beeld schetsen van zowel de economische structuur als de maatschappelijke opgaven is een ingewikkelde klus. Enerzijds vereist het een generiek kader voor het meten van regionale welvaart. Het voordeel hiervan is dat regio's met elkaar vergeleken kunnen worden en dat eventuele regio-overstijgende effecten kunnen worden gesignaleerd. Effecten in de ene regio kunnen positief of negatief uitstralen naar andere regio's. Of aaneengesloten regio's kunnen worden geconfronteerd met een gedeelde – regio-overstijgende – problematiek, zodat er op een hoger ruimtelijk niveau naar oorzaken moet worden gekeken. Anderzijds moet een regionale bredewelvaartsmonitor ruimte bieden voor de eigenheid van regio's. Dit vereist van regio's de capaciteit om zelf hun context-specifieke maatschappelijke opgaven te signaleren, te meten en af te wegen.

Recent onderzoek van de OESO (OESO, 2014) laat zien dat juist op dit laatste punt regionale monitors tekortschieten. De doelen worden vaak erg generiek gedefinieerd en de gemonitorde indicatoren zijn slecht verbonden met de regionale strategieën om de brede welvaart te bevorderen.

Regionaal beleid monitoren

Het belang van een regionale bredewelvaartsmonitor neemt toe, omdat regionale coalities een steeds belangrijker speler worden bij het beleid dat gericht is op brede welvaart. In de regio lijken belanghebbenden van maatschappelijke en economische opgaven elkaar het best te vinden. De prominente rol van regionale coalities is recent op vernieuwende wijze opgepakt in de vorm van Regio Deals, waarvoor er 950 miljoen euro aan publieke middelen wordt ingezet (LNV, 2018a) (kader 1).

Dit nieuwe regionale beleid vereist een nieuwe kennisinfrastructuur die de effecten voor de regio en het land als geheel in beeld brengt. Er is behoefte aan nauwkeurige en tijdige informatie op basis waarvan beleid kan worden voortgezet of aangepast. Het is een proces dat ook wel 'lerend evalueren' of 'opgavengericht evalueren' wordt genoemd (Van der Steen et al., 2018).

Wanneer er meer geld naar de regio gaat om brede welvaart te bevorderen, is een goed meetinstrument onmisbaar. Als de vraag speelt waarom en hoe bepaald beleid, zoals Regio Deals, tot een verhoging van de welvaart zou kunnen leiden, zijn er een aantal afwegingen en opgaven die bij monitoring en evaluatie specifiek aandacht vereisen.

Allereerst spelen er specifieke regionale aspecten die de beleidsevaluatie uitdagend maken. Enerzijds is

Regio Deals

KADER 1

Met Regio Deals wordt er, via een integrale regionale aanpak, ingespeeld op economische, sociale en ecologische opgaven. Het doel van de Regio Deals is om bij te dragen aan een brede welvaart in de regio. Twee illustraties, waarin versterking van de economische structuur en maatschappelijke opgaven samenkomen, geven een indruk van deze samenwerking tussen Rijk en regio.

Regio Deal Twente: Groen Technologisch Topcluster

Het Rijk investeert samen met de regio Twente in een breed pakket aan maatregelen om de Twentse voorlooptechnologie te ondersteunen. Na de teloorgang van de textielindustrie en de teruggang van de metaalindustrie is er veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van vakmanschap, kennis en nieuwe technologie. Vele maakbedrijven die aan de hightechindustrie gerelateerd zijn, moeten echter de omslag naar nieuwe technieken nog maken. Nieuwe toe-

passingsmogelijkheden van hightech in de landbouw en het milieu verbreden de economische basis, en leiden daarnaast ook tot een beter woon-, leef- en vestigingsklimaat in Twente.

Regio Deal Bodemdaling Groene Hart

Het tegengaan van de bodemdaling is een brede maatschappelijke opgave die invloed heeft op de leefbaarheid in zowel landelijk als stedelijk gebied, en op ons cultuur-historische erfgoed, het onderhoud van de infrastructuur en de CO₂-uitstoot. Het Rijk wil samen met een brede coalitie in het Groene Hart aan de slag om, door middel van innovatie en experimenten, gezamenlijk de kennis omtrent bodemdaling verder te ontwikkelen. Hiertoe werken Rijk en regio samen aan nationale kennisontwikkeling met testsites in het Groene Hart, vernieuwend ondernemerschap voor agrarische bedrijven, CO₂-reductie en een toekomstbestendig bouwen en wonen in het veengebied.

Bron: Eigen bewerking op basis van Ministerie van LNV (2018b) | ESB

brede welvaart in regio's lastig te meten als de regio's op allerlei ad-hocmanieren worden afgebakend (omdat de maatschappelijke opgave dat vereist). Anderzijds is de formulering van de individuele opgaven zeer specifiek, en kan er dus nauwkeurig worden gemeten of deze individuele opgaven gerealiseerd worden of niet. Hier geldt dat 'de juiste schaal' niet kan worden bepaald als een blauwdruk – uniform en van bovenaf. Grip krijgen op de schaal is daarmee ook een deel van de evaluatie-opgave.

Ten tweede, is een belangrijke vraag of er, net zoals bij het bbp, één maat voor brede welvaart gehanteerd moet worden voor een specifieke ruimtelijke eenheid, of dat er juist, zoals in de Monitor Brede Welvaart, een diversiteit van maten moet worden gehanteerd. Een combinatie van een dashboard, met een diversiteit aan indicatoren en daarin geaggregeerde maten, zou een eerste stap kunnen zijn.

Ten derde is het de vraag of het realiseren van de individuele maatschappelijke opgaven voldoende is. Gezien de integrale aanpak, zal men zowel de samenhang als de mogelijk wederzijds versterkende en verzwakkende effecten van de individuele maatschappelijke opgaven moeten traceren tot een geaggregeerde maat (of maten) van brede welvaart. De uitkomsten van individuele opgaven kunnen op regionaal niveau niet een-op-een vertaald worden naar geaggregeerde welvaart vanwege de 'waterbedeffecten.' Want wanneer het bijvoorbeeld gaat om criminaliteitsbestrijding in één regio zou dit kunnen leiden tot een verschuiving van de criminaliteit naar een andere regio. Het is dus de verantwoordelijkheid van nationale overheden om hier regio-overschrijdende afwegingen te maken. De projectgerichte aanpak van de Regio Deals heeft paradoxaal genoeg het gevaar in zich om, in het kader van de totale brede welvaart in de regio, de samenhang van het beleid uit het oog te verliezen. Een monitor zal dus de geaggregeerde effecten van het aanpakken van diverse maatschappelijke opgaven in kaart moeten brengen.

Ten slotte kan een op uitkomsten gerichte monitor ook tot gevolg hebben dat de systeemcondities die welvaart mogelijk maken uit het zicht verdwijnen (Colander en Kupers, 2014; Stam, 2015). Een belangrijk onderdeel van die systeemcondities zijn de instituties die uiteindelijk welvaart mogelijk maken (Acemoglu et al., 2005). De Regio Deals sturen daarom óók expliciet aan op bestuurlijke vernieuwing: de uitvoering kan gerealiseerd worden door allerlei combinaties van publieke en private partijen. Deze nieuwe

combinaties zijn experimenten om de institutionele infrastructuur van een regio en uiteindelijk van Nederland te verbeteren – een fundamentele conditie van de langetermijnwelvaart. Een monitor zal dus niet alleen naar de uitkomsten van brede welvaart moeten kijken, maar ook naar de voorwaarden die burgers in staat stellen om het leven te leiden dat zij waarderen.

Tot slot

Kortom, brede welvaart leeft in Nederland. Dat is bijna vanzelfsprekend het geval in de levens van burgers, maar ook in het overheidsbeleid, en steeds meer in de nieuwe bestuurlijke coalities van publieke en private partijen binnen de pragmatisch gevormde nieuwe regio's. De vernieuwing is ingezet – maar of het ook de verwachte bijdrage levert aan brede welvaart in de regio is de vraag. En het is deze vraag die wetenschappers en beleidsmakers moeten (leren te) beantwoorden.

Literatuur

- Acemoglu, D., S. Johnson en J.A. Robinson (2005) Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In: P. Aghion en S. Durlauf (red.), *Handbook of economic growth*. Amsterdam: Elsevier.
- Badir, M., B. van Bavel, S. Hardeman en A. Rijjma (2017) *Brede Welvaartsindicator 2017*. Universiteit Utrecht en Rabobank.
- Colander, D. en R. Kupers (2014) *Complexity and the art of public policy: solving society's problems from the bottom up*. Princeton: Princeton University Press.
- Garretsen, H., P. McCann, R. Martin en P. Tyler (2013) The future of regional policy. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6(2), 179–186.
- LNV (2018a) *Aanpak Regio Deals*. Brief aan de Tweede Kamer van minister Schouten, kenmerk DGAN-RP / 18047581). Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LNV (2018b) *Selectie Regio Deals*. Brief aan de Tweede Kamer van minister Schouten, kenmerk DGNVLG / 18266046). Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- OESO (2014) *How's life in your region? Measuring regional and local well-being for policy making*. Parijs: OESO.
- Sen, A. (2009) Capabilities and well-being. In: M. Nussbaum en A. Sen (red.), *The quality of life*. Oxford: Clarendon Press.
- Stam, E. (2015) Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique. *European Planning Studies*, 23(9), 1759–1769.
- Smits, J.-P. en E. Horlings (2019) De conceptuele basis, uitkomsten en vervolg van de Monitor Brede Welvaart. *ESB*, 104(4773S), 7–11.
- Steen, M. van der, A. Faber, A. Frankowski en F. Norbruis (2018) *Opgavegericht evalueren: beleidsevaluatie voor systeemverandering*. Den Haag: NSOB.
- Stiglitz, J., A. Sen en J.-P. Fitoussi (2009) *The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview*. OFCE Document de travail, 2009-33. Te vinden op spire.sciencespo.fr.