

Het verbeteren van de brede welvaart in regio's vergt normatieve keuzes

De discussie over het verbeteren van brede welvaart richt zich vooral op hoe en op welk niveau er moet worden gemeten. Het verbeteren van brede welvaart vereist echter verdergaande normatieve keuzes, die grote consequenties hebben voor het te voeren beleid.

IN HET KORT

- Beleidsbeslissingen gericht op het verbeteren van de brede welvaart in de regio zijn inherent normatief van aard.
- Beleidsbeslissingen vergen keuzes over wat er onder welvaart of welzijn wordt verstaan, en hoeveel wie en waar daarvan krijgt.
- Deze keuzes hebben grote invloed waarop het beleid zich richt (wie, wat en waar) en daarmee ook de beleidsopties.

ANET WETERINGS

Onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

EDWIN BUITELAAR

Onderzoeker bij het PBL en hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

EMIL EVENHUIS

Onderzoeker bij het PBL

MARK THISSEN

Onderzoeker bij het PBL

Niet elke regio in Nederland heeft dezelfde mate van welvaart. Welke positie een regio heeft, hangt mede af van hoe welvaart wordt gemeten. De regio's in het noordelijk deel van de Randstad hebben al jarenlang het hoogste bruto regionaal product (brp) per capita en de hoogste inkomens, terwijl regio's aan de rand van het land in dat opzicht achterblijven. Maar als er, naast inkomen, ook andere welvaartsaspecten – zoals gezondheid, woonkwaliteit, milieu, veiligheid en subjectief welzijn – worden meegenomen dan staan de grote steden juist onderaan de ranglijst (Aalders et al., 2019). Koplopers zijn dan Noord-Drenthe en Zuidwest-Friesland, regio's met het laagste brp per capita van Nederland.

Internationaal en nationaal hebben dit soort verschillen geleid tot een pleidooi voor het breder meten van welvaart, voorbij de focus op louter inkomen of, op geaggregeerd niveau, het bruto nationaal product (WCED, 1987; Stiglitz et al., 2009; Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip, 2016; zie ook het ESB-dossier 'Meten van Welvaart' van april 2019). Het verbreden van het welvaartsbegrip heeft meer recent ook geresulteerd in een toenemende erkenning van de regio als het cruciale schaalniveau waarop welvaart moet worden gemeten en beoordeeld. Veel van de welvaartsaspecten die mensen ervaren, komen voort uit de interactie met hun dagelijkse leefomgeving; en dat dagelijks leven speelt zich grotendeels af op regionaal niveau (Raspe et al., 2019; Horlings en Smits, 2019).

Wat echter onderbelicht blijft, zijn de normatieve keuzes die politici moeten maken bij beleid gericht op brede welvaart in de regio, en wat de consequenties van die keuzes zijn. Nu blijven die keuzes vaak impliciet, terwijl ze grote gevolgen kunnen hebben voor het beleid. In dit artikel gaan we in op twee fundamentele keuzes. De eerste betreft het perspectief op brede welvaart: welke vorm van welzijn wil men bevorderen? De tweede keuze gaat erom waar het zwaartepunt van het beleid moet liggen (bij wie, waar en in welke mate).

We illustreren de consequenties van de verschillende keuzes via een voorbeeld van beleid gericht op het wegwerken van achterstanden in brede welvaart. Dit is het doel van veel van de recent tussen Rijk en regionale partijen gesloten Regio Deals, waarbij achterstanden het hele veld van brede welvaart kunnen bestrijken (wonen, werken, scholing, maar ook milieu en veiligheid). De ambitie van de Regio Deal Rotterdam Zuid luidt bijvoorbeeld: "[Rijk en regionale] partijen streven ernaar om de forse achterstandspositie van Rotterdam Zuid op de terreinen school, werk en wonen in 2030 om te buigen naar het G4-gemiddelde." (Rijksoverheid, 2018). In de Regio Deals ZaanIJ, Den Haag Zuidwest en Parkstad Limburg worden er vergelijkbare doelen gepresenteerd. Deze ambitie lijkt duidelijk, maar vergt nog een antwoord op de vragen wat onder 'brede welvaart' wordt verstaan, en hoeveel wie en waar daarvan zou moeten krijgen.

Keuze 1: Wat is brede welvaart?

Brede welvaart is alles wat mensen van waarde vinden (PBL, SCP en CPB, 2017). Het gaat om de levensstandaard of de kwaliteit van leven van mensen, en beslaat daarmee veel meer dan alleen hun inkomen of vermogen. Het omvat alles wat van invloed is op hoe het is gesteld met mensen in sociaal, fysiek en mentaal opzicht, oftewel hun *welzijn*. Het vergroten van het welzijn op één vlak kan ten koste gaan van het welzijn op een ander vlak. Ook kan meer welzijn voor de huidige inwoners van een regio ten koste gaan van het welzijn van mensen die elders in het land of in de wereld wonen, of van het toekomstig welzijn van huidige of latere generaties (WCED, 1987; Stiglitz et al., 2009). Daarom moeten politici altijd afruilen maken. Welke afruilen aan de orde en acceptabel zijn, hangt af van wat er onder welzijn wordt verstaan.

Over wat welzijn van mensen precies behelst, wordt verschillend gedacht. Het perspectief op wat welzijn is, beïnvloedt waar het beleid zich op richt. We beschrijven nu de twee perspectieven, die de discussie over welzijn domineren.

Welvaartseconomisch perspectief

In een welvaartseconomisch perspectief wordt welzijn beschouwd als de mate waarin mensen hun behoeften kunnen bevredigen, gegeven de schaarse, alternatief aanwendbare middelen waar zij over beschikken (Johansson, 1991). Het gaat om het nut dat individuen ontleen aan de consumptie van zowel materiële als niet-materiële zaken.

Vanuit dit perspectief is het doel van een regionaal beleid gericht op het wegwerken van achterstanden in brede welvaart, het vergroten van de consumptiemogelijkheden van individuen. Dit kan door het vergroten van de middelen waarover mensen beschikken, maar ook door het vergroten van de beschikbaarheid aan voorzieningen. Het kan dus gaan om het wegwerken van een inkomensachterstand, maar ook om het verbeteren van de ontsluiting van de woonplaats via het openbaar vervoer, waardoor ook mensen zonder auto voorzieningen elders in de regio kunnen benutten. Het uitgangspunt is dat mensen zodanige keuzes maken dat ze, met de hun ter beschikking staande middelen, zo veel mogelijk van hun behoeften kunnen bevredigen. Daarom is het vergroten van hun middelen voldoende om ook hun welvaart te vergroten.

Capability-benadering

In de capability-benadering hangt welzijn af van de keuzevrijheid van mensen. Het gaat om hoeveel reële alternatieven mensen hebben om hun leven in te richten in lijn met hun ambities en waarden, ongeacht of dat ook daadwerkelijk hun behoeften bevredigt. Naast wat je doet en bent, hangt je welzijn ook af van wat je *kan* doen en zijn (Robeyns, 2017). De vrijheid en autonomie om het eigen leven vorm te geven zijn dan ook centrale begrippen in deze benadering. Deze benadering benadrukt dat individuen verschillen in de mate waarin ze hun middelen kunnen omzetten in meer welzijn. Dit is zeer afhankelijk van de persoonlijke kenmerken en omstandigheden in hun fysieke, sociale en institutionele omgeving.

In een beleid dat de capability-benadering volgt, gaat het om een achterstand in keuzevrijheid en om het wegemen van de belemmeringen die deze veroorzaken. Zo verandert er weinig aan het welzijn van mindervaliden als er meer bussen rijden, terwijl die bussen niet toegankelijk zijn voor mensen in een rolstoel of met een rollator. Ook verandert een hoger inkomen weinig aan het welzijn van mensen in probleemwijken als de bank hun toch geen hypotheek verleent omdat ze in de 'verkeerde wijk' wonen; een praktijk die *redlining* wordt genoemd (Aalbers, 2010). Middelen, zoals meer bussen of inkomen, zijn dan een weliswaar noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde om je welzijn te vergroten. Volgens de capability-benadering is daarom ook de toekenning van kansen, rechten en vrijheden bepalend voor iemands welzijn.

Keuze 2: Hoeveel, wie, waar?

Als duidelijk is wat er onder brede welvaart wordt verstaan, volgt de keuze hoeveel, wie en waar zou moeten krijgen. Passen we dat weer toe op een beleid gericht op het wegwerken van achterstanden, dan gaat het niet alleen om de vraag naar achterstand bij wat of waarin, maar ook om de vraag hoeveel die achterstand moet worden ingelopen,

door wie en waar. Vanuit verschillende rechtvaardigheids-perspectieven kunnen ook op deze vraag verschillende antwoorden volgen. We werken er nu drie kort uit.

Utilitarisme: achterstand van de regio wegwerken

In deze variant staat het vergroten van het totale of gemiddelde welzijn in de regio centraal. Dit past binnen de filosofie van het utilitarisme dat het 'het grootste geluk voor het grootste aantal' nastreeft, in de woorden van de Britse filosoof Jeremy Bentham. Vaak wordt een optimum als doel geformuleerd, zoals het *Pareto-optimum* in het geval van de welvaartstheorie. Maar, zoals in het geval van de *Regio Deal Rotterdam Zuid*, kan het ook gaan om een norm die is afgeleid van het gemiddelde van andere regio's (het gemiddelde inkomen van de G4 in dit geval).

Politici spreken vaak niet uit welke normatieve keuzes zij maken bij beleid gericht op brede welvaart

Verdelingsaspecten binnen de regio spelen in dit perspectief geen rol; de som of het gemiddelde staat hierbij centraal. Om de achterstand in gemiddeld inkomen ten opzichte van andere regio's op een efficiënte manier te verkleinen, kan beleid zich het beste richten op het verbeteren van het inkomen van groepen met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt. Of op het bouwen van woningen voor groepen met een hoger inkomen dan de huidige inwoners. Dit laat onverlet dat de positie van (een groot deel van) de oorspronkelijke inwoners ongewijzigd blijft. Deze focus komen we vaak tegen in het beleid van achterstandswijken en -regio's (Permentier et al., 2013).

Egalitarisme: achterstand tussen groepen in de regio wegwerken

Een alternatief voor bovengenoemd utilitaristisch beleid is beleid dat streeft naar zo veel mogelijk dezelfde mate van welzijn voor alle inwoners van de regio, ofwel het verminderen van relatieve achterstanden binnen de regio. Dit past binnen de filosofie van het egalitarisme: hoe gelijk, hoe rechtvaardiger (Piketty, 2014). Dit perspectief kan worden toegepast zowel wanneer er onder welzijn behoeftebevrediging wordt verstaan, als wanneer dat gelijk staat aan *capabilities*.

Passen we het weer toe op inkomen dan gaat het om het verlagen van de inkomensongelijkheid door het wegwerken van achterstanden in het inkomen van bepaalde inwoners ten opzichte van andere inwoners in eenzelfde gebied. Dit kan bijvoorbeeld door de bemiddeling van werk te richten op groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, om zo het verschil met de kansrijke groepen in de regio te verminderen. Maar ook kruissubsidiëring bij bijvoorbeeld lokale nutsvoorzieningen of andere vormen

van inkomensoverdracht van hogere-inkomensgroepen naar lagere-inkomensgroepen draagt bij aan de nivellering van verschillen tussen inkomensgroepen. Overigens zijn de mogelijkheden tot inkomensnivellering op regionaal niveau beperkt; inkomenspolitiek is primair een nationale verantwoordelijkheid.

Sufficiëntarisme: achterstand in de regio ten opzichte van een bestaansminimum wegwerken

In het sufficiëntarisme gaat het erom dat iedereen genoeg (middelen of capabilities) heeft. In tegenstelling tot het egalitarisme wordt het niet haalbaar geacht dat iedereen hetzelfde heeft en is dit bovendien moreel onnodig zolang iedereen een voldoende levensstandaard heeft (Frankfurt, 1987). ‘Genoeg’ betekent dat er een norm of drempel (impliciet) afgesproken wordt, zoals een minimumloon.

Het beleid tracht in deze variant het welzijn van mensen die onder het bestaansminimum (dreigen te) zakken te vergroten, zodanig dat ze erop of erboven komen te zitten. Dat kan via het bieden van een minimuminkomen voor iedereen, zoals via de bijstandsuitkering, maar bijvoorbeeld ook via het verbeteren van alle woningen of voorzieningen in de regio tot een minimaal kwaliteitsniveau. In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld om het hanteren van richtlijnen voor een minimale afstand tot een supermarkt of toegang tot een middelbare school voor elke inwoner. Wat een minimaal bestaansniveau is, is een politieke keuze. Dat niveau kan op nationaal niveau worden vastgesteld, maar ook regionaal. Dat is een uitwerkingsvraagstuk.

Conclusie

De besproken perspectieven laten zien dat een ogenschijnlijk eenvoudig beleidsdoel als het ‘wegwerken van achterstanden in brede welvaart’ heel verschillend geïnterpreteerd kan worden en leidt tot fundamenteel andere beleidskeuzes – en daarmee andere beleidsuitkomsten. Het expliciet maken van de keuzes draagt bij aan een meer doelgericht beleid, en aan de mogelijkheid om – op termijn – de effectiviteit van het beleid te kunnen vaststellen. Daarnaast draagt duidelijkheid over op wie het beleid gericht is en op

wie niet, en waarom dat het geval is, bij aan de legitimiteit van het beleid. Tot slot kunnen latere aanpassingen in het beleid beter worden verantwoord als de oorspronkelijke keuzes duidelijk zijn.

Literatuur

Aalbers, M. (2010) *Redlining: terug van weggeweest*, 1 februari. Te vinden op www.nemokennislink.nl.

Aalders, R., S. Hardeman en O. Raspe (2019) *Brede welvaart pas na tien jaar boven niveau van voor de economische crisis*. Rabobank Special, 20 juni. Te vinden op economie.rabobank.com.

Frankfurt, H. (1987) *Equality as a moral ideal*. *Ethics* 98(1): 21-43.

Horlings, E. en J.-P. Smits (2019) *Conceptueel kader voor een regionale monitor brede welvaart*. CBS Rapport, september.

Johansson, P.-O. (1991) *An introduction to modern welfare economics*. Cambridge: Cambridge University Press.

PBL, SCP en CPB (2017) *Naar een Verkenning Brede welvaart*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau. Te vinden op www.pbl.nl.

Permentier, M., J. Kullberg en L. van Noije (2013) *Werk aan de wijk: een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*. SCP Rapport, juli.

Piketty, T. (2014) *Kapitaal in de 21ste eeuw*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Raspe, O., J. Content en M. Thissen (2019) *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen*. PBL Position Paper, 20 augustus.

Rijksoverheid (2018) *Bijlage Kamerbrief Regiodeal Rotterdam Zuid*, 3 december. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Robeyns, I. (2017) *Well-being, freedom and social justice: the capability approach re-examined*. Cambridge, UK: Open Book Publishers.

Stiglitz, J., A.K. 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.

Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip (2016) *Welvaart in kaart: eindrapport Commissie Grashoff*. Te vinden op www.tweedekamer.nl.

WCED (1987) *Our common future*. World Commission on Environment and Development. Verenigde Naties. Te vinden op sustainabledevelopment.un.org.

VAN ZANTEN

Roger Klaassen

