

Regionale welvaartsindex wijst op structurele achterstand Groningen

Welvaart is niet alleen afhankelijk van macro-economische factoren; regionale verschillen en voorkeuren spelen een grote rol. Daarom is het belangrijk om welvaartsindicatoren te meten en de wegingsfactoren te bepalen op lokaal niveau. Hoe ziet de regionale welvaart er in Nederland uit? Een verkenning vanuit het perspectief van de inwoners van de provincie Groningen.

IN HET KORT

- Groningers vinden gezondheid, werkgelegenheid en sociale omgang in de woonbuurt de belangrijkste welvaartsaspecten.
- De welvaart in de provincie Groningen is lager dan het landelijk gemiddelde, vooral vanwege achterblijvende werkgelegenheid.
- Regionale meting van welvaart biedt meer inzicht en concrete handvatten voor beleid afgestemd op behoeften van burgers.

RAUN VAN OOIJEN

Postdoctoraal onderzoeker aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

JEROEN VAN DER VAART

Promovendus aan de RUG

JOCHEN MIERAU

Hoogleraar aan de RUG en wetenschappelijk directeur van de Aletta Jacobs School of Public Health

Het gebruik van een breder welvaartsbegrip heeft een vlucht genomen met het rapport van de commissie-Stiglitz (Stiglitz et al., 2009). De OESO vergelijkt sindsdien met de *Better Life Index* de welvaart tussen verschillende landen, gebaseerd op een dashboard met elf dimensies van welvaart en de voorkeur voor afzonderlijke dimensies van bezoekers van hun website (Durand, 2015). Stegeman et al. (2017) en Van Bavel et al. (2019) hebben deze voorkeuren gebruikt om een 'Bredewelvaartsindicator' voor Nederland te construeren. Ook in de Nederlandse beleidswereld is er steeds meer aandacht voor de welvaart in brede zin (kader 1).

Er is ook steeds meer aandacht voor het verbeteren van welvaart in de regio (OESO, 2014), zoals met de Regio Deals (PBL, 2020; Weterings et al., 2020; Raspe en Stam, 2019) en het Nationaal Programma Groningen. Deze programma's richten zich niet alleen op de economische aspecten van welvaart in de regio, zoals

het bruto regionaal product, maar ook op aspecten als de gezondheidssituatie, luchtkwaliteit en veiligheidsbeleving in de woonbuurt.

Om het beleid af te kunnen stemmen op lokale behoeften zijn er een aantal ingrediënten nodig (OESO, 2014). Allereerst is het van belang om welvaart lokaal te meten aan de hand van een brede set van indicatoren. Daarnaast moeten wegingsfactoren voor de indicatoren bepaald worden, aan de hand van de voorkeuren van inwoners voor verschillende indicatoren.

Een belangrijke stap om welvaart lokaal te kunnen meten is de publicatie van de Regionale Monitor Brede Welvaart door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2020). Deze monitor bestaat uit een dashboard van zo'n veertig indicatoren, verdeeld over een aantal dimensies en wetenschappelijk onderbouwd door het Stiglitz-rapport, die gezamenlijk een beeld geven van de ontwikkeling van welvaart in een gemeente of regio.

Het CBS heeft er anders dan de OESO voor gekozen om de set indicatoren niet samen te vatten in één index, met als belangrijkste argument dat er informatie ontbreekt over de voorkeur voor de indicatoren van een representatieve groep in de samenleving (CBS, 2020). Het ontbreken van een welvaartsindex maakt het voor beleidsmakers moeilijk om te bepalen wat de belangrijkste onderdelen zijn waarop provincies en gemeenten moeten inzetten om de welvaart in de regio te verbeteren. Bij het bepalen van welvaart is immers niet alleen de staat van de indicatoren van belang, maar ook wat de inwoners zelf belangrijk vinden. Niet iedere indicator draagt in gelijke mate bij aan welvaart.

In verschillende recente bijdragen wordt bepleit om tot een weging van welvaartsindicatoren te komen die aansluit bij maatschappelijke voorkeuren (Dietz, 2021 en Dekker en Tieleman, 2021). Het centraal stellen van de voorkeuren van inwoners is politiek neutraal en vergroot het draagvlak voor beleidskeuzes.

Het gezamenlijk meten van deze voorkeuren en indicatoren maakt daarnaast de uitruil inzichtelijk die in het beleid moet worden gedaan.

Door de voorkeuren in de samenleving voor de indicatoren in de Regionale Monitor Brede Welvaart te bepalen, kan er een regionale welvaartsindex worden geconstrueerd. Daarbij is het evident om de voorkeuren te bepalen op regionaal niveau. Regionale verschillen in voorkeuren zijn immers een belangrijk argument voor de ingezette decentralisatie van beleid (OESO, 2019). Zonder regionale weging blijft decentraal beleid steken op het lokaal uitvoeren van landelijk beleid, in plaats van daadwerkelijk lokaal beleid te maken met lokale voorkeuren als uitgangspunt.

Voor een eerste regionale meting van welvaart hebben we gekozen voor een focus op de provincie Groningen. Dat biedt de mogelijkheid om gebruik te maken van het Groninger Panel en sluit aan bij de behoefte van het Nationaal Programma Groningen om bij investeringen in de regio de inwoners centraal te stellen. Onze methode kan echter ook worden gebruikt om welvaart vanuit het perspectief van andere regio's in Nederland te meten. Ze biedt een raamwerk voor het evalueren van het effect van beleid op de regionale welvaart, en kan daarmee een pijler zijn bij de ontwikkeling en monitoring van regionaal beleid.

Welvaart vanuit Gronings perspectief

Om de wegingsfactor te bepalen voor de provincie Groningen, hebben we een online-vragenlijst voorgelegd aan het Groninger Panel, dat een representatieve afspiegeling is van de inwoners van de provincie Groningen (3.077 personen van twintig jaar en ouder).

In de vragenlijst krijgen panelleden twaalf keer een keuze voorgelegd tussen twee indicatoren die 'iets' of 'veel' verbeteren. De overige indicatoren blijven onveranderd. Elk panellid krijgt een andere set aan keuzes voorgelegd waardoor we nauwkeurig kunnen achterhalen hoeveel waarde inwoners hechten aan een verbetering van elk van de indicatoren. Voorbeeld: *Welke keuze heeft uw voorkeur als u denkt aan een beter leven voor alle mensen in uw regio? 'Iets meer mensen voelen zich gezond' of 'Er is veel meer werk beschikbaar in de regio'*. De bijlage bij de online versie van dit artikel bevat de formulering van de stellingen en de daaraan gerelateerde indicatoren.

Uit deze enquête blijkt dat inwoners van de provincie Groningen gezondheid, werkgelegenheid en sociale omgang in hun woonbuurt beschouwen als de belangrijkste welvaartsaspecten (figuur 1). Het hebben

Aandacht voor welvaart in Nederland

KADER 1

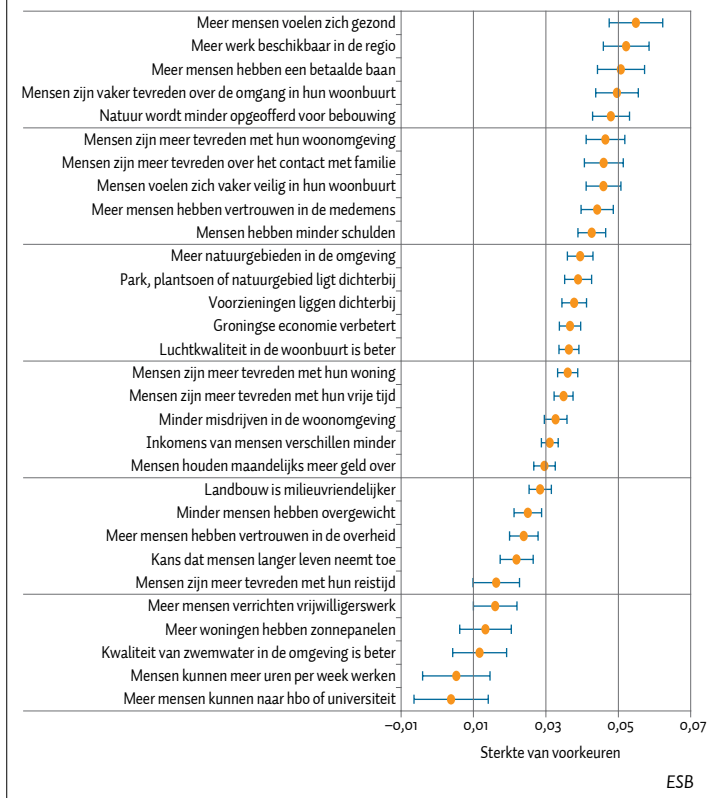
In Nederland hebben de drie planbureaus recent in een Kamerbrief kenbaar gemaakt dat ze gezamenlijk willen werken aan de doorontwikkeling van indicatoren voor 'Brede Welvaart' in Nederland (CPB-PBL-SCP, 2021). Elk planbureau heeft daarbij speciale aandacht voor de indicatoren die het dichtst bij hun eigen expertisegebied liggen.

De gezamenlijke focus op welvaart legt de basis voor een bredere maat-

schappelijke beschouwing qua nieuw en bestaand beleid. Waar voorheen beleidsvoorstellen in het regeerakkoord werden beoordeeld op de economische en fiscale impact, ontbreekt het nog aan een analyse van de impact op welvaart. Daar zal met het komende regeerakkoord mogelijk verandering in komen (zie het advies van de Raad van State, 2020, en de Studiegroep Begrotingsruimte, 2020).

Voorkeuren van Groningers voor de verschillende welvaartsindicatoren

FIGUUR 1



van een hbo- of universitaire opleiding vinden zij het minst belangrijk. Dit laatste betekent overigens niet dat opleiding volstrekt onbelangrijk wordt gevonden; uit gesprekken met panelleden blijkt dat het hebben van een startkwalificatie en kwalitatieve stageplekken juist wel belangrijk wordt gevonden – indicatoren die niet zijn opgenomen in de regionale monitor van het CBS.

Berekening van de welvaartsindex

KADER 2

Uitgangspunt voor de berekening zijn de indicatoren uit de Regionale Monitor Brede Welvaart omgezet naar standaardcores. Om de trend in regionale welvaart te kunnen bepalen, gebruiken we dezelfde standaardisatiewaarden in alle jaren. De wegingsfactor van iedere indicator schatten we met behulp van een probitregressie, zoals in Benjamin et al. (2014). We corrigeren de resultaten voor leeftijd, geslacht en opleidingsniveau, zodat ze representatief zijn voor de inwoners van de provincie Groningen. Jongere panelleden hebben namelijk een relatief lage respons. De wegingsfactoren tellen gezamenlijk op tot één.

De welvaartsindex vanuit Gronings perspectief is de somscore van de gestandaardiseerde indicatoren, vermenigvuldigd met de bijbehorende wegingsfactor. We halen hiervan de waarde af van de gemeente met de laagste welvaart in 2019, en delen dat getal door de maxi-

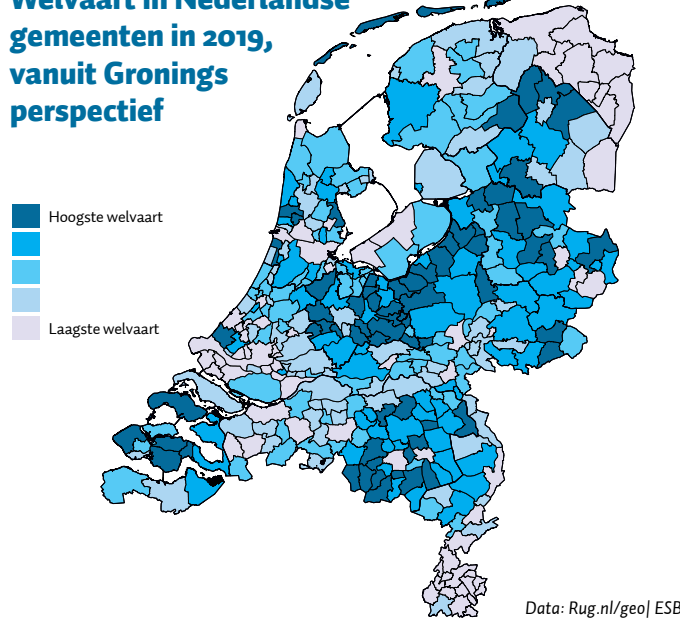
male waarde zodat de welvaartsindex een minimale waarde heeft van 0 en een maximale waarde van 1.

De meeste indicatoren worden vanaf 2012 jaarlijks gemeten. Voor iedere indicator gebruiken we de gegevens van de meest recente meting. Indien een indicator op gemeenteniveau ontbreekt, gebruiken we de gemeten waarde op het COROP- of provincieniveau.

Een aantal indicatoren komt sterk met elkaar overeen. De indicatoren 'ervaren gezondheid' en 'personen met één of meer langdurige ziekten of aandoeningen' hebben bijvoorbeeld beide betrekking op de (ervaren) gezondheid van mensen. Om dubbel telling te voorkomen, gebruiken wij het gemiddelde van deze gestandaardiseerde indicatoren om de welvaartsindex te bepalen. De bijlage bij de online versie van dit artikel geeft inzicht in de overlappende indicatoren.

Welvaart in Nederlandse gemeenten in 2019, vanuit Gronings perspectief

FIGUUR 2



Naar een index

In Decanq en Lugo (2013) worden drie methoden besproken om tot één index voor welvaart te komen. Bij de datagestuurde methode wordt er op basis van de correlatie tussen indicatoren gezocht naar een onderliggende welvaartsfactor. Het nadeel hiervan is dat binnen één factor verschillende indicatoren ook negatief kunnen

zijn gerelateerd, denk bijvoorbeeld aan materiële welvaart en milieu. Bij een normatieve methode wordt een expertgroep gevraagd naar het belang van de verschillende indicatoren, met als kanttekening dat dit niet hoeft aan te sluiten bij wat de samenleving belangrijk vindt.

Wij gebruiken de hybride methode, waarin de weging van de verschillende indicatoren afhangt van de voorkeuren van de samenleving. Deze methode wordt ook gebruikt bij de Better Life Index van de OESO en de Bredewelvaartindicator voor Nederland (Stegeman et al., 2017; Van Bavel et al., 2019).

We berekenen de welvaartsindex op gemeentelijk niveau, waarbij we uitgaan van de voorkeuren van de inwoners van de provincie Groningen. Voor de berekening van welvaart op provinciaal en landelijk niveau nemen we een gewogen gemiddelde naar rato van de bevolkingsomvang van de gemeenten. We gaan daarbij uit van de gemeentelijke indeling op 1 januari 2019. Zie kader 2 voor de exacte berekening van de welvaartsindex.

Resultaten

Als we op basis van de regionale voorkeuren de welvaartsindex berekenen, krijgen we voor de provincie Groningen een score van 0,52. Dit is lager dan het landelijk gemiddelde (volgens de Groningse voorkeuren) van 0,60. Op de ranking van provincies staat de provincie Groningen op de tiende plaats, vergelijkbaar met Flevoland. Alleen Zuid-Holland en Limburg staan lager. Figuur 2 laat zien dat gemeenten met de laagste welvaart zich clusteren in deze vier provincies. Een vergelijking van de geschatte welvaartsindex met de indicator 'tevredenheid met het leven' – die tevens beschikbaar is in de regionale monitor van het CBS, en vaak wordt gebruikt als maatstaf van persoonlijk welzijn (Stiglitz et al., 2009) – ondersteunt de bevindingen: de rangcorrelatie is 0,47.

De drie aspecten die de sterkste negatieve bijdrage leveren aan de welvaart in de provincie Groningen zijn de vacaturegraad, de arbeidsparticipatie, en het mediaan besteedbaar inkomen. Juist op het vlak van de werkgelegenheid (vacaturegraad en arbeidsparticipatie/werkloosheid) scoort Groningen ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde laag (verklaart tachtig procent), terwijl inwoners deze indicatoren belangrijk vinden voor de welvaart (verklaart twintig procent).

Het potentiële effect van werkgelegenheid op de welvaart wordt ondersteund door de welvaartstoename in de provincie Groningen vanaf 2015 (figuur 3), die verklaard wordt door de toename in werkgelegenheid.

Vergeleken met de rest van Nederland is deze echter – en dus ook de welvaart – achtergebleven gedurende de afgelopen jaren.

Welvaartsverschillen Stad en Ommelanden

Om de welvaartsscores van de gemeente Groningen (Stad) en de overige Groningse gemeenten (Ommelanden) in perspectief te plaatsen, is er een groep van referentiegemeenten vastgesteld. Referentiegemeenten zijn gemeenten die qua verstedelijking en inkomen zo veel mogelijk op de Groningse gemeenten lijken. Voor de gemeente Groningen zijn dit steden als Arnhem, Eindhoven, en Enschede; voor Oldambt zijn dit onder meer Berg en Dal, Deurne en Dronten. De online-bijlage bevat het volledige overzicht. Met deze vergelijking maken we inzichtelijk op welke indicatoren de provincie of gemeenten achterblijven of juist voorlopen, en waar het regionaal beleid zich op kan richten.

Op de welvaarts ladder van 0 (laagste percentiel) tot 100 (hoogste percentiel) van alle gemeenten in Nederland (tabel 1) staat de gemeente Groningen op de 14e trede, waar de referentiegemeenten gemiddeld op trede 7 staan.

De Ommelanden scoren iets lager dan de gemeente Groningen (ze bevinden zich in de welvaartsrangschikking tussen trede 4 en 11), maar beduidend lager in vergelijking met hun referentiegemeenten (tussen treden 47 en 62).

Welvaartsverhogende en -verlagende indicatoren

In vergelijking met referentiegemeenten blijkt dat zowel de gemeente Groningen als de Ommelanden relatief hoog scoren op de indicator voor het gevoel van veiligheid in de woonbuurt. De gemeente Groningen scoort daarnaast relatief hoog op de indicatoren voor tevredenheid met de woonomgeving en gezondheid.

De gemeente Groningen scoort echter relatief laag op de vacaturegraad, arbeidsparticipatie/werkloosheid, en op mediaan besteedbaar inkomen. De Ommelanden scoren tevens relatief laag op de indicatoren vacaturegraad en arbeidsparticipatie, maar ook op het gebied van gezondheid, in tegenstelling tot de gemeente Groningen die juist goed scoort op gezondheid. Het gaat hierbij zowel om de gemiddelde ervaren gezondheid als om het hebben van langdurige aandoeningen.

De relatief lage score op het gebied van gezondheid in de Ommelanden wordt gedeeltelijk verklaard doordat relatief veel mensen in dit gebied een lager opleidingsniveau hebben, hetgeen vaak resulteert in een ongezonde

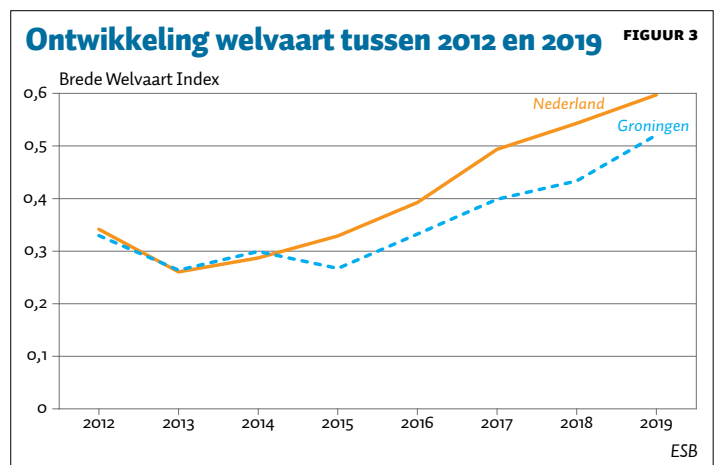
leefstijl (GGD Groningen, 2017a; 2017b). Daarnaast wonen er relatief veel oudere mensen in dit gebied vanwege een krimpende bevolking (RIVM, 2015).

Een vergelijking van welvaart in de Ommelanden met andere 'krimpgebieden' laat zien dat de Ommelanden wat betreft gezondheid ook enigszins achterblijven bij andere krimpgebieden. De leeftijdsopbouw van de bevolking is dus niet enkel doorslaggevend voor de lage score op dit vlak in de Ommelanden.

Ondanks dat de Ommelanden relatief hoog scoren als het gaat om veiligheid in de woonbuurt en milieuvriendelijke landbouw (stikstof- en fosfaatuitscheiding) wordt dit grotendeels opgeheven door de negatieve effecten van de gezondheid en de economische situatie.

Conclusie

De welvaart in de provincie Groningen is aanzienlijk lager dan het landelijk gemiddelde. Dit wordt groten-



Welvaartscore per gemeente in 2019 voor Groningse gemeenten TABEL 1

	Welvaartsindex		Rangschikking Welvaartsindex (0-100)	
	Eigen gemeente	Referentie gemeenten	Eigen gemeente	Referentie gemeenten
Stad Groningen	0,53	0,44	14	7
Midden-Groningen	0,51	0,71	11	47
Het Hogeland	0,51	0,71	10	48
Eemsdelta	0,49	0,72	8	51
Oldambt	0,41	0,75	4	62

ESB

deels verklaard door een achterblijvende werkgelegenheidsontwikkeling en een relatief laag mediaan besteedbaar inkomen. Er zijn belangrijke verschillen tussen de gemeente Groningen en de Ommelanden in vergelijking met referentiegemeenten, met name op het gebied van gezondheid.

Onze regionale-welvaartsanalyse, toegepast op de provincie Groningen, maakt duidelijk dat er in deze provincie meer aan de hand is dan enkel de aardbevingsproblematiek. Daaruit volgen drie aanbevelingen voor vervoersverbetering in de provincie Groningen.

Ten eerste: een programma gericht op werkgelegenheid en factoren die de volksgezondheid beïnvloeden, zoals investeren in preventie en onderwijs, ligt voor de hand gezien de lage scores op deze indicatoren, en het belang dat hieraan wordt gehecht door de inwoners. Ten tweede: gezien de empirische samenhang (de indicatoren gezondheid en arbeidsparticipatie hebben een rangcorrelatie van 0,68) is het voorstelbaar dat een gezamenlijk programma gericht op werk en volksgezondheid meer impact heeft dan twee losse programma's. En ten derde: de grote kloof tussen de eigen welvaart en die in referentiegemeenten, in combinatie met de lage gemiddelde gezondheid, pleit voor extra aandacht in het economisch beleid voor de Ommelanden. Onze analyse ondersteunt daarmee het pleidooi van het Nationaal Programma Groningen, naar aanleiding van het aardbevingsdossier, voor een breed economisch investeringspakket.

Onze analyse illustreert bovendien waarom je voor welvaart breder moet kijken dan alleen naar het bruto nationaal product (bbp). Enerzijds geeft de bredere focus op welvaart, met oog voor regionale verschillen, meer inzicht in wat er werkelijk speelt bij (in dit geval) de provincie Groningen. Het biedt mogelijk een verklaring voor de meer structurele oorzaken van de onvrede in het aardbevingsgebied.

Anderzijds pleit onze analyse tegen een gefragmenteerd beleid, en voor een integrale aanpak van de vervoersverschillen. Uit een vervoersbepaling op basis van enkel het bbp of de koopkracht van mensen is niet direct af te leiden waarom een breed investeringsprogramma belangrijk is in een regio als Groningen, en welke nuances er daarbinnen relevant zijn. Ons onderzoek biedt concrete handvatten voor thema's en gebieden die speciale aandacht nodig hebben.

Een logische vervolgstap is om welvaart tevens vanuit het perspectief van andere regio's in Nederland te meten, zodat ook hiervoor beleid gemaakt kan

worden dat aansluit bij de voorkeuren van de inwoners. Dan kunnen we ook de voorkeuren van inwoners van verschillende provincies vergelijken om beter zicht te krijgen op datgene waarin regio's zich onderscheiden wat betreft prioritering van aspecten van welvaart, en welke elementen van het landelijk beleid beter afgestemd kunnen worden op regionale verschillen in welvaart.

Literatuur

- Bavel, B. van, S. Hardeman en A. Rijpma (2019) Vervolgstappen voor integrale vervoersmeting. *ESB*, 104(4772S), 22–25.
- Benjamin, D.J., O. Heffetz, M.S. Kimball en N. Szembrot (2014) Beyond happiness and satisfaction: toward well-being indices based on stated preference. *The American Economic Review*, 104(9), 2698–2735.
- CBS (2020) *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2020: een toelichting*. CBS Paper, mei.
- CPB-PBL-SCP (2021) *Plan van-aanpak CPB-PBL-SCP verankering Brede Welvaarts-denken in begrotingsystematiek van kabinet en Kamer*. CPB-PBL-SCP. Te vinden op www.cpb.nl.
- Decancq, K. en M.A. Lugo (2013) Weights in multidimensional indices of wellbeing: an overview. *Econometric Reviews*, 32(1), 7–34.
- Dekker, W. en J. Tieleman (2021) De economische groei herstelt wel weer. Maar het welzijn, wat doet corona daarmee? *Volkskrant*, 27 maart 2021.
- Dietz F. (2021) Economisch herstelbeleid vraagt om discussie over welvaart. *ESB*, te verschijnen.
- Durand, M. (2015). The OECD Better Life Initiative: How's life? And the measurement of well-being. *Review of Income and Wealth*, 61(1), 4–17.
- GGD Groningen (2017a) *Gezondheidsprofiel ouderen 2016*. GGD Groningen Rapport, december.
- GGD Groningen (2017b) *Gezondheidsprofiel volwassenen 2016*. GGD Groningen Rapport, najaar.
- OESO (2014) *How's life in your region? Measuring regional and local well-being for policy making*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2019) *Making decentralisation work: a handbook for policy-makers*. Parijs: OECD Publishing.
- PBL (2020) *Regio Deals voor brede welvaart*. PBL. Informatie te vinden op www.pbl.nl.
- Raspe O. en E. Stam (2019) Brede welvaart in de regio verdient meer aandacht. *ESB*, 104(4772S), 83–85.
- RIVM (2015) *Factsheet Leefomgeving, gezondheid en zorg in de noordelijke krimpregio's*. RIVM Publicatie, april.
- Stegeman, H., M. Badir, A. Rijpma en M. Moatsos (2017) Een indicator voor bredere welvaart voor Nederland. *ESB*, 102(4747), 132–135.
- Stiglitz, J., A.K. Sen en J.-P. Fitoussi (2009). *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Te vinden op ec.europa.eu/eurostat.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2020) *Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte*. 16e Studiegroep Begrotingsruimte, oktober. Te vinden op www.rijksfinancien.nl.
- Raad van State (2020) *De Miljoenennota voor het jaar 2021*. Raad van State, 15 september.
- Weterings, A., E. Buitelaar, E. Evenhuis en M. Thissen (2020) Het verbeteren van de brede welvaart in regio's vergt normatieve keuzes. *ESB*, 105(4790), 472–474.