

Veranker sturen op ‘brede welvaart’ in het regeerakkoord

Het is van belang dat het beleid gericht op welvaartsverhoging zich niet vernauwt tot een sturen op het bruto binnenlands product. Daar is brede consensus over. Maar hoe zorgen we ervoor dat dit ook gebeurt?

IN HET KORT

- Maak in het regeerakkoord expliciete keuzes gericht op versterking van de structurele maatschappelijke opgaven.
- Organiseer een geïnstitutionaliseerd proces om de voortgang op de beleidsdoelen te bewaken.
- Onderwerp beleidsvoornemens aan een welvaartstoets, en corrigeer perverse effecten van bestaande regelingen.

SJEF EDERVEEN

Hoofd Strategie bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

MAAIKE STOEL

Senior Beleidsmedewerker bij EZK

Onze toekomstige welvaart staat onder druk. Men is zich steeds meer bewust dat het natuurlijk kapitaal lijdt onder onze huidige manier van produceren en consumeren (IPCC, 2018). Tegelijkertijd is er in de politiek nog vaak vooral aandacht voor de financieel-economische prestaties op korte termijn (zoals het bruto binnenlands product; bbp). Het werk aan oplossingen voor de grote maatschappelijke uitdagingen in de komende decennia, zoals de energietransitie, vergt een integrale visie en een aanpak gericht op welvaart, in samenspel met burgers, academici en het bedrijfsleven.

Welvaart bestaat in brede zin uit de kwaliteit van leven voor de huidige generaties (materiële welvaart, gezondheid, veiligheid, arbeid en vrije tijd, samenleving, wonen, leefomgeving en subjectief welzijn), en uit de mate waarin dit welvaartsstreven een druk legt op de volgende generaties in Nederland (kapitaal voor ‘later’) en op andere landen (‘elders’).

Breed draagvlak

Er is een algemene consensus dat het van belang is om breed te sturen op het versterken van de welvaart, en niet alleen op economische groei in enge zin. Dat blijkt bijvoorbeeld uit recente publicaties van vooraanstaande adviseurs van de regering, zoals de Sociaal-Economische Raad en de gezamenlijke planbureaus. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert het volgende kabinet om zijn visie op ‘brede welvaart’ in te kleuren, zodat het begrotingsbeleid en het begrotingsproces deze bevorderen (Studiegroep Begrotingsruimte, 2020). Het bedrijfsleven ziet het belang ook; VNO-NCW zet zijn ambitie richting 2030 in het teken van ‘brede welvaart’ (VNO-NCW en MKB Nederland, 2021).

Ook internationaal zien we de aandacht groeien voor welvaart en een *wellbeing economy*. Zo stuurt de EU met de Green Deal op een duurzame transitie van de economie (EC, 2019), hebben de Verenigde Naties een nieuw kader gepresenteerd voor het meten van welvaart, inclusief natuurlijk kapitaal: *the system of environmental-economic accounting – ecosystem accounting* (VN, 2021), en heeft de OESO haar onderzoekscapaciteit op dit gebied uitgebreid met een nieuw *Centre on Wellbeing, Inclusion, Sustainability and Equal Opportunity* (WISE). Ook groeit de gemeenschap van de *Wellbeing Alliance* en de *Wellbeing Governments* (Wellbeing Economy Alliance, 2021).

De uitdaging: sturen op welvaart

De grote meerwaarde van aandacht voor welvaart in brede zin is tevens het probleem bij het maken van *gericht* beleid: het is multi-dimensionaal. Welvaart gaat over economie, ecologie en sociale cohesie in het hier en nu, en het later – en de impact ervan op andere landen. Daarmee is het sturen op welvaart veel lastiger dan enkel

het sturen op een indicator zoals werkgelegenheid – of op CO₂-reductie, of op een van de vele andere relevante indicatoren.

Het risico ontstaat dat elk beleidsvoorstel wordt geframed als positief voor de welvaart, waarbij de belangrijke afwegingen tussen de verschillende dimensies buiten beschouwing blijven. Het is echter juist cruciaal om goed naar de samenhangen en afwijken te kijken, en zo een balans tussen de verschillende aspecten te vinden. Daarbij is het ook belangrijk om te kijken naar de welvaartsverdeling over de verschillende groepen: wie wint en wie verliest er?

De vraag is hoe verschillende aspecten worden gewogen: wat gaat er goed en wat moet beter; waar ligt onze prioriteit? Het wegen van de verschillende belangen is inherent lastig en zal door iedereen anders worden beoordeeld, afhankelijk van eigen normatieve voorkeuren. Daarmee vraagt dit bij uitstek om politieke keuzes.

Politieke keuzes nodig

Het regeerakkoord biedt een uitstekende gelegenheid om politieke keuzes te maken rond de sturing op welvaart. Het is cruciaal om ons bij deze keuzes niet blind te staren op bijvoorbeeld de doorrekeningen van de partijprogramma's of het regeerakkoord door het Centraal Planbureau, waarin vaak effecten met een langere horizon worden genegeerd zoals investeringen in kennis, of een niet-economische invalshoek zoals natuurversterking.

Vanuit het welvaartspectief moeten in het regeerakkoord enkele structurele opgaven worden aangewezen die extra aandacht verdienen. Het is verstandig om hierbij niet te sturen op productie, maar op het behoud en de versterking van kapitaal in brede zin (het economisch, menselijk, sociaal en natuurlijk kapitaal). Deze kapitaalvoorraden zijn namelijk de middelen die we nodig hebben om te kunnen produceren en consumeren, ook in de toekomst.

De *Monitor Brede Welvaart* en de *Sustainable Development Goals* kunnen helpen om de keuzes te onderbouwen en te ordenen. De Monitor wijst namelijk op structurele trends en zwaktes, die bij de beoordeling van individuele investeringsvoorstellen vaak buiten beschouwing blijven. In het regeerakkoord kan een kabinet heldere doelen stellen op de verschillende beleidsthema's, waarna het kabinet aan de slag gaat met een samenhangend beleid om deze doelen te behalen.

Om de welvaart te bevorderen is het overigens niet alleen nodig om nieuwe investeringen verstandig in te

zetten, maar ook om perverse effecten uit het huidige systeem te verwijderen. Dat vereist bijvoorbeeld het zo veel mogelijk verwijderen of beprezen van de negatieve externaliteiten van productie en consumptie.

Voortgang bewaken

Met alleen het maken van politieke keuzes die gericht zijn op het versterken van de welvaart, zijn we er nog niet. Er moeten ook concrete plannen aan gekoppeld worden en de voortgang ervan moet expliciet bewaakt worden. Dus: heeft het lopende beleid gericht op het ene terrein ongewenste effecten op andere terreinen? En doen we voldoende om de doelen te bereiken?

Bij het sturen op welvaart moeten we ons niet blind staren op de CPB-doorrekeningen

De verleiding om de kortetermijnwensen te realiseren en de langetermijndagingen te veronachtzamen is altijd aanwezig. Het is dan ook belangrijk dat de doelen niet vrijblijvend zijn. We moeten 'onszelf vastbinden aan de mast'. Wettelijke doelen zoals de CO₂-reductie of de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn kunnen daarbij helpen, maar zijn nog niet voldoende. Het is daarom nodig om tussentijds verantwoording af te leggen op het bereiken van de doelen. Verantwoordingsdag, de dag waarop ook de *Monitor Brede Welvaart* en de *Sustainable Development Goals* worden gepubliceerd, is daarvoor geschikt.

Tegelijkertijd is het ook van belang om op Prinsjesdag, met de presentatie van de beleidsvoornemens voor het nieuwe jaar, gevolg te geven aan de langetermijndoelen. Dan moet er dus verder gekeken worden dan het traditionele koffertje met de begroting en de doorrekeningen van het Centraal Planbureau van de economische effecten zoals de koopkrachteffecten. Men moet juist ook kijken welk beleid zich kan richten op het bereiken van de vastgestelde welvaartsdoelen. Ook de planbureaus zijn zich hiervan bewust, en werken momenteel aan een gezamenlijk dashboard voor 'brede welvaart' waarmee vooruitkijkend de effecten op de welvaart in kaart kunnen worden gebracht (CPB, PBL en SCP, 2021).

Maak ook tussentijds integrale afwegingen

Gedurende de kabinetsperiode is het ook noodzakelijk om bij reguliere beleidsbeslissingen de welvaartseffecten in ogenschouw te nemen. Wat zijn de brede effecten van de beleidsvoorstellen? Hierin is in zekere mate al voorzien door het gebruik van het Integraal afwegingskader en de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), waarin duidelijke richtlijnen worden gegeven om te bepalen welke beleidsinstrumenten een positief effect op de welvaart hebben.

Het risico is dat elk beleidsvoorstel wordt geframed als positief voor de welvaart; duidelijke keuzes zijn nodig

Tegelijkertijd wordt het Integraal Afwegingskader in de praktijk niet altijd even nauwgezet gevolgd en krijgen minder goed kwantificeerbare effecten op bijvoorbeeld de leefomgeving of sociale samenhang en verdelingseffecten vaak minder aandacht in de MKBA's (de beruchte pro-memorieuze- ofwel PM-posten). Het is daarom van belang om hier aandacht voor te blijven vragen, zodat ook bij de beoordeling van individuele projecten het welvaartsperspectief daadwerkelijk inhoud krijgt. In de Kamerbrief als reactie op de motie-Sneller heeft het kabinet daarom de planbureaus verzocht om een update van de leidraad voor het maken van MKBA's (Kamerbrief, 2020).

Een andere reden voor tussentijdse integrale afwegingen is het feit dat we niet altijd in staat zijn om alle welvaartskosten en -baten goed in kaart te brengen. Zo kan het gebeuren dat we jarenlang ogenschijnlijk kleine effecten op de biodiversiteit als PM-post beschouwen, waardoor ze uit de overweging wegvallen, terwijl opgeteld op termijn al die effecten onherstelbare schade toebrengen. Een vergelijkbare moeilijkheid geldt voor een thema als sociale cohesie: daar strekt onze kennis in veel opzichten niet ver genoeg om de invloed adequaat te kunnen inschatten. Ten slotte is het ook mogelijk dat er effecten zijn waar we ons niet bewust van zijn. Zo zijn de effecten van bijvoorbeeld roken op de gezondheid en van broeikasgassen op het klimaat pas in de loop van tientallen jaren gemeengoed geworden.

Naar alle waarschijnlijkheid zijn er nu ook nog tal van effecten die we niet in onze overwegingen meenemen, omdat we ze simpelweg niet kennen. Daarom blijft het noodzakelijk om de brede structurele ontwikkelingen met betrekking tot welvaart nauwgezet te volgen en deze daar waar nodig bij te sturen. De Monitor zal aldus, net als overigens het bbp, periodiek gereviseerd moeten worden, en waar nodig worden aangevuld met nieuwe relevante indicatoren.

Conclusie

Om de welvaart in Nederland structureel te versterken, is het van belang er ook expliciet en consequent op te sturen. Dat vergt een systematiek waarbij er in het regeerakkoord expliciet welvaartsdoelen worden gesteld, gericht op de versterking van de structurele maatschappelijke opgaven op de lange termijn, waarop er gedurende de kabinetsperiode gestuurd en gemonitord wordt, er bij individuele beslissingen het brede perspectief gehanteerd wordt, en waarbij de perverse effecten van de bestaande regelingen worden gesignaleerd en gecorrigeerd. Een dergelijke systematiek kan een belangrijke volgende stap zijn om, vanuit de onderkenning van het belang om te sturen op welvaart in brede zin, te komen tot het echt verankeren ervan in het beleid.

Literatuur

CPB, PBL en SCP (2021) *Plan van aanpak: verankering Brede Welvaarts-denken in begrotingsystematiek*. CPB-2021/20.

EC (2019) *Een Europese Green Deal*. Europese Commissie. Te vinden op ec.europa.eu.

IPCC (2018) *Global warming of 1.5 °C*. Intergovernmental Panel on Climate Change, Special Report.

Kamerbrief (2020) *Invulling motie Sneller c.s. over Maatschappelijke Kosten Baten Analyse, 2020-0000206845*.

Studiegroep Begrotingsruimte (2020) *Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte*. Nieuwsbericht, 12 oktober. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

VN (2021) *SEEA Ecosystem Accounting*. United Nations Statistical Commission. Te vinden op seea.un.org.

VNO-NCW en MKB Nederland (2021) *Agenda NL 2030: ondernemen voor brede welvaart*. Middellangetermijnvisie VNO-NCW en MKB-Nederland, februari.

Wellbeing Economy Alliance (2021) *Wellbeing Economy Policy Design Guide*. Te vinden op wellbeingeconomy.org.