

SOCIAAL-ECONOMISCH BELEID VANUIT EEN BREDEWELVAARTSPERSPECTIEF

Welke afwegingen spelen een rol?

Anet Weterings en Steven Brakman
6 maart 2023

PBL

Colofon

Sociaal-economisch beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief: welke afwegingen spelen een rol?

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2023

PBL-publicatienummer: 5146

Contact

Anet.Weterings@pbl.nl

Auteurs

Anet Weterings en Steven Brakman

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Deze publicatie is geschreven op verzoek van de SER Noord-Nederland. Wij danken Herman Bloupot voor zijn reactie op de conceptversie.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Weterings, A. & S. Brakman (2023), Sociaal-economisch beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief: welke afwegingen spelen een rol? Den Haag/Groningen: Planbureau voor de Leefomgeving en Rijksuniversiteit Groningen.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Bredewelvaartsperspectief in beleid	4
2.1	Wat is brede welvaart?	4
2.2	Breed beschouwen én keuzes maken	5
2.3	Rol van de economie in bredewelvaartsbeleid	6
3	In de praktijk	7
3.1	Voorbeeld 1: stimuleren groenewaterstofcluster	7
3.2	Voorbeeld 2: Voorzieningen in landelijk gebied op peil houden	11
3.3	Belang van expliciet maken streefbeeld	13
4	Van streefbeeld naar beleidsactie?	14
4.1	Vergelijk de feitelijke situatie met het streefbeeld	15
4.2	Is ingrijpen door de overheid mogelijk en gewenst?	15
4.3	Hoe kan de gewenste situatie worden gerealiseerd?	16
4.4	Brede welvaart vraagt om beleidscoördinatie	18
5	Tot slot	19
	Referenties	20

1 Inleiding

Vele zaken zijn van invloed op de sociaal-economische positie van de inwoners van een regio, en omgekeerd is de sociaal-economische positie ook van invloed op hun welzijn op andere vlakken. Zo bepaalt de woonplek de kans op het vinden van werk, maar beïnvloedt iemands inkomen tegelijkertijd waar iemand kan wonen. Ook kan beleid gericht op het versterken van de economische positie van inwoners gevolgen hebben voor hun welzijn op andere vlakken, zoals de aantrekkelijkheid van de woonomgeving. Door die samenhang kunnen de beleidskeuzes rondom de sociaal-economische situatie niet los worden beschouwd van de keuzes op andere beleidsterreinen.

In deze notitie beschrijven we hoe door brede welvaart centraal te stellen in sociaal-economisch beleid in de regio zicht ontstaat op de samenhang tussen de vele verschillende zaken die allemaal het welzijn van de inwoners in de regio beïnvloeden. Zo wordt duidelijk waar politieke keuzes nodig zijn in wat zwaarder weegt voor het welzijn van de inwoners, nu en in de toekomst, en rekening houdend met de mogelijke consequenties voor inwoners in andere regio's. Het expliciet maken van deze keuzes draagt bij aan de effectiviteit en legitimiteit van beleid (Weterings et al. 2022). Naast een goed beeld hoe het nu is in de regio, vraagt doelgericht beleid ook om duidelijkheid over wat gewenst is en welke prioriteit wordt gegeven aan bepaalde beleidsuitkomsten. Het bredewelvaartsperspectief maakt dit inzichtelijk.

In het vervolg van deze notitie gaan we eerst kort in op wat brede welvaart is, welke afwegingen het vraagt en wat dit betekent voor (sociaal-)economisch beleid. Vervolgens schetsen we aan de hand van twee actuele voorbeelden in het Noorden welke beleidsafwegingen daarbij kunnen spelen indien brede welvaart als uitgangspunt wordt genomen. De kern van ons betoog is dat keuzes in wat prioriteit krijgt noodzakelijk zijn, omdat meer brede welvaart op het ene vlak soms leidt tot minder brede welvaart op andere vlakken. Hierdoor kunnen per definitie niet alle aspecten van brede welvaart tegelijkertijd worden bevorderd. In het laatste hoofdstuk staan we stil bij een aantal aanvullende overwegingen bij sociaal-economisch beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief zodra het streefbeeld is vastgesteld.

2 Bredewelvaartsperspectief in beleid

2.1 Wat is brede welvaart?

Er is geen vastomlijnde formele definitie van brede welvaart, maar de drie nationale planbureaus omschrijven het als 'alles wat mensen van waarde vinden' (PBL/SCP/CPB 2017). In een meer recente publicatie noemen de planbureaus een aantal belangrijke kenmerken van brede welvaart (SCP, PBL & CPB 2022), die in lijn zijn met de inzichten uit het zogeheten Brundtland-rapport uit 1987 (zie WCED 1987) en het rapport van Stiglitz, Sen en Fitoussi uit 2009.

Het eerste kenmerk is dat brede welvaart verder gaat dan alleen de financieel-economische welvaart en ook sociaal-culturele en ecologische welvaartsaspecten omvat. Vrij vertaald gaat het over alles wat van invloed is op het welzijn van mensen, in brede zin (vergelijkbaar met het Engelse *well-being*) (Weterings et al. 2022). Naast het inkomen, hangt dit ook af van zaken als iemands sociale positie en netwerk, fysieke gesteldheid, kansen voor zelfontplooiing en hoe het gaat met de omgeving waarin iemand leeft. Daarnaast spelen zaken waar mensen om ideologische redenen waarde

aan hechten een rol, zoals biodiversiteit, het behoud van cultureel erfgoed of rechten voor groepen inwoners waar iemand zelf niet toe behoort. Brede welvaart bestaat dus uit verschillende aspecten en economische welvaart is één van die aspecten.¹

Een tweede belangrijk kenmerk van brede welvaart is dat er niet alleen oog is voor het welzijn van de huidige inwoners in de regio ('hier en nu'), maar ook voor hoe dit samenhangt met het toekomstig welzijn in de regio ('later') en het welzijn van inwoners in andere regio's ('elders').

Het derde en laatste kenmerk is dat er aandacht is voor de verdeling van welzijn tussen groepen inwoners binnen de regio. Voor een goed begrip van de brede welvaart van de regio is het niet voldoende om naar de verandering van het bruto regionaal product of het gemiddeld inkomen van een regio te kijken. Een toename hiervan betekent immers niet automatisch dat iedereen in de regio ook beter af is.

2.2 Breed beschouwen én keuzes maken

De hiervoor genoemde drie kenmerken van brede welvaart hebben twee consequenties voor beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief. Allereerst is het van belang dat alle aspecten die een rol spelen bij brede welvaart in ogenschouw worden genomen, zowel bij het vaststellen van de feitelijke situatie in een regio als bij het inventariseren van de mogelijke gevolgen van beleidsmaatregelen. Zo wordt voorkomen dat er zaken over het hoofd worden gezien die naast de financieel-economische welvaart ook van invloed zijn op het welzijn van inwoners.

Naast die brede blik vraagt het bevorderen om brede welvaart echter ook om een integrale afweging en het maken van keuzes (Weterings et al. 2022). Keuzes zijn noodzakelijk om drie redenen. Ten eerste omdat verschillende aspecten van brede welvaart met elkaar samenhangen. Het bevorderen van het ene aspect kan daardoor ook gevolgen hebben voor (een deel van) de andere aspecten. Die gevolgen kunnen positief zijn, maar ook negatief. In het laatste geval leidt meer brede welvaart op één aspect tot minder brede welvaart op andere aspecten. Zo kan het aantrekken van logistieke bedrijven naar de regio de werkgelegenheid vergroten, maar kan dit tegelijkertijd de aantrekkelijkheid van de woonomgeving verminderen door de toename van het vrachtverkeer.

v

De tweede reden waarom keuzes noodzakelijk zijn bij het bevorderen van brede welvaart is dat ook brede welvaart 'hier en nu', 'later' en 'elders' met elkaar samenhangen. Meer brede welvaart voor de huidige inwoners van de regio ('hier en nu') kan zowel positief als negatief van invloed zijn op het toekomstig welzijn in de regio ('later') of de brede welvaart van inwoners van andere regio's ('elders'). Het kan noodzakelijk zijn om 'nu' met minder brede welvaart genoeg te nemen ten behoeve van het behoud van de brede welvaart op de langere termijn ('later'), zoals bijvoorbeeld bij het verlagen van de huidige consumptie om te kunnen investeren in klimaatbeleid. Bovendien zijn regio's geen geïsoleerde eilanden. Regio's zijn op allerlei manieren verbonden met andere regio's, zowel binnen als buiten Nederland. Wat goed is voor de brede welvaart van de inwoners in de eigen regio ('hier') kan daardoor - bedoeld of onbedoeld - de brede welvaart van inwoners in andere

¹ De lijst met indicatoren die het CBS heeft opgenomen in hun monitor brede welvaart geeft een beeld van welke zaken allemaal een rol kunnen spelen bij brede welvaart (zie [Beschrijving indicatoren \(cbs.nl\)](#)). Hierbij dient wel bedacht te worden dat deze lijst niet compleet is, omdat - zoals het CBS ook zelf aangeeft - niet elk aspect even goed meetbaar is.

regio's ('elders') versterken, maar ook verminderen. Zo kan het aantrekken van reeds bestaande bedrijven naar de regio ertoe leiden dat de werkgelegenheid daalt in de regio waar die bedrijven voorheen waren gevestigd. Ook kan het aanpakken van criminaliteit in de ene regio leiden tot een verschuiving van de criminele activiteiten naar andere delen van het land.

Tot slot zijn ook keuzes in de verdeling van de brede welvaart over de inwoners binnen de regio nodig. Meer brede welvaart voor de ene groep inwoners is niet automatisch ook gunstig voor de brede welvaart van andere groepen. Zo vergroot het slopen van sociale woningbouw om ruimte te maken voor duurere koopwoningen de brede welvaart van de hogere inkomensgroepen, maar verlaagt dit die kans op het vinden van een betaalbare woning voor de groepen die minder te besteden hebben.

Deze drie samenhangen maken het in de praktijk onmogelijk om alle aspecten van brede welvaart tegelijk te verbeteren, voor alle inwoners, in het hier en nu, later en elders. Daarom zijn in beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief keuzes nodig in welke aspecten vooral van belang worden geacht voor het welzijn van de inwoners, nu of in de toekomst, en ten koste van wat en wie het bevorderen daarvan mag gaan. Het gaat om keuzes in wat gewenst is en wat aanvaardbaar is. Omdat dit politieke keuzes zijn, is het aan bestuurders om de integrale afweging te maken en een besluit hierover te nemen.

2.3 Rol van de economie in bredewelvaartsbeleid

Het hebben van werk betekent participeren in de samenleving en een actieve bijdrage daaraan leveren, iets waar veel mensen aan zich veel waarde aan hechten. Maar de economie is toch vooral een middel dat mensen in staat stelt om te kunnen zijn en doen wat ze willen.

De economische situatie in de regio draagt op allerlei manieren bij aan de brede welvaart van de mensen die daar wonen. Het stelt mensen in staat om een inkomen te genereren wat een belangrijke voorwaarde is om datgene waar mensen waarde aan hechten ook te realiseren. Veel aspecten van brede welvaart hangen daardoor samen met het hebben van werk en inkomen. Daarnaast kunnen mensen door te werken zichzelf ontplooien, en kan werken bijdragen aan het sociale netwerk van mensen en hun sociale positie.

Tegelijkertijd kan de economische situatie in de regio ook de brede welvaart van de inwoners verlagen. Bijvoorbeeld als slechte werkomstandigheden negatieve gevolgen hebben voor de gezondheid van mensen. Of als de aanwezigheid van bepaalde economische activiteiten in de regio de woonomgeving negatief beïnvloeden. Het meest bekende voorbeeld hiervan in het Noorden is de schade die de aardgaswinning veroorzaakt aan woningen in Groningen en zo de veiligheid van de inwoners verlaagt.

Bij een bredewelvaartsperspectief staat het welzijn van de inwoners centraal. Dit heeft consequenties voor de focus van het economisch beleid. In een bredewelvaartsperspectief is het stimuleren van bedrijvigheid in de regio niet het *doel* van beleid, maar een *middel* om het welzijn van de inwoners te vergroten. Naast economisch beleid kan de beoogde verandering in brede welvaart mogelijk ook via andere middelen kan worden gerealiseerd. Het is daarom van belang om de inzet van economisch beleid af te wegen tegen die van andere beschikbare middelen, rekening houdend met

de gevolgen die elk middel heeft voor alle zaken die een rol spelen bij het welzijn van de inwoners, nu, maar ook later en elders.²

3 In de praktijk

Bovenstaande discussie is wellicht nog wat abstract. In dit hoofdstuk illustreren we daarom aan de hand van twee beleidsvoorbeelden uit het Noorden wat het denken vanuit brede welvaart concreet betekent in de praktijk. We bespreken twee voorbeelden afkomstig uit verschillende beleidsterreinen: het stimuleren van een cluster voor groene waterstof en het op peil houden van de voorzieningen in het landelijk gebied.

Het doel van deze voorbeelden is niet een oordeel te vellen over dit beleid of volledig te zijn in het schetsen van alle mogelijke gevolgen. Het doel is alleen laten zien welk type vragen zich voordoen indien dat beleid vanuit het brede welvaartspectief wordt bekeken: welke mogelijke gevolgen zijn er voor de verschillende aspecten van welzijn, het welzijn 'hier en nu', 'elders' of 'later, en 'voor wie'? Door deze vragen af te lopen ontstaat inzicht in de diverse aspecten van welzijn die dit beleid positief dan wel negatief beïnvloeden en wordt duidelijk welke afwegingen nodig zijn.

3.1 Voorbeeld 1: stimuleren groenewaterstofcluster

Groen opgewekt waterstofgas wordt door de Nederlandse overheid en de EU beschouwd als een belangrijke factor in het realiseren van de energietransitie om zo de uitstoot van broeikasgassen en daarmee de opwarming van de aarde te remmen (zie kader 1 voor een nadere toelichting). Zowel de overheden als het bedrijfsleven in het Noorden willen graag inspringen op de kansen die de productie en het gebruik van groen waterstofgas de regio bieden.

1. Rol groene waterstof in de energietransitie

Groene waterstof wordt om verschillende redenen gezien als een belangrijke schakel in de energietransitie (Europese Commissie 2020; RLI 2021). Het is een klimaatneutraal alternatief voor de fossiele grondstoffen in bijvoorbeeld de ammoniak- en kunststoffenindustrie. Daarnaast kan het dienen als klimaatneutrale brandstof. Via elektrolyse kan energie die is opgewekt met hernieuwbare bronnen zoals zonne- en windenergie in waterstofgas worden opgeslagen. Die energie kan vervolgens worden ingezet op momenten dat de zon niet schijnt of het niet waait. Een ander voordeel is dat voor het transport, de opslag en toepassing van waterstofgas met beperkte aanpassingen gebruik worden gemaakt van de reeds bestaande aardgasinfrastructuur en -installaties. Groen waterstofgas is ook van belang voor de verduurzaming van de zware industrie en het vrachtverkeer. Dit komt omdat het (nog) niet mogelijk is om via elektriciteit de hoge temperaturen te realiseren die nodig zijn voor de procesindustrie om bijvoorbeeld staal of aluminium te smelten. En de batterijen voor elektrisch wegvervoer gaan niet lang genoeg mee voor het langeafstandsverkeer. Een kanttekening bij de productie van groene waterstof is dat met de huidige technologie nog veel

² Voor een meer uitgebreide uitleg van de consequenties van een bredewelvaartspectief voor de rol van beleidsterreinen zoals economisch beleid verwijzen we naar Snellen et al. (2022). Zij beschrijven dit voor het mobiliteitsbeleid waarvan de rol vergelijkbaar is met die van het economisch beleid.

energie verloren gaat bij het produceren van waterstofgas uit hernieuwbare bronnen. Volgens Grit (2022) blijft in totaal 34 procent van de oorspronkelijk opgewekte windenergie over bij het proces van elektrolyse tot netstroom. Voor het grootschalig 'groen' produceren van waterstofgas zijn daardoor veel windmolens of zonnepanelen nodig.

Volgens [Sterk Noord-Nederland](#) heeft het Noorden een aantal kenmerken die de regio geschikt maakt voor de productie van groen waterstofgas: een groot potentieel aan grootschalige windenergie, voldoende locaties voor productie, een bestaande gasinfrastructuur, toegang tot de markt en kennis van en ervaring met transport en handel in gassen. In lijn daarmee zijn er inmiddels verschillende consortia van bedrijven en andere organisaties met steun van de regionale overheid gestart met projecten in de [Femshaven](#) en bij [Groningen Airport Eelde](#) om de mogelijkheden voor grootschalige waterstofproductie en -toepassing nader te verkennen.

Ook de EU steunt het creëren van een groenwaterstofcluster in het Noorden. Noord-Nederland is als eerste regio in de EU erkend als een [Hydrogen Valley](#) en heeft daarvoor een subsidie van de 'Fuel Cells and Hydrogen Joint Undertaking' (FCH JU) van de Europese Commissie ontvangen. In 2020 is met deze subsidie het zesjarig programma 'Hydrogen Energy Applications in Valley Environments for Northern Netherlands' (HEAVENN) gestart. HEAVENN is opgenomen in het [Nationaal Programma Groningen](#) en is gericht op het ontwerpen, ontwikkelen bouwen en in bedrijf nemen van een volledig functionerende groene waterstofketen in Noord-Nederland. Het doel is het opbouwen van kennis rondom de productie van groen waterstofgas, maar ook met de toepassing in de praktijk, zoals bij het transport of gebruik in de industrie en gebouwde omgeving. Naast innovatie wordt dit project ook gezien als "...een eerste stap bij het realiseren van een nieuwe economische sector waarmee een duurzame en diverse werkgelegenheid gecreëerd wordt en een forse bijdrage wordt geleverd aan de klimaatopgave." (zie [Nationaal Programma Groningen](#)). HEAVENN past daarmee in de traditie om via het stimuleren van economische clusters in regio's om nieuwe bedrijvigheid te creëren en te bevorderen (zie kader 2).

2. De diamant van Porter en brede welvaart

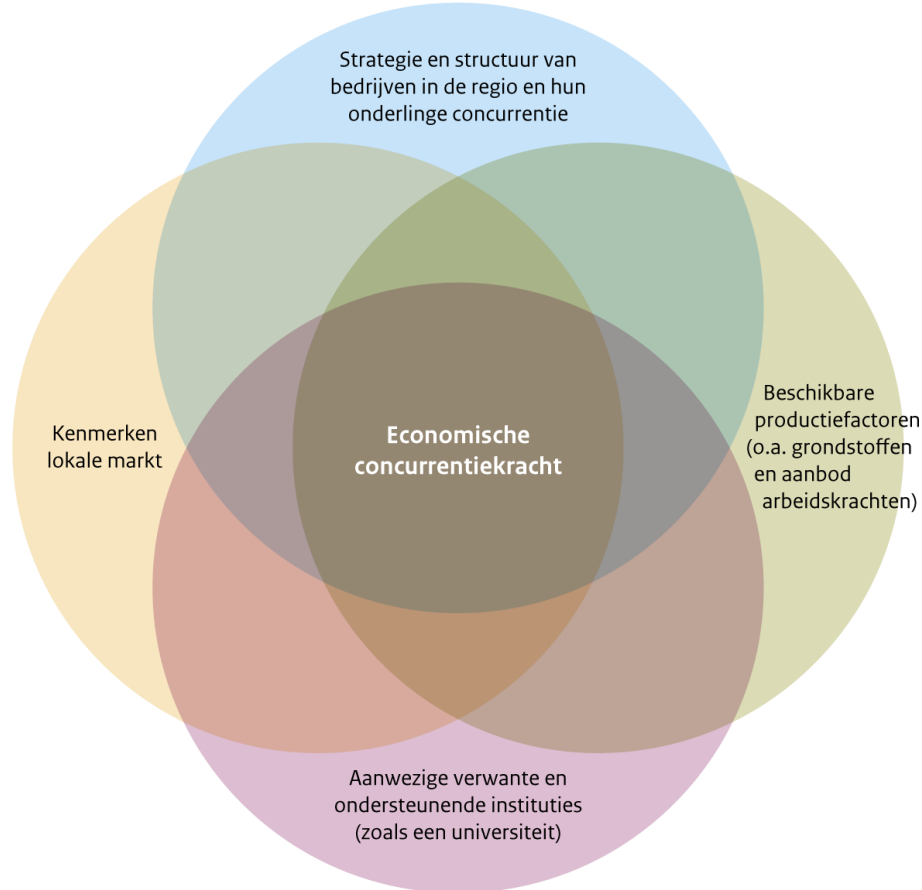
Clusterbeleid is een regelmatig terugkerende vorm van regionaal beleid dat vooral gericht is op het bevorderen van innovatie, productiviteit en werkgelegenheid. In lijn met de ideeën van [Michael Porter](#) is de gedachtegang dat door het stimuleren van de geografische samenhang van aan elkaar gerelateerde bedrijven, de concurrentie tussen die bedrijven, de lokale vraag en de aanwezigheid van verwante bedrijven en ondersteunende instituties (zoals een universiteit) er een zelfversterkend vliegwielproces ontstaat dat de economische concurrentiekracht vergroot, waardoor het ook voor nieuwe bedrijven aantrekkelijk wordt zich in de regio te vestigen. Figuur 1 geeft de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de regionale economie weer en staat bekend als de 'Diamant van Porter.' Alle elementen in de diamant dragen positief bij aan het functioneren van het cluster.

Deze benadering is populair in beleidskringen, maar is ook bekritiseerd (voor een uitgebreide discussie zie Brakman et al. 2020). Voor clusterbeleid vanuit een bredewelvaartsperspectief zijn twee kritiekpunten relevant. Ten eerste dat de diamant alleen oog heeft voor de elementen in de regio die het financieel-economisch welzijn positief beïnvloeden. Mogelijke negatieve gevolgen voor aspecten die ook de brede welvaart kunnen beïnvloeden worden niet in de diamant meegewogen. Ten tweede beschouwt de diamant een regio als een geïsoleerd eiland. Mogelijke gevolgen van het creëren van een cluster voor andere regio's worden daardoor niet expliciet meegewogen. Door

clusterbeleid te beschouwen vanuit een bredewelvaartsperspectief worden dergelijke afwegingen wel expliciet gemaakt, zoals we nader toelichten in deze paragraaf. Ook voor clusterbeleid draagt dit perspectief dus bij aan een completer beeld van voor welke afwegingen bestuurders staan en waar dus keuzes noodzakelijk zijn.

Figuur 1

Regionale kenmerken die de economische concurrentiekracht beïnvloeden



Bron: Porter 2000; bewerking PBL

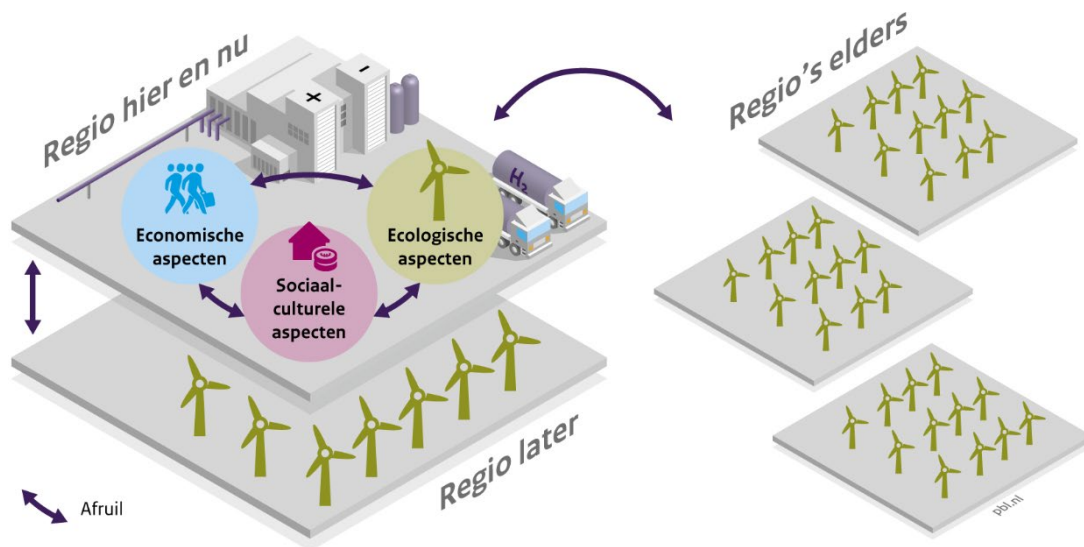
Als we dit beleid beschouwen vanuit een bredewelvaartsperspectief is de voornaamste vraag: wat betekent het stimuleren van een groenewaterstofcluster voor het welzijn van de inwoners? Om die vraag te kunnen beantwoorden, beschrijven we een aantal mogelijke gevolgen van dit beleid die gegeven de huidige kennis en omstandigheden kunnen worden verwacht. Zo laten we zien waar bestuurders voor de vraag staan wat zwaarder weegt en dus keuzes nodig zijn. Figuur 2 illustreert de verschillende typen afwegingen die we beschrijven bij dit voorbeeld. Er zijn vele aspecten die het welzijn van de inwoners beïnvloeden, maar voor de overzichtelijkheid beperken we ons hier tot drie hoofdcategorieën: economische, sociaal-culturele en ecologische aspecten.

Vanuit *economisch* perspectief kan het stimuleren van een groenewaterstofcluster de kans op werk voor de inwoners vergroten of leiden tot een hoger inkomen. Bovendien is de verwachting dat het belang van groene waterstof in de toekomst toeneemt waardoor het inzetten op de productie mogelijk bijdraagt aan het komen tot een meer toekomstbestendige economische structuur die ook in de komende decennia werk biedt aan de inwoners. Uit de omschrijving van het project binnen het Nationaal Programma Groningen wordt deze bijdrage aan het economisch aspect van welzijn van

de inwoners, zowel 'nu' als 'later' ook expliciet benoemd: "Wat Groningers gaan merken dankzij dit project is dat er serieuze werkgelegenheid ontstaat met banen op diverse niveaus, van MBO tot WO, dat binnensteden schoner zullen zijn door gebruik van waterstofbussen en andere voertuigen en dat havens en industriegebieden goed kunnen verduurzamen en daardoor hun licentie to operate voor de toekomstige generatie behouden." (zie [Nationaal Programma Groningen](#)).

Figuur 2

Mogelijke afwegingen bij het stimuleren van een groenwaterstofcluster



Bron: PBL

Meer kans op werk kan zeker relevant zijn voor de brede welvaart van de inwoners in het Noorden. Een vrij groot aandeel van de inwoners in de provincie Groningen is langdurig werkloos en ook de arbeidsdeelname (participatie en uren werken) is beperkt en niet iedereen is daar tevreden mee (zie Fries Sociaal Planbureau, Sociaal Planbureau Groningen en Trendbureau Drenthe 2023).

Wel is het de vraag welke inwoners zullen profiteren van de nieuwe banen in het groenwaterstofcluster. Dit hangt sterk af van het type banen dat zal ontstaan. Stel dat het vooral gaat om onderzoek en innovatie op het gebied van elektrolyse, dan zullen het vooral banen voor gespecialiseerde hoger opgeleiden zijn. Dit kan wel de kansen op werk in de regio voor (een deel) van de net afgestudeerden van de Rijksuniversiteit Groningen vergroten, maar dit leidt niet per se tot een verbetering in de situatie van de veelal laagopgeleide structureel werklozen in het Noorden. Vaak gaat een groei van het aantal banen voor hoger opgeleiden wel gepaard met een toename van het aantal banen voor lager opgeleiden door een toename van de bestedingen in cafés, restaurants en culturele instellingen stijgen. Maar uit onderzoek blijkt dat dit zich niet automatisch vertaalt in minder werkloosheid onder de laagopgeleiden in een regio (zie Ponds et al. 2015; PBL 2016). Een deel van die banen wordt vaak ingenomen door mensen van buiten de regio of middelbaar of hoogopgeleiden die onder hun niveau werken.

De eerste afweging waar bestuurders bij dit voorbeeld voor staan is dus: voor wie moet de brede welvaart in economisch opzicht verbeteren door het stimuleren van het groenwaterstofcluster? Als dit (ook) de langdurig werklozen zijn, zijn mogelijk andere of aanvullende acties nodig zoals het creëren van gesubsidieerde banen binnen het cluster specifiek voor deze groep. Dit betekent wel dat er niet wordt gestreefd naar het maximaal benutten van de economische potentie van het cluster, om zo de voordelen van het cluster meer gelijkmatig onder de inwoners te verdelen.

Naast de mogelijke positieve effecten voor de economische aspecten van brede welvaart, is ook het behoud van de brede welvaart op de langere termijn een belangrijke reden om het groenewaterstofcluster te stimuleren. Door in plaats van fossiele brandstoffen groen waterstofgas te gebruiken, vermindert de uitstoot van broeikasgassen en daarmee de opwarming van de aarde. Bij dit doel staat het behoud van de brede welvaart 'later' in ecologisch opzicht van zowel de inwoners van het Noorden als in de rest van Nederland en zelfs de wereld centraal. Toch kan het groenewaterstofcluster ook negatieve gevolgen hebben voor het *ecologisch* aspect van brede welvaart van de inwoners in de regio die al op de korte termijn merkbaar zijn. Voor het grootschalig produceren van waterstofgas worden grote elektrolyse-installaties gebouwd en voor de groene productie van dit gas zijn vooralsnog veel windmolens en/of zonnepanelen nodig (zie kader 1). De bouw van die installaties en windmolen- of zonneparken heeft een impact op het open landschap van het Noorden of, bij bouw op zee, het natuurgebied de Waddenzee. Dit heeft negatieve gevolgen voor de aantrekkelijkheid van de woonomgeving van de inwoners in het Noorden. Bij het bevorderen van brede welvaart in ecologisch opzicht via het cluster staan bestuurders dus voor een afweging tussen brede welvaart 'later' en 'nu'. De vraag is: in welke mate mag het behoud van de brede welvaart op langere termijn ten koste gaan van de brede welvaart in ecologisch opzicht 'nu'?

Het stimuleren van het groenewaterstofcluster heeft niet als doel het bevorderen van de *sociaal-culturele* aspecten van welzijn van de inwoners van het Noorden, maar het kan deze wel beïnvloeden. Stel dat de banen die ontstaan zo specialistisch zijn dat er onvoldoende geschikte arbeidskrachten in het Noorden beschikbaar zijn. Dan zal het cluster vooral werknemers van buiten de regio of zelfs Nederland aantrekken. Als zij ook in het Noorden gaan wonen, kan dit zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor het welzijn in sociaal-cultureel opzicht van de bestaande inwoners. In die delen van het Noorden waar de bevolking krimpt kan de komst van nieuwe inwoners bijdragen aan het in stand houden van voorzieningen zoals winkels en scholen (zie ook het volgende voorbeeld). Maar de komst van nieuwe inwoners kan ook de druk op de woningmarkt in het Noorden vergroten met als gevolg een verdere stijging van de woningprijzen. Dit kan het voor starters op de woningmarkt nog moeilijker maken om een eigen woning te kopen waardoor degenen die dat willen mogelijk niet kunnen blijven wonen in de regio waar ze zijn opgegroeid. Als het laatste het geval is dan staan bestuurders voor de afweging welk aspect van brede welvaart zwaarder weegt: de positieve bijdrage van het groenewaterstofcluster aan het behoud van brede welvaart in ecologisch opzicht of de negatieve gevolgen ervan op sociaal-cultureel vlak?

Een manier om de laatste afweging binnen het Noorden te omzeilen is door de windmolen- of zonneparken niet in de eigen regio maar elders te bouwen. Dat betekent echter wel dat de woonbeleving van inwoners in andere regio's verslechtert zonder dat die inwoners hiervan de baten ondervinden op andere aspecten van brede welvaart. Bij beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief zullen bestuurders ook aandacht moeten besteden aan de vraag of meer brede welvaart in de eigen regio ten koste mag gaan van de brede welvaart 'elders'.

3.2 Voorbeeld 2: Voorzieningen in landelijk gebied op peil houden

Hoewel de verwachting is dat de Nederlandse bevolking blijft groeien, vooral door immigratie, hebben delen van het landelijk gebied in het Noorden wel te maken met bevolkingsdaling (PBL/CBS 2022). Schoolverlaters die gaan studeren vertrekken naar de steden en keren vaak niet terug, wat leidt tot een versnelde ontgroening en vergrijzing in het landelijk gebied. Omdat steeds minder mensen in het gebied wonen is het niet langer rendabel om overal de voorzieningen zoals scholen,

maar ook winkels en cafés in stand te houden. Het verdwijnen van de voorzieningen kan leiden tot een negatieve spiraal, omdat het gebied hierdoor steeds minder aantrekkelijk is als woonplaats en als vestigingsplaats voor bedrijven waardoor mogelijk nog meer jongeren besluiten het gebied te verlaten.

Eén manier om de voorzieningen in de dorpen op peil te houden is door meer gebruikers te proberen aan te trekken. Dat kan via het bouwen van woningen voor groepen die in principe in het landelijk gebied willen wonen maar daar nu geen geschikt huis kunnen vinden. In het verleden is dit bijvoorbeeld gedaan met de bouw van de 'blauwe stad'. De vraag waar woningen te bouwen is momenteel weer actueel, nu het Rijk met alle provincies [woondeals](#) sluit om te voorzien in 900.000 nieuwe woningen verspreid over het land. Naast woningbouw is het ook een optie om het aantal tijdelijke gebruikers van voorzieningen in het landelijk gebied te vergroten door het stimuleren van toerisme in het Noorden. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het project '[Recreatie en toerisme aanpak](#)' van de gemeente Eemsdelta binnen het Nationaal Programma Groningen.

Ook bij dergelijk beleid staan bestuurders voor de vraag welke aspecten zwaarder wegen voor de brede welvaart van de inwoners in het Noorden: de economische, sociaal-culturele of ecologische aspecten? Zo kan het voor het bevorderen van het *economisch* welzijn van de inwoners verstandig zijn om vooral in te zetten op het aantrekken van een grote groep nieuwe gebruikers met relatief hoge inkomens, bijvoorbeeld door dure woningen te bouwen. Een toename van meer koopkrachtige bewoners zorgt voor meer bestedingen in het gebied. Dit vergroot de werkgelegenheid in de lokale winkels, cafés en musea waardoor jongere bewoners meer kans hebben om werk te vinden in het gebied en mogelijk een grotere groep besluit er wel te blijven wonen.

De komst van nieuwkomers met hogere inkomens hoeft echter niet te leiden tot een verbetering van de brede welvaart van alle bestaande bewoners in *sociaal-cultureel* opzicht. Zoals we bij het vorige voorbeeld al aangeven kan hun komst leiden tot hogere woningprijzen waardoor het voor starters in het Noorden nog moeilijker wordt om een woning te kopen in de regio. Maar ook als de woningprijzen niet stijgen, betekent dit niet automatisch dat de bestaande inwoners profiteren van de komst van hogere inkomensgroepen naar de regio. Een groot aandeel van de huidige bewoners heeft een laag inkomen (zie Trendbureau Drenthe, Sociaal Planbureau Groningen en Fries Sociaal Planbureau 2023). Voor het welzijn van die groep is dus vooral de betaalbaarheid van voorzieningen van belang. De komst van nieuwe bewoners of bezoekers die meer te besteden hebben, kan echter leiden tot een groter aanbod van vooral luxere producten en diensten. In dat geval draagt de komst van meer kapitaalkrachtige groepen wel bij aan het behoud van voorzieningen in het gebied, maar zijn dat niet het type voorzieningen die nodig zijn voor het behoud van de brede welvaart van de bestaande inwoners.

Vanuit *ecologisch* oogpunt speelt de afweging in hoeverre het op peil houden van voorzieningen ten koste mag gaan van het landschap. Het bouwen van nieuwe woningen of het realiseren van groot-schalige toeristische voorzieningen leidt het tot een verlies aan open ruimte en meer verkeer, wat negatief kan uitpakken voor de brede welvaart in ecologisch opzicht.

Naast een inschatting van de gevolgen per aspect is het ook bij dit beleid van belang om te kijken naar de mogelijke gevolgen voor het welzijn 'hier en nu', 'later' en 'elders'. Ook tussen die dimensies van brede welvaart kan een afweging nodig zijn. Zo kan meer verstedelijking in het gebied door de aanleg van nieuwe woningen de mogelijkheden voor klimaatadaptie beperken, omdat er dan

minder mogelijkheden zijn voor de opvang van water bij zwaardere buien. In dat geval staat het be-
vorderen van de brede welvaart 'nu' op gespannen voet met het welzijn 'later'.

Daarnaast kan leefbaarheidsbeleid in de regio ('hier') negatieve gevolgen hebben voor het welzijn
van inwoners in andere regio's ('elders'). Stel dat wordt besloten om de voorzieningen op peil te
houden via het bouwen van nieuwe, duurdere woningen in het gebied. Als daardoor minder koop-
krachtige jongeren geen betaalbare woning in de eigen regio kunnen vinden, moeten zij noodge-
dwongen elders een woning zoeken. Gezien hun lage inkomen, zijn ze aangewezen op gemeenten
waar wel goedkope woningen staan. Vaak zijn dat echter ook de plekken waar de kans op werk on-
gunstiger is waardoor het ze mogelijk nog meer moeite kost om zelf te voorzien in hun inkomen.
Het daarheen verhuizen is dan ongunstig voor het individueel welzijn van de jongeren, maar ook
voor het welzijn de huidige inwoners van hun nieuwe woongemeente omdat hun komst de druk op
de sociale zekerheid in die gemeenten verder vergroot.

3.3 Belang van expliciet maken streefbeeld

Beide voorbeelden illustreren dat het van belang is om helder te hebben wat er met het beleid
wordt nagestreefd: wat is de gewenste situatie, voor wie, waar en wanneer? Omdat de verschil-
lende aspecten (economisch, sociaal-cultureel en ecologisch) en dimensies (hier en nu, later en el-
ders) van brede welvaart ook negatief kunnen samenhangen, betekent meer van het een soms
minder van het ander. Het hanteren van een bredewelvaartsperspectief helpt om zicht te krijgen op
waar sprake is van eventuele spanningen en dus duidelijkheid nodig is over wat wel en niet ge-
wenst is.

Het expliciet maken van wat prioriteit heeft en ten koste van wat dit mag gaan is ook van belang
voor de effectiviteit van beleid. Wat wordt nagestreefd beïnvloedt wat voor beleidsactie nodig is en
vanuit welk beleidsterrein. Als bij het tweede voorbeeld het uiteindelijke doel is de voorzieningen te
behouden die de huidige minder kapitaalkrachtige inwoners nodig hebben dan vraagt dat ander
beleid dan als het doel is het behoud van de leefbaarheid op de langere termijn door te voorkomen
dat jongeren vertrekken omdat ze geen werk kunnen vinden. Het via economisch beleid stimuleren
van grootschalig toerisme kan een effectieve manier zijn om het tweede doel te bereiken, maar niet
per se voor het eerste doel. Voor dat doel is het mogelijk effectiever om vanuit sociaal beleid een
subsidie te verstrekken voor het aan huis bezorgen van boodschappen of het langs de dorpen laten
rijden van een mobiel zorgpunt. Door expliciet te maken wat precies wordt verstaan onder het be-
houd van de leefbaarheid in het landelijk gebied, is duidelijker of en in welk opzicht er een pro-
bleem is en daarmee welke aanpak nodig is.

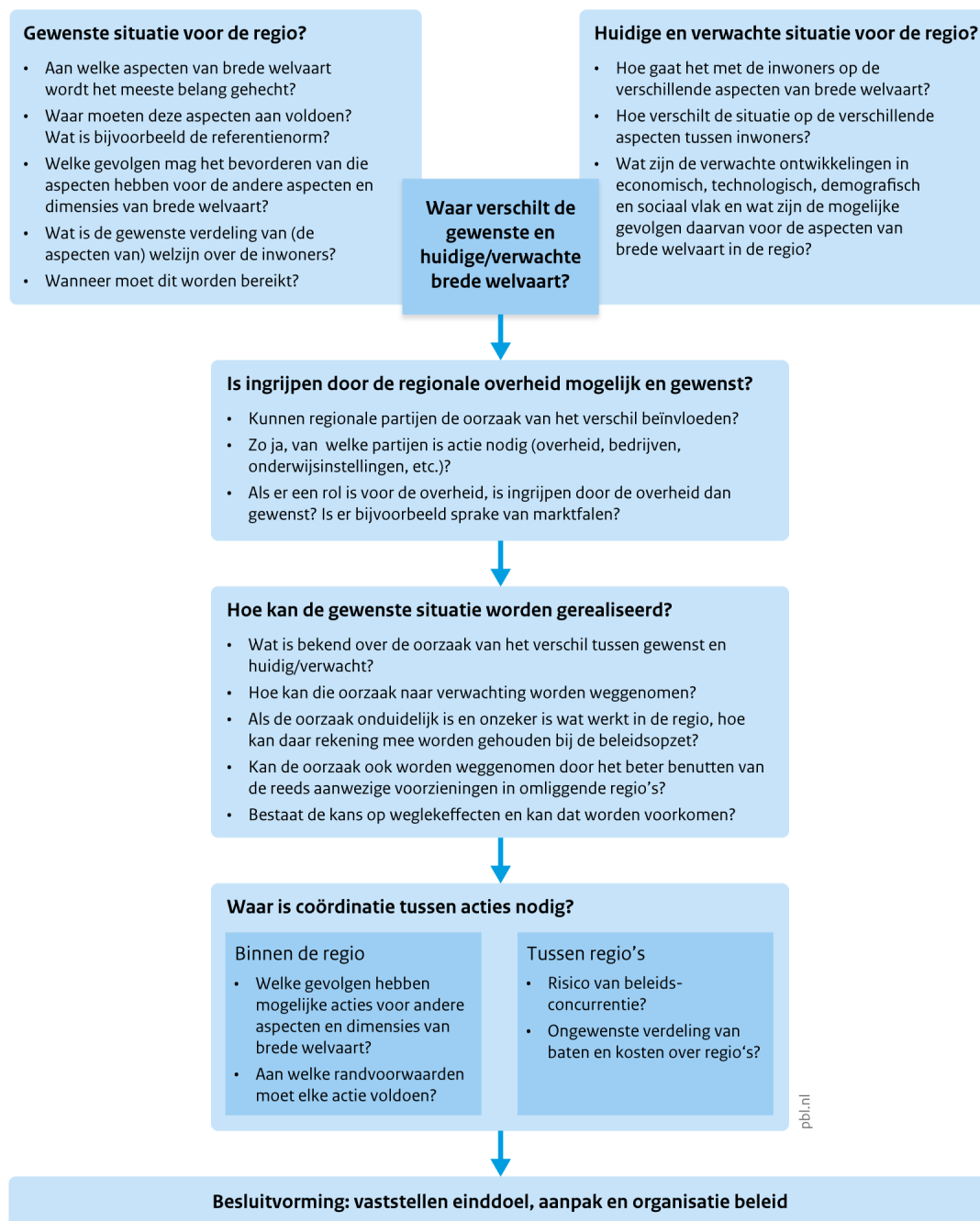
Het expliciet maken ten koste van wat het nastreven van de gewenste situatie mag gaan, maakt
ook duidelijk wat de randvoorwaarden voor beleidsacties zijn. Dat wil zeggen, welke consequenties
mag de gewenste verandering in het welzijn van de inwoners hebben op de andere aspecten en di-
mensies van brede welvaart. Is het bijvoorbeeld aanvaardbaar als er gekozen wordt voor het stimu-
leren van grootschalig toerisme dat een deel van de open ruimte in het Noorden verdwijnt of is een
voorwaarde voor deze beleidsactie dat (delen van) dit landschap behouden blijft?

4 Van streefbeeld naar beleidsactie?

Na het vaststellen van het streefbeeld is nog een aantal overwegingen relevant voor kan worden overgegaan tot de uitvoering van beleid. We beschrijven deze overwegingen en geven aan hoe een bredewelvaartsperspectief ook hierop van invloed is. Figuur 3 vat de overwegingen samen.

Figuur 3

Overwegingen voor beleid bij het bevorderen van brede welvaart in de regio



Bron: PBL

4.1 Vergelijk de feitelijke situatie met het streefbeeld

Als duidelijk is wat wordt nagestreefd, kan het streefbeeld – dus de gewenste situatie voor de inwoners in de regio – worden vergeleken met de feitelijke situatie in de regio (zie figuur 3 bovenaan). De feitelijke situatie kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit een monitor brede welvaart (voor een actuele beschrijving voor het Noorden, zie Trendbureau Drenthe, Sociaal Planbureau Groningen en Fries Sociaal Planbureau 2023). Het vergelijken van de feitelijke en de gewenste situatie draagt bij aan meer gericht beleid, omdat het duidelijk maakt of en op welke aspecten verandering nodig is om te komen tot de gewenste situatie. Als de situatie voor bepaalde aspecten al is zoals gewenst en de verwachting is dat dit ook zo blijft, is er geen probleem en op dat vlak dus geen actie nodig. In de praktijk is een exacte vergelijking wel vaak beperkt mogelijk, omdat – zoals het CBS ook opmerkt – niet alles waar waarde aan wordt gehecht even goed kan worden gemeten en dus in de monitoring is opgenomen. Maar op de punten waar een vergelijking wél mogelijk is, is het verstandig deze zoveel mogelijk te benutten.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het streefbeeld voor de regio niet overeen hoeft te komen met het nationaal gemiddelde of de situatie in andere regio's. In veel monitors brede welvaart wordt de regionale situatie vergeleken met die van andere regio's of het nationaal gemiddelde om te laten zien hoe groot de regionale verschillen zijn. Dit kan inzichtelijk zijn voor de nationale overheid als deze streeft naar het verlagen van die verschillen. Echter het streefbeeld voor de regio staat in principe los van de situatie in andere regio's (zie Buitelaar 2020). Het hoeft bijvoorbeeld niet gewenst of noodzakelijk te worden gevonden dat het inkomen in het Noorden even hoog wordt als dat van Noord-Holland als de kosten voor het levensonderhoud lager zijn in het Noorden. Ook kan het streefbeeld voor de regio bestaan uit een referentienorm, zoals bijvoorbeeld de armoedegrens. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de gewenste afstand tot voorzieningen, zoals scholen, of de tevredenheid met vrije tijd. Bij een referentienorm is de vraag of iedereen in de regio boven die norm uitkomt en niet hoe hun situatie verschilt van die van inwoners van andere regio's. Het is daarom van belang om in de monitoring van de feitelijke situatie ook absolute waarden te vermelden; dan kan ook zonder een vergelijking met andere regio's worden geconstateerd of een kengetal hoger of lager is dan gewenst.

4.2 Is ingrijpen door de overheid mogelijk en gewenst?

Als is vastgesteld dat er een verschil bestaat tussen de gewenste en de feitelijke situatie, is het de vraag of er ook een taak voor de overheid is (middelste blok in figuur 3). Dit hangt allereerst af van of het verschil wordt veroorzaakt door factoren die (decentrale) overheden kunnen beïnvloeden. Factoren van buiten de regio, zoals bijvoorbeeld momenteel de oorlog in Oekraïne waardoor de koopkracht onder druk staat, maar ook de toenemende digitalisering, kunnen grote gevolgen hebben voor de brede welvaart in de regio maar zijn moeilijk te beïnvloeden vanuit de regio. Maar ook als het wel mogelijk is om de situatie vanuit de regio te veranderen, is niet per definitie de overheid aan zet. Zo zijn bedrijven bijvoorbeeld in eerste instantie verantwoordelijk voor het verbeteren van de werkomstandigheden.

Daarnaast is er de fundamentele vraag wanneer ingrijpen door de overheid wenselijk is (voor een uitgebreidere toelichting op deze overweging zie hoofdstuk 11 in Brakman et al. 2020). In de economische literatuur is het uitgangspunt dat er pas een rol voor de overheid is als er sprake is van marktfalen. Marktfalen ontstaat als bij individuele beslissingen geen rekening wordt gehouden met de maatschappelijke opbrengsten of kosten van deze beslissing (zie kader 3 voor twee voorbeelden). Dit gebeurt als de 'markt' niet uit zichzelf de juiste investeringen initieert, omdat de kosten en

opbrengsten het individuele (bedrijfs)niveau overstijgen. In deze gevallen is er een taak voor de overheid en kan de overheid het marktfalen, via bijvoorbeeld subsidies of belastingen, repareren.

3. Voorbeelden van marktfalen

Er is bijvoorbeeld sprake van marktfalen bij de aanschaf van zonnepanelen. Deze hebben naast het voordeel voor een individu (door zelf energie te produceren wordt er op de energierekening bespaard) ook een maatschappelijk voordeel (de bijdrage aan de maatschappelijke energietransitie), die in de financiële afweging van een individu geen rol spelen. Daardoor investeren individuen vanuit maatschappelijk oogpunt mogelijk te weinig in zonnepanelen en kan de overheid besluiten het gewenste maatschappelijke investeringsgedrag te stimuleren (bijvoorbeeld via subsidies). Een ander voorbeeld is dat de uitstoot van broeikasgassen vanuit milieuoogpunt te groot is, maar dat de kosten hiervan zoals de financiering van dijkverhoging om de zeespiegelstijging op te vangen niet door de uitstoter worden meegewogen in een investeringsbeslissing. Hierdoor vindt er te veel uitstoot plaats. Een belasting op uitstoot kan deze terugbrengen tot het gewenste niveau.

Vaststellen of er sprake is van marktfalen en waarom is echter in de praktijk niet eenvoudig. Ingrijpen bij marktfalen veronderstelt dat de overheid beschikt over de juiste informatie om te kunnen vaststellen met welk type marktfalen men van doen heeft en hoe deze kan worden weggenomen. Dit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de informatievoorziening. Deze informatie is niet altijd aanwezig. In de volgende paragraaf staan we stil bij hoe hiermee om kan worden gegaan.

4.3 Hoe kan de gewenste situatie worden gerealiseerd?

Welke beleidsactie nodig is om de gewenste situatie te realiseren, hangt af van wat het verschil tussen de gewenste en de feitelijke of verwachte situatie veroorzaakt. Als bijvoorbeeld de arbeidsmarktparticipatie in het Noorden lager is dan gewenst, kan dit verschillende oorzaken hebben. Zo kan de matching tussen vraag en aanbod zijn verstoord omdat de informatievoorziening op de arbeidsmarkt gebrekkig functioneert. In dat geval is beleid nodig dat is gericht op het beter afstemmen en transparant maken van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Werkgevers kunnen bijvoorbeeld worden gewezen op dat zij mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt over het hoofd zien, eventueel in combinatie met specifieke opleidingstrajecten voor die groep potentiële arbeidskrachten. Als daarentegen een beperkt aantal inwoners in het Noorden werkt omdat ze moeilijk banen kunnen bereiken vanwege de beperkte ov-infrastructuur in de regio, is ander beleid nodig. Dit vraagt om het verbeteren van de fysieke of digitale verbindingen in de regio. Voor elk van de aspecten van brede welvaart kunnen soortgelijke voorbeelden worden gegeven.

Vaak is het echter niet eenvoudig om vast te stellen hoe het komt dat de feitelijke situatie in de regio achterblijft bij wat gewenst is. Dit komt omdat vele factoren van invloed zijn op elk van de aspecten van brede welvaart en deze kunnen bovendien veranderen in de tijd. Ook verschillen regio's in economische, sociale, fysieke, institutionele en culturele omstandigheden en dynamiek waardoor wat in de ene regio werkt, niet zonder meer ook elders werkt (Cartwright 2009; Morgan 2019).

Ondanks bovenstaande complicaties is het vaak niet wenselijk om te wachten met het oplossen van brede welvaartsopgaven totdat volledig duidelijk is welke beleidsaanpak (het best) werkt. Daarvoor zijn de opgaven te urgent en bovendien is het door de complexiteit van de opgave(n) onwaarschijnlijk dat door additioneel onderzoek er ooit volledige duidelijkheid ontstaat hoe te handelen (Weterings & Verwoerd 2020).

Er zijn dan twee opties. We illustreren de beide opties aan de hand van het voorbeeld uit paragraaf 3.1 over het stimuleren van het groenewaterstofcluster. In clusterbeleid wordt ervoor gekozen om een specifieke sector te gaan stimuleren omdat wordt verwacht dat deze een belangrijke rol gaat spelen voor de regionale economische ontwikkeling in de toekomst. In de praktijk is het voorspellen van het succes van nieuwe economische activiteiten echter erg lastig.³ Ook rondom de mogelijkheden van de productie en toepasbaarheid van groene waterstof is nog veel onzekerheid.

Een eerste, alternatieve optie is om in plaats van sectorspecifiek beleid, vooral voorwaardenscheppend beleid te voeren. Beleid is dan niet gericht op het stimuleren van één sector, maar op het wegnemen van belemmeringen die alle potentiële startups of de vestiging van bedrijven in de regio tegenhouden. Dit kan bijvoorbeeld door een bedrijfspand ter beschikking te stellen met kantoorruimtes of het wegnemen van bureaucratische vestigingsobstakels. Welke startup uiteindelijk succesvol zal blijken te zijn, is dan een marktuitskomst in plaats van een beleidskeuze.⁴ Wel kan beleid bij zo'n aanpak randvoorwaarden stellen aan het type bedrijven dat zich in de regio mag vestigen, bijvoorbeeld ten aanzien van de verhouding tussen ruimtegebruik en banen of de milieudruk.

Een tweede, alternatieve optie is wel een specifieke sector te selecteren en deze te gaan stimuleren, maar beleid gefaseerd uit te voeren en in het beleidsproces ruimte in te bouwen om de gekozen strategie gaandeweg bij te sturen op basis van tussentijds opgedane lessen over wat wel en niet werkt in de regio. Dit betekent bijvoorbeeld dat een bedrijfsterrein gefaseerd beschikbaar wordt gesteld en eerst wordt onderzocht of dit ook de gewenste effecten heeft voordat het volgende deel beschikbaar komt. Er is dan sprake van lerend en adaptief beleid (voor een nadere toelichting zie Weterings & Verwoerd 2020).

Naast het bewust omgaan met de onzekerheid over wat werkt, is bij de keuze van beleidsacties binnen regionaal beleid het ook van belang om over de eigen regiogrenzen heen te kijken. Ten eerste omdat het efficiënter kan zijn om voorzieningen in omliggende regio's te benutten in plaats van die zelf te ontwikkelen (zie Thissen & Content 2022). Zo hoeft bijvoorbeeld niet elke gemeente een eigen zwembad of theater te hebben als inwoners ook in staat zijn om gebruik te maken van de voorzieningen die al aanwezig zijn in de buurgemeenten. Ten tweede is ook oog nodig voor het risico van zogenoemde weglekeffecten waarbij de opbrengsten van regionaal beleid weglekken naar andere delen van het land. Bijvoorbeeld als werknemers van wie de vaardigheden via lokale scholingsprogramma's op peil zijn gebracht, ervoor kiezen elders in het land te gaan werken omdat daar betere banen beschikbaar zijn. Vanuit macro-economisch en individueel perspectief kan dit gunstig zijn (het land en de werknemer gaan erop vooruit), maar de regio heeft het nakijken. Bij het kiezen en uitwerken van beleidsacties is het daarom van belang om ook stil te staan bij de vraag of dit ongewenst is en zo ja hoe het kan worden ondervangen.

³ Illustratief is het interview uit 1999 van BBC journalist Jeremy Paxman met David Bowie. Tegenover een sceptische Paxman voorspelt Bowie de enorme invloed die het Internet zal krijgen; het voorspellen van toekomstige baanbrekende producten/ontwikkelingen blijkt erg moeilijk te zijn (<https://youtu.be/YbeXIMhf8sl>).

⁴ Een historisch voorbeeld in de VS illustreert dit principe. Kline en Moretti (2014) laten zien hoe investeringen in nutsvoorzieningen en infrastructuur in een achtergebleven gebied (Tennessee Valley) het gebied aantrekkelijk maakte voor sommige industrieën.

4.4 Brede welvaart vraagt om beleidscoördinatie

De laatste overweging die van belang is bij het nader uitwerken van beleid gericht op het bevorderen van brede welvaart in de regio is het belang van coördinatie tussen de acties van verschillende partijen. Zoals figuur 3 laat zien gaat het om twee typen coördinatie: tussen acties binnen de regio en tussen de acties in verschillende regio's.

4.4.1 Coördinatie binnen de regio

Binnen de regio is coördinatie tussen de inzet vanuit verschillende beleidsterreinen van belang om te voorkomen dat deze elkaar onbedoeld tegenwerken en bewoners klem komen te zitten. Hiervoor is het behulpzaam om uit te denken of en hoe elk van de mogelijke acties gevolgen heeft voor andere aspecten of dimensies van brede welvaart dan waar de actie zich op richt (zie ook de twee voorbeelden in paragraaf 3). Zo wordt duidelijk of sommige acties onbedoeld, ongewenste effecten kunnen hebben op andere beleidsdoelen en daarmee of deze beter niet kunnen worden ingezet. Ook laat dit zien tussen welke terreinen afstemming nodig is en draagt het bij aan het concreet maken van de randvoorwaarden waar elke actie aan moet voldoen.

Coördinatie tussen acties binnen de regio kan ook nodig zijn, omdat in regio's vaak sprake is van samenhangende problemen. Het realiseren van de gewenste situatie kan dan vragen om inzet vanuit meerdere beleidsterreinen tegelijkertijd. Gebeurt dit niet dan kan er een vicieuze cirkel ontstaan waarbij verschillende partijen op elkaar wachten. Bedrijven investeren bijvoorbeeld pas in het gebied als de arbeidsmarkt voldoende is ontwikkeld of er voldoende potentiële klanten wonen, terwijl de potentiële arbeidskrachten en klanten er pas willen komen wonen als er genoeg werk en voorzieningen zijn. In Detroit heeft men geëxperimenteerd met hoe deze vicieuze cirkel kan worden doorbroken. Het succes zat in een betere coördinatie tussen overheid, planologen, bewoners en investeerders (Owens et al. 2020).

4.4.2 Coördinatie tussen regio's

Het onderscheid tussen welzijn 'hier' en 'elders' in een bredewelvaartsperspectief wijst op het belang van coördinatie van de aanpak in *verschillende* regio's. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 zijn regio's geen geïsoleerde eilanden. Als gevolg daarvan kan beleid in de ene regio ook van invloed zijn op de situatie in een andere regio. Er kan sprake zijn van negatieve gevolgen van regionale beleidsacties voor andere regio's, zoals we eerder hebben toegelicht bij de twee voorbeelden in paragraaf 3.

Een ander risico van regionaal gevoerd beleid is dat er concurrentie optreedt met beleid in omliggende regio's als alle regio's hetzelfde nastreven. Bij clusterbeleid kan er bijvoorbeeld worden geïnvesteerd in programma's die afzonderlijk bijdragen aan de ontwikkeling van de regio, maar omdat elke regio hetzelfde nastreeft kan er overinvestering plaatsvinden. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat er in twee gemeenten of provincies twee bedrijfsterreinen voor groenewaterstofproductie worden ontwikkeld, waar één bedrijventerrein voor beide regio's had volstaan, waardoor deze – bij wijze van spreken – halfleeg blijven staan. Dit kan tot een verspilling van middelen leiden.

Om de negatieve gevolgen van beleid in de ene regio voor andere regio's en beleidsconcurrentie tussen regio's te voorkomen is beleidscoördinatie op een hoger beleidsniveau gewenst; de provincie als het om gemeenten gaat, en het Rijk als het om provincies gaat. Ook dit vraagt om keuzes van bestuurders in wat gewenst is, maar dan op bovenregionaal niveau (Weterings et al. 2022). Een

belangrijke vraag bij zo'n bovenregionaal streefbeeld is in welke mate regionale verschillen aanvaardbaar zijn. Het kan voorkomen dat de opbrengsten en kosten van bovenregionaal beleid ongelijk over de regio's verdeeld raken. Denk bijvoorbeeld aan de aardgasproblematiek waarbij het Noorden wel de nadelen ondervindt, maar slechts beperkt heeft geprofiteerd van de baten. Bovenregionale coördinatie vraagt dus om het regio-overstijgend afwegen van de verandering van het welzijn in de ene regio tegen de verandering in welzijn in andere delen van het land als gevolg van beleid. In economisch beleid is deze afweging bekend als de keuze tussen 'equity' (een gelijkere verdeling van de nationale welvaart over de regio's) en 'efficiency' (waar rendeert een investering het best). Door middelen niet per se in te zetten daar waar het hoogste rendement kan worden behaald, maar daar waar men de economische achterstand als probleem ervaart neemt men enig verlies van 'rendement' op de koop toe.

5 Tot slot

Het welzijn van inwoners in een regio hangt van veel meer af dan alleen hun inkomen. En veel van de verschillende aspecten die het welzijn beïnvloeden, hangen met elkaar samen. Daarnaast kan het welzijn in het 'hier en nu' niet los worden gezien van toekomstig welzijn in de regio en van het welzijn van mensen in andere regio's. Dit stelt beleidsmakers die het welzijn – en dus ook de sociaal-economische positie van inwoners – willen bevorderen voor een grote uitdaging.

In deze notitie hebben we laten zien hoe denken vanuit brede welvaart in (sociaal-economisch) beleid inzichtelijk maakt waar allemaal oog voor moet zijn bij het bevorderen van het welzijn. Tegelijkertijd maakt een bredewelvaartsperspectief ook duidelijk dat het onmogelijk is om alle aspecten van welzijn te bevorderen. Meer brede welvaart op het ene vlak betekent in sommige gevallen minder brede welvaart op andere vlakken. Brede welvaart bevorderen vraagt dan ook om politieke keuzes van bestuurders in wat zwaarder weegt.

Het expliciet maken van die keuzes en transparant communiceren over welke gevolgen een beleidsactie mag hebben op diverse andere terreinen is van belang voor beleid. Het vergroot de effectiviteit en legitimiteit van beleid. Voor beleidsmakers biedt het denken vanuit brede welvaart dan ook meer houvast en sturing, zowel bij het scherp krijgen van het doel van het door hen beoogde beleid als bij het nader uitwerken van de acties gericht op het realiseren van dat doel.

Naast duidelijkheid over de gewenste situatie, vraagt gericht (sociaal-economisch) beleid vanuit een bredewelvaartsperspectief om aanvullende informatie en overwegingen. Er is ook een scherpe analyse nodig van hoe het feitelijk gaat in de regio op de verschillende aspecten van brede welvaart en wat die uitkomsten veroorzaakt. Verschillen de feitelijke en gewenste situatie dan is mogelijk overheidsingrijpen nodig. Dit hangt wel af van of de (decentrale) overheid dat verschil kan beïnvloeden én of overheidsingrijpen ook gewenst is. Tot slot maakt het onderscheid tussen brede welvaart 'hier' en 'elders' ook inzichtelijk waar – op een hoger beleidsniveau – coördinatie tussen beleid in verschillende regio's noodzakelijk is om negatieve gevolgen van beleid in de ene regio voor andere regio's en beleidsconcurrentie te voorkomen.

Referenties

- Brakman, S., H. Garretsen & C. van Marrewijk (2020), *An Introduction to Geographical and Urban Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buitelaar, E. (2020), *Maximaal, gelijk, voldoende, vrij. Vier perspectieven op de rechtvaardige stad*. Haarlem/Den Haag: Trancity*valiz/PBL.
- Cartwright, N. (2009), *Will this policy work for you? Predicting effectiveness better: how philosophy helps*. Presidential Address PSA 2010. Londen: LSE.
- European Commission (2020), *A hydrogen strategy for a climate neutral Europe*, te raadplegen via https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_1296.
- Grit, R. (2022), *Wetenschap is geen Mening; klimaat, energie en stikstof uitgelegd*. Groningen/Utrecht: Noordhoff Uitgevers B.V.
- Horlings, E. & J-P Smits (2019), *Conceptueel kader voor een regionale monitor brede welvaart*. Den Haag: CBS Den Haag.
- Kline, P. & E. Moretti (2014), Local Economic Development, Agglomeration Economies, and the Big Push: 100 Years of Evidence from the Tennessee Valley Authority. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1): 275–331, <https://doi.org/10.1093/qje/qjt034>.
- Morgan, K. (2019), *Experimental governance and territorial development*. Background paper for an OECD/EC Workshop on 14 December 2018 within the workshop series “Broadening innovation policy: New insights for regions and cities”, Paris.
- Owens, R. III, E. Rossi-Hansberg & P.-D. Sarte (2020), Rethinking Detroit. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12 (2): 258-305.
- PBL (2015), *De verdeelde triomf. Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid - Ruimtelijke verkenningen 2016*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL/CBS (2022), *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Bureau voor de Statistiek. [Regionale bevolkingsprognose - PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#).
- PBL/SCP/CPB (2017), *Naar een Verkenning Brede Welvaart*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau.
- Ponds, R., G. Marlet & C. Woerkens (2015), *Trickle down in de stad*. Den Haag: Platform 31.
- Porter, M. (2000), Location, competition and economic development: local clusters in a global economy. *Economic Development Quarterly*, 14(1): 15-34.
- RLI (2021), *Waterstof: de ontbrekende schakel*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. Zie: [Waterstof: de ontbrekende schakel \(rli.nl\)](#)
- SCP, PBL & CPB (2022), *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek – Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus (2022)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau.
- Snellen, D. J. Bastiaanssen & M. 't Hoen (2021), *Brede welvaart en mobiliteit*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Stiglitz, J. E., A. Sen & J.-P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Parijs: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, in opdracht van de President van de Franse Republiek.

- Trendbureau Drenthe, Sociaal Planbureau Groningen en Fries Sociaal Planbureau (2023), *Werken en wonen in het noorden. Een analyse van brede welvaart en arbeidsmarkt in Drenthe, Fryslân en Groningen*. Groningen/Leeuwarden: Trendbureau Drenthe, Sociaal Planbureau Groningen en Fries Sociaal Planbureau.
- Thissen, M. & J. Content (2022), *Brede welvaart in Nederlandse gemeenten; een verkennende studie naar regio-specifieke waardering van aspecten van brede welvaart*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- WCED (1987), *Our common future. World Commission on Environment and Development*. New York: United Nations.
- Weterings, A., M. van der Staak, F. Daalhuizen, E. Evenhuis, M. Thissen & L. Verwoerd (2022), *Keuzes bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Weterings, A. & L. Verwoerd (2020), *Verkennen waar wat werkt*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.