

# VAN



# MEE R



KATJA NAGELKERKE, JOKS JANSSEN  
& CHRIS VAN KOPPEN (RED.)

# WAARDE

Brede welvaart in de beleidspraktijk



VAN MEER WAARDE



VAN MEER WAARDE

## Brede welvaart in de beleidspraktijk

KATJA NAGELKERKE, JOKS JANSSEN  
& CHRIS VAN KOPPEN (RED.)



## INHOUD

MARIJN MOLEMA, JOKS JANSSEN EN KATJA NAGELKERKE

Brede welvaart en het gelijk van de praktijk 7

MARIJE KOOISTRA EN RUBEN SMEETS

Anders kijken 27

INGE HOOIJEN, OMAR HABETS, JOL STOFFERS EN ERIK CANISIUS

Anders kiezen 43

SIRI PISTERS EN JESSE KAMSTRA

Anders werken 61

WOUTER MARCHAND, YMKO BRAAKSMA EN JOAS DE JONG

Anders leren 75

HANS MOMMAAS

Brede welvaart praktiseren 91

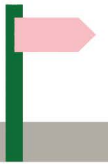
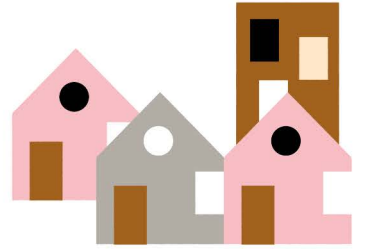
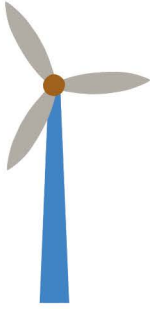
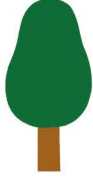
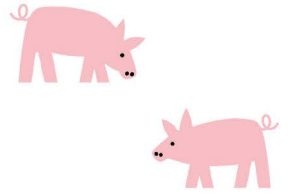
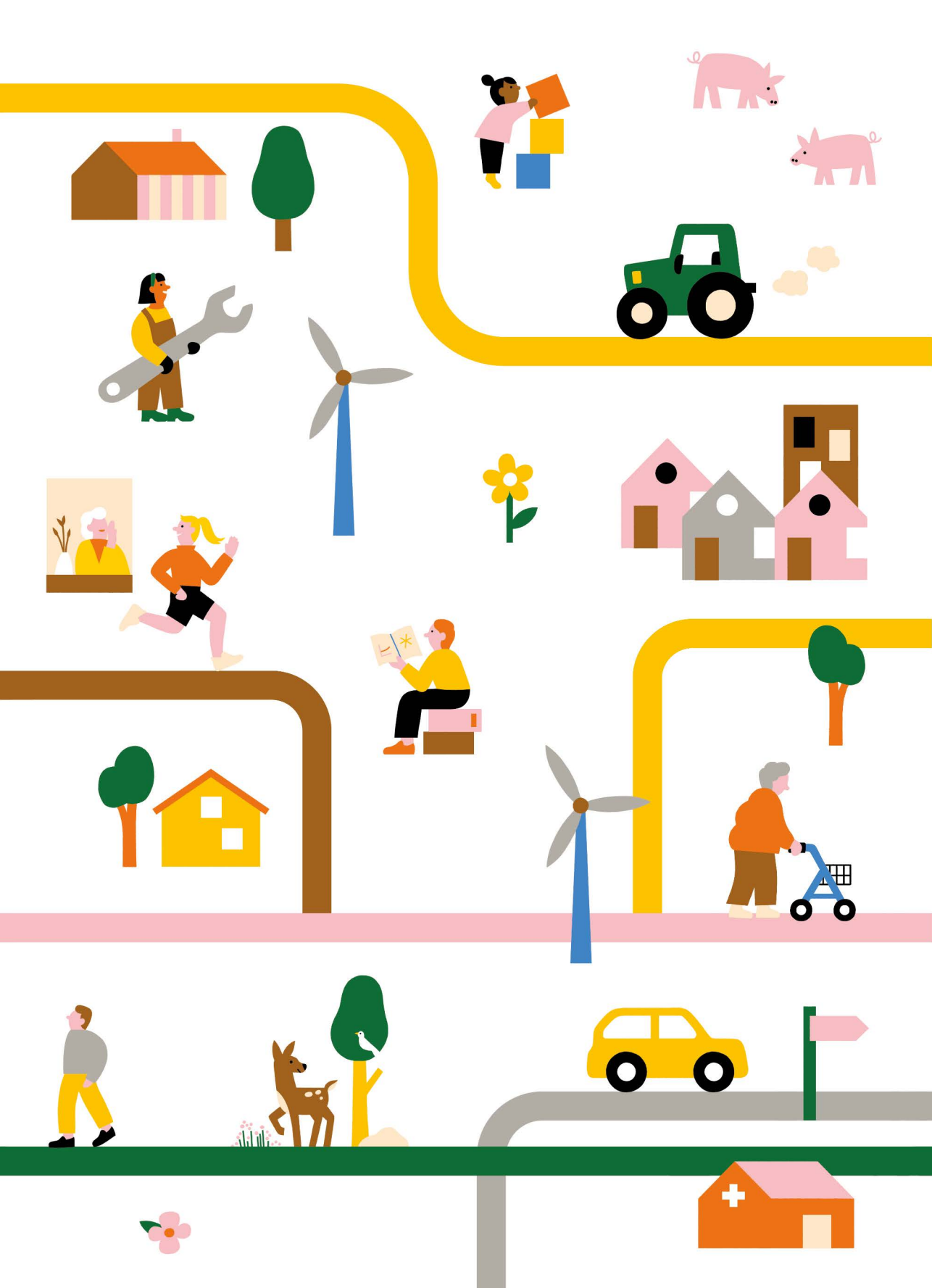
Gebruikte afkortingen 99

Geraadpleegde literatuur 100

Nationaal Netwerk Brede Welvaart 107

Communities of Practice 111

Toolbox 122



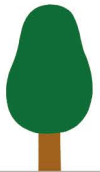


# Brede welvaart en het gelijk van de praktijk

*Brede welvaart verruimt de bestuurlijke en beleidsmatige blik voorbij het bruto binnenlands product: de kwaliteit van leven en leefomgeving van mensen staat centraal.*

*Het bevorderen van brede welvaart is niet alleen een nationale opgave, maar vraagt ook om regionaal beleid: juist op dat schaalniveau kan het verschil worden gemaakt.*

*De belofte van brede welvaart is drieledig: het bevordert samenhang in beleid, zorgt voor een langetermijnonoriëntatie en houdt zicht op wat bewoners van waarde vinden.*



**B**eleidsmakers zitten met hun handen in het haar. Een ziekenhuis ziet zich genoodzaakt de spoedeisende zorg en intensive care te concentreren op één locatie in de regio. De maatschappelijke effecten voor mensen in de regio zijn groot. En daarbij spelen ook emoties en gevoelens van achterstelling en achterstand een rol. Hoe krijg je die over het voetlicht? Hoe trek je de discussie breder dan een kwestie van efficiënte ziekenhuiszorg in tijden van oplopend personeelstekort?

*Consultants hebben de tekst voor een regionaal economisch beleidsprogramma geschreven, waarin diverse gemeenten samenwerken. Een belangrijk doel is het verhogen van het bruto binnenlands product van de regio. Maar als de uitvoering begint, wordt deze doelstelling als (te) knellend ervaren. De plannen beogen namelijk zoveel meer dan economische groei. Maar hoe verruim je de doelstellingen van een lopend beleidsprogramma voorbij het bbp?*

In beide vraagstukken heeft een ‘regionaal kennisbureau’ geholpen en bood het perspectief ‘brede welvaart’ uitkomst. In de hanteerbare definitie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is brede welvaart ‘alles wat het leven de moeite waard maakt’. En beide voorbeelden hintten er al op dat ons levensgeluk niet alleen door economische factoren wordt bepaald, zoals het meten van het bruto binnenlands product (bbp) dicteert. Gezondheid, veiligheid of welzijn: het is een willekeurige opsomming van zaken die ons leven de moeite waard kunnen maken. In het streven naar welvaart staat het welzijn van de mens en zijn leefomgeving centraal.

Rond de locatiekeuze van spoedeisende hulp en intensive care van het ziekenhuis ontwikkelde een regionaal kennisbureau een discussiewijzer voor de betrokken gemeenten. Wat betekent deze keuze voor werkgelegenheid, afstand tot zorg en onderwijs? En wat betekent het voor de toekomst van de regio? Per brede welvaartsthema – zoals wonen of milieu – werden argumenten voor en tegen onder woorden gebracht en bediscussieerd met betrokkenen in de regio. In het geval van het regionaal economisch beleidsprogramma werd een impactanalyse ontwikkeld, waarmee het programma kon worden doorgelicht en bijgestuurd met behulp van brede welvaart.

Deze voorbeelden laten zien dat vraagstukken in de regionale praktijk om een verbreed perspectief vragen én dat regionale kennisbureaus ondersteunend zijn in de beweging naar een meer systematische benadering van brede welvaart. Dat juist op regionaal niveau druk wordt gepionierd met brede welvaart, hoeft niet te verbazen. Zoals het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aangeeft is ‘wat de regio te bieden heeft aan bijvoorbeeld werk, scholen, woningen maar ook de kwaliteit van de leefomgeving, [immers] van groot belang voor de [brede] welvaart van mensen’. Sterker nog, de kwaliteit van leven in regio’s is een belangrijke voorwaarde voor hun ontwikkeling. Deze overweging is niet de enige die de zucht naar operationalisering van brede welvaart voortdrijft. Ook het feit dat de Rijksoverheid voor de realisatie van veel van haar (nationale) ambities naar ‘de’ regio kijkt, speelt een rol.

Of het nu gaat om de omslag naar een duurzaam energiesysteem, natuurherstel of woningbouw: in de regio moet de – daarmee samenhangende – ruimtelijke puzzel worden gelegd en de uitvoering ter hand worden genomen. En ook op andere beleidsthema’s, zoals arbeidsmarkt en zorg, ontpopt de regio zich ‘als knooppunt van nieuwe interacties, tussen uiteenlopende partijen: overheden, bedrijven, kennisinstellingen en burgers’. Het is op dit schaalniveau dat Rijk en regionale partners – gemeenten, provincies, woningcorporaties, enzovoorts – elkaar veelvuldig ontmoeten en proberen nationale doelen en besluiten in overeenstemming te brengen met regionale mogelijkheden en

agenda's. In de spanningsvolle verhouding tussen nationale uniformiteit en regionale eigenheid lijkt samenwerking de sleutel tot samenhangende besluitvorming. Dat roept de vraag op hoe samenwerkende partijen in de regio de brede welvaart kunnen versterken? Wat is daarvoor nodig?

Om de zoektocht naar antwoorden gezamenlijk op te pakken en het perspectief van brede welvaart hanteerbaar te maken, hebben zes regionale kennisbureaus en vier Rijksdepartementen in 2022 de krachten gebundeld in het Nationale Netwerk Brede Welvaart. Want een zoektocht is het. Weliswaar verschijnt er steeds meer theorie over hoe brede welvaart ons helpt bij integraal denken en doen. Maar zoals Mephisto al declameerde in Goethes *Faust*: 'Grijs, beste vriend, is alle theorie. En groen is de gouden boom van het leven.' Waarmee gezegd is dat theorie soms verbleekt in de modderige praktijk van alledag. De dagelijkse praktijk van beleidsmakers, bestuurders, adviseurs en procesbegeleiders is gekleurd en complex. Theorievorming rond brede welvaart is van belang, maar op zichzelf onvoldoende. Wil brede welvaart de bestaande bestuurlijke en beleidsmatige routines doorbreken, dan is meer nodig. Het vereist onder andere gedragsverandering, institutionele flexibiliteit en bestuurlijk lef.

Dit boek vormt een verzameling van de praktijklessen die pioniers uit de wereld van onderzoek en beleid rondom brede welvaart hebben opgedaan. Vandaar ook dat wij onze inleiding 'Het gelijk van de praktijk' hebben genoemd. We weten niet of 'brede welvaart' een blijver is. Zal het definitief doorbreken op de burelen van onze instituties? Zal het blijvend weerklinken in de zalen van ons democratische debat? Zal het tot echt andere besluiten en vormen van beleidsontwikkeling leiden? We kunnen leren van de eerste praktijkinzichten, maar het antwoord op deze vragen zal in hoge mate afhangen van de waarde die in de beleidspraktijk aan 'brede welvaart' wordt toegekend.

## EEN BREDER PERSPECTIEF OP ECONOMIE EN SAMENLEVING

Het collectief van auteurs dat aan deze bundel heeft gewerkt, is overtuigd van de (praktijk)waarde van brede welvaart. Met de omarming van het brede welvaartsbegrip sluiten we ons aan bij een actuele trend waarin gezocht wordt naar alternatieve modellen voor economie en samenleving ‘voorbij het bbp’. Tegen de achtergrond van de ontwrichtende gevolgen van klimaatverandering en groeiende sociale ongelijkheid, ontwikkelen wetenschappers en beleidsmakers wereldwijd nieuwe economische concepten en meetsystemen, die zich (meer) rekenschap geven van het welzijn van mensen en planetaire grenzen: groene groei, postgroei, donuteconomie, missiegedreven economie, enzovoorts. Brede welvaart voegt zich – als typisch Nederlandse respons op deze internationale discussie – in dit rijtje.

Hoewel de opkomst en populariteit van het brede welvaartsconcept (mede) bepaald wordt door de actuele discussie over de inrichting van een duurzamer en sociaal rechtvaardiger economie, kent ze tegelijkertijd diepe, historische wortels. Brede welvaart is in zekere zin nieuwe taal voor een al wat ouder verhaal. Een verhaal waarin welvaart breder wordt opgevat dan alleen materiële welvaart, het menselijk welzijn centraal staat en duurzaamheid een belangrijk richtsnoer vormt. Zo benadrukten Nederlandse economen als Jan Tinbergen, Pieter Hennipman en (later) Arnold Heertje in de naoorlogse periode al dat welvaart om meer gaat dan werk en inkomen. Zij bepleitten in diverse publicaties een ‘ruim’ welvaartsbegrip, waarin ook aandacht is voor niet kwantificeerbare behoeften die mensen nastreven. Zij keerden zich op grond van economisch-theoretische argumenten fel tegen van het begrenzen van welvaart tot alleen een monetaire – en dus financiële – calculatie.

Vanaf de jaren 1980 is hun welvaartseconomische positie krachtig ondersteund door het werk van de van oorsprong Indiase econoom en filosoof Amartya Sen. Samen met de Amerikaanse filosofe Martha Nussbaum ontwikkelde hij de *capabilities approach*, waarbij welvaart besloten ligt in het vermogen om al

datgene te doen, te hebben en te ontwikkelen wat voor een individu belangrijk is. Kenmerkend is de aandacht voor de gevarieerde wijze waarop mensen hun welvaart ervaren en ontwikkelen, en de balans tussen materiële en niet-materiële factoren die daarop van invloed zijn. Het is een benadering die ten grondslag ligt aan het *Human Development Report* dat de Verenigde Naties sinds 1990 jaarlijks uitgeeft, waarin de ontwikkeling van landen en regio's niet alleen wordt gemeten naar inkomen, maar ook naar de gezondheid en het onderwijs dat inwoners genieten.

Samen met Joseph Stiglitz en Jean Paul Fitoussi tekende Sen in 2008-2009 voor het rapport van de *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* dat de beperking van het bbp als ontwikkelingsindicator in kaart bracht en alternatieve indicatoren en meetmethoden bepleitte. In hun woorden was de tijd rijp 'for our measurement system to shift emphasis from monitoring economic production to measuring people's well-being... and well-being should be put in a context of sustainability.' Uit dit citaat blijkt dat naast de verbreding van het welvaartsbegrip, ook aandacht werd gevraagd voor het principe van duurzaamheid. Daarmee werd teruggegrepen op het invloedrijke rapport van de commissie Brundtland (1987), dat op haar beurt weer schatplichtig is aan *Grenzen aan de groei* (1972) van de Club van Rome. Economische behoeften in het hier en nu mogen geen invloed hebben op het vermogen van toekomstige generaties om in hun behoeften te kunnen voorzien, zo luidde de stellingname van Brundtland. Inmiddels kennen we zeventien duurzaamheidsdoelen (*Sustainable Development Goals* of SDG's) waaraan invulling wordt gegeven door alle (193) landen die lid zijn van de Verenigde Naties.

Er is een rechtstreekse lijn te trekken van de rapporten van de Club van Rome, de commissies Brundtland en Stiglitz, Sen en Fitoussi naar het ontstaan van het meten van brede welvaart door Europese rekenmeesters tijdens de *Conference of European Statisticians* (CES) in 2014. Dit is de basis waarop de statistici van het CBS in 2018 – in opdracht van de tijdelijke Tweede Kamercommissie Breed Welvaartsbegrip – de eerste editie van de 'Brede Welvaartsmonitor en SDG's' presenteerden met het inmiddels

bekende wiel met acht thematische punten. Welvaart wordt hierin gemeten op basis van materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid, milieu en welzijn. Al die thema's vallen uiteen in diverse indicatoren aan de hand waarvan de levenskwaliteit voor het desbetreffende thema gemeten wordt, niet alleen in het hier en nu, maar ook later en elders.

Naast een nationale monitor Brede Welvaart, heeft het CBS in opdracht van het Rijk ook een regionale monitor ontwikkeld die het – sinds 2020 – eveneens ieder jaar uitbrengt. Onder meer in het kader van de Regio Deals die het Rijk sinds 2018 met regio's sluit om de regionale brede welvaart te stimuleren, is immers inzicht gewenst in de brede welvaartsontwikkeling van (afzonderlijke) regio's. Door het belangrijke werk van het CBS en andere kennisinstellingen en organisaties, zoals de Universiteit Utrecht en RaboResearch, is er inmiddels sprake van een groeiende stroom aan monitoringsgegevens over alle aspecten van brede welvaart, nationaal én regionaal. Deze gegevens en data kunnen helpen om op basis van een breed palet aan informatie meer samenhangende keuzes te maken over de doelen en maatregelen van de overheid.

## DE STAP NAAR DE (REGIONALE) BELEIDSPRAKTIJK

Monitoring vormt de noodzakelijke achteruitkijkspiegel voor beleid. Zo kijkt de door het CBS ontwikkelde brede welvaartsmonitor gedetailleerd terug op de feitelijke ontwikkelingen in ons land en in de diverse regio's, maar zonder koppeling aan beleidsdoelen. Ze geeft primair zicht op de ontwikkeling van brede welvaart in het heden en verleden. Daarmee is de monitor terugkijkend, beschrijvend en 'beleidsarm' van aard. Dat is waardevol en noodzakelijk, maar het is ook belangrijk om vooruit te (kunnen) kijken, en brede welvaart te benutten als richtsnoer voor beleid. Het beleidsarm monitoren van brede welvaart is één, een tweede is om het – meer op toekomstgerichte – proces van beleidsontwikkeling te beïnvloeden. Kun je (be)sturen op brede welvaart? Hoe vertaal je objectieve indicatoren in beleidsmatige 'generatoren'?

voor brede welvaart? Hoe maak je de beweging van denken naar doen, van statica naar dynamica?

Als we het concept van brede welvaart niet willen beperken tot alleen een kwestie van monitoring en informatievoorziening, dan is ook een handelingsperspectief voor de beleidspraktijk vereist. Een perspectief dat vooruit kijkt, zich verbindt aan de grote, maatschappelijke opgaven (in de regio) en 'beleidsrijk' van aard is. Een perspectief dat koppelingen, samenhangen en mogelijke afruilen tussen de verschillende thema's van brede welvaart, die complex zijn en veelal met de nodige vertragingen gepaard gaan, in beeld brengt en hanteerbaar maakt. Dat vereist nieuwe beleidstheorieën en nieuwe beleidsarrangementen die meer aansluiten bij de holistische benadering van brede welvaart. De behoefte hieraan is de drijvende kracht achter de totstandkoming van het Nationaal Netwerk Brede Welvaart. Dit netwerk poogt nationale en regionale kennisbureaus en overheden met elkaar te verbinden, zodat ze bij de ontwikkeling van brede welvaartsbeleid van elkaar kunnen leren en elkaar kunnen inspireren. Het gaat erom samen te ontdekken wat werkt én wat niet.

De spannende zoektocht naar handelingsperspectief is wat de betrokken organisaties in het netwerk met elkaar delen. Het lichte netwerkverband zorgt via *Communities of Practice* en open bijeenkomsten voor de noodzakelijke 'kortsluiting' van kennis over toepassing van het brede welvaartspectief. Dat gebeurt enerzijds 'verticaal', tussen de landelijke planbureaus (CPB, PBL en SCP) en de regionale kennisbureaus, en anderzijds 'horizontaal', tussen de uiteenlopende regio's waar gewerkt wordt aan operationalisering van dit perspectief. Door zowel verticaal (tussen regio en Rijk) als horizontaal (tussen regio's) organisaties met elkaar in contact te brengen, kunnen kennis en kunde worden gebundeld en kan gezamenlijk gewerkt worden aan totstandkoming van een handelingsperspectief.

Via het netwerk kunnen betrokken beleidsonderzoekers en beleidsmakers uit de diverse regio's van elkaar leren, bijvoorbeeld als het gaat om de ontwikkeling en toepassing van stappenplannen, afwegingskaders en impactanalyses voor brede welvaart. Datzelfde geldt voor de beleidsonderzoekers van de



nationale planbureaus en regionale kennisbureaus. Zo werken de landelijke planbureaus, voortbouwend op de monitoring van het CBS, aan een programma gericht op verankering van het brede welvaartsperspectief in de begrotingssystematiek van de Rijksoverheid. Hoewel de bestuurlijke organisatie van de regio een andere is dan die van Kabinet en Kamer, kunnen de regionale kennisbureaus daar wel van leren. Vanwege hun conceptuele denkracht zijn de planbureaus sowieso voedend aan de regio, terwijl – omgekeerd – zij zich weer laten inspireren door regionale vragen en praktijkvoorbeelden.

### DE BELOFTE VAN BREDE WELVAART

In het Nationaal Netwerk krijgt de zoektocht naar beleid dat de kwaliteit van leven van mensen verbetert vorm, waarbij het accent ligt op de decentrale beleidspraktijk: in de regio moet het gaan gebeuren. De ervaringen in en van regio's en uiteenlopende vormen van regionaal beleid – van arbeidsmarkt tot zorg, wonen en natuurontwikkeling – scheppen zo de basis van het netwerk. Daarmee jagen de deelnemers in zekere zin een belofte na. Op een van de bijeenkomsten van het netwerk typeerde Bernard ter Haar, lid van het Programmaberaad, die belofte treffend als drievoudig. Brede welvaart kan allereerst gebruikt worden om meer samenhang te organiseren in regionaal beleid. Het kan bovendien zorgen voor een langetermijnnoriëntatie. En brede welvaart kan ook leiden tot een meer democratisch geladen beleid, wanneer dit beleid aansluit op de mensen waar het om gaat.

Dat klinkt fraai, maar wat bedoelen we exact met deze drievoudigheid? Om met de eerste belofte te beginnen: als conceptueel hulpmiddel kan brede welvaart integrerend werken. Op het decentrale niveau komen – zoals gezegd – veel maatschappelijke opgaven samen, die elkaar ook beïnvloeden en met elkaar samenhangen. Neem een gebied in de Noord-Hollandse of de Friese veenweiden. Hier speelt de problematiek van bodemdaling, emissies van broeikasgassen, mineralen en druk op biodiversiteit. Het betekent dat recht moet worden gedaan aan agrarische ondernemers

én aan recreatieve ondernemers, aan het klimaat én de natuur, aan perspectief voor boeren én aan de leefbaarheid van het platteland, én aan de ... Deze veelheid aan opgaven en perspectieven kan al snel tot verwarring leiden, of – in tijden van schaarste – tot een moeizaam ‘gevecht’ om ruimte, menskracht en energie.

Meer dan ooit is behoefte aan een kader om al die invalshoeken in hun onderlinge samenhang in beeld te brengen. Brede welvaart – met zijn thema’s en dimensies – biedt dat kader. Het is een raamwerk waarin meerdere perspectieven op een regionaal vraagstuk zichtbaar en bespreekbaar worden. Daarmee vormt het een belangrijk middel dat ons laat navigeren in een complexe beleidspraktijk, waarin vraagstukken vaak onderling verbonden zijn. Ons denken en doen werd ooit geleid door sectorale kaders. Deze kaders passen bij een eendimensionale, rechtlijnige aanpak die ons tegenwoordig niet meer verder helpt. Vaak moeten we in de regio de oplossingen zoeken door het combineren van perspectieven, of het doelbewust afwegen en kiezen daartussen. Denk aan de combinatie van natuurontwikkeling en extensieve landbouw, of het aanwijzen van voor woningbouw ongeschikte gebieden in verband met toenemende overstromingsrisico’s.

Het feit dat brede welvaart niet alleen gaat om het hier en nu, maar ook – via de dimensie ‘later’ – de toekomst agendeert, biedt – ten tweede – bovendien een kans om verder te kijken dan onze kortetermijnbeleidsfocus, gekoppeld als deze is aan vrij kortadige, politiek-bestuurlijke cycli. Met brede welvaart als hulpmiddel worden regio’s gedwongen om de actuele beleidskeuzes te plaatsen in een langetermijnperspectief. Gaat onze brede welvaart hier en nu niet ten koste van generaties later? Teren we niet te veel in op ons natuurlijk kapitaal? Houden we wel voldoende rekening met de gevolgen van toenemende weersextremen? Hoe verduurzamen we onze economie en energievoorziening zo dat landschap en natuur er niet onder lijden? Het gaat hier, in termen van de bekende filosoof Roman Krznaric, om de beleidsmatige operationalisering van ‘goed voorouderschap’.

Maar al te vaak zijn in het streven naar economische ontwikkeling natuur, milieu en landschap kind van de regionale rekening gebleken. Datzelfde geldt voor de verdeling van kan-

sen tussen mensen in de regio. Hoe zit het met afstand tussen kansrijk en kansarm? Heeft straks iedereen evenveel zicht op een baan en daarmee op bestaanszekerheid? Hoe zijn de lusten en lasten van economische ontwikkeling verdeeld? Deze vragen mogen vandaag de dag vanzelfsprekend lijken, maar in de afgelopen decennia heeft beleid voor regionale ontwikkeling de kwestie van kansengelijkheid en duurzaamheid stelselmatig vermeden. De focus lag in de meeste gevallen op het stimuleren van bbp-groei en daarmee op het groter maken van de economische koek. Of iedereen daar in gelijke mate van profiteerde en of de draagkracht van natuurlijke systemen werd overschreden, deed er niet of nauwelijks toe.

Ten derde en tot slot schuilt de aantrekkingskracht van brede welvaart in de verbinding met de leefwereld van inwoners: hun welzijn staat immers voorop. Als brede welvaart gaat over alles wat mensen van waarde vinden, dan is het logisch de mens – in al zijn diversiteit – centraal te stellen in beleidsontwikkeling. Hoe logisch dat ook klinkt, gebruikelijk is dat (nog) niet. Beleid voor een veelheid van regionale opgaven wordt vaak opgesteld met de beste bedoelingen, maar zonder een expliciet perspectief op wat mensen beweegt, wat het van mensen vraagt en welke mogelijkheden zij hebben. Technocratie ligt voortdurend op de loer, waarbij eenzijdige – op zichzelf nastrevenswaardige – beleidsdoelen op de leefomgeving worden geprojecteerd. Met alle maatschappelijke weerstand van dien.

Het is een veelgehoorde klacht dat beleidsmakers onvoldoende rekening houden met de menselijke maat. Veel vormen van beleid gaan uit van onrealistische mensbeelden en geven zich nauwelijks rekenschap van gedragsfactoren. Zo overschatten ze bijvoorbeeld het ‘doenvermogen’ van mensen. Met als gevolg dat in de uitvoering van beleid de afstand tussen kansarm en kansrijk wordt vergroot in plaats van overbrugd. Het is daarom van belang inzicht te krijgen in het welzijn van mensen, wat ze van waarde vinden, en in de keuzes die ze daadwerkelijk maken om hun leven de moeite waard te maken. Dat inzicht helpt tevens om beter grip te krijgen op de eigenheid van regio’s. Met als doel beter recht te kunnen doen aan de perspectieven van alle bewoners.

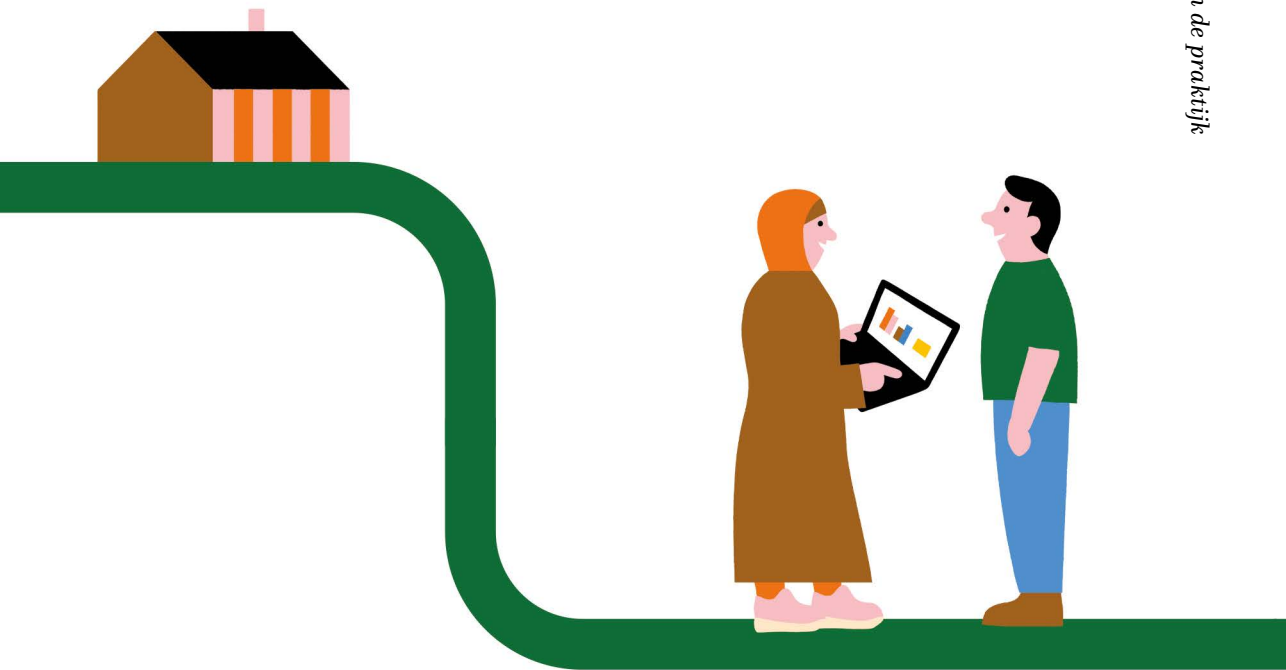
## NATIONAAL NETWERK BREDE WELVAART

Door een lucht van twintig tinten grijs breekt een waterig zonnetje door als zo'n 35 vertegenwoordigers van regionale kennisbureaus elkaar treffen aan de kust van Vlissingen. In het voorjaar van 2022 vindt hier de eerste bijeenkomst plaats van wat later het 'Nationaal Netwerk Brede Welvaart' wordt gedoopt. Een initiatief van zes samenwerkende regionale kennisbureaus – Het PON & Telos, Planbureau Fryslân, Sociaal Planbureau Groningen, Trendbureau Drenthe, NEIMED en Kenniscentrum Zeeuwse samenleving – waar al snel vier Rijksdepartementen bij aanhaken, namelijk Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Infrastructuur en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken. Doel van het netwerk is om samen – als regio en Rijk – sneller te leren hoe 'brede welvaart' met (onder meer) stappenplannen, afweegkaders en impactanalyses vertaald kan worden naar de decentrale beleidspraktijk. Twee maanden later volgt nog een bijeenkomst in Groningen. Hier wordt de basis gelegd voor vijf *Communities of Practice*, elk met een eigen thematische insteek (zie blz. 111-121).

Ongeveer zeventig deelnemers verdeeld over vijf groepen treffen elkaar in deze *communities*. Elke *community* heeft een coördinator, afkomstig van een regionaal kennisbureau, die de groep meerdere keren bijeen haalt in de kalenderjaren 2023 en 2024. De groepen zijn breed samengesteld uit kennisprofessionals en beleidsmakers van gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden, provincies en het Rijk. Zij wisselen ervaringen over concrete casussen uit en rapen inzichten uit de praktijk bijeen, van gebiedsgerichte samenwerking voor landbouw en natuur tot integrale besluitvorming over de (eventuele) komst van de Lelylijn. De overkoepelende leervraag luidt: wat werkt wel en wat werkt niet als we 'brede welvaart' willen gebruiken als een leidend beleidsconcept voor lokale en regionale ontwikkeling?

Het kennis- en leerprogramma wordt ondersteund door een Programmaberaad (onder leiding van prof. dr. Hans Mommaas), dat een brugfunctie vervult tussen onderzoek en bestuur. Zij

hebben incidenteel overleg met de CoP-coördinatoren over hun bevindingen. De (decentrale) CoP-bijeenkomsten worden bovendien afgewisseld met centrale bijeenkomsten waar de meeste deelnemers aan het netwerk elkaar treffen, kennis uitwisselen en zich laten inspireren experts van nationale planbureaus (CPB, PBL en SCP) en andere kennisinstellingen en adviesraden. Zo volgen op Vlissingen en Groningen tweedaagse conferenties in Tilburg/Den Bosch, Leeuwarden en Maastricht. Als sluitstuk van het kennis- en leerprogramma volgt een bijeenkomst in Den Haag. Hier zal *Van meer waarde. Brede welvaart in de beleidspraktijk* gepresenteerd worden. Het boek geeft hopelijk voeding aan verdere Rijks-regionale samenwerking.



Brede welvaart gaat dus niet alleen over het breed verkennen van de opgave maar ook om het bepalen wat voor wie en wanneer van waarde is. Kijken door een brede welvaartsbril helpt ons (zoveel als mogelijk) weg te blijven van al te technocratische werkwijzen. Sterker nog, brede welvaart impliceert een meer waardengedreven vorm van beleidsontwikkeling. Zodat naast het bbp minder goed meetbare belangen en waarden zoals scholing, sociale samenhang en landschap meewegen in regionale beleids- en besluitvorming.

### STRUCTUUR EN OPBOUW VAN HET BOEK

Willen we de belofte van brede welvaart waarmaken, dan is actie op meerdere fronten vereist, in alle fasen van het (regionaal) beleidsproces. Om deze actie te structureren volgt de indeling van deze bundel daarom de verschillende beleidsfasen, van beleidsvoorbereiding en ontwikkeling tot evaluatie en monitoring. Per stap in de beleidscyclus wordt inzichtelijk gemaakt wat sturen op brede welvaart in de decentrale beleidspraktijk betekent: welke aspecten dienen aan bod te komen? Tegelijkertijd hebben we gepoogd een vernieuwend perspectief toe te voegen. Daarom begint ieder hoofdstuk met het woord ‘Anders’: ‘Anders kijken’, ‘Anders kiezen’, ‘Anders Werken’ en ‘Anders leren’.

Met deze structuur en bijpassende opbouw van het boek benadrukken we niet alleen dat het toepassen van brede welvaart om nieuwe manieren van denken en doen vraagt, maar ook dat de beleidsmatige uitkomsten die het gevolg zijn van brede welvaartsbeleid tot afwijkende resultaten of uitkomsten moeten leiden. Althans, afwijkend ten opzichte van een beleidspraktijk waarin de eendimensionale focus op economische groei, groei van het bruto binnenlands product, de boventoon voert. Alleen dan heeft wat ons betreft de toepassing van brede welvaart zin. Anders gezegd: brede welvaart moet niet verworden tot een duizenddingendoekje of conceptuele schaamlap om te kunnen blijven doen wat we toch altijd al deden (en daarmee te krijgen wat we altijd kregen).



### ANDERS KIJKEN



### ANDERS KIEZEN



### ANDERS WERKEN



- Brede blik
- Actueel beeld
- Verwachte ontwikkelingen
- Weten wat mensen bezighoudt

- Prioriteiten: wie bepaalt?
- Wensbeeld en streefwaarden
- Oog voor afruil en synergiën
- Oog voor groepen en gebieden
- (Her)verdeling van lusten en lasten

- Goed beeld van impact
- Regio-specifiek
- Meerjarig perspectief
- Verantwoordelijkheden bepalen
- Voorbij gevestigde belangen en structuren

- Rollen (Rijk, regio)
- Experimenteer ruimte
- Financiële schotten doorbreken
- Voorbij sectorale silo's
- Quadruple Helix



Deze figuur is ontwikkeld door Luc Verschuren (HZ Kenniscentrum Zeeuwse Samenleving), een van de coördinatoren van de Communities of Practice van het Nationaal Netwerk. Ze bouwt voort op eerder werk van onder meer het Planbureau voor de Leefomgeving en Het PON & Telos.

Het eerste hoofdstuk, 'Anders kijken', gaat over het voorstadium van beleidskeuzes: de agendering en beleidsvoorbereiding. Hier maakt brede welvaart haar intrede door regionale opgaven breed te beschouwen. Het gaat om het agenderen en in kaart brengen van problemen, oplossingen en argumenten voor en tegen regionale ontwikkeling. Niet alleen voor de huidige inwoners en betrokkenen in een regio, maar ook voor stemloze partijen zoals de natuur, toekomstige generaties en inwoners van andere gebieden. Neem het voorbeeld van de stikstofcrisis. De voorgenomen maatregelen voor landbouw en natuurherstel gaan immers niet alleen om zogenoemde Kritische Depositiewaarden, maar raken ook aan het toekomstperspectief van agrariërs, aan leefbaarheid, aan gezondheid en welzijn en aan het woongenot. Gevolgen van beleid kunnen op deze thema's inzichtelijk worden gemaakt, zodat de discussie over de ontwikkeling van het landelijk gebied breed gevoerd kan worden. Hier en bij de voorbeelden in het hoofdstuk 'Anders kijken' gaat het om de verbreding van ons perspectief, van één- naar meerdimensionaal.

In het stadium van voorbereiden en vormen van beleid kan brede welvaart helpen bij het onderbouwen van politieke en beleidsmatige keuzes. Bijvoorbeeld door thema's te combineren of juist bewust het ene thema boven het andere te verkiezen, en dit ook uit te leggen. Dit is het onderwerp van het tweede hoofdstuk, 'Anders kiezen'. In dit hoofdstuk gaat het over het belang van afwegingskaders om de brede welvaartseffecten of gevolgen van beleid in beeld te brengen en tot keuzes te komen. Door dergelijke instrumenten voor afweging te ontwikkelen, kunnen politici in een betere positie gebracht worden om bewust te zoeken naar synergie of – wanneer win-win oplossingen niet mogelijk zijn – juist te kiezen tussen uiteenlopende brede welvaartsthema's en daarmee verbonden waarden. Hier wordt de beweging van het beleidsarm naar beleidsrijk maken van brede welvaart ingezet.

Het derde hoofdstuk, 'Anders werken', benadrukt dat brede welvaart geen trucje is dat met een paar hulpstukken uitgevoerd kan worden. Anders kijken en kiezen raakt aan de fundamente van ons openbare bestuur en vereist institutionele innovatie. Niets minder dan de cultuur van overheidsorganisaties, en de



daaruit voortvloeiende (sectorale) structuren met daaraan verbonden manieren van werken en financieren, dienen in beweging gebracht te worden. Ook tijdens de aanpak van opgaven en uitvoering van beleid vraagt brede welvaart dus om een andere praktijk. Er zijn voorbeelden van gemeenten en regio's die hieraan werken en invulling proberen te geven aan bredere waarden en afwegingen om deze ook tot uitdrukking te laten komen in beleids- en begrotingscycli. Toch zijn overheden nog nergens in Nederland volledig ingesteld op het denken en doen in termen van brede welvaart. Dit maakt 'leren door te doen' een nog urgenter devies.

Het vierde hoofdstuk, 'Anders leren', gaat hierop in. In de fase van beleidsevaluatie kan brede welvaart samenhang brengen in een keur aan lokale en regionale ambities en interventies. Neem een programma waarin gemeenten samenwerken, zoals aan het begin van deze inleiding genoemd. Evalueren op enkelvoudige, economische effecten alleen bleek te beperkt. Sociale en ruimtelijke aspecten van voorgenomen plannen moesten ook meegewogen worden. Dat vereiste een aangepast monitoring- en beleidsinstrumentarium op basis van een passende beleidstheorie. Dit laat zien hoe reflectie helpt om stapjes vooruit te zetten door te leren en op basis daarvan bij te sturen. Stapjes richting een overheid die meer integraal, lange termijn georiënteerd en mensgericht te werk gaat. Dat lukt overigens alleen als leren en evalueren gericht is op organisatorische groei en minder op afrekenbare prestatie indicatoren.

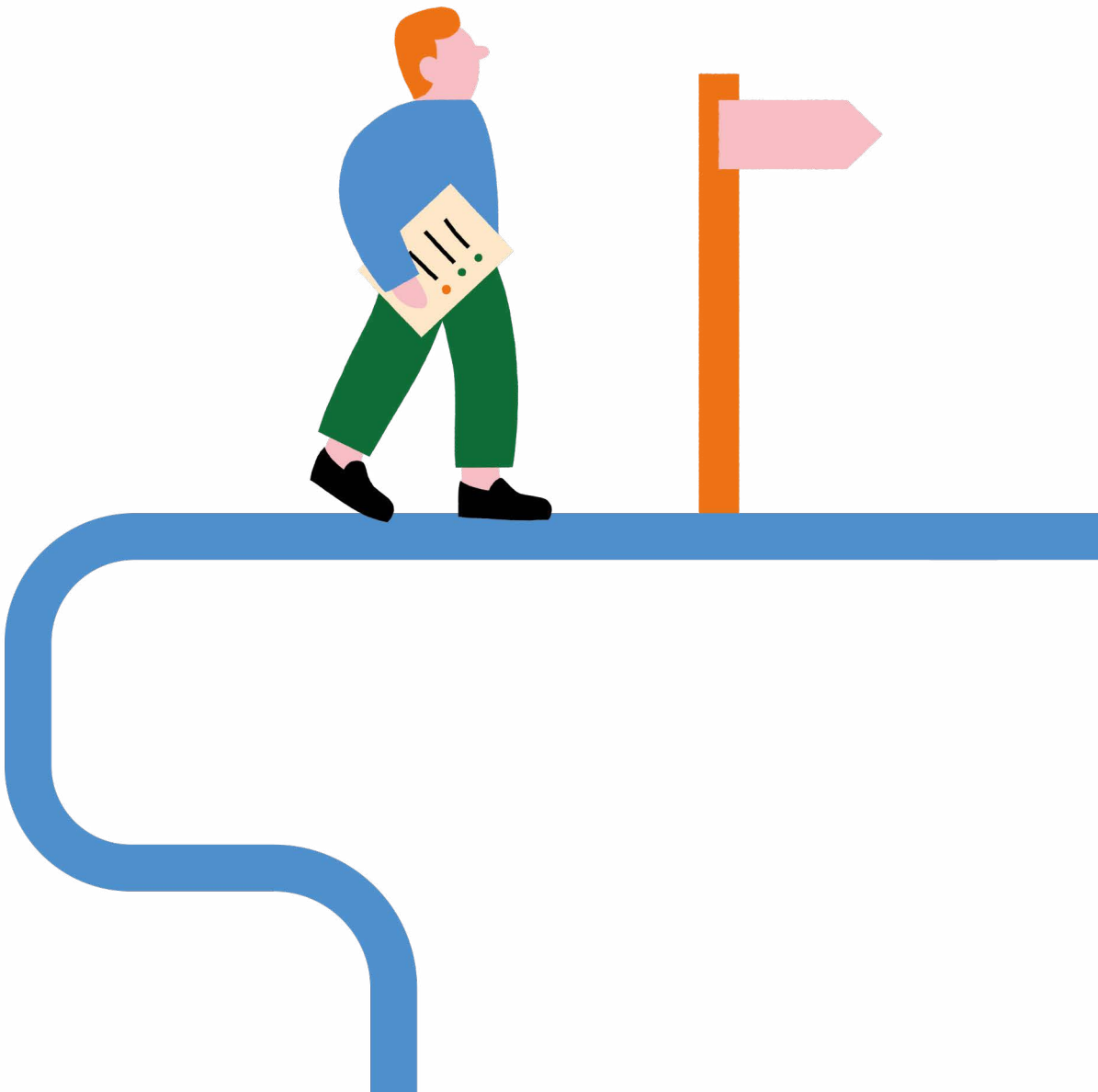
In de epiloog wordt – tot slot – stilgestaan bij de oogst van alle hoofdstukken: wat leert het beleidsmatig pionieren met het perspectief van brede welvaart ons? Hoe verankeren we dat perspectief in de decentrale bestuurlijke praktijk? Wat is daarvoor nodig? Beantwoording van deze vragen is niet gemakkelijk. Duidelijk is dat brede welvaart dwingt tot conceptuele lenigheid: er moet geschakeld worden tussen sociale, ecologische en economische waarden, doelen en belangen, evenals tussen kennis, beleid, politiek en samenleving, tussen nationale sectoren en regionale agenda's, en tussen uiteenlopende bestuurlijke schalen. Het is in dit verband niet óf Rijk óf regio, maar én-én. Willen we een

succes maken van brede welvaart, dan is verdergaande Rijks-regionale samenwerking en een daarbij passend, nieuw kennisprogramma noodzakelijk. We zijn nog niet klaar!

## LESSEN EN STELLINGEN

Ieder hoofdstuk bevat reflecties en lessen, mede opgedaan uit de praktijk van de *Communities of Practice* en de conferenties van het Nationaal Netwerk Brede Welvaart. De belangrijkste lessen zijn als stellingname opgenomen in de hoofdstukken, waarmee ze het actiegerichte karakter van dit boek onderstrepen. Alle stellingen tezamen vormen een soort samenvattende synthese van die praktijklessen uit een bloeiende gemeenschap van kennis-professionals en beleidsmakers. Ze vormen een rijgdraad door het boek en helpen de beleidsmakers die voor het eerst met brede welvaart aan de slag willen hopelijk om snel te snappen waar het om gaat.

Bij de start van ons netwerk waren de verwachtingen hoog gespannen. Zo'n drie jaar later kijken we tevreden terug, maar zijn we ons er ook van bewust dat dit boek nog niet op alle punten het gelijk van de praktijk kan aantonen. Daarvoor is de beweging naar een brede benadering van welvaart nog te pril. We zijn de voorzichtige oriëntatiefase weliswaar voorbij, maar zijn in de praktijk nog volop bezig met vallen, opstaan en (weer) doorgaan. De bij het netwerk betrokken partners nemen de hier gestelde lessen dan ook zelf ter harte. Ze vormen een kompas voor verder onderzoek en praktijkondersteuning in de afzonderlijke regio's en tussen de samenwerkende overheden en kennisbureaus.



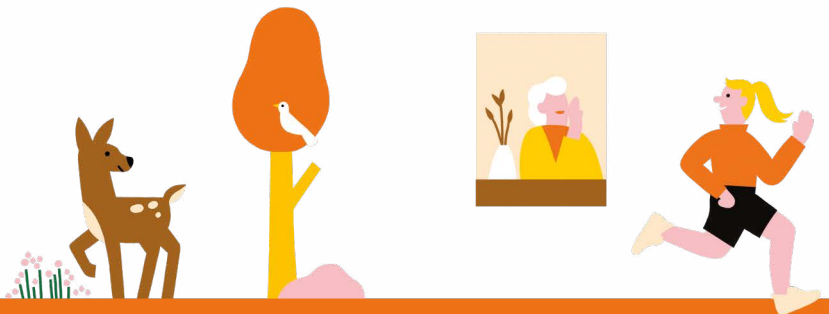


# Anders kijken

*Ecologisch verantwoord, sociaal verbonden en economisch vitaal: geef met streefwaarden en ambities (samen) richting aan wat je met brede welvaart wilt bereiken*

*Brede welvaart is geen kwestie van alleen tellen, maar ook van vertellen: monitoren vormt de basis voor een goed gesprek over lokale en regionale kansen en kwetsbaarheden*

*De toekomst laat zich niet kennen, wel verkennen: verbeeld de gewenste regionale brede welvaart met scenario's en voed zo het gesprek over 'later' en 'elders'.*



**D**ecennialang heeft Nederland door de bril van het bruto binnenlands product (bbp) naar de ontwikkeling van steden en regio's gekeken. Het bbp was de graadmeter van succes. De maatschappelijke opgaven van vandaag, zoals de tekorten aan woningen, natuurkwaliteit en arbeidskracht, kunnen echter niet worden afgemeten aan deze (te) smalle welvaartsindicator. Er is noodzaak om *anders* en breder te kijken. Het begrip 'brede welvaart' helpt daarbij. Het helpt maatschappelijke vraagstukken breed te beschouwen met aandacht voor de (ervaren) kwaliteit van leven en leefomgeving. En dat niet alleen. Ook dwingt het om met een vernieuwende blik te bepalen hoe welvaart wordt gemeten en beoordeeld, hoe we keuzes maken, samenwerken en tussentijds leren over dit 'anders doen'.

In beleidstermen heeft het brede welvaartspectief in eerste instantie een agenderende functie: wat is de huidige en verwachte brede welvaart van een gebied of regio? In veel gevallen start anders kijken vanuit brede welvaart daarom met het verkrijgen van een breder beeld van de huidige situatie. Anders kijken betekent erkennen dat de diversiteit van uitdagingen en kansen in een regio niet te vangen is in één enkel getal. Het meerdimensionale karakter van brede welvaart vraagt altijd om verschillende thema's te combineren tot één beeld.

Brede welvaart betekent ook dat we niet alleen anders moeten kijken naar het hier en nu, maar ook naar 'later' en 'elders'. In feite gaat het over het in kaart brengen van de afwegingen die de maatschappij moet maken: afwegingen tussen nu en de toekomst, maar ook tussen hier en elders. Regio's kunnen bedoeld of onbedoeld brede welvaartseffecten afwentelen op andere regio's, het

‘elders’. Dit kan gaan over andere landen, maar ook, dichter bij huis, over een buurgemeente, een provincie, of zelfs een andere wijk. Hoewel brede welvaart ‘elders’ vaak nog onderbelicht blijft, is het in de regionale beleidspraktijk zeer relevant. Anders kijken legt de basis voor het beeld van brede welvaart, waarop keuzes voor gewenste en ongewenste afwentelingen worden beoordeeld.

## HET BELANG VAN MONITORING

Brede welvaart is een begrip waar vrijwel iedereen mee uit de voeten kan. Daardoor kan het lijken alsof brede welvaart een vrijblijvend concept is dat naar eigen inzicht ingevuld kan worden. De werkelijkheid stelt echter grenzen aan ons bestaan. Brede welvaart is als het ware een zoektocht naar bandbreedtes: wat is het sociaal minimum, wat is de economische basis en het ecologisch plafond van een stad of regio? Naast wetenschappelijke en maatschappelijke normen waar brede welvaart aan moet voldoen, zijn er ook tal van wettelijke normeringen waarbinnen brede welvaart moet opereren. Zoals wettelijke uitersten op het gebied van waterkwaliteit of geluidsoverlast. In die zin is brede welvaart dus geen vrijblijvend paradigma waar naar geloven uit ‘geshopt’ kan worden. Brede welvaart is niet alleen een *feel good* begrip. Of zoals SER-voorzitter Kim Putters zegt: ‘Brede welvaart is geen duizenddingendoekje.’ Juist door streefwaarden en ambities aan brede welvaart te verbinden, wordt vorm gegeven aan wat er gezamenlijk bereikt dient te worden.

Naast het bevorderen van brede welvaart als geheel speelt er nadrukkelijk een prangend verdelingsvraagstuk, zowel ten aanzien van plekken als van groepen mensen. Het moet niet *overall* goed gaan, maar *overal!* Daarvoor is het belangrijk om voorbij het gemiddelde te kijken. Zowel binnen als tussen gebieden en groepen mensen zijn verschillen waarneembaar in kwaliteit van leven en leefomgeving. Daarom geldt voor de duiding van de verschillende thema’s en indicatoren hetzelfde als voor regionale ambities: ze vereisen meer dan een *one-size-fits-all*-aanpak.

Sinds het Stiglitz-Sen-Fitoussi rapport – benoemd in de inleiding van dit boek – is er toenemende aandacht voor alternatieve meetinstrumenten, die een completer beeld geven van de werkelijke kwaliteit van leven. In 2011 lanceerde de OESO een raamwerk van thema's om brede welvaart te meten onder de noemer *Better Life Initiative*. Het OESO-raamwerk ligt ten grondslag aan veel hedendaagse landelijk dekkende brede welvaart monitors in Nederland. Denk bijvoorbeeld aan de monitor van het CBS (Regionale Monitor Brede Welvaart), Rabobank/Universiteit Utrecht (Brede Welvaartsindicator) en Het PON & Telos (Regio-kompas Brede Welvaart).

Daarnaast worden in verschillende regio's in Nederland regionale monitors gemaakt met aanvullende regionaal relevante indicatoren, inwonersperspectieven en duiding. Deze monitors ondersteunen regionale politici, bestuurders en beleidsmakers bij het bepalen van regionale prioriteiten en het maken van keuzes. Voorbeelden hiervan zijn de *Monitor Brede Welvaart Groningen* van Sociaal Planbureau Groningen, de *Monitor Brede Welvaart Drenthe* van Trendbureau Drenthe en diverse Friese regionale monitors van Planbureau Fryslân.

In deze monitors worden vaak objectieve indicatoren gecombineerd met subjectieve indicatoren over de beleving van inwoners. Objectieve indicatoren geven soms een ander beeld dan de ervaringen van inwoners. Binnen de subthema's van brede welvaart is het belangrijk om aandacht te besteden aan die verschillen. Zo blijkt in het landelijk gebied objectief gezien bijvoorbeeld dat de bereikbaarheid flink achterblijft bij die in het stedelijk gebied. Terwijl de ervaren bereikbaarheid een ander beeld laat zien. Een groot deel van de plattelandsbewoners, voornamelijk zij die in bezit zijn van een auto, is juist erg tevreden. Hoewel de afstanden misschien wat groter zijn, staan ze ook minder vaak in de file en zoeken ze gemiddeld minder lang naar een parkeerplek dan veel stadsbewoners. Plattelandsbewoners zónder auto zijn juist wel een stuk minder tevreden over de bereikbaarheid. Zo geeft de beleving van inwoners dus veel aanvullende informatie die onderbelicht blijft als er alleen wordt uitgegaan van objectieve indicatoren en gemiddelden. Brede



welvaart is dus geen kwestie van alleen maar tellen, maar ook van vertellen.

Om inwonersperspectieven een serieuze en structurele plek te geven in het monitoren van brede welvaart is het belangrijk om inwoners op zo veel mogelijk verschillende aspecten van brede welvaart te bevragen. Daarom is er vanuit de Community of Practice *Bewoners in beeld* van het Nationaal Netwerk (zie blz. 111-113) gezamenlijk met onderzoekers vanuit verschillende provincies en regionale kennisbureaus gewerkt aan een vragenlijst waarin inwoners een cijfer geven voor verschillende aspecten van brede welvaart. Deze vragenlijst is gebaseerd op het concept van brede welvaart hier en nu zoals gebruikt in de Regionale Monitor Brede Welvaart van het CBS en sluit aan bij bewonerspeilingen brede welvaart in verschillende provincies. Dankzij de samenwerking binnen het Nationaal Netwerk worden nu dezelfde vragen aan inwoners van verschillende provincies gesteld. Zo is er meer vergelijking mogelijk tussen provincies en worden regionale verschillen en overeenkomsten beter geduid.

### KOMPAS VOOR DE TOEKOMST

Brede welvaart gaat ook over later. Kijken vanuit brede welvaart betekent dat de maatschappij verantwoording aflegt over de invloed die beslissingen in het hier en nu hebben voor toekomstige generaties. De (huidige en toekomstige) brede welvaart voor inwoners niet alleen meenemen maar ook verhogen, vraagt om beeldvorming van de brede welvaartsituatie in de toekomst. Maar naar de toekomst kijken brengt altijd onzekerheid met zich mee. Denk aan bevolkingsprognoses, die nooit helemaal overeen blijken te komen met de werkelijkheid. Toch kan het kijken naar de toekomst ons op verschillende manieren helpen om goed beleid voor de lange termijn te maken.

---

---

## DE LELYLIJN: BREDE WELVAART ALS BASIS VOOR TOEKOMSTIGE INFRASTRUCTUUR

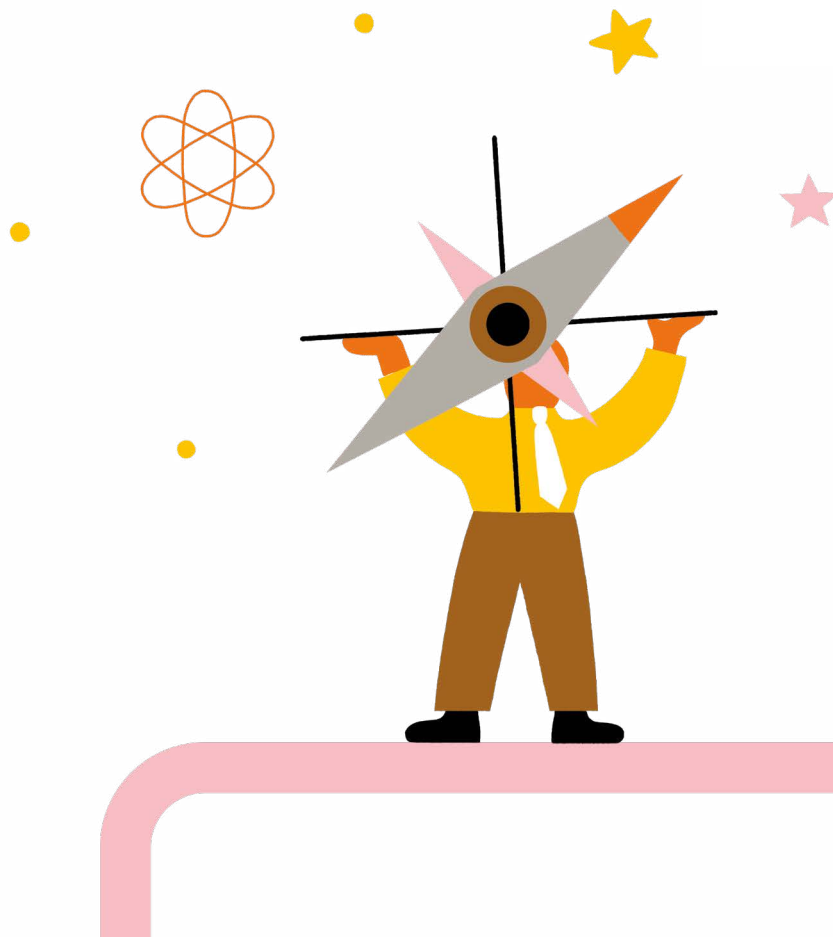
De Lelylijn, de voorgestelde spoorlijn om de reistijd tussen het Noorden en de Randstad te verkorten, staat recentelijk volop in de belangstelling. Het plan is allesbehalve nieuw. De eerste contouren van het tracé werden in 1943 getekend. Het project werd onder de naam Zuiderzeelijn tweemaal serieus onderzocht, maar steeds niet uitgevoerd.

Economische kosten-batenanalyses lieten namelijk zien dat de Lelylijn niet uit kon: de kosten zijn hoger dan de materiële baten. Maar wat als we anders kijken, met een brede blik vanuit het perspectief van brede welvaart? Het plan kan op veel andere dimensies van brede welvaart, in het nu en later, effect hebben. Bovendien kunnen de effecten anders of zelfs tegenovergesteld zijn voor verschillende groepen en gebieden.

De drie noordelijk planbureaus deden gezamenlijk onderzoek naar de brede welvaartseffecten van de Lelylijn. Op basis van vier verschillende toekomstscenario's voor de Lelylijn zijn sessies georganiseerd waarin inwoners – wonend langs het mogelijke tracé – de effecten aan de hand van brede welvaart in kaart brachten. De komst van de Lelylijn bleek veel meer te betekenen dan wat in een traditionele kosten-batenanalyse in beeld komt. Hoewel de meeste inwoners vaker positief dan negatief over de brede welvaartseffecten van de Lelylijn zijn, bleken de uitkomsten genuanceerd. Positieve effecten, zoals een waarde stijging voor huiseigenaren en verbeterde bereikbaarheid, gaan vaak gepaard met negatieve aspecten, zoals hogere huizenprijzen voor starters, schade aan natuurgebieden of geluidsoverlast. Ook verschillen de verwachte effecten per groep inwoners en per regio. In regio's zoals de stad Groningen en Emmeloord is men het meest optimistisch over de effecten van de Lelylijn, mede door de aansluiting op het nationale spoorwegnet. In Friesland zien inwoners daarentegen meer negatieve aspecten. Jongeren en studenten zien de voordelen vaker dan ouderen, die meer

gewicht geven aan het verlies van gemeenschapszin en schade aan natuur en landschap.

Dankzij de brede blik van het onderzoek kregen bestuurders informatie vanuit diverse perspectieven om gegronde keuzes te maken voor de gewenste brede welvaartssituatie. Inwoners dachten zelf ook mee over hoe deze gewenste situatie eruit ziet. Zo deelden ruim 11.000 inwoners hun zorgen en voorkeuren tijdens een online burgerraadpleging. Op basis hiervan is een aantal belangrijke doelstellingen geformuleerd, zoals de versterking van de economie van het noorden, een snelle en betrouwbare verbinding met de Randstad en betere ontsluiting van nieuwe woongebieden, terwijl natuur, rust en ruimtelijke kwaliteit behouden blijven. Zo voorzien inwoners bestuurders en beleidsmakers niet alleen van beter inzicht in de mogelijke effecten van de Lelylijn, maar stellen zij ook kaders waaraan het project moet voldoen.



### *De verwachte of mogelijke toekomst*

De toekomst laat zich niet kennen, maar kunnen we wel verkennen. Daarvoor is allereerst nodig om een scherp beeld te krijgen van de uitdagingen van de toekomst. We kijken dan naar megatrends, zoals demografische verschuivingen en de ontwikkeling van AI, en disruptieve gebeurtenissen, zoals een klimaatramp of een grootschalig internationaal conflict. Prognoses of ramingen, in beeld gebracht door bijvoorbeeld horizonsscans of (mega) trendanalyses, helpen om op systematische wijze de toekomst in beeld te brengen. De grote beperking hierbij is dat dergelijke methoden de neiging hebben ontwikkelingen uit het verleden door te trekken naar de toekomst, terwijl het verleden zeker niet altijd een goede leidraad is voor de toekomst. Zekerheid over welke ontwikkelingen nog op ons af gaan komen en wat die betekenen voor de kwaliteit van leven is er immers niet.

Voor de nabije toekomst (0-15 jaar) zijn de effecten van ontwikkelingen beter te voorspellen dan voor de middellange (15-50 jaar) en verre (50+ jaar) toekomst. Wie zich aan een toekomstverkenning waagt, zal dus ook fundamentele onzekerheden moeten meenemen in de analyse. Om meer ruimte te geven aan deze onzekerheden is het mogelijk meerdere toekomstbeelden op te stellen. Dit kan in de vorm van descriptieve of contextscenario's. Zo'n scenario is nadrukkelijk geen voorspelling van de toekomst, maar een manier om beter te anticiperen op ontwikkelingen die zich mogelijk voordoen. Om vervolgens besluiten te nemen die erop aansturen een dergelijke uitkomst te vermijden of juist te bereiken.

Een voorbeeld van een analyse die de verwachte of mogelijke toekomst in beeld probeert te brengen, is de Volksgezondheid Toekomst Verkenning van het RIVM. De rapportage blikt vooruit op ontwikkelingen in de volksgezondheid en zorg tot 2050 en beschrijft grote opgaven op weg naar de toekomst.

### *De gewenste toekomst*

Na de vraag 'Wat is mogelijk?', volgt al vrij snel de vraag 'Wat willen we?' Wat is de gewenste kwaliteit van leven en voor wie? Hiervoor kijken bestuurders, beleidsmakers en onderzoekers

normatief vooruit. Ze creëren wensbeelden om bepaalde doelen te bereiken. Vanuit zo'n gewenst toekomstbeeld kan de methode van *backcasting* worden toegepast. Hierbij worden stappen geïdentificeerd die nodig zijn om het nagestreefde toekomstbeeld te bereiken.

Voor het verkennen van toekomstbeelden kunnen ook zogenoemde normatieve of beleidsrijke scenario's worden gebruikt. Zo heeft het PBL in 2023 een toekomstverkenning gedaan die zich expliciet richt op keuzemogelijkheden voor klimaat, bedrijfsleven, technologie en burgerinitiatief. De scenario's worden gebruikt voor het formuleren en onderbouwen van beleidsmaatregelen.

Zodra een goed beeld is gevormd van de huidige en toekomstige brede welvaartsituatie, is het mogelijk om te onderzoeken wat nodig is om dichterbij het gewenste beeld te komen. De drie nationale planbureaus werken op dit moment aan het inzichtelijk maken van de verwachte, toekomstgerichte effecten van beleidskeuzes op de brede welvaart. Hun doel is dus om *beleidsrijk* vooruit te kijken naar de effecten van de voorgestelde maatregelen. Ook wordt gekeken naar mogelijke synergieën en afruilen tussen de verschillende maatregelen. Deze methode geeft politiek en bestuur meer mogelijkheden om te sturen op de gewenste situatie.

### *Instrumentarium*

Maar hoe doe je dat dan, sturen op brede welvaart van de toekomst? Het begint bij instrumenten voor besluitvorming die niet alleen economische maar ook sociaal-culturele en (fysiek-ruimtelijke) leefomgevingsinformatie meeneemt.

Er bestaan verschillende instrumenten die beleidsmakers helpen bij het maken van afwegingen vanuit het brede welvaarts-perspectief. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de *bredewelvaarts*scan van Het PON & Telos: een instrument waarbij je door het toekennen van scores projecten of beleidsmaatregelen beoordeelt op brede welvaart. Tevens is in 2022 een aanvulling op de algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse's (MKBA) gepubliceerd, waarmee brede welvaart beter wordt geïntegreerd

in deze systematiek. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat een MKBA altijd werkt met een zogenoemde disconteringsvoet, die ervoor zorgt dat toekomstige baten (veel) minder zwaar meewegen dan de huidige baten. De grondbeginselen van de MKBA doen veel baten in toekomstscenario's dus grotendeels teniet. Daarnaast drukken MKBA's alles alleen uit in geld en wordt alleen gemonetariseerd wat gemonetariseerd kan worden. Wanneer de monetaire waarde niet alle waarden vertegenwoordigt (zoals de intrinsieke waarde van natuur) wordt dit problematisch. Om die reden past deze insteek minder goed bij het denken vanuit brede welvaart. Een multi-criteria analyse (MCA) gaat daarentegen uit van meerdere criteria. Doelen van het project of thema worden geformuleerd, waarna voor ieder alternatief (beleidsmaatregel) de doelen worden gescoord. In een MCA worden scores op bijvoorbeeld economische, ecologische en sociale criteria bij elkaar opgeteld, om thema's of beleid inzichtelijk te maken. Een MCA is meer structurerend van aard en beschouwt indicatoren in hun eigen eenheid in plaats van alleen in euro's. Brede welvaart komt in dit geval beter tot zijn recht, doordat sociale en ecologische dimensies een veel grotere rol spelen in de analyse. Daarnaast kunnen toekomstige waarden in dit instrument op een meer volwaardige manier meegenomen worden. Zo voeden scenario's en analyses het gesprek over de gewenste regionale brede welvaart met inclusie van de dimensie 'later'.

### STAKEHOLDERS ZONDER STEM

Niet iedere stakeholder die eigenlijk betrokken moet worden in een proces, is even makkelijk te bereiken. Ook heeft niet iedere stakeholder een eigen stem. Denk aan de natuur. Anders kijken betekent echter dat alle verschillende perspectieven worden meegenomen, dus ook van deze stemloze stakeholders. Dat vraagt om innovatieve aanpakken en creatieve oplossingen. Denken buiten de gebaande paden is daarbij onontbeerlijk. Een manier is om iemand aan te wijzen die de stem van de natuur vertegenwoordigt. Op diverse plaatsen gebeurt dit al.

---

## **TOEKOMST VAN DE VELUWE: AFWEGINGEN IN DE PRAKTIJK**

De Veluwe is een prachtig natuurgebied. Een nationaal icoon, met een grote rijkdom aan natuur en cultuurhistorie. Het behoort tot de grootste aaneengesloten natuurgebieden in Noordwest-Europa. Maar de Veluwe is meer dan Nederlands ‘groene kapitaal’. Het is ook een gebied waar bijna één miljoen mensen wonen, werken en recreëren. En waar veel grote vraagstukken samenkomen. Landbouw, woningbouw, water, natuur, defensie, recreatie: het speelt allemaal een rol in het gebied. Beleidsmaatregelen en -opgaven omtrent landbouw, water en bodem en verstedelijking lopen dwars door elkaar heen.

Als gevolg van dit alles verandert er de komende decennia veel in het gebied, waarbij, gegeven de grote druk op de ruimte, een afruil tussen ecologie, economie en sociaal onvermijdelijk is. Deze afruil heeft impact op inwoners en bedrijven en dat houdt uiteraard de politiek en andere stakeholders bezig. Tegen ingrijpende besluiten bestaat bij stakeholders in het gebied veel weerstand. Ook hebben de veranderingen in het gebied effect op de toekomstige bewoners en ondernemers. Hoe zorg je ervoor dat huidige generaties anders leren kijken en meedenken over de toekomst van het gebied?

Hiervoor is het van belang om kortetermijndenken om te zetten naar de lange termijn, zonder daarbij de zorgen van de huidige generatie uit het oog te verliezen. Het onttrekken van de watervoorraad onder de Veluwe is een concreet voorbeeld. Veel partijen benutten deze voorraad en willen er zelfs meer van gaan gebruiken. Dit betekent natuurlijk minder watervoorraad voor toekomstige generaties. Is dat wenselijk en wordt het verlies in toekomstige brede welvaart geaccepteerd? Door met de blik van brede welvaart naar deze vraagstukken te kijken, komen niet alleen de juiste keuzes boven tafel maar wellicht ook vernieuwende oplossingen om synergie mogelijk te maken.

Ook toekomstige generaties zijn stakeholders die in een dergelijk proces niet vergeten mogen worden. Keuzes die nu worden gemaakt, zijn vaak van grote invloed op hen. Een nieuwe woonwijk bijvoorbeeld gaat nog vele jaren mee, en dus moeten de woningen die nu worden gebouwd ook over vijftig jaar nog passend zijn voor de generatie die dan leeft. Beslissingen zouden altijd genomen moeten worden met het oog op de volgende generatie, en de generaties daarna.

In de Community of Practice *Oog voor de toekomst* (zie blz. 115-116) zijn verschillende workshops georganiseerd die oefenen met deze ‘stemloze’ stakeholders. Een voorbeeld is de casus *Toekomst van de Veluwe*, waarin deelnemers verschillende rollen toebedeeld krijgen om, vanuit verschillende belangen zoals industrie, natuur of recreatie, uiteindelijk te komen tot consensus.

Het is belangrijk om te erkennen dat de ‘stemloze’ stakeholders ook rechten en belangen hebben, en dus ook vertegenwoordigd moeten worden, onafhankelijk van en met een minimaal gelijke status aan de andere huidige – soms met luide stem gerepresenteerde – belangen.

## REPRESENTATIVITEIT EN NIET GEHOORDE DOELGROEPEN

Diversiteit in aanpak en methode is noodzakelijk om inclusieve en representatieve inzichten te verkrijgen. Anders kijken met brede welvaart kan alleen samen mét inwoners. Zij weten immers wat belangrijk is voor hun kwaliteit van leven. Maar ook zij, in theorie stakeholders *met* een stem, kunnen deze stem niet altijd even goed laten horen. Vaak worden dus niet *alle* inwoners gehoord. Het is daarom belangrijk om manieren te vinden om op een inclusieve manier informatie op te halen en inwoners mee te laten werken aan het realiseren van brede welvaart. Cruciaal is daarbij het gebruik van diverse methodes en het versterken van vertrouwen.

Vragenlijsten zijn een goede manier om relatief gemakkelijk inwonersperspectieven op te halen. Toch is dit slechts een eerste stap. Sommige groepen mensen zijn structureel ondervertegenwoordigd bij dergelijke onderzoeken. Vaak wordt voor-



af een steekproef en achteraf een weging toegepast op achtergrondkenmerken zoals leeftijd, geslacht en inkomen. Dit helpt om de representativiteit te vergroten maar voorkomt niet dat de meningen van sommige inwoners structureel ontbreken. Ook bij inwonersparticipatie speelt dit vaak een rol. Via de standaardmethodes (zoals werving via brieven) zijn sommige inwoners nu eenmaal lastiger te bereiken dan andere. Kwalitatief onderzoek zoals focusgroepen zijn daarom belangrijke en noodzakelijke aanvullingen. Een voorbeeld daarvan zijn de jeugdpanels die in Groningen en Drenthe, via scholen, zowel vragenlijsten afnemen als samen met middelbare scholieren van verschillende onderwijstypes op zoek gaan naar oplossingen voor door hen zelf aangedragen problemen. Zo komt een relatief weinig gehoorde doelgroep beter in beeld en doen jongeren ervaring op met participatie. Het gebruik van meerdere methodes is een effectieve manier om zo veel mogelijk verschillende perspectieven op te halen bij inwoners.

Een andere belangrijke voorwaarde voor het samenwerken met inwoners is vertrouwen. Bij participatietrajecten, waar van deelnemers een tijdsinvestering wordt gevraagd en vaak (te) hooggespannen verwachtingen worden gewekt, is een duidelijke doelbepaling en terugkoppeling van wezenlijk belang. Ook bij vragenlijsten en andere onderzoeksinstrumenten moeten deze belangrijke stappen niet overgeslagen worden. Is er behoefte aan een algemeen beeld van de ervaren brede welvaart? Of mogen inwoners meedenken over de prioritering van thema's? Krijgen inwoners ook een bepaalde mate van inspraak? Participatiemoeheid en vertrouwensverlies worden beperkt door dit van tevoren helder vast te leggen, duidelijk te communiceren en de resultaten terug te koppelen.

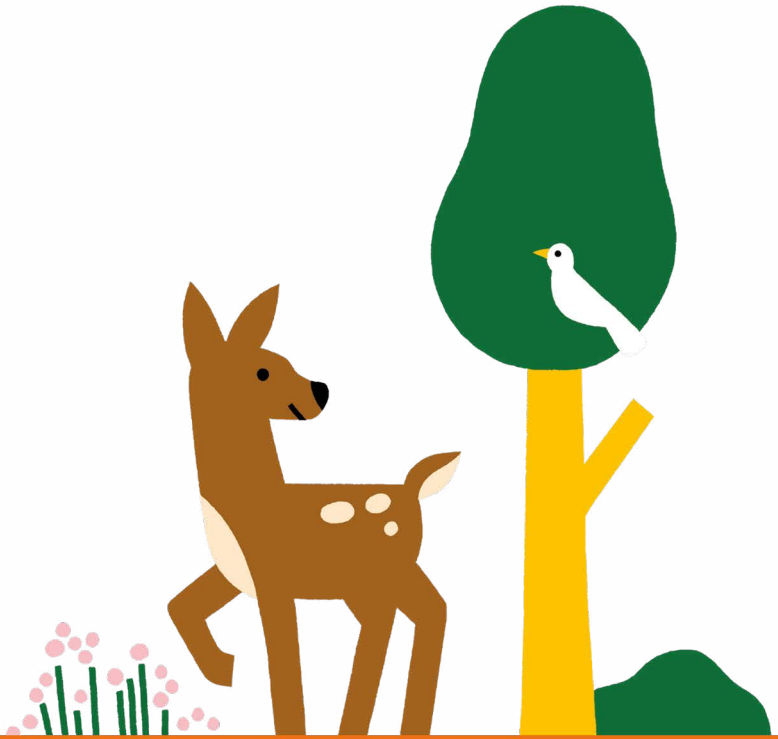
## ANDERS KIJKEN IN DE REGIO

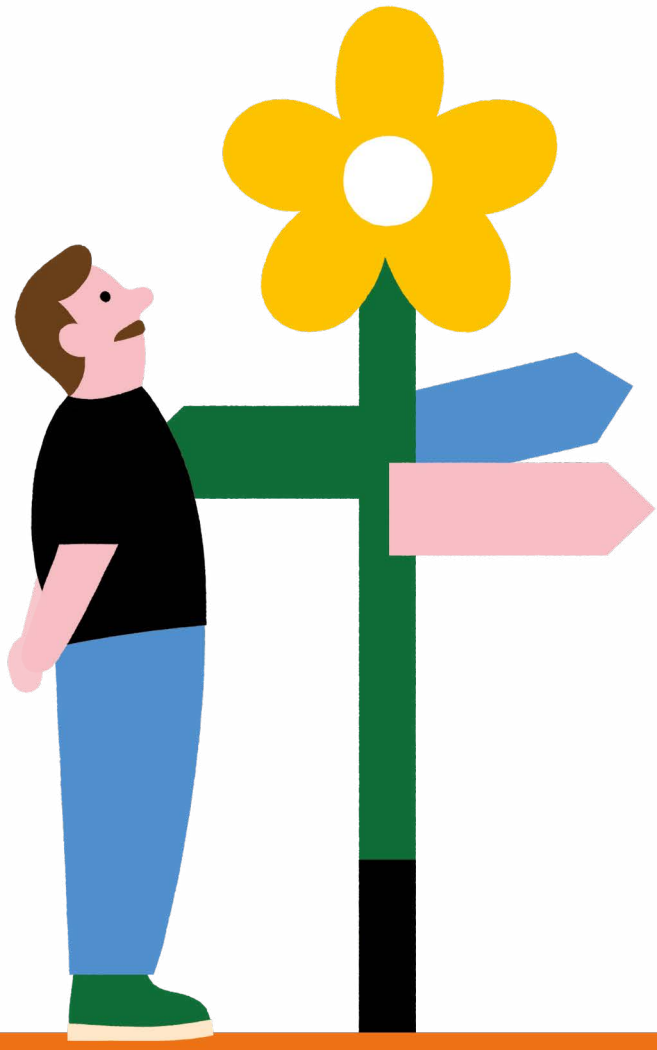
Brede welvaart kan niet uitsluitend worden gerealiseerd door een *top-down* benadering vanuit de overheid of door experts en wetenschappers. De kracht van een *bottom-up* benadering,

waarbij inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere stakeholders daadwerkelijk een rol spelen, biedt zowel betere inzichten als betrokkenheid en eigenaarschap bij de implementatie van brede welvaart.

Bij een *bottom-up* benadering gaat het er echter niet alleen om dat brede welvaart wordt bekeken met allerlei stakeholders, maar ook dat brede welvaart wordt gezien vanuit de regio's zelf en niet alleen provinciaal of nationaal. Anders kijken zorgt voor een fundamenteel andere kijk op regionaal welzijn en regionale ontwikkeling. Elke regio heeft namelijk zijn eigen kenmerken en krachten. Een regio met een hoge materiële welvaart is binnen het brede welvaartsdenken niet per definitie welvarender dan een economisch minder welvarende regio, waar mensen gelukkig leven in betaalbare huizen omringd met natuurgebied. Regio's hoeven niet exact hetzelfde na te streven en kunnen misschien juist van elkaars brede welvaart profiteren én van elkaar leren. Ze kunnen complementair aan elkaar zijn en elkaar versterken. Regio's worden zo minder gepositioneerd als elkaars concurrenten, bijvoorbeeld in het aantrekken van bedrijven of landelijke subsidies. Dit leidt tot een meer geïntegreerde en duurzame ontwikkeling en meer oog voor de regio. Ten slotte weten regio's zelf vaak het beste welke vraagstukken urgent zijn, waar mogelijkheden liggen en welk sentiment er speelt. Anders kijken vanuit brede welvaart betekent ruimte aan de regio geven, om ook haar kennis en visie te laten gelden.





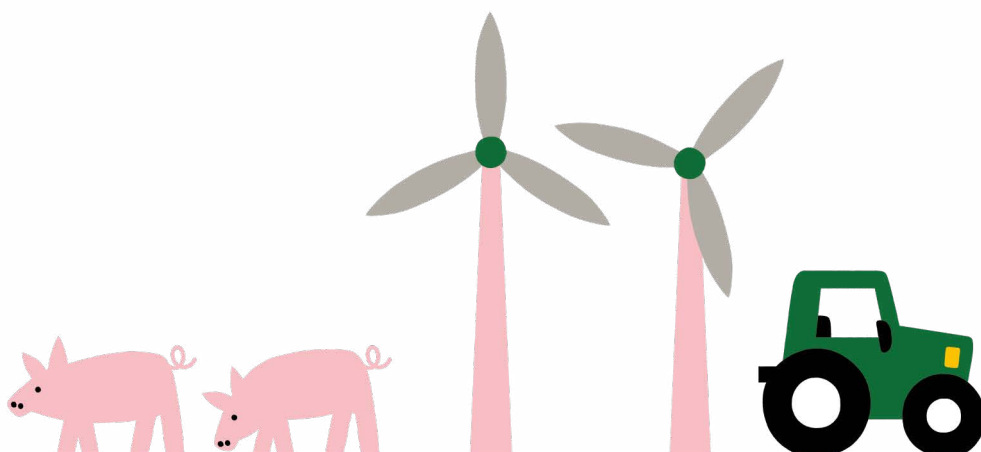


# Anders kiezen

*Brede welvaart betekent niet alleen breed kijken, maar ook scherp kiezen: niet op alle thema's is synergie mogelijk en dan moeten zaken tegen elkaar worden uitgeruild.*

*Kiezen voor – en sturen op – brede welvaart betekent ook nadenken over de cirkel van invloed en betrokkenheid: wie kiest er mee én waar kiezen we niet voor?*

*Brede blik, meer baten: met all-in afwegingskaders verrijkt brede welvaart het bestuurlijk keuzeprocess en komen niet alleen ander-soortige baten, maar ook andere baathebbers in beeld.*



In de afgelopen jaren groeide het besef dat complexe maatschappelijke opgaven vragen om een fundamenteel andere benadering. Veel van deze vraagstukken worden gekenmerkt door een toenemende complexiteit: ze overstijgen niet alleen beleidsdomeinen, maar hebben ook invloed op verschillende tijdshorizonten en schaalniveaus. Zulke *wicked problems* kennen geen eenvoudige, traditionele oplossingen. Ze vragen om een aanpak die rekening houdt met onderling(e) vertrouwen, afhankelijkheden en onzekerheden. Daar zijn per definitie altijd meerdere partijen bij betrokken. Ze vragen dus om samenwerking tussen overheden, bedrijven, maatschappelijke, culturele en kennisinstellingen. Bijzondere aandacht verdienen daarbij de inwoners. Beleidsdiscussies zijn voor inwoners vaak erg abstract. Via de thema's van brede welvaart kunnen overheden toch meer verbinding leggen. Dat komt omdat de brede welvaartsthema's in essentie alledaags zijn: het gaat om een veilige straat, prettig wonen en om werk in de buurt. Brede welvaart helpt om over deze alledaagse zaken keuzes te maken en te legitimeren, op basis van wat inwoners belangrijk vinden.

Het huidige systeem, waarin beleidskeuzes vaak worden gedomineerd door economische indicatoren, schiet tekort in het adresseren van complexe vraagstukken. Veel beleid is gericht op rendement en efficiëntie, vaak zonder voldoende aandacht voor bredere maatschappelijke en ecologische bijeffecten in de praktijk. Deze focus versterkt fragmentatie, vergroot ongelijkheid en legt de lasten bij grote private partijen, terwijl de lasten vaak door lokale gemeenschappen worden gedragen. Dit is de pijn van het 'oude kiezen'. Het concept brede welvaart biedt hét denkkader om deze uitdagingen te adresseren.

Sturen op brede welvaart impliceert, zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet, integrale analyse van beleidsvraagstukken. Analyse zonder keuzes is echter als draaien om de hete brij: de crux zit in anders *kiezen*. Het maken van keuzes is het domein van de politiek. Volksvertegenwoordigers en politiek gekozen bestuurders moeten kiezen, zonder in de fabelachtige valstrik te trappen dat alles kan. Kiezen voor het een gaat altijd ten koste van het ander. Daarom betekent brede welvaart niet alleen breed kijken, maar ook scherp kiezen.

Tegelijkertijd moeten politici ondersteund worden in hun integrale afweging en dat vereist *all-in* afwegingskaders. *All-in* betekent dat het afwegingskader rekening houdt met brede welvaart hier en nu, ‘later’ en ‘elders’, dat het aandacht schenkt aan de economische, sociaal-culturele en ruimtelijke consequenties van keuzes, en dat de mogelijke effecten voor zoveel mogelijk inwoners in beeld worden gebracht.

## WIE KIEST?

Landelijke keuzes die gemaakt worden in het kader van brede welvaart zijn van cruciaal belang voor brede welvaart op regionaal niveau. Daartoe dient optimaal te worden samengewerkt tussen de politiek, beleidsmakers, private en publieke actoren op alle niveaus en de inwoners. Deze samenwerking vormt uiteindelijk de basis voor een effectieve en inclusieve beleidsvorming. Maar wie is verantwoordelijk voor de gemaakte keuzes? En wie kiest er precies mee? Kiezen voor – en sturen op – brede welvaart vraagt om na te denken over *wie* er mee beslist en hoe.

### *De keuzes van bestuur en beleid*

De overheid is primair verantwoordelijk voor het sturen op brede welvaart in de beleidspraktijk. De politiek, ongeacht of dit op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau is, gaat over de keuzeprocessen die bepalen *wát* het beleid zou moeten zijn. Hoewel de invulling en schaal van deze keuzes variëren per bestuursniveau, is het aan politieke actoren om keuzes te maken op basis van goed

voorbereide beleidsvoorstellen (o.a. afwegingskaders en impact-beschrijvingen). Dit betekent dat er duidelijke opgaven, doelen en activiteiten geformuleerd moeten worden, vertaald naar kwalitatief of kwantitatief meetbare resultaten. Een overzicht van verwachte en te realiseren effecten biedt bestuurders vervolgens de informatie die nodig is om weloverwogen beslissingen te nemen. Daarbij worden zowel politieke (waarden, belangen en maatschappelijke voorkeuren) als technische (kosteneffectiviteit, uitvoerbaarheid) overwegingen meegenomen. Maar altijd moeten belanghebbenden zoals bewoners en ondernemers actief betrokken worden in het besluitvormingsproces. Brede welvaart is immers een holistisch concept dat juist het welzijn van inwoners vooropstelt. Het creëren van draagvlak binnen de samenleving is daarom essentieel voor het succes van deze benadering.

Ondertussen is de huidige manier van politieke of bestuurlijke keuzes maken niet ingericht op dit integrale en holistisch gedachtegoed. Het realiseren van brede maatschappelijke meerwaarde vraagt namelijk om langetermijnvisies en samenhangend beleid dat verder reikt dan één bestuursperiode. Dit vormt een uitdaging voor brede welvaart, aangezien de politieke zittingsduur vaak onvoorspelbaar is en consistentie van beleid dus niet gegarandeerd. Het maakt het noodzakelijk om in te zetten op programma's die continuïteit creëren en waarborgen. Maar om continuïteit mogelijk te maken, is ook legitimiteit van beleid onmisbaar. Legitimiteit zorgt voor maatschappelijk en politiek draagvlak, waardoor beleid niet alleen standhoudt in wisselende politieke omstandigheden, maar ook breed gedragen wordt door inwoners, bedrijven en organisaties. Het creëren van consistent én legitiem beleid vormt daarmee de kern van duurzame beleidsvorming gericht op brede welvaart.

Ambtenaren zijn daarbij de constante factor die, ongeacht politieke fluctuaties, de effecten identificeren, analyseren en beoordelen. Het interpreteren van de werkelijke maatschappelijke effecten vormt echter een uitdaging. Het isoleren van beleidseffecten ten opzichte van andere maatschappelijke ontwikkelingen is vaak lastig. Stel dat beleid is ontwikkeld om sociale samenhang te stimuleren, maar de eenzaamheid onder inwoners toch toeneemt door



een bredere trend van individualisering. Was het beleid dan niet effectief, of heeft het juist erger voorkomen? Dit type onzekerheid vraagt om zorgvuldige beoordeling van data en beleidseffecten.

Het kiezen van representatieve indicatoren voor brede welvaart is een complexe taak. Problemen zoals vertragingseffecten, het ontbreken van uitgebreide datareeksen en de invloed van geografische indelingen kunnen de resultaten vertekenen. Een analyse op regionaal niveau kan een ander beeld opleveren dan een analyse op gemeentelijk niveau, terwijl landelijke vergelijkingen vaak weinig recht doen aan regionale verschillen. Om tot robuust beleid te komen is het daarom van belang om niet alleen naar gemiddelden te kijken, maar per regio een ondergrens te bepalen, een basisniveau van welzijn dat iedereen nodig heeft. Zo kan gericht monitoren impact meten waarop bestuurders beslissingen kunnen nemen. Bestuurders en beleidsmakers zijn dus aan zet om brede welvaart tastbaar te maken aan de hand van keuzes in breedte: zo gaat brede welvaart van beleidsarm naar beleidsrijk.

### *De keuzes tussen overheden*

Het kiezen van het juiste schaalniveau voor het adresseren van vraagstukken rondom brede welvaart is een complexe uitdaging. Uiteindelijk moet de aard van het vraagstuk bepalend zijn voor het schaalniveau waarop actie wordt ondernomen. Hierbij speelt het (eu)regionaal niveau een grote rol, omdat sectorale beleidskeuzes (vaak) in de regio samenkomen: in de concrete leefwereld van mensen en waar de samenhang tussen thema's zoals woningbouw, gezondheidszorg en de arbeidsmarkt het meest zichtbaar wordt. Lokale kennis over omstandigheden is dan ook essentieel. Maar in de praktijk is gemeentelijk beleid vaak beperkt in capaciteit en middelen, vooral bij complexe uitdagingen. In dergelijke gevallen biedt een regionaal of nationaal niveau meer mogelijkheden voor samenwerking. In grensregio's zoals Parkstad Limburg en regio's zoals Metropoolregio Eindhoven en Metropoolregio Amsterdam is de regionale schaal cruciaal voor een effectieve aanpak, waarin niet alleen verschillende opgaven, programma's en projecten samenkomen, maar ook krachten van het gemeentelijke, regionale en provinciale bestuur.

---

---

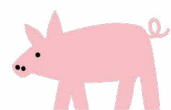
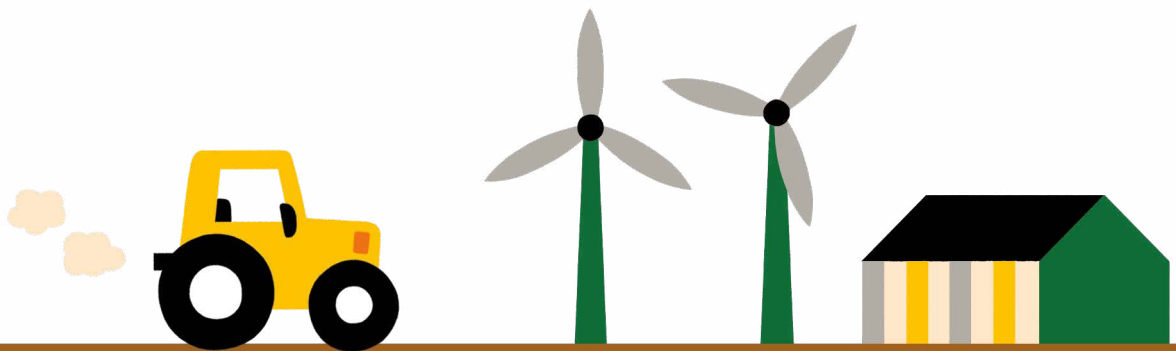
## DE GEMEENTE HOLLANDS KROON EN DE TRANSITIE NAAR BREDE WELVAART

Hollands Kroon, een grote plattelandsgemeente in de Kop van Noord-Holland met het drooggelegde Wieringermeer, was decennialang sterk gefocust op agrarische productie. Tot de eeuwwisseling. Toen de agrarische sector economisch minder presteerde verschoof de aandacht naar nieuwe economische activiteiten: het aantrekken van internationale bedrijven. De gemeente bood aantrekkelijke locaties voor windmolenparken, glastuinbouw en datacentra, met als doel de regionale economie te versterken. De gemeente transformeerde in een landschap van industriële ‘dozen’, waarbij de voordelen voornamelijk naar grote, private bedrijven gingen en de lasten op de schouders van de lokale gemeenschap rustten. Hoewel de uitbreiding van bedrijventerreinen gepaard ging met plannen voor woningen en recreatieve voorzieningen, voelden de inwoners vooral dat hun leefomgeving onder druk kwam te staan door de focus op economische groei. De turbines van het windpark bleken twee keer zo hoog als verwacht en de datacentra ontnamen het zicht op het landschap.

In reactie op de onvrede erkende de gemeentelijke politiek dat economische groei geen doel op zich mag zijn, maar een middel is om het welzijn van de inwoners te verhogen. Dit vereiste een verandering in kijken en kiezen, waarbij de belangen van inwoners, het landschap en de gemeenschap centraal stonden.

Deze nieuwe koers leidde tot de ontwikkeling van het *Inspiratiekader Brede Welvaart*, een praktische leidraad voor toekomstige economische keuzes. Dit kader helpt bij het beoordelen van plannen op niet alleen economische voordelen maar ook maatschappelijke en ruimtelijke impact. Het is geen rigide checklist, maar een dynamisch denkkader dat initiatiefnemers en de gemeente uitdaagt om breder te kijken naar de gevolgen van hun plannen. Kernvragen zijn: ‘Wat betekent dit plan voor de lange termijn?’, ‘Welke impact heeft het op de omgeving?’ en ‘Welke meerwaarde biedt het aan de gemeenschap?’

Door deze integrale afwegingen te maken ontstaat een balans tussen diverse belangen en perspectieven, waarbij de focus verschuift van regelgeving naar maatschappelijke verantwoordelijkheid. Voor bedrijven betekent dit dat zij niet alleen economisch profiteren van de ruimte en infrastructuur van de gemeente, maar ook iets terug moeten doen voor de gemeenschap, zoals samenwerken met bijvoorbeeld de lokale landbouwsector. Daarnaast worden inwoners steeds vaker actief betrokken in het proces. Dit helpt niet alleen om hun vertrouwen te herstellen, maar zorgt ook voor een breed gedragen beleid dat rekening houdt met de wensen en behoeften van de lokale bevolking. Op deze manier illustreert Hollands Kroon hoe een integraal keuzeprocess vanuit brede welvaart kan leiden tot een meer evenwichtige en inclusieve ontwikkeling van de gemeenschap.



Nationale sturing en duidelijke doelen zijn essentieel om te kiezen voor brede welvaart in beleid. Vaak is het de centrale overheid die prioriteiten vaststelt en budgetten toekent, terwijl de specifieke besluitvorming over de uitvoering van deze doelen plaatsvindt op een lager schaalniveau. Het Rijk creëert hierbij kaders waarin decentrale overheden, bedrijven en inwoners hun activiteiten ontwikkelen. Zie bijvoorbeeld initiatieven zoals Nationale Programma's, Regio Deals en regionale investeringsagenda's. Deze beleidsinstrumenten geven regio's meer autonomie om hun eigen prioriteiten te bepalen en beleid vorm te geven dat aansluit bij de lokale context. Dit is essentieel om ervoor te zorgen dat beleid niet alleen van bovenaf wordt opgelegd, maar ook echt aansluit bij de behoeften en wensen van de inwoners. Het vergroten van de keuzevrijheid op regionaal niveau kan leiden tot meer gerichte en effectieve oplossingen voor brede welvaart, die beter aansluiten op de specifieke kenmerken van de regio.

### *De keuzes van private en publieke actoren*

Zowel private als publieke actoren vervullen een essentiële rol in het bevorderen van brede welvaart. Private actoren, zoals bedrijven, dragen bij aan economische groei door te investeren in duurzame technologieën en het creëren van werkgelegenheid. Publieke instanties, zoals scholen, zorginstellingen, culturele centra en lokale overheden, verzorgen onderwijs, gezondheidszorg en andere maatschappelijke voorzieningen, wat eveneens cruciaal is voor brede welvaart. De samenwerking tussen deze actoren is onmisbaar om tot een inclusieve en evenwichtige samenleving te komen. Voor veel inwoners vormen deze actoren de meest directe bron voor het al dan niet bevorderen van brede welvaart, omdat ze dicht bij de leefomgeving van mensen staan en dagelijkse invloed hebben op hun welzijn.

Een voorbeeld van succesvolle samenwerking is de maatschappelijke rol die ASML probeert te nemen in de Brainport regio. Het bedrijf werkt samen met lokale overheden en woningcorporaties om de schaarste aan betaalbare woningen aan te pakken, een probleem dat niet alleen hun eigen werknemers

treft, maar ook bredere gevolgen heeft voor de regio. Door bij te dragen aan stedelijke ontwikkeling en sociale cohesie en te investeren in het culturele aanbod laat ASML zien hoe private en publieke belangen elkaar kunnen versterken.

Tegelijkertijd zijn er ook situaties waarin de belangen van verschillende actoren botsen, en waar het maken van keuzes complexer wordt. Een illustratief voorbeeld is de discussie over het afsteken van vuurwerk. Hoewel dit voor veel mensen een traditie en bron van vreugde is, veroorzaakt het tegelijkertijd overlast, stress bij dieren en milieu- en gezondheidsschade. Dit type dilemma benadrukt de noodzaak van beleidskeuzes waarin niet alleen individuele vrijheden worden gewogen, maar ook de impact op de bredere samenleving.

Brede welvaart is dus vooral afhankelijk van de mate waarin publieke en private actoren samen verantwoordelijkheid nemen voor het realiseren van maatschappelijke meerwaarde. Het vraagt om een holistische benadering van beleidsvorming, waarin samenwerking, dialoog en afwegingen tussen tegenstrijdige belangen centraal staan. Brede welvaart helpt om keuzes te maken en te legitimeren op basis van wat inwoners belangrijk vinden.

### *De keuzes van de inwoners*

Het betrekken van inwoners bij het beleidsproces is altijd een belangrijke pijler van legitimiteit, ongeacht het type beleid. Beleidskeuzes raken immers direct of indirect altijd aan de belangen van inwoners. Brede welvaart legt extra nadruk op (en is een hulpmiddel voor) burgerparticipatie. Beleidsagenda's richten zich niet uitsluitend op economische groei, maar raken ook sociale en ecologische belangen die vaak direct voelbaar zijn in het dagelijkse leven van inwoners. Dit maakt het cruciaal om ze actief te betrekken in het vormgeven van beleid, zodat keuzes breed gedragen worden en recht doen aan de verschillende dimensies van brede welvaart.

Verschiedende situaties vragen echter om een andere mate van inspraak: bij sommige onderwerpen is intensieve participatie gewenst, terwijl bij andere kwesties een adviserende rol

---

---

## **ANDERS KIEZEN IN ALMERE – EEN INTEGRAAL ONTWIKKELINGSMODEL VOOR BREDE WELVAART**

De jongste stad van Nederland, Almere, heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld van een pioniersproject naar een volwaardige middelgrote stad binnen de Noordvleugel van de Randstad. De ambitie is helder: Almere moet een sterk en internationaal concurrerend gebied blijven met een aantrekkelijk vestigingsklimaat en een sterke focus op bereikbaarheid, economie en natuur. Dit blijkt onder andere uit de Regio-Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM) en het programma Almere 2.0, dat gericht is op de ontwikkeling van 60.000 nieuwe woningen tussen 2010 en 2040. Recente ontwikkelingen vragen echter om een breder perspectief dan alleen woningbouw.

De druk op de bestaande infrastructuur en voorzieningen stijgt naarmate meer mensen in Almere komen wonen. De gemeente constateert ook dat het sociale welzijn van de inwoners vaak tekortschiet, met lage scores op brede welvaart indicatoren zoals vertrouwen in instituties, vrijwilligersparticipatie en gezondheidsproblemen. Dit heeft geleid tot het besef dat de focus niet alleen op nieuwbouw moet liggen, maar ook op de sociale samenhang binnen bestaande wijken. Het in mei 2024 gesloten coalitieakkoord benadrukt daarom dat er meer aandacht voor ontmoetingsruimtes en sociale voorzieningen binnen de stad nodig is. Ook is een Uitvoeringsovereenkomst 3.0 opgesteld, met een sterke nadruk op de integrale aanpak die de sociale ontwikkeling van de stad verbindt met de groei van nieuwe gebieden (zoals Oosterwold en Almere Centrum). Ze markeert daarmee een nieuwe fase in de stedelijke ontwikkeling.

Door anders te kiezen, namelijk voor een integraal model waarin alle componenten van brede welvaart zijn meegenomen, streeft Almere ernaar een duurzame toekomst te waarborgen. De ontwikkeling van nieuwe woningen zal hand in hand gaan met de groei van sociale voorzieningen en economische kansen, waardoor een levendige en duurzame stad ontstaat die aantrekkelijk is voor nieuwkomers én voor de huidige bewoners.

voldoende kan zijn. De sleutel is het gezamenlijk creëren van draagvlak, zodat inwoners ook verantwoordelijkheid nemen en bijdragen aan de verbetering en realisatie van plannen. Hierbij is het van belang dat draagvlak niet alleen wordt gecreëerd door de meest actieve inwoners, maar dat ook de belangen van de kwetsbaarste groepen worden meegenomen. Brede welvaart vraagt aandacht voor de groepen in de samenleving die te maken krijgen met een stapeling van ongunstige factoren. Het is dan ook belangrijk deze groepen nadrukkelijk te betrekken bij de besluitvorming.

### AFRUILEN IN TIJD, RUIMTE EN THEMA'S

Kiezen voor brede welvaart vereist *all-in* afwegingskaders. Cruciaal voor het anders kiezen is dat die kaders onderbouwde keuzes afdwingen waarbij effecten op verschillende niveaus worden afgewogen, zoals: in tijd (voor toekomstige generaties), in ruimte (voor andere regio's en/of elders) en de afruil tussen verschillende thematische doelstellingen. Zo komt niet alleen duidelijker in beeld wat de kosten en baten zijn, maar ook voor wie en op welke termijn.

#### *Afwegingen maken en prioriteiten stellen*

Bij brede welvaart zijn keuzes en afwegingen essentieel, omdat de verschillende thema's, zoals economie, fysieke leefomgeving en sociale samenhang, elkaar beïnvloeden en een keuze binnen één domein direct invloed heeft op andere domeinen. Afruilen vormt een cruciaal element in dit proces. Wanneer er op één thema een toename van brede welvaart plaatsvindt, betekent dit vaak dat er op een ander thema iets moet worden ingeleverd. Niet alles kan gelijktijdig en overal gerealiseerd worden. Afruilen kan zich manifesteren op de niveaus tijd, ruimte en thema's.

Neem bijvoorbeeld de snelle groei van de technologische kennisinfrastructuur in de Brainport regio Eindhoven. Enerzijds bevordert deze ontwikkeling de economische welvaart in de regio. Anderzijds zijn de voordelen niet gelijkmatig verdeeld. De groei

legt druk op de fysieke leefomgeving en sociale samenhang, wat de leefbaarheid voor zowel huidige als toekomstige generaties in het geding brengt. Afruilen kan op verschillende niveaus plaats vinden. Het is noodzakelijk om dit afruilen helder in beeld te brengen.

### *Afruilen elders en later*

Afwegingen blijken vaak uitsluitend gericht te zijn op de situatie in het hier en nu, waarbij de implicaties voor de toekomst en voor andere regio's doorgaans over het hoofd worden gezien. Het is het verschijnsel van *present bias*: mensen neigen ernaar de nadruk te leggen op en het overwaarden van het hier en nu ten opzichte van toekomstige en externe contexten. Dit is problematisch. Beleidsmakers willen uiteraard voldoen aan de wensen van huidige inwoners. Maar het is essentieel dat zij ook de lange termijn in hun overwegingen meenemen en de afruilen met toekomstige generaties niet uit het oog verliezen. Deze toekomstige generaties zijn afhankelijk van keuzes die nu worden gemaakt, vooral als het gaat om langetermijninvesteringen in duurzaamheid, infrastructuur en sociale cohesie. Door expliciet rekening te houden met hun belangen, kunnen beleidsmakers voorkomen dat de lasten van huidige keuzes onevenredig op hen worden afgewenteld. Dit betekent dat afwegingen niet alleen gericht moeten zijn op directe baten, maar ook op het behoud van hulpbronnen en kansen voor degenen die nog geen stem hebben in de besluitvorming.

Daar komt bij dat andere gebieden, 'elders', in het huidige systeem niet worden meegewogen in keuzes, terwijl 'elders' wél impact heeft op de brede welvaart. Regionale brede welvaart speelt zich immers niet alleen in de woongemeente af. Ze wordt ontleend aan omringende (grens)regio's, en *vice versa*. Essentieel is dus een functioneel samenspel tussen de woongemeente en de omliggende (grens)gebieden waarmee de woongemeente nauw verbonden is en waarmee veel interacties plaatsvinden.



Het afruilen moet niet alleen gebaseerd zijn op het hier en nu, maar zijn richtpunt zoeken in toekomstige streefbeelden. Voor effectieve beleidsvorming gericht op brede welvaart is het essentieel om een specifiek streefbeeld voor de regio te formuleren, prioriteiten te definiëren en integrale afwegingen te maken. Daarnaast is het van groot belang om een adequaat inzicht te krijgen in de situatie in het hier en nu met betrekking tot brede welvaart, oftewel de *status quo*. Op basis hiervan wordt de gewenste situatie bepaald en vastgesteld welke acties nodig zijn om de situatie in het hier en nu te verbeteren. Cruciaal hierbij is het vaststellen van de sociale, ecologische en economische ondergrenzen waaraan moet worden voldaan om een basisniveau van welzijn te bereiken. Dit garandeert dat niemand buiten de boot valt en alle inwoners toegang hebben tot de minimale voorzieningen die nodig zijn voor een waardig leven, ongeacht de focus op groei of innovatie. Om te voorkomen dat onze keuzes in het hier en nu voor later en elders tot problemen leiden, zijn duidelijke eisen en toekomstvisies nodig.

### *Waar kiest men niet voor?*

Waar kiest men niet voor? Deze vraag zou een goede check zijn op het principe van afruilen. Transparantie is immers van groot belang. Het is niet alleen essentieel om te communiceren waar en voor wie keuzes gemaakt worden, maar ook om duidelijk te maken waarvoor men niet kiest en waarom. Dit helpt om de implicaties van deze keuzes beter te begrijpen. Het kan leiden tot bredere acceptatie van de beslissingen die genomen worden.

Bij de afwegingen binnen brede welvaart kan de indruk ontstaan dat er bewust gekozen wordt voor of tegen bepaalde thema's, gebieden of doelgroepen. In werkelijkheid gaat het vaak om onderhandelingen, waarbij niet de keuze voor of tegen een thema, gebied of doelgroep centraal staat. Brede welvaart impliceert juist een andere manier van afwegen, waarbij de nadruk ligt op het zoeken naar wederzijdse winst in plaats van directe

## BALANS IN GROEI IN DE BRAINPORT REGIO EINDHOVEN

De regio Eindhoven heeft door de jaren heen zowel economische bloei als achteruitgang gekend. Terwijl Philips in het verleden welvaart bracht, brachten de jaren '90 een omslagpunt: er verdwenen zo'n 50.000 banen om een faillissement af te wenden, vooral in Eindhoven. Min of meer gelijktijdig ging de tweede grote werkgever in de regio, DAF, failliet. Maar in de jaren daarna maakte de regio opnieuw een sterke economische groei door, zichtbaar in een toename van werkgelegenheid en bloeiende lokale ondernemingen. De hightechsector floreert. Dat zorgt voor banen, voor investeerders en voor nieuwe werknemers. Uit cijfers van het CBS blijkt dat tussen 2013 en 2022 welzijnsindicatoren als arbeidsparticipatie, mediaan besteedbaar inkomen en bbp, zich positief ontwikkelden.

Tegelijkertijd zijn er minder gunstige trends zichtbaar. In 2022 rapporteren inwoners een afname in ervaren gezondheid, levensvoldoening, vrije tijd en sociale contacten vergeleken met tien jaar eerder. Het vertrouwen in instituties is ook gedaald. Daarnaast heeft de groeiende economie geleid tot een verhoogde vraag naar (internationale) arbeidskrachten, wat de druk op de woningmarkt verder vergroot. De schaarste aan woningen resulteert in stijgende huizenprijzen en hogere woonlasten, vooral voor starters en nieuwkomers. Meer bouwgrond wordt gevraagd, ten koste van natuurgebieden en de leefomgeving. Dit toont een spanningsveld tussen de noodzaak van stedelijke uitbreiding en de bescherming van groene ruimtes. De economische groei van de Brainport regio heeft dus op korte termijn meer werkgelegenheid en welvaart opgeleverd maar op lange termijn ervaren inwoners een afname in gezondheid en tevredenheid.

In het samenwerkingsakkoord van de 21 gemeenten in de Metropoolregio Eindhoven (MRE) is 'brede welvaart' vastgelegd als leidend principe. Dit houdt in dat de kwalitatieve ontwikkeling van de leefomgeving de economische groei moet volgen. De

praktische toepassing van dit principe binnen de regionale besluitvorming blijft echter een uitdaging. Het programma 'Thuis in Brainport', gebouwd op het concept van brede welvaart, omvat drie hoofdthema's: sociale samenhang, ontwikkeling van competenties en basisvaardigheden en de leefbaarheid in zowel stedelijke als landelijke gebieden. Deze thema's versterken elkaar en dragen bij aan de sociale cohesie en leefbaarheid in de regio. Het bevorderen van brede welvaart vereist zorgvuldige afwegingen om de leefbaarheid van de regio, zowel nu als in de toekomst, voor iedereen te waarborgen.

uitsluiting. Deze aanpak, vergelijkbaar met de *Mutual Gains Approach*, benadrukt samenwerking en het vinden van oplossingen die zoveel mogelijk partijen ten goede komen. Dit biedt een constructieve manier om in gesprek te blijven over de verschillende dimensies van brede welvaart, hoewel niet altijd elke dimensie gekozen kan worden. Het is wenselijk om de afwegingen toegankelijk te maken voor betrokkenen. Het is geen teken van zwakte om de voor- en nadelen van de genomen beslissingen openlijk te delen, evenals de daaruit voortvloeiende 'harde' keuzes. Door deze informatie niet binnenskamers te houden, kan de steun voor het beleid zelfs toenemen, omdat de diverse belangen zijn gehoord.

#### *Instrumenten om effecten van keuzes in beeld te brengen*

Het in kaart brengen van de impact van brede welvaart is op dit moment nog het werk van pioniers. Vaak worden de effecten van beleidskeuzes pas op lange termijn zichtbaar, waardoor het moeilijk is om (in)directe gevolgen te overzien. Daarbij zijn de complexe opgaven zo verbonden met andere mechanismes – zoals gezondheid met sociaal contact, economische omstandigheden en fysieke leefomgeving – dat oorzaak en gevolg moeilijk te onderscheiden zijn. Dit maakt het lastig om de volledige impact van keuzes te voorspellen. Verschillende instrumenten

kunnen echter helpen: (toekomst)scenario's brengen de mogelijke gevolgen voor afruilen binnen brede welvaart in kaart en beelden zo verschillende keuzepad en uitkomsten.

Een voorbeeld hiervan is de Gevolgenscan, ontwikkeld door de Argumentenfabriek in opdracht van de Rijksoverheid, die handvatten bieden om de impact van beleidsopties op brede welvaart kwalitatief te evalueren. Of het Maatschappelijk Afwegingskader Brede Welvaart voor overheden van Ecorys, dat zowel kwalitatieve als kwantitatieve afruilen inzichtelijk maakt, waardoor de impact van beleidskeuzes op diverse brede welvaartsthema's, doelgroepen en scenario's geanalyseerd wordt (zie Toolbox, blz. 124-125).

#### VOORBIJ GEVESTIGDE BELANGEN EN STRUCTUREN

Het is een uitdaging om anders te kiezen wanneer het politieke systeem daar nog niet op is ingericht. Een belangrijke uitdaging is bijvoorbeeld de sectorale opzet van het gemeentelijke beleidssysteem. Deze opdeling maakt het moeilijk om integraal over brede welvaart na te denken, aangezien portefeuillehouders zich vaak richten op afzonderlijke beleidsterreinen. Daarnaast worden veel beslissingen beïnvloed door korte bestuursperiodes en de noodzaak om snel resultaten te laten zien, wat niet altijd de gewenste route is voor de lange termijn. Dit roept de vraag op die de overleden Nederlandse politicus Jan Schaefer ooit stelde: 'Is dit beleid, of is hierover nagedacht?'

Om duurzame beslissingen te nemen, is het essentieel om verder te kijken dan de directe resultaten en te focussen op de lange termijn. Opgavegericht begroten is hierbij een belangrijke stap. Dit houdt in dat begrotingen worden opgesteld op basis van specifieke doelen en opgaven, in plaats van langs traditionele budgetlijnen. Heldere programma's en gebundelde financiering zijn cruciaal om middelen effectiever in te zetten en beter in te spelen op toekomstige behoeften en uitdagingen.

Binnen deze context spelen een gemeentesecretaris, provinciesecretaris en secretaris-generaal, griffiers, provinciale

staten, gemeenteraad, controllers en juristen een essentiële rol. Het vraagt om een verandering in denken en doen, waarbij bewustwording van zowel korte- als langetermijnperspectieven én het anders begroten essentieel zijn. De voordelen die dit op lange termijn oplevert, zijn niet alleen significant, maar ook onmisbaar voor een duurzame en toekomstbestendige samenleving.

Anders kiezen voor brede welvaart vraagt om een fundamentele verandering in beleid en besluitvorming. Na het verbreden van perspectief dient er ook scherp gekozen te worden. Het betekent prioriteiten stellen, afwegingen transparant maken en sociale, ecologische en economische dimensies integraal meenemen in een langetermijnvisie. En in beeld brengen welke partijen onderdeel zijn van dit keuzeprocess. *All-in* afwegingskaders kunnen de uiteindelijke beslissers helpen om aan al deze voorwaarden te voldoen. Dergelijke kaders vragen om duidelijk geformuleerde opgaven, lokaal maatwerk en burgerparticipatie. Alleen door anders te kiezen en kortetermijndenken los te laten bouwen we aan een duurzame, inclusieve samenleving voor het hier en nu, elders en later.





# Anders werken

*Brede welvaart moet geen proces zijn van beleidsmatig afvinken maar van aanvonken: lijstjes en protocollen helpen ons niet verder, het gaat om een nieuwe werkcultuur.*

*Begint eer ge bezint: het toepassen van brede welvaart is een kwestie van proberen, pionieren en praktiseren, vallen, opstaan en weer doorgaan.*

*Brede welvaart is de triple helix voorbij: naast overheid, bedrijfsleven en kennisorganisaties is ook de input van sociale partners en inwoners noodzakelijk.*



**B**rede welvaart in de praktijk brengen vraagt om andere manieren van werken. Om de keuzes, doelen en visies die voortkomen uit de brede kijk op de huidige maatschappelijke opgaven waar te maken, zal er op een andere manier aan de uitvoering gewerkt moeten worden. Op dit moment wordt door heel het land al gepioneerd met brede-welvaart-in-uitvoering, bijvoorbeeld door steeds meer integraal te werken binnen en tussen overheden. Maar het huidige integraal werken schiet tekort. Zelden wordt beleid echt gezamenlijk opgesteld, gefinancierd en gemonitord met brede welvaart als uitgangspunt. Te weinig wordt er samengewerkt met actoren die geen economische maar maatschappelijke impact nastreven. Er is een *upgrade* nodig om de stap te zetten naar écht werken vanuit een brede welvaartspectief. Dit vraagt zowel om een gedeeld begrip van brede welvaart binnen organisaties als om het hiernaar handelen. Daarnaast dwingt werken aan brede welvaart tot het voldoen aan een aantal randvoorwaarden: het zoeken van brede samenwerkingen tussen overheid en inwoner, de ontschotting van financiën en geldstromen en het meetbaar maken van voortgang op brede welvaart. En bovenal vraagt brede welvaart ook om doen: proberen, pionieren, praktiseren, vallen, opstaan en weer doorgaan.

#### EEN GEMEENSCHAPPELIJKE TAAL

Binnen de beleidscyclus raakt brede welvaart de regionale praktijk in de beleidsuitvoeringsfase. Idealiter zijn al eerder in het beleidsproces (bij de agendering en zeker bij de besluitvorming) ge-



sprekken gevoerd over de betekenis van brede welvaart, het doel van werken met brede welvaart en de expliciete afruil en keuzes die zijn gemaakt in een specifiek programma of project. Toch laat de praktijk zien dat brede welvaart geregeld in programma's en projectdocumenten terecht komt zonder dat daar duidelijke definities, doelen en keuzes worden benoemd. De realiteit is dat brede welvaart door een breed scala aan actoren wordt ingezet die (bewust of onbewust) uiteenlopende ambities hebben met het concept. De een begrijpt brede welvaart als een manier om de leefbaarheid in een bepaalde regio te verbeteren. De ander ziet het als een instrument om verder te kijken dan alléén economische groei. Sommigen trekken deze lijn door en zien brede welvaart als een model dat uitnodigt tot een meer structurele transformatie van het economische groeisysteem. Een minder radicale toepassing krijgt het begrip in Brainport Eindhoven (zie blz. 58-59), waar wordt ingezet op economische groei als hoofddoel, maar ook de wens bestaat om een divers woningaanbod in verschillende prijsklassen te realiseren. Dit om, zoals burgemeester Jeroen Dijsselbloem in een interview in *de Volkskrant* van 15 oktober 2024 uitlegt, omstandigheden als in Silicon Valley te voorkomen, waar nu alleen nog maar extreem rijke mensen en daklozen wonen.

Vooraf dit verder kijken dan alléén economische groei is wijdverbreid, maar gelijk ook de minst radicale manier van werken met brede welvaart. In dit narratief blijft economische groei namelijk het uitgangspunt, of leidend principe, en wordt er daarnaast ruimte gemaakt om te kijken naar andere sociale en ecologische dimensies. Dit staat de meer transformatieve veranderingen die nodig zijn om complexe opgaven rondom klimaat, energie en sociaal-economische ongelijkheid het hoofd te bieden echter in de weg.

Er bestaan op dit moment dus verschillende narratieven en betekenissen van brede welvaart. Dat hoeft geen probleem te zijn. Brede welvaart *an sich* biedt een neutraal venster om (politieke) keuzes te maken op basis van de huidige of toekomstige sociale, ecologische en economische stand van zaken. Om die bestuurlijke of beleidsmatige keuzes te maken is echter wel een duidelijke en gedragen taal over brede welvaart nodig. Binnen samenwerkende organisaties en overheden is het cruciaal om

expliciet en transparant vast te stellen wat onder brede welvaart wordt verstaan, en wat niet. Zo wordt niet alleen helder vanuit welke visie wordt gewerkt, maar ook duidelijk waarom het in het ene geval inzetten op leefbaarheid betekent en in een ander geval aandacht voor werkgelegenheid. Daarbij zorgt het bewust kiezen ervoor dat werken aan brede welvaart niet vrijblijvend is, of afhankelijk van de politieke behoefte wordt ingezet.

Werken met brede welvaart vraagt om een betere balans tussen zogenoemde ‘harde’ en ‘zachte’ waarden aan de tekentafel maar ook bij de uitvoering van beleid. Harde waarden doelen op de economische ambities, maar ook op de ambities ten aanzien van wonen (bouwen) en infrastructuur. Deze zijn uiteindelijk vaak het meest bepalend bij het maken van keuzes en afwegingen. Er zijn doorgaans ook meer financiële middelen voor beschikbaar. Zachte waarden doelen op de meer sociale, ecologische en maatschappelijke ambities. Deze krijgen steeds meer stem, maar hebben nog altijd niet dezelfde status. Om te zorgen dat zachte waarden een evenredige positie krijgen, is dus niet alleen een herverdeling van budgetten nodig maar ook een verandering van gedachtegoed. Brede welvaart is geen proces van afvinken, maar aanvonken: het gaat om een heuse cultuurverandering, niet om het schrijven van nieuwe beleidsmatige protocollen.

Overigens is verandering niet alleen een zaak van beleidsmakers en bestuurders, maar ook van bewoners, bedrijven, maatschappelijke, culturele en kennisinstellingen. Om bij brede welvaart van ambitie naar actie te gaan is daarom visie en inbreng nodig van niet-overheden. Daar worden de laatste jaren al verschillende stappen in gezet. De in 2018 vanuit het Rijk opgezette Regio Deals, programma’s om regionale ontwikkeling te stimuleren en de regionale brede welvaart te verbeteren, zijn hier een voorbeeld van. Zo is bij het opstellen van een regiovisie voor Zeeuws-Vlaanderen bewust de samenwerking met een breed scala aan organisaties (zorginstellingen, onderwijs, lokale MKB

bedrijven) gezocht, zodat de regiovisie niet iets werd van alleen de overheid, maar van heel de regio. Werken met brede welvaart stimuleert een breder perspectief en daarmee nieuwe samenwerkingsverbanden. Al doende leert men de brede welvaartspraktijk. Dit nieuwe, andere werken creëert niet alleen een verbreed perspectief bij iedereen in de uitvoering, maar maakt ook de weg vrij naar een samenleving waarin het welzijn van mens en ecosysteem centraal staat.

### INTEGRAAL WERKEN TUSSEN, BINNEN EN BUITEN OVERHEDEN

Complexe maatschappelijke vraagstukken zijn niet op te lossen door ze binnen één enkele afdeling (of soms zelfs binnen één enkele organisatie) aan te pakken. Het uitwerken van een nationaal beleid, en dit volledig uitrollen over alle regio's is hiervoor ook geen oplossing, simpelweg omdat één vraagstuk zich niet in ieder gebied op dezelfde manier manifesteert. Dit besef (en mogelijk ook de noodzaak tot bezuinigingen) heeft de laatste jaren geleid tot meer decentralisatie en het integraal benaderen van opgaven. Door integraal te werken worden beleidskeuzes, en de uitvoering ervan, beter afgestemd, worden koppelkansen zichtbaar en is er meer besef van hoe opgaven met elkaar samenhangen en dus ook in samenhang moeten worden aangepakt.

Integraal werken kent echter ook valkuilen. Integraal betekent letterlijk 'allesomvattend' en wekt daarmee de illusie dat een overheidsorganisatie een volledige gemeente, regio of land en alles en iedereen die er zich in beweegt, kan bevatten en omvatten. Aangezien dit onmogelijk is, komt het er in de praktijk op neer dat datgene wat binnen het blikveld valt omvat wordt en de rest wordt uitgesloten. Maar dat wat binnen je blikveld valt, is meestal dat wat je zelf al kent en waarmee je dagelijks in aanraking komt. Hierdoor worden mogelijk kansen gemist om echt nieuwe, innovatieve ideeën en perspectieven mee te nemen in het maken van beleid. Ook blijft integraal werken vaak beperkt tot het onderling afstemmen en bekritisieren van sectoraal be-

leid, in plaats van dat beleid voor een bepaald gebied of voor een complexe maatschappelijke opgaven daadwerkelijk samen wordt opgesteld en uitgevoerd. Anders en integraal werken vraagt dus meer dan sectorale ontschotting binnen overheden. Er moet ook ontschot worden tussen overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bewoners.

Daarmee vraagt anders werken om het netwerk en samenwerkingen binnen en buiten de organisatie te diversifiëren. Binnen de organisatie vereist het een goede mix van (sector)specialisten, generalisten en procesbegeleiders/verbinders. Buiten de organisatie zijn samenwerkingen mogelijk met inwonersinitiatieven, dorpsraden, stichtingen, coöperaties, kunstenaars en scholen. Deels gebeurt dit al. Overheidsorganisaties werken, op alle niveaus, van lokaal tot nationaal, samen met bedrijven en (maatschappelijke) organisaties. Maar binnen deze samenwerkingen domineert nog steeds een voornamelijk economisch perspectief. Het 'oude' *new public management*-denken, waarbij de bedrijfsmatige overheid werkt naar efficiëntie en doelmatigheid, staat het werken vanuit bredere maatschappelijke waarden in de weg. Zolang de uitvoering van programma's en plannen nog altijd en alleen worden getoetst op de economische kosten en baten, leidt dit niet tot inzet voor de juiste doelen.

Om ruimte te geven aan andere, niet-economische, belangen kan de overheid terugvallen op een breed scala aan maatschappelijke organisaties en inwonersinitiatieven. Er zijn al mooie voorbeelden van samenwerkingen in de praktijk te vinden. Te denken valt aan de totstandkoming in 2021 van *Zeeuwen aan zet*, de regiovisie voor Zeeuws-Vlaanderen (zie blz. 69), of de samenwerkingen van lokale overheden met energiecoöperaties in de uitvoering van regionale energiestrategieën. Voorbij de triple helix naar de quadruple helix dus!

Ondertussen valt er ook nog een wereld aan integraal werken te winnen binnen overheden. De beleidskaders waar overheden nu ordentelijk in verdeeld zijn staan haaks op de realiteit, waarin water-, klimaat-, bodem-, woon- en gezondheidsopgaven zomaar op dezelfde plek samenkomen. Het vraagt niet alleen bredere samenwerking om deze opgaven binnen gebieden in beeld te bren-

gen, maar ook brede kennis en uitvoeringskracht om de opgaven aan te gaan. Dat vraagt om anders werken met collega's. Voorbeelden uit de praktijk waarin dit al gebeurt zijn gebiedsteams of wijkteams. Zo worden bij de verduurzaming van woningen in een wijk niet alleen collega's van de vastgoedafdeling betrokken, maar ook collega's met kennis van de sociale problematiek of andere klimaatgerelateerde opgaven in de wijk. Het oppakken van deze brede collectieve manier van werken vraagt wel capaciteit en tijdsinvestering buiten gebaande paden en functies om.

Daarnaast is er de noodzaak van samenwerking tussen de verschillende overheidsniveaus: gemeenten, regio, provincie en Rijk. Lokale overheden zoals gemeenten hebben normaliter een veel scherper zicht op hoe vraagstukken zich in de regio manifesteren dan de Rijksoverheid. Bij lokale overheidsorganisaties is bovendien meer 'regio-specifieke' kennis aanwezig, die belangrijk is om vraagstukken in de regio te kunnen duiden. Zij zitten 'dichter op de bal' dan de nationale overheid zit (en kan zitten). Door hun kennis van de regio, kennis van wat er speelt, maar ook van wat er wel en niet werkt, kunnen lokale en regionale overheden brede welvaart inbedden op een manier die het best bij de regio past. Het is van groot belang dat deze lokale en regionale kennis van zaken haar weg vindt naar het nationale niveau, zodat nationaal beleid en programma's daadwerkelijk aansluiten bij behoeften van de regio.

## FINANCIËLE ONTSCHOTTING EN ONTWERPMETHODEN

Opgaven in relatie tot elkaar (en dus niet sectoraal) oppakken vraagt om andere financieringsstromen en vooral om een andere verdeling van financiële middelen. Een van de mogelijkheden om dit te realiseren is het vrijmaken van financiering voor een aangewezen regio of gebied, en dit niet te koppelen aan één specifiek (sectoraal) vraagstuk of aan één afdeling. Hierdoor ontstaan mogelijkheden om, los van een of enkele vraagstukken, samen tot een bestedingsplan te komen waarin gewerkt wordt aan de onderwerpen en thema's die het hardst nodig zijn (of waar de mees-

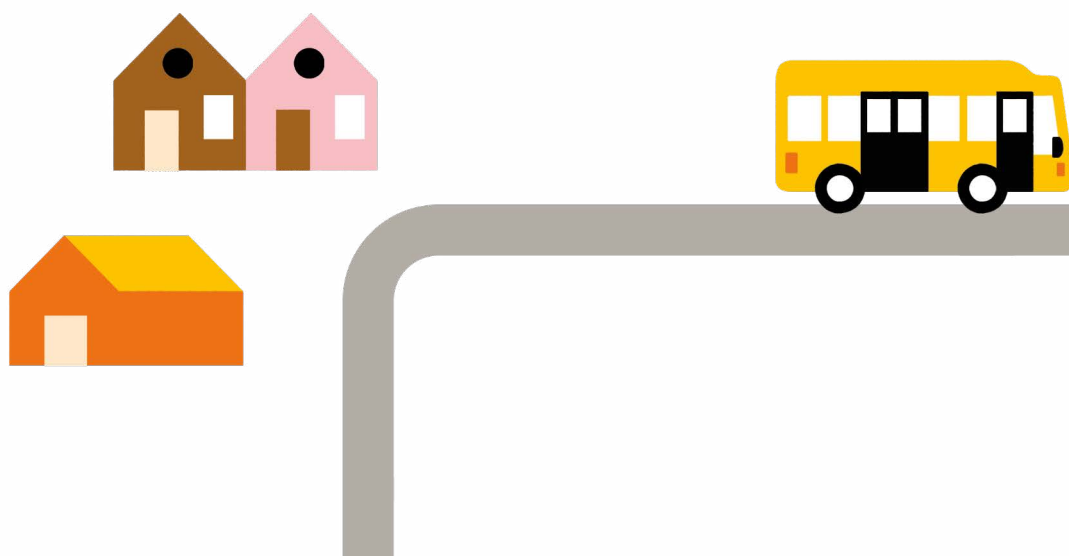
te ‘winst’ te behalen valt) *in een specifieke regio*. In verschillende regio’s is dit al deels terug te zien, en is er geld beschikbaar om meerdere samenhangende vraagstukken met verschillende overheidsorganisaties aan te pakken. Zo komen bij een Regio Deal de onderwerpen centraal te staan waarmee de regio het meest geholpen is, en worden deze niet geïsoleerd (dus binnen één organisatie, of los van andere brede welvaartsthema’s) opgepakt. Nieuwe financiële instrumenten verkennen of inzetten is nog geen gangbare manier van zaken. Wel wordt inmiddels onderzocht welke financiële mogelijkheden er vanuit gebiedsperspectief zijn, zoals in het Lab Regeneratieve Gebiedsfinanciering, met als mede-initiatiefnemers het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en de stichting Commonland.

Daarnaast maakt het nieuwe brede welvaartspectief het ook noodzakelijk om met een breed scala aan (maatschappelijke) actoren samen te werken aan oplossingen voor de grote (transitie) vraagstukken van deze tijd. Diverse ondersteunende methoden kunnen daarbij aan beleidsmedewerkers houvast bieden. Een voorbeeld zijn ontwerpmethodieken, die steeds meer gebruikt worden in de publieke sector en waarbij wordt samengewerkt met ontwerpers. Ontwerpmethodieken hebben oog voor het hele systeem rondom een opgave, stellen het ophalen en samenbrengen van verschillende perspectieven centraal, nodigen uit om op een andere manier naar een opgave te kijken (voorbij het dominante perspectief), maken abstracte ideeën tastbaar en zichtbaar en streven vanuit een actiecomponent naar concrete verandering.

Een praktijkvoorbeeld is *Grenswoners*, een project dat beoogt een toekomstvisie voor wonen op en rond de grens te verkennen, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan de leefbaarheid voor en het welzijn van jonge en toekomstige generaties in de grensregio’s. Het project is geïnitieerd door een sociaal ontwerp bureau in Rotterdam (Muzus), dat daarbij samenwerkt met zowel regionale onderzoeksbureaus (HZ Kenniscentrum Zeeuwse Samenleving en NEIMED) als maatschappelijke en gemeentelijke organisaties in grensregio’s (Zeeuws-Vlaanderen en Limburg). Onder andere Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen is betrokken, een netwerkorganisatie van zowel publieke, private en maatschappelijke actoren.

## GEZAMENLIJK EIGENAARSCHAP IN ZEEUWS-VLAANDEREN

Een voorbeeld van een regio waar al gekeken wordt hoe men samen aan de regio kan werken vanuit een brede welvaartsbril, is Zeeuws-Vlaanderen. Zeeuws-Vlaanderen is een van de uitgelichte regio's in het rapport *Elke Regio Telt*, waarin extra aandacht wordt gevraagd voor perifere regio's met een lagere brede welvaart dan elders in het land. Er spelen hier verschillende uitdagingen tegelijkertijd: vergrijzing, het verdwijnen van voorzieningen en de afnemende toegankelijkheid en bereikbaarheid van zorg en onderwijs. Deze uitdagingen waren voor de drie gemeenten in de regio, Hulst, Sluis, en Terneuzen, aanleiding om een gezamenlijke regiovisie op te stellen met een tijdshorizon van zo'n tien jaar – onafhankelijk van de politieke cyclus dus. Door daarbij zowel het bedrijfsleven als ook maatschappelijke organisaties te betrekken ontstond een plan voor en van de regio (dus niet alleen van de overheid voor de regio) dat niet alleen de gemeenten een gezamenlijke stip op de horizon geeft maar ook eigenaarschap en verantwoordelijkheid creëert bij zorginstellingen, het onderwijs, de MKB-bedrijven en de wooncorporaties uit de regio.



Een (informele) verandering in de werkwijze en cultuur bij organisaties kan alleen slagen als die met formele besluiten wordt verankerd. Verschillende vormen van samenwerking, veranderingen in financiering, aandacht voor nieuwe en andere belangen, andere werkmethoden of een combinatie hiervan krijgen binnen overheidsorganisaties niet voldoende voet aan de grond als ze afhankelijk blijven van de daadkracht van enkele ‘voorlopers’. Ze houden dan een vrijblijvende status. Dit soort grootschalige veranderingen moeten organisatiebreed gedragen worden om uiteindelijk te kunnen slagen. Ze vragen bovendien tijd. Juist daarom is formele inbedding bij overheidsorganisaties van groot belang. Het kan dan gaan om het formeel en langdurig vrijmaken van budget voor de regio, of om een besluit om relationeel werken als standaard te hanteren in plaats van vraagstukken sectoraal aan te vliegen. Ook is het belangrijk om in elke fase van de beleidscyclus brede welvaart te integreren. Zo zou idealiter altijd de bredere impact van zowel sociaal-culturele, fysiek-ruimtelijke als economische ontwikkelingen moeten worden gemeten en gewogen.

De hierboven beschreven richtingen om anders te werken hebben uiteraard ook hun uitwerking op de wijze waarop beleidsplannen en de uitvoering hiervan beoordeeld worden. Outputindicatoren of getallen die voorheen geschikt waren (of in ieder geval gebruikt werden) om beleid mee te toetsen, zijn bij andere werkvormen, andere partners of andere vormen van financiering misschien niet meer de meest geschikte. Het is belangrijk om te zoeken naar indicatoren die niet alleen zijn gericht op economische effecten, maar die een beeld geven van de sociale, maatschappelijke en ecologische impact van beleid en programma's. Anders dan financiële en economische impact is sociale en maatschappelijke impact echter lastig te meten. Hiervoor is het scherp stellen van doelstellingen en interventies essentieel. Het hanteren van een *theory of change* aan het begin van een project kan een middel zijn om te bepalen wat er gemonitord moet wor-



den om de juiste impact te kunnen meten. Dit gebeurt nu bijvoorbeeld bij de monitoring van de Regio Deal in Zeeuws-Vlaanderen. Ook de sociaaleconomische impactanalyses (SEIA) van de provinciale gebiedsprogramma's zijn een mooi voorbeeld van breder kijken dan alleen – in dit geval – de agro-economische impact. Ook andere meetmethoden zijn beschikbaar, zoals het betrekken van inwoners bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van beleid. Niet alleen tellen dus, maar ook vertellen. Nog een voorbeeld is de 'maatschappelijke beurs' МАЕХ, die de sociale en maatschappelijk impact van initiatieven en sociale ondernemers zichtbaar probeert te maken, door te laten zien op welke manieren ze bijdragen aan de *sustainable development goals*. Hoe beter maatschappelijke, ecologische en sociale waarde zichtbaar kan worden gemaakt, hoe beter daar ook op te sturen is in de uitvoering van beleid. Daarnaast is een nieuwe manier van werken ook een lerend proces, dwingt 'anders werken' ook tot 'anders leren'. Anders werken vraagt dus tegelijkertijd om anders verantwoord, met meer aandacht voor kwalitatieve methoden.



---

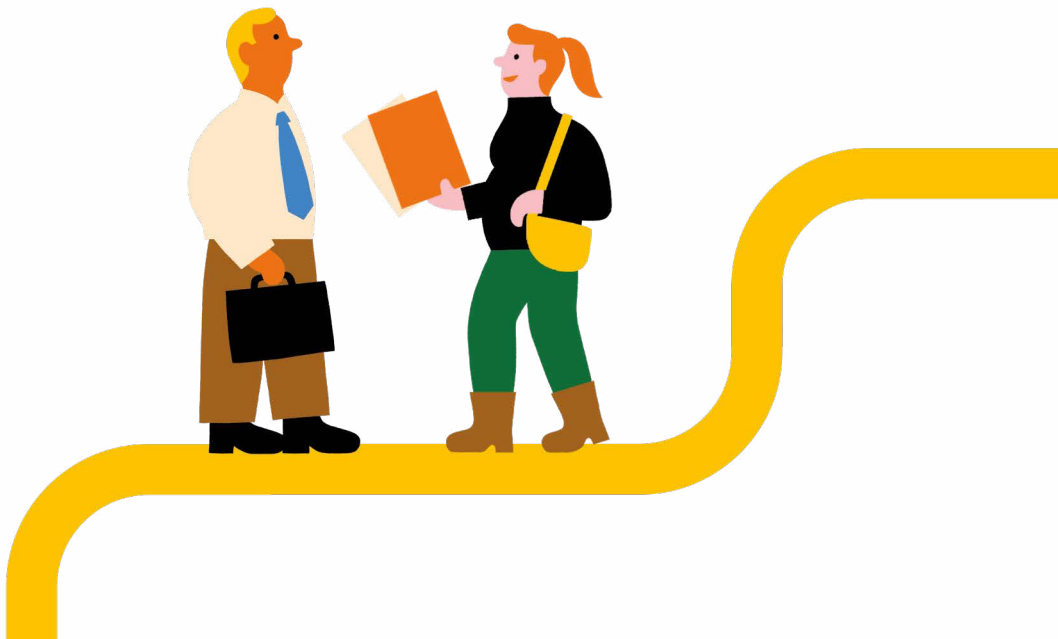
## GEMEENTE HEERLEN – BREDE WELVAART VRAAGT OM SECTOROVERSTIJGEND WERKEN

In Heerlen heeft Medtech Logistics een belangrijke impuls gegeven aan de regionale economie door innovatie, productie en diensten rondom patiëntenzorg. Bedrijven zoals Medtronic, Boston Scientific, Abbott en Acist hebben gezorgd voor economische groei en banen, maar ook voor een groeiende vraag naar talent, infrastructuur en voorzieningen. Dat brengt uitdagingen met zich mee, zoals een toenemende druk op lokale voorzieningen, woningmarkt en arbeidsmarkt. Tegelijkertijd zorgt het ook voor een strijd om talent in Heerlen, waarbij de stad concurreert met omliggende gemeenten zoals Maastricht en het Duitse Aken. Deze dynamiek heeft gevolgen voor de balans tussen regionale economische groei en andere brede welvaartsaspecten, zoals sociale gelijkheid en een stabiele arbeidsmarkt.

Het vraagt om afstemming tussen bedrijfsleven, gemeente, bewoners en onderwijsinstellingen om deze uitdagingen in gezamenlijkheid op te pakken. Een specifiek voorbeeld is de samenwerking met de regionale mbo- en hbo-beroepsopleidingen, die studierichtingen afstemmen op de vraag van deze bedrijven. Dit versterkt niet alleen de verbinding tussen onderwijs en werkgelegenheid, maar beïnvloedt ook talentontwikkeling – essentiële pijlers van brede welvaart. Ook een regionale talenthub, een soort broedplaats waar talenten begeleid worden naar waardevol werk in de regio, zorgt voor zo'n *crossover*.

Ondertussen bemoeilijkt de sectorale opzet van het gemeentelijk beleidssysteem een integrale aanpak: terwijl de portefeuillehouder Economie zich richt op het aantrekken van bedrijven, blijft de portefeuillehouder Duurzaamheid worstelen met de ecologische impact van de groei. Dit veroorzaakt spanningen tussen beleidsdoelen en belemmert een integrale benadering van brede welvaart. Inzicht in de effecten van regionale dynamieken – zoals de concurrentie om talent – is cruciaal om bredere welvaart te realiseren en economische keuzes beter te verbinden met maatschappelijke impact.

---





# Anders leren

*Brede welvaart is een gezamenlijke zoektocht die zich lastig in een strak keurslijf laat persen: een cultuur van permanent leren, evalueren en bijsturen van beleid is noodzakelijk.*

*Leren voor brede welvaart is navigeren op basis van een theorie van verandering: stel vooraf vast welke effecten je met beleid wilt bereiken en wat mogelijke oorzaken en gevolgen zijn.*

*Het bewijs van brede welvaart: wacht niet op de eindresultaten van beleid, maar laat tussentijds – met cijfers én impactverhalen – al zien wat de toegevoegde waarde is.*



Werken vanuit brede welvaart vereist *anders leren*. Leren als centrale ambitie in overheid en organisaties is niet helemaal nieuw. Het heeft al enige tijd de aandacht van onderzoek en praktijk. Zo pleitte de WRR in 2006 al voor een lerende overheid, waarin leren en experimenteren een centrale rol spelen. De Raad betoogde dat een *lerende overheid* of een *lerende organisatie* beter is opgewassen tegen snel veranderende omstandigheden, bijvoorbeeld als door technologische vernieuwingen werkomstandigheden veranderen.

Brede welvaart voegt een dringend argument voor het belang van leren toe. Het is nog een gezamenlijke zoektocht hoe brede welvaart als uitgangspunt van beleid het beste kan worden toegepast in Rijk en regio. Eén ding is zeker: een cultuur van permanent leren en evalueren is daarin geen luxe, maar een minimale voorwaarde. De verwevenheid van thema's als klimaat, wonen en zorg stelt hoge eisen aan het lerend vermogen in beleid en bestuur. Effectief beleid dat werkelijk bijdraagt aan de kwaliteit van leven van inwoners valt of staat met het vermogen om te leren wat er werkt en misgaat bij het maken en uitvoeren van beleid. Het alternatief is even afschrikwekkend als alledaags. Dat strekt zich uit van zinloze besteding van publieke middelen tot hardvochtige uitvoering van beleid dat gericht is op één enkel doel, zoals fraudebestrijding binnen het toeslagenstelsel. Het is niet vergezocht om te stellen dat het Toeslagenschandaal, waarbij inwoners in de schulden kwamen door onterechte terugvordering van toeslagen, mede een gevolg is van een weinig lerende houding waarin ambtenaren en uitvoeringsorganisaties blind waren voor rampzalige onbedoelde gevolgen van eenzijdig gericht beleid.

De connectie tussen brede welvaart en een lerende aanpak vloeit voort uit de complexiteit en onzekerheid die met brede welvaartsbeleid gepaard gaan. Lerend en adaptief beleid is dé manier om complexiteit te omarmen in plaats van te verwensen.

Een van de grondgedachten van brede welvaart is om verder te kijken dan één domein. Zowel de economische als de sociale en ruimtelijke dimensies moeten worden meegewogen bij beleidskeuzes. Wat wordt gedaan om een doelstelling in het sociaal domein te bevorderen kan ten koste gaan van de omzet van bedrijven. Vinden we die afruil acceptabel? Andersom zou zo'n actie ook juist positieve gevolgen kunnen hebben voor de arbeidsmarkt. Maar ook interventies in het ruimtelijk domein kunnen helpen bij het behalen van een sociale doelstelling. Zodoende komt ook de vraag op waar koppelkansen liggen. Op voorhand kan met relaties tussen domeinen tot op zekere hoogte rekening gehouden worden, maar vaker zijn ze (nog) onbekend.

Daar komt bij dat als er verschillende inhoudelijke domeinen relevant zijn voor beleid, er in de regel ook veel uiteenlopende belanghebbenden betrokken zijn of raken. Dit kan variëren van de verschillende overheidslagen, het bedrijfsleven en het onderwijs tot maatschappelijke organisaties en (groepen) inwoners. Al deze partijen hebben hun eigen achtergrond, belangen en werkwijzen die elkaar niet per se kennen of op elkaar aansluiten. Deze diverse partijen moeten dus nog met elkaar 'leren' omgaan.

Brede welvaartsbeleid is toekomstgericht: het beoogt een positieve impact op de lange termijn. Dat brengt met zich mee dat nu nog onbekende ontwikkelingen in de toekomst een grote invloed uitoefenen op de uitkomst van het beleid. Deze invloed kan positief zijn, waardoor het slim is om de kansen die de ontwikkeling biedt binnen het beleid te gaan benutten. Of de invloed kan negatief zijn, waardoor het wijs is om oorspronkelijke plannen aan te passen.

---

---

## **HI!NOORD: TRANSITIE VAN GEZONDHEIDSZORG NAAR ZORG VOOR GEZONDHEID**

Complexiteit komt o.a. door de relevantie van meerde domeinen en de betrokkenheid van meerdere belanghebbenden. Een treffende illustratie daarvan vinden we bij Hi!Noord. In dit programma wordt door verschillende partijen in Noord-Nederland gewerkt aan de transitie van ‘gezondheidszorg’ naar ‘zorg voor gezondheid’. Kenmerkend voor deze transitie is dat gezondheid vanuit een breed welvaartspectief wordt bekeken; verwevenheden van gezondheid met werk, sociale relaties en de fysieke leefomgeving worden expliciet betrokken. Er neemt dan ook een groot scala aan partijen deel, zoals het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (inmiddels de ministeries van Economische Zaken en van Klimaat en Groene Groei), zorgverzekeraar Menzis en de Rijksuniversiteit Groningen. Binnen Hi!Noord is bovendien het besef aanwezig dat de transitie van gezondheidszorg naar zorg voor gezondheid een kwestie van lange adem is. Het gaat om een gevecht tegen ingesleten denkbeelden en patronen. Om de weg niet kwijt te raken werkt Hi!Noord missiegedreven. Een gezamenlijk geformuleerde missie fungeert als baken waarop het programma kan varen. Deze missie is open genoeg om ruimte te laten voor nu nog onbekende toekomstige ontwikkelingen, maar tegelijk concreet genoeg om richtinggevend te zijn. Daarmee is de missie ook het belangrijkste criterium om het programma te beoordelen vanuit monitoring en evaluatie. Die vertrekken steeds vanuit de vraag of het programma nog bijdraagt aan de missie om ‘het Noord-Nederlandse zorglandschap duurzaam te versterken’.



Complexe processen maken het onmogelijk om alles op voorhand in een beleidsontwerp vast te leggen. Het risico op blinde vlekken voor relaties tussen domeinen, de leefwereld van andere partijen of wat in de toekomst zal gebeuren is levensgroot. Als signalen over blinde vlekken in het beleid niet worden geregistreerd – zoals bij het Toeslagenschandaal – kunnen de gevolgen desastreus zijn, zowel in termen van menselijk leed als verspilling van publieke middelen.

Met een lerende en adaptieve aanpak worden bestuurders en beleidsmakers in staat gesteld flexibel om te gaan met de complexiteit van brede welvaartsbeleid. Door programma's zo te ontwerpen dat aanpassing gedurende de rit mogelijk is (adaptief beleid) en bovendien processen in te richten om tijdens de uitvoering blinde vlekken in beeld te brengen (lerend beleid) kunnen ongewenste, onverwachte gevolgen worden ontdekt en gecorrigeerd. Zelfs uitgangspunten, governancestructuren en programmadoelen kunnen worden bijgesteld, als dit nodig blijkt om ze 'missiegerichter' te maken. En gewenste onverwachte ontwikkelingen worden geïncorporeerd en benut.

#### LEREN IN ELK STADIUM VAN DE BELEIDSCYCLUS

Onze stelling is: leren is nodig in elk stadium van de beleidscyclus en levert zowel een bijdrage aan de kortetermijndoelen als aan de langetermijnopgave. Voor een lerende cultuur in beleid en bestuur is het niet voldoende om vooraf (*ex ante*) of na afloop van een programma (*ex post*) te evalueren. Dat is nu wel vaak de staande praktijk. Vooraf worden gevolgen ingeschat in een effectrapportage of kosten-batenanalyse. Achteraf worden uitkomsten geëvalueerd door na te gaan of de vooraf gestelde doelstellingen behaald zijn. Als beleid in één keer zijn doel bereikt heeft, zou zo'n manier van reflecteren toereikend kunnen zijn. Dit is mogelijk bij simpele problemen: we weten waar het aan schort, pakken de bron van het probleem aan en controleren na verloop van tijd of de situatie is verbeterd. Maar zelfs bij simpele problemen is een succesvolle aanpak niet vanzelfsprekend en is

het nodig om tijdens de uitvoering kritisch in de gaten te houden of er nog een onbedoeld effect over het hoofd is gezien, niet de juiste mensen of partijen bereikt zijn of de ingezette middelen bij nader inzien niet goed aansloten bij de doelstelling.

Simpele problemen zijn echter schaars. Vaak is het zo dat inzicht in de oorzaak van het probleem nog onvolledig is: er zijn *witte* vlekken die om meer onderzoek vragen. Complexe problemen geven nog minder zicht op een geschikte aanpak, omdat we niet weten wat we niet weten: er zijn *blinde* vlekken. Daarom is het onvoldoende en risicovol om alleen vooraf en achteraf evaluatie- en leervragen te stellen. Het gevaar is groot dat deze *ex ante* en *ex post* manier van evalueren leidt tot een afrekencultuur, risicomijdend werken en het uitstellen van belangrijke en urgente keuzes. Leren is noodzakelijk in elk stadium van de beleidscyclus.

Het is behulpzaam om in dat leren twee niveaus met een verschillend doel te onderscheiden: snel leren en diep leren. Snel leren helpt om beleid effectief en efficiënt in te richten en bij te sturen, en draait om de vragen: *doen we de dingen goed* en *hoe kunnen ze beter*? Als er signalen binnenkomen dat beleid toch niet het beoogde effect heeft, kan dat aanleiding zijn om iets aan te passen. Hetzelfde is waar als omstandigheden in de context ervoor zorgen dat de gekozen interventie, die op zichzelf goed uitgevoerd wordt, niet bijdraagt aan de gestelde missie. Met snel leren is beleid dus aan te passen om kortetermijndoelen te bereiken.

Diep leren volgt op de vragen *doen we nog wel de juiste dingen* en *is het systeem er nog wel op toegerust*? Het richt zich allereerst op het herformuleren van aannames en doelstellingen, om zo de langetermijnmissie in het zicht te houden of zo nodig te nuanceren. Past het gestelde doel (nog) wel bij hoe de brede welvaartsopgave wordt begrepen, of is bijstelling nodig? Het richt zich daarnaast op het beleidssysteem en de instituties daarbinnen. Wat zijn eigenlijk de dominante uitgangspunten en (on)geschreven regels in het beleid, en passen die wel bij de opgave? Daarbij kan het gaan over wet- en regelgeving, maar ook over de dominante sturingsfilosofie die wordt gehanteerd en het beleidsparadigma dat wordt gehanteerd. Zo kan de beweging van bbp als de enige indicator van welvaart naar bredere welvaart worden gezien als

een paradigmatische verschuiving, en dus een vorm van diep leren. Het gaat bij zowel snel als diep leren niet om afrekenen of afvinken, maar om het aanvonken van een vernieuwde (lerende) houding tegenover opdoemende uitdagingen.

Snel en diep leren gedurende de hele beleidscyclus is een *must* bij grote veranderopgaven, die vaak een systemisch karakter kennen. Die boodschap is ook de rode draad van een lerende evaluatie van het Nederlandse klimaatbeleid, uitgevoerd door het PBL en de Vrije Universiteit samen met zo'n honderd rijksambtenaren. Diep leren stond tijdens deze lerende evaluatie centraal: het ging over impliciete – maar dominante – uitgangspunten die de vormgeving en uitvoering van het klimaatbeleid bepalen, maar die deze tegelijkertijd kunnen dwarsbomen. Zo kent het klimaatbeleid een sectorale verdeling die enerzijds heeft geleid tot effectiviteit en snelheid, maar anderzijds tot vertragend werkende competitie om arbeidskrachten en aansluitingen voor elektrificatie tussen sectoren. Ook leunt het klimaatbeleid sterk op technologische innovatie, waarbij sociale innovatie en de veranderkracht in de samenleving over het hoofd worden gezien. Het klimaatbeleid is daardoor ver af komen te staan van de leef- en belevingswerelden van inwoners en bedrijven. Daarbij vraagt de transformatie naar een klimaatneutrale samenleving in 2050 om nieuwe manieren van denken en werken door een enorme hoeveelheid partijen in de samenleving, zowel publiek als privaat. Het 'nieuwe normaal' valt aan de voorkant niet uit te stippelen. Het moet continu opnieuw worden uitgevonden. Dat kan alleen gebeuren met voldoende politiek draagvlak en met financiële en juridische ruimte om te experimenteren en om de nodige innovaties te bestendigen.

Voor werkelijk adaptief beleid moet in elk stadium van de beleidscyclus ruimte bestaan om bij te sturen op korte- en langetermijndoelen, en zelfs om koers te wijzigen als blijkt dat die doelen niet meer stroken met de uitgezette ambities. Dat vraagt mentale ruimte, tolerantie voor resultaten en een aanpak die er anders uitzien dan verwacht. Maar het vraagt ook heel concreet om juridische en financiële ruimte om gedurende de rit de bakens te verzetten. Zijn, bijvoorbeeld, de beschikbare gelden voor een pro-

gramma geormerkt voor een bepaald doel, of kan een andere besteding worden gekozen als die beter bijdraagt aan de missie?

Er moeten dus actief momenten geprogrammeerd worden om gedurende de uitvoering kritisch te reflecteren op de voortgang, bijvoorbeeld door een jaarplan voor het leren op te stellen en periodieke bijeenkomsten vooruit te plannen. Daarbij kunnen direct betrokkenen bij de beleidsuitvoering aanwezig zijn, maar ook inwoners, bedrijven en uitvoeringsorganisaties.

Dit gebeurt op regionaal niveau bijvoorbeeld in het lerende evaluatietraject dat Planbureau Fryslân uitvoert voor de Regio Deal van de Waddeneilanden. Hierin zijn de evaluatiewerkzaamheden van de onderzoekers een integraal onderdeel van het programma en de projectplannen die daarbinnen geschreven worden. Op die manier is de planning van de evaluatie uitgelijnd op de beslistmomenten in het jaarplan van de Regio Deal, zoals momenten van uitwisseling tussen Rijk en regio en stuurgroep-bijeenkomsten.

Een laatste voorwaarde voor een lerende aanpak is dat beleidsmakers en bestuurders een open leercultuur nodig hebben, waarin de nadruk niet ligt op de verantwoordelijkheid voor fouten (*wie* heeft dit fout gedaan en welke consequentie heeft dat?) maar op de achterliggende verklaring (*waarom* loopt dit niet zoals verwacht en wat kunnen we ervan leren?). In programma's waarin een lerende aanpak wordt gehanteerd is het daarom van belang om uitblijvende resultaten of ongewenste gevolgen niet automatisch te framen als falen, maar eerder als leermomenten.

Door actief reflectiemomenten in te plannen, en het onderscheid tussen snel en diep leren in het achterhoofd te houden, zijn onbedoelde, onverwachte en ongerealiseerde gevolgen van beleid op tijd te signaleren en kan er bijgestuurd worden. Hier is in de evaluatie van de Regio Deal Waddeneilanden concreet aan gewerkt door een beleidsbetrokkene en onderzoeker gezamenlijk een cursus lerend evalueren te laten volgen en één bestuurder (voorzitter stuurgroep) in de begeleidingscommissie van de lerende evaluatie te zetten. Zo wordt gepoogd om middels de organisatie en programmering binnen de lerende evaluatie een lerende houding bij de beleidsmakers en bestuurders te stimuleren.

---

## NOORDOOST-FRYSLÂN: AANPAK ONDERADVISING OF STUREN OP PASSENDE SCHOOLKEUZE?

Het verschil tussen snel en diep leren laat zich goed illustreren met een voorbeeld uit de Regio Deal Noordoost-Fryslân, die onder andere een programmalijn Onderwijs en Arbeidsmarkt bevat. Een van de opgaven in de regio was het aanpakken van het relatief lage opleidingsniveau. Daarop werden projecten gefinancierd die de oorzaak van deze opgave aanpakten, bijvoorbeeld het tegengaan van onder advisering van groep-8 leerlingen door talentgesprekken met hen te voeren en voorlichting te geven over werkgevers in de regio. Uit de lerende evaluatie van deze programmalijn van Planbureau Fryslân bleek dat het wel lukte om kinderen en hun ouders te bereiken, maar nog niet om doorstroomroutes in primair en voortgezet onderwijs te vergemakkelijken. *Doen we de dingen goed?* Nog niet helemaal, want er is dus één onderdeel van het veranderpad dat nog verbeterd kan worden.

Uit de lerende evaluatie bleek nog iets. De gekozen prestatie-indicator (toename van diplomering op havo/vwo-niveau) kwam niet overeen met hoe de betrokkenen bij het project de opgave zagen. Zij streefden een passende schoolkeuze na, die vervolgens zou leiden tot meer leermotivatie en daardoor mogelijk minder uitval. *Doen we de juiste dingen?* Niet helemaal, want de regio streeft een doel na dat bij nader inzien niet het echte probleem vormt. Het resultaat van deze reflectie op het functioneren van de Regio Deal was een herformulering van de doelstellingen van het programma, zodanig dat die beter aansloten bij de opgave in en het karakter van de regio.

Een lerende aanpak vereist een aanvullende set van methoden voor monitoring en evaluatie, waarin cijfers én woorden een rol spelen. Implementatie van de voorgaande inzichten leidt uiteindelijk tot de inzet van innovatieve evaluatiemethoden. Maar er is ook continuïteit met meer gebruikelijke vormen van monitoring en evaluatie.

Leren verloopt onder meer via het ontdekken van de eigen blinde vlekken. Blinde vlekken komen in beeld door het uitblijven van verwachte gevolgen van beleid. Of juist door het optreden van onverwachte gevolgen, zowel gewenst als ongewenst. Dan is immers zichtbaar iets over het hoofd gezien in het oorspronkelijke beleidsontwerp. Andersom kunnen ook succesvolle maatregelen – denk aan geslaagde pilotprojecten – leerzaam zijn. Een van de kernvragen bij een lerende aanpak is daarom: zijn de uitkomsten van het beleid zoals verwacht? De criteria van doeltreffendheid (worden doelen bereikt?) en doelmatigheid (is dit de beste manier om de doelen te bereiken?) zijn goede maatstaven om deze vraag te beantwoorden.

Aandacht voor doeltreffendheid is cruciaal voor missiegedreven brede welvaartsbeleid, zoals in het voorbeeld van Hi!Noord. Concrete aanpakken en interventies worden daar beoordeeld vanuit de bijdrage die ze daadwerkelijk blijken te (kunnen) leveren aan het volbrengen van de geformuleerde missie. Ontbreekt zicht op de doeltreffendheid van maatregelen, dan is ook onduidelijk of er sprake is van blinde vlekken en of er bijgestuurd moet worden.

Een hulpmiddel dat ingezet kan worden om doeltreffendheid in beeld te brengen is de verandertheorie (ook wel bekend als *theory of change*, *beleidstheorie* of *impact pathway*). In een verandertheorie formuleren beleidsmakers hoe zij verwachten dat een concrete maatregel (*output*) een verandering teweeg brengt (*outcome*) die op termijn bijdraagt aan de geformuleerde missie (*impact*). Door deze verwachtingen expliciet te maken wordt duidelijk wat doeltreffendheid voor de concrete casus inhoudt, en dus ook waarop gemonitord en geëvalueerd moet worden.

Hier is sprake van overlap tussen een lerende aanpak en het onderzoek dat rekenkamers van oudsher doen. Ook zij hanteren de criteria van doeltreffendheid en doelmatigheid om beleid te beoordelen.

Rekenkameronderzoek wordt in eerste instantie gedaan om beleid te kunnen verantwoorden. Het is belangrijk om op te merken dat leren en verantwoorden elkaar niet uitsluiten: verantwoordend en lerend evalueren liggen in principe in elkaars verlengde. Wel is het zo dat zij in de praktijk op gespannen voet met elkaar kunnen komen te staan als ‘verantwoorden’ synoniem wordt aan ‘afrekenen’.

Hoewel rekenkameronderzoek en lerend evalueren elkaar kunnen versterken zijn ze niet identiek. Waar rekenkameronderzoek over het algemeen na afloop van een beleidsprogramma plaatsvindt, kenmerkt een lerende aanpak zich door een *ex durante* benadering. Ook is lerend evalueren niet primair gericht op het verantwoorden van beleid, zoals rekenkameronderzoek dat wel is, maar op bijsturen. Dit heeft een aantal gevolgen.

Ten eerste is het tijdens de uitvoering van een beleidsprogramma nog te vroeg om de effecten van het programma te meten. Een lerende evaluatie kenmerkt zich dan ook door een continue reflectie op het proces en de tussenstappen die *in de toekomst* tot de beoogde effecten zouden moeten leiden. Wederom kan het gereedschap van de verandertheorie behulpzaam zijn, in dit geval om de op dit moment te voorziene tussenstappen zo goed mogelijk in beeld te krijgen. Waar mogelijk kunnen deze tussenstappen vervolgens gevat worden in kwantitatieve indicatoren. Maar vaker zal blijken dat er kwalitatief onderzoek nodig is om te reflecteren op de vraag hoe waarschijnlijk het is dat de uitvoering zoals die in het heden verloopt bijdraagt aan de beoogde impact op langere termijn.

Ook het participatieve, praktijkgerichte karakter van lerend evalueren leidt tot het gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Bij een lerende aanpak is het leren geen doel op zich, maar een middel om beleid en uitvoering werkenderwijs zo goed mogelijk te maken. Lerend evalueren wil zich daarom bezighouden met leervragen die van belang zijn voor bestuurders

en beleidsmakers en antwoorden geven die relevant zijn in de (beleids)praktijk. Het heeft, kortom, een participatief karakter. Evaluatoren hebben een diep inzicht nodig in de beleidsprocessen die zij onderzoeken. Andersom moeten betrokkenen bij die beleidsprocessen ook eigenaar zijn van het leerproces. Bij een lerende aanpak is er zodoende een sterke verwevenheid van beleid en evaluatie(onderzoek). Beleidsmakers participeren tot op zekere hoogte in de evaluatie, evaluatoren participeren tot op zekere hoogte in het beleidsproces. Dit vergroot de kans dat gevonden leerpunten relevant zijn én als relevant worden beoordeeld, zodat ze als input worden gebruikt voor hernieuwde actie.

Het inzetten van participatief-kwalitatief onderzoek voor een lerende aanpak is terug te zien bij zowel de provincie Overijssel als bij het PBL. Onderzoekers van de provincie Overijssel evalueren het programma 'Toekomst van ons platteland' door middel van de methode van participerende observatie. Zij zijn aanwezig bij gebiedstafeloverleggen, werksessies van gebiedsteams en informatiesessies voor (onder andere) boeren. De evaluatoren observeren het vertoonde gedrag en proberen daarin patronen te ontdekken die al dan niet bijdragen aan de beoogde impact van het programma. Op basis van deze analyse wordt direct feedback gegeven op bijvoorbeeld de dynamiek van gebiedsdagen, zodat die snel kunnen worden verbeterd. Het kan gaan om aanpassing van onder andere programma, werkvorm en toon/stijl van de dagen. Ook maakt een onderzoeker deel uit van het kernteam van de programmaorganisatie van 'Toekomst van ons platteland'. De onderzoeksvragen waarmee het PBL werkte om leren binnen het nationale klimaatbeleid te stimuleren zijn in leersessies door evaluatoren en beleidsbetrokkenen in gezamenlijkheid geformuleerd.

Deze twee voorbeelden, ten slotte, zijn ook relevant voor het eerder gemaakte onderscheid tussen 'snel' en 'diep' leren. Snel leren kan onder andere bevorderd worden door de participerende observatie van de provincie Overijssel, wat het toepassen van lessen direct mogelijk maakt. Een hulpmiddel dat ingezet kan worden voor zowel snel als diep leren is het formuleren van leervragen. Een voorbeeld van het stimuleren van diep leren met be-



hulp van leervragen is te vinden bij de evaluatie van het nationale klimaatbeleid door het PBL. Bij dit onderzoek werden leervragen geformuleerd en beantwoord waarmee systeembarrrières in beeld konden worden gebracht en geslecht. Leervragen hebben in dit geval de vorm van ‘Hoe kan ik [doel/streven] bereiken, terwijl [systeembarrrière x] het geval is?’ Een concreet voorbeeld van zo’n vraag is: ‘Hoe kan de overheid verduurzaming door extensiveren van grondgebruik stimuleren, terwijl het huidige systeem de trend naar verdere intensivering in stand houdt?’

### LEREN IN ELK STADIUM VAN DE BELEIDSCYCLUS

Dieper en sneller leren van wat lukte en wat niet lukte in beleid is in deze complexe en dynamische wereld essentieel. Dat wordt duidelijk als de overheid werkt vanuit het kompas van brede welvaart. De huidige praktijk, die vooral leunt op *ex ante* evaluatie en beperkte *ex post* evaluatie, schiet daartoe tekort. Vooraf effecten van een beleidsinterventie inschatten is belangrijk, maar per definitie onnauwkeurig. En achteraf afvinken welke prestatie-indicatoren behaald zijn is verstandig, maar te laat. Dit is goed te zien aan een aantal wrakken op het strand van het openbaar bestuur van de afgelopen jaren, waarvan het Toeslagenschandaal het grootste is. Om dat soort ongelukken te voorkomen, maar vooral ook om tot een beter werkende aanpak te komen, is een lerende en adaptieve beleidsaanpak een uitgelezen kans.

Beleid in een complexe en dynamische samenleving moet bereid zijn anders te leren. Dat leren is nodig in elk stadium van de beleidscyclus: bij het vaststellen van de opgave, het ontwerpen van de interventie en het uitvoeren ervan. Evalueren en leren wat waar werkt is niet alleen een sluitstuk van een programma, maar gebeurt voortdurend. Daarvoor zijn deels andere instrumenten nodig dan nu gangbaar zijn en daarmee wordt volop geëxperimenteerd. Belangrijker nog dan al die instrumenten en procedures, zijn een open leerhouding bij de overheid en het inzetten op het vermogen om te leren van successen en fouten.

---

---

## LEREN EN VERANTWOORDEN BIJ DE ALGEMENE REKENKAMER

De Algemene Rekenkamer onderzoekt of de Rijksoverheid publiek geld zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeeft en heeft als missie bij te dragen aan het verbeteren van het functioneren en presteren van de Rijksoverheid. De overheid moet zich democratisch verantwoorden over hoe geld is besteed en of beleid de juiste doelen heeft bereikt, en evalueert daarom beleid periodiek. Een lerende overheid dient daarin echter verder te kijken dan doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor rekenkamers (behalve het Rijk heeft ook elke gemeente, provincie en waterschap een rekenkamer) kan het waardevol zijn om in aanvulling op doelmatigheid en doeltreffendheid te kijken naar de manier waarop de overheid omgaat met onzekerheid, complexiteit en wijzigende omstandigheden.

Het hartritme van de Algemene Rekenkamer is het jaarlijkse *Verantwoordingsonderzoek*, waarin de jaarrekeningen van de ministeries gecontroleerd worden, met speciale aandacht voor de opbrengsten van gevoerd beleid. In 2024 onderzocht de Rekenkamer de te verwachten effectiviteit van €950 miljoen die het kabinet-Rutte IV inzette in het kader van Regio Deals. In Regio Deals werken Rijk, gemeenten en andere regionale partijen (bedrijven, inwoners, kennisinstellingen en andere relevante organisaties) samen om via een gebiedsgerichte aanpak de kwaliteit van leven, werken, wonen, ondernemen in Nederlandse regio's te vergroten.

In welke mate kon de minister de bijdrage van Regio Deals aan de ontwikkeling van brede welvaart in de regio zichtbaar maken? Daarover is de Algemene Rekenkamer opbouwend kritisch. Bij de opstart van de Regio Deals waren er nog relatief weinig kaders om brede welvaart te meten en was de toetsing aan de voorkant minimaal. Het is daardoor moeilijk om de bijdrage van de Regio Deals aan de brede welvaart vast te stellen. De voortgangrapportages van de regio's aan het Rijk geven wel inzicht in resultaten van gefinancierde projecten, maar niet in de

bijdrage aan de brede welvaart van de Regio Deals als geheel.

In het Nationaal Netwerk Brede Welvaart heeft de Algemene Rekenkamer de Regio Deals in een *Community of Practice* als casus ingebracht om het gesprek te voeren over hoe werk gemaakt zou kunnen worden van het in beeld brengen van de brede welvaartseffecten van Regio Deals. Een belangrijk inzicht is om vooraf na te denken over een monitorings- en evaluatie-aanpak en de inbedding hiervan in de organisatie. Met betrekking tot methodiek is vernieuwing nodig in lijn met het gedachtegoed van brede welvaart. Het uitgangspunt daarbij is dat er een balans moet zijn tussen *tellen* en *vertellen*: het bijhouden van (financiële en niet-financiële) indicatoren én kwalitatieve duiding van wat in beweging is gebracht, of anders is uitpakket dan verwacht. Om te ondersteunen bij het opstellen van een lerende aanpak kan de Rijksoverheid een *template* ontwikkelen voor de evaluatie en monitoring van Regio Deals. Dit zou een startpunt bieden om de impact en effectiviteit van Regio Deals te beoordelen.

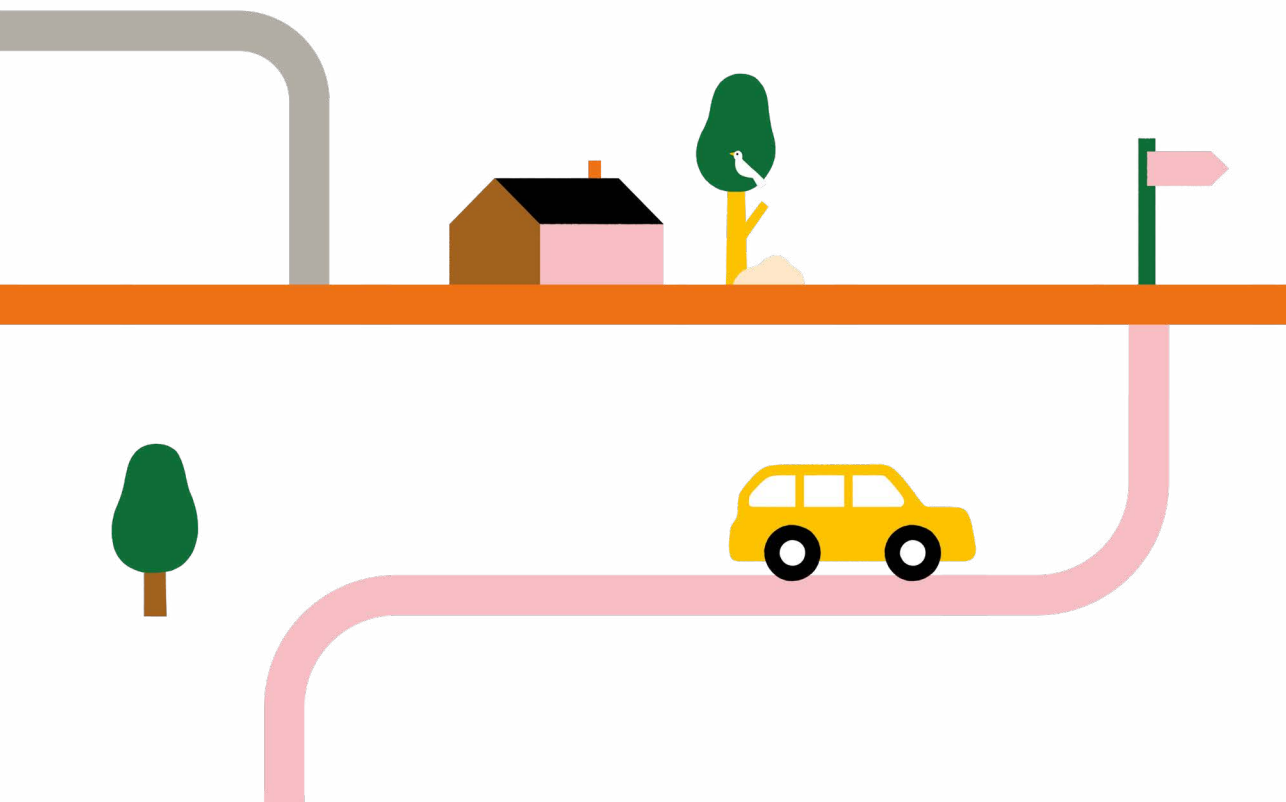
Regio Deals hebben een lerend en adaptief karakter. Over de lerende aanpak schrijft de Rekenkamer: ‘Het kan zijn dat projecten achteraf niet blijken bij te dragen aan de gestelde doelen. Dit past binnen de manier van werken waarbij vooraf niet helemaal duidelijk is hoe doelen moeten worden bereikt en er geleerd wordt door te proberen. Het is dan wel noodzakelijk dat lessen worden geleerd en gebruikt worden om bij te sturen. De geleerde lessen kunnen ook tussen regio’s en binnen de Rijksoverheid benut worden. Daar zien we wel voorbeelden van, maar het gebeurt niet structureel.’

De inzichten uit de *Community of Practice* kunnen lerende programma’s op weg helpen een goede manier verantwoording af te leggen en invulling te geven aan hun leerambitie. Aan rekenkamers geven deze inzichten aanknopingspunten voor een methodiek om recht te doen aan lerend en adaptief beleid.



HANS MOMMAAS

# Brede welvaart praktiseren



**A**nders kijken, anders kiezen, anders werken, anders leren: bij het daadwerkelijk in de praktijk brengen van ‘brede welvaart’ gaat het uiteindelijk om meer dan de manier waarop we welvaart meten. Idealiter is de bredere blik op welvaart, voorbij een smalle focus op economische ontwikkeling, onderdeel van een diepere bestuurlijke verandering. Zoveel is wel duidelijk geworden uit de praktijkervaringen met het gedachtegoed de afgelopen twee jaar binnen en tussen de regionale kennisbureaus uit het Nationaal Netwerk Brede Welvaart en de reflectie daarop in het bijbehorende Programmaberaad met door de wol geverfde bestuurders (zie blz. 107-110). Het gaat om het ook daadwerkelijk ervaring opdoen met en praktiseren van ‘brede welvaart’ in het maken en organiseren van beleid. En wel op een wederkerende, maatschappelijk betrokken en lerende manier. Niet als een aparte beleidlijn naast wat er al is, als de zoveelste beleidssilo, maar juist als een andere manier van beleid agenderen, organiseren en uitvoeren. Dóór de veelheid van beleidsprogramma’s heen. Als uitdrukking van de behoefte om wat in het verleden als eigenstandige of zelfs tegengestelde waarden of belangen in afzonderlijke kennis- en beleidssilo’s is ondergebracht, meer in onderlinge samenhang te voorzien. Deels als een correctie op het uit elkaar lopen van economische en sociale ontwikkeling in de laatste decennia van de twintigste eeuw: mondialisering, digitalisering en financialisering van de economie enerzijds, decentralisatie van sociaal beleid anderzijds, met als gevolg een toenemende sociaal-regionale ongelijkheid. Deels als een correctie op de tegelijkertijd toenemende spanning tussen voortgaande economische expansie enerzijds en een kleiner wordende

‘milieugebruiksruimte’ anderzijds: verslechtering van lucht-, bodem- en waterkwaliteit, klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en verspillend grondstoffengebruik. Deels ook als uiting van de wens van inwoners om nadrukkelijker bij de ontwikkeling van hun leefomgeving betrokken te worden en de achterliggende roep om een grotere maatschappelijke beleidsgevoeligheid, voorbij een al te technocratisch-bureaucratische benadering.

Het is ondertussen niet toevallig dat die behoefte aan een meer samenhangende en betrokken beleidspraktijk het meest urgent wordt gevoeld op het regionale schaalniveau. Daar komt immers alles concreet bij elkaar, in de alledaagse woon-, werk- en leefomgeving van mensen en dus ook in het beleid. Vandaar ook de toenemende interesse binnen het nationale beleid in wat er in regio’s gebeurt, zoals via de Regio Deals, maar ook via de regionale onderdelen in de diverse Nationale Programma’s onder de Omgevingswet. Om zo concreter greep te krijgen op hoe de grote sectorale vraagstukken van de energietransitie, de woningbouw, de klimaatveiligheid, de regionale ongelijkheid en het natuurherstel in een steeds drukkere delta, met zijn regionale verscheidenheid en mondigere burgerij, bij elkaar kunnen worden gebracht. Overigens zonder uit het oog te verliezen dat veel van de randvoorwaarden waaronder regio’s zich kunnen ontwikkelen uiteraard van buiten komen, soms zelfs van de andere kant van de wereld: aandacht voor de regio is iets anders dan regionaal exclusivisme.

Het is logisch dat de zoektocht naar meer samenhang wenen is. En dat er dus ook weerstand bestaat. Voor wie vast wil houden aan gevestigde routines en de overzichtelijkheid van een sectoraal en bestuurlijk gelaagde politieke en belangenafweging (met aanpalend een monodisciplinaire kennisontwikkeling) doet een programma van brede welvaart aan als een heilloze, want potentieel chaotische, zichzelf vastzettende en dus tot mislukken gedoemde stapeling van beleid. Die vrees is niet geheel ten onrechte. De toenemende juridisering in het omgevingsbeleid spreekt wat dat betreft boekdelen. Het aantal geobjectiveerde en georganiseerde belangen in de beperkte deltaruimte neemt toe en dus ook het aantal belangenconflicten (‘see you in court’).

Leidt brede welvaart uit zichzelf niet tot een verdere stapeling van belangen en dus conflicten en besluiteloosheid? Net zo goed is, als reactie daar weer op, de toenemende nogal hulpeloos overkomende roep om ‘meer regie’ of juist om ‘afnemende regeldruk’, ‘een kleine slagvaardige overheid’, ‘meer vergunningsruimte’ of zo meer te begrijpen. Uiteraard altijd slechts beredeneerd vanuit het eigen politieke of sectorale deelbelang: woningbouw, bereikbaarheid, drinkwaterwinning, veehouderij, energietransitie, natuurherstel, met verzwijging van andere belangen. Waar aan de Omgevingswet de belofte werd meegegeven van een meer dynamische ruimtelijke afweging, is het nog wachten op de inlossing daarvan. Mogelijk dat de regionale doorvertaling van de Nationale Programma’s in de provinciale ruimtelijke arrangementen in wording, en de terugkoppeling daar weer uit richting de nationale beleidsdynamiek van zowel de afzonderlijke programma’s als de overkoepelende Nota Ruimte (voorheen Nationale Omgevingsvisie), iets van die belofte kan gaan inlossen. En mogelijk kan het gedachtegoed van ‘brede welvaart’ vanuit zijn politiek-inhoudelijke én maatschappelijke appèl daarbij helpen.

Brede welvaart trekt de behoefte aan een meer samenhangende blik breder en dieper de bestuurlijke organisatie in, met inbegrip van de uitdaging om daar navolgbaar en slagvaardig, maar ook vanuit politieke en maatschappelijke betrokkenheid, vorm aan te geven, juist om niet te verzanden in een stapeling van beleid. Niet ter vervanging van de huidige aandacht voor samenhang in de verschillende nationale beleidsprogramma’s, maar juist als een meer inhoudelijke en procesmatige aanvulling daarop. Wat speelt in dit vraagstuk aan waarden, condities en belangen? Hoe kunnen we de afweging daartussen op een navolgbare, onderling afgestemde en op wederzijdse welvaarts-groei gerichte manier vorm geven? Feitelijk past de aandacht voor ‘brede welvaart’ daarmee in een al twee eeuwen oude aandacht voor de verankering van een vrijgemaakte economie in een naar de toekomst toe beter volhoudbare ‘volkswelvaart’. Geen wonder dat als vervolg op de hiervoor genoemde laat twintigste-eeuwse maatschappelijke ontwikkelingen aan het begin van de eenentwintigste eeuw ‘brede welvaart’ als een ‘emergent’



verschijnsel de kop op steekt: van het mondiale niveau van de Verenigde Naties (zie de *Sustainable Development Goals*) tot aan ons nationale parlement (zie de Tweede Kamercommissie Breed welvaartsbegrip, alias de commissie Grashoff) en opeenvolgende kabinetprogramma's (zie Regio Deals, zie Omgevingsbeleid, zie de diverse Nationale Programma's).

Aan de hand van de in dit boek samengebrachte beleidservaringen wordt duidelijk waar de uitdaging vervolgens ligt. En hoe het gedachtegoed van brede welvaart een mogelijke uitweg kan bieden. Althans, afhankelijk van hoe dat gedachtegoed wordt opgepakt. Niet louter als een volgend bestuurlijk thema, maar als een doordachte en doorwerkte poging tot een verdergaande 'sensibilisering' van beleid, met inachtneming van de onderliggende *checks and balances*. In feite is sprake van vier bewegingen in één. Het gaat om (1) het op een betere manier heen en weer bewegen tussen economische, sociale en ecologische waarden, doelen en belangen; (2) het revitaliseren van de eigen rol van en samenspraak tussen kennis, beleid, politiek en maatschappelijk initiatief; (3) de wisselwerking tussen nationale sectorale sturing enerzijds en regionale ruimtelijke en functionele samenhang anderzijds en (4) de vraagstuk-gestuurde eigen rol van én onderlinge afstemming tussen uiteenlopende bestuurslagen.

De voorgaande hoofdstukken hebben aan de hand van praktijkvoorbeelden laten zien wat daarbij komt kijken en ook hoe georganiseerde kennisverzameling kan helpen. De bevindingen zijn neergeslagen in een vijftiental stellingen. Je zou ze ook 'principes' van het praktiseren van brede welvaart kunnen noemen op het grensvlak van politiek, beleid, kennis en samenleving. De uitdaging is nu om het in gang gezette bewustzijn verder door te zetten en te verdiepen. Primair aangestuurd door en verweven met de concrete aanpak van voorliggende vraagstukken: sociaal-regionale ongelijkheid, woningbouw en bereikbaarheid, energietransitie en innoverende bedrijvigheid, klimaatveiligheid en ruimtelijke ontwikkeling, landbouw en natuurherstel. Maar gevoed vanuit een samenhangend nationaal-regionaal kennisprogramma waarin aandacht bestaat voor de inhoudelijke en bestuurlijke mix van kennisvragen in verband met het daadwer-

kelijk praktiseren van brede welvaart. Kernvraag daarbij is en blijft hoe je de samenleving actief meeneemt in de aanpak van de sociale, economische en ecologische samenhang van vraagstukken waar we collectief voor staan. Om zo te voorkomen dat we enerzijds terugvallen in een kortzichtige en zijn eigen weerstand oproepende daadkracht of anderzijds vastlopen in een oeverloze stapeling van beleid. Omwille van ons aller brede welvaart. *What works?* Wordt vervolgd!





## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BBP	bruto binnenlands product
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
EZ	Ministerie van Economische Zaken
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
LNV/LVVN	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel kwaliteit, tegenwoordig Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
MKB	midden- en kleinbedrijf
MRE	Metropoolregio Eindhoven
OESO/OECD	Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
RLI	Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurweten- schappelijk onderzoek
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WUR	Wageningen University & Research

## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

100

Geraadpleegde literatuur

### BREDE WELVAART EN HET GELIJK VAN DE PRAKTIJK

- Bovens, M., A.G. Keizer & W. Tiemeijer (2017), *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid* (No. 97). Den Haag: WRR.
- ESB, *Sturen op Welvaart* [Dossier], Jrg 106, 4800S. <https://esb.nu/publicaties/jrg-106/4800s/>.
- Groenleer, M. (2016), *De regio als redding? Over de governance van ruimte en plaats in de netwerksamenleving*. Tilburg: Tilburg University.
- Heertje, A. (2006), *Echte economie: een verhandeling over schaarste en welvaart en over het geloof in leermeesters en leren* (Vol. 8). Nijmegen: Valkhof Pers.
- Het PON & Telos (2023), *Brede welvaart in beleid: van ambitie naar actie! Een handreiking voor bestuur en beleid*. Tilburg: Het PON & Telos.
- Krznicaric, R. (2020), *De goede voorouder. Lange termijn denken voor een korte termijn wereld*. Utrecht: Ten Have.
- Putters, K. (2024), *Navigeren op het smalle pad naar brede welvaart. Maatschappelijke transitie en ons poldermodel*. Tilburg: Tilburg University.
- Raspe, O. (2024), *Koersen op het kompas van brede welvaart* [Oratie]. Tilburg: Tilburg University.
- SCP, PBL & CPB (2022), *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek – Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus*. Den Haag: SCP, PBL en CPB.
- Sen, A. (2009), *The Idea of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

- Slingerland, S., E. Westbeek, M. Rodriguez Acosta & G. Paradies (2024), *Analysing the beyond growth debate. An Explorative Assessment of Potential Promises and Pitfalls for Implementation of Alternative Economic Concepts in the Netherlands*. Delft: TNO.
- Went, R. (2019), ‘Een mondiale beweging “voorbij het bbp”’, *ESB* 104 (4772S), pp. 28-29.
- Weterings, A., E. Evenhuis, M. van der Staak & M. Thissen (2021), *Brede welvaart bevorderen: breed beschouwen en keuzes maken*. Den Haag: PBL.
- 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: PBL.

#### ANDERS KIJKEN

- CBS (2024), *Regionale Monitor Brede Welvaart*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/regionale-monitor-brede-welvaart>.
- CPB (2022), *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart: een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad*.
- Es, M. van, I. Guijt & I. Vogel (2015), *Theory of change thinking in practice*. The Hague: Hivos.
- Het PON & Telos (2023), *Regiokompas Brede Welvaart*. <https://hetpon-telos.nl/wat-we-doen/regiokompas-brede-welvaart/>.
- Het PON & Telos (2024), *Bredewelvaartscan*. <https://hetpon-telos.nl/wat-we-doen/brede-welvaart-scan/>.
- Het PON & Telos (2022), *Monitor Ervaren Brede Welvaart in Brabant*. <https://hetpon-telos.nl/portfolio/ervaren-brede-welvaart-in-brabant/>.
- Informatiepunt Leefomgeving, *Milieueffectrapportage (MER)*. <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/milieueffectrapportage/>.
- Meadows, D., D. Meadows, J. Randers & Wiliam W. Beherens III (1972), *The Limits to Growth*. New York: Univers Books.
- MKBA Informatie, *Kosteneffectiviteitsanalyse (KEA)*. <https://www.mkba-informatie.nl/mkba-basics/abc-van-de-mkba/kosteneffectiviteitsanalyse/>.

- MKBA Informatie, *Multicriteria-analyse (MCA)*. <https://www.mkba-informatie.nl/mkba-basics/abc-van-de-mkba/multicriteria-analyse-mca/>.
- Molema, M. (2023), *Zwaaïen, roepen, springen: naar een land waarin elke regio telt*. Amsterdam: Van Gennepe.
- OECD (2011), *Better Life Initiative: Measuring Well-Being and Progress*.
- PBL (2023), *Ruimtelijke Verkenning 2023*. <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2023-vier-scenarios-voor-de-inrichting-van-nederland-in-2050-4832.pdf>.
- Planbureau Fryslân (2024), *Regionale Monitor Brede Welvaart Fryslân*. <https://www.planbureaufryslan.nl/monitoren/brede-welvaart-in-de-verschillende-regios-van-fryslan/>.
- Rabobank & Universiteit Utrecht (2023), *Brede Welvaartsindicator (BWI)*. <https://www.uu.nl/onderzoek/institutions-for-open-societies/brede-welvaart/brede-welvaartsindicator>.
- Rijksoverheid (2012), *Een kennismaking met de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/documenten/brochures/2012/10/04/een-kennismaking-met-de-maatschappelijke-kosten-batenanalyse-mkba>.
- Sociaal Planbureau Groningen (2022), *Monitor Brede Welvaart Groningen*. <https://sociaalplanbureaugroningen.nl/brede-welvaart/>.
- Stichting Stad en Regio (2024), *Future Design-aanpak*. <https://www.stad-en-regio.nl/future-design-aanpak/>.
- Stiglitz, J. E., A. Sen & J.-P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.
- The Community Engagement Network (2005), *Effective Engagement: building relationships with community and other stakeholders*.
- Trendbureau Drenthe (2021), *Monitor Brede Welvaart Drenthe*. <https://trendbureaudrenthe.nl/brede-welvaart/>.



Tweede Kamer (2023), *Generatietoets toegepast bij het Klimaatfonds*.  
WRR (2022), *Terugpraten naar het heden*.

#### ANDERS KIEZEN

- CBS (2024), *Regionale Monitor Brede Welvaart*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/regionale-monitor-brede-welvaart/brede-welvaart-trend>.
- CPB, PBL, & SCP (2024), *Reflectie brede welvaart: Prinsjesdag 2024*. Den Haag: CPB, PBL en SCP. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/09/18/reflectie-brede-welvaart-prinsjesdag-2024>.
- Hardus, S., R. Schellingerhout, M. Reudink, O.-J. van Gerwen & S. Thewissen (2022), *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek – Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus*. Den Haag: CPB, PBL en SCP. <https://www.scp.nl/dossiers/publicaties/publicaties/2022/06/30/verankering-van-brede-welvaart-in-de-begrotingssystematiek>.
- Hooijen, I. & P. Mertens (2023), *Dossier 1: EUREGIONALE Barometer: brede welvaartindicatoren vanuit grensoverschrijdend perspectief*. Maastricht: ITEM/Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility. <https://crossborderitem.eu/wp-content/uploads/ITEM-Grenseffectenrapportage-2023-Dossier-1-NL.pdf>.
- Hooijen, I. & P. Mertens (2024), *Brede welvaart: wonen en werken over de grens*. *Vakblad over werken en wonen over de grens*, 61(12), 14-16. <https://www.grensoverschrijdendwerken.nl/alle-magazines/vakblad-61-2024/brede-welvaart-wonen-en-werken-over-de-grens/>.
- Hooijen, I., O. Habets & E. Canisius (2024), *Sturen op Impact. Hoe neem je alle dimensies mee? Nationaal Netwerk Brede Welvaart*. <https://magazine.netwerkbredewelvaart.nl/van-perspectief-naar-praktijk/sturen-op-impact>.

- Mulder, M. (2025), *Brede welvaartsanalyse geeft onvoldoende inzicht in beleidsafrullen*. Amsterdam: ESB.
- Putters, K. (2024), *Navigeren op het smalle pad naar brede welvaart. Maatschappelijke transitie en ons poldermodel*. Tilburg: Tilburg University.
- RLI (2024), *Waardevol Regeren. Sturen op brede welvaart*. Den Haag: RLI. <https://www.rli.nl/sites/default/files/Rli%202024-04%20Brede%20welvaart%20DEF.pdf>.
- SER (2024), *Perspectief op brede welvaart in 2040. Bouwen aan de economie van de toekomst*. Den Haag: SER. <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2024/visie-perspectief-op-brede-welvaart-publieksversie.pdf>.
- Smulders, M., & M. van Duren (2024), *Kiezen voor brede welvaart vraagt om bestuurlijke moed*. Tilburg: Het PON & Telos.
- 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: PBL. <https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/pbl-2022-keuzes-bij-het-bevorderen-van-de-brede-welvaart-in-de-regio-4920.pdf>.

#### ANDERS WERKEN

- Duijnen, S. van (2024), *Publieke waarden in het aanbestedingsproces*. WAAG Future Lab. <https://waag.org/nl/article/publieke-waarden-het-aanbestedings-proces/>.
- Erasmus Universiteit Rotterdam (z.d.), *Wat is een Theory of Change?* <https://www.eur.nl/onderzoek/research-services/societal-impact-evaluation/impact-toolbox/theory-change>.
- Frissen, P. (2023), *De integrale staat – kritiek van de samenhang*. Amsterdam: Boom.
- Graaf, P. de (2024), ‘Hoe Eindhoven verandert door de groei van ASML: “Wat hier gebeurt, is groter dan de regio”’. Interview Jeroen Dijsselbloem in *de Volkskrant* 15-10-2024.
- KEM (z.d.) *Key Enabling Methodologies*. <https://kems.nl/>.
- PONT (z.d.) *De Publieke Ontwerppraktijk*. <https://www.depubliekeontwerppraktijk.nl/>

- Postgroei Nederland (z.d.), *Wat is postgroei en hoe verhoudt postgroei zich tot groene groei?* <https://www.postgroei.nl/wat-is-postgroei/>.
- Provincie Groningen (2024), *Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid 2024 van Provincie Groningen*. [https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user\\_upload/Documenten/Beleid\\_en\\_documenten/Uitvoeringsprogramma\\_leefbaarheid\\_2024\\_A2A.pdf](https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Beleid_en_documenten/Uitvoeringsprogramma_leefbaarheid_2024_A2A.pdf).
- Roode, P. de (2023), *De integrale staat - Leidt tot nieuwe inzichten*. Boekrecensie. <https://www.managementboek.nl/magazine/recensie/20533/de-integrale-staat-leidt-tot-nieuwe-inzichten>.

#### ANDERS LEREN

- Braaksma, Y. & W. Marchand (2024), 'Lerende en adaptieve aanpak. Leren en evalueren voor brede welvaart.' *Brede welvaart: van perspectief naar praktijk*. Z.pl.: Nationaal Netwerk Brede Welvaart. <https://magazine.netwerkbredewelvaart.nl/van-perspectief-naar-praktijk/lerende-en-adaptieve-aanpak>.
- Braaksma, Y. (2024), *Lerend evalueren: wat is het?* Z.pl.: Planbureau Fryslân. <https://www.planbureau Fryslan.nl/nieuws/lerend-evalueren-wat-is-het/>.
- Braams, R., M. Hekkert, A. Meijer & J. Wesseling (2024), 'Institutional conditions for governments working on sustainability transitions.' *Science and Public Policy* mei 2024.
- Bree, M. de, M. Dees & M. Scheltema (2023), 'Ex-durante evaluatie van wetgeving en beleid. Nieuw normaal in turbulente tijden.' *RegelMaat* 2023 (38) 3, 226-236.
- Bree, M. de, M. Dees, E. Kunseler & L. Verwoerd (2024), 'Goed bestuur moet ook gaan over sneller en dieper leren.' *Binnenlands Bestuur* 19 augustus 2024.
- Kunseler E., et al. (2024), *Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie. Eindrapport van de lerende evaluatie klimaatbeleid*. Den Haag: PBL.

- Molema, M. (2024), 'De belofte van brede welvaart. Een korte geschiedenis van het Nationaal Netwerk Brede Welvaart.' *Brede welvaart: van perspectief naar praktijk*. Z.pl.: Nationaal Netwerk Brede Welvaart. <https://magazine.netwerkbredewelvaart.nl/van-perspectief-naar-praktijk/de-belofte-van-brede-welvaart>.
- Onderzoeksgroep Transitiegerichte leergemeenschappen voor brede gezondheid (2024), *Transitiegerichte Monitoring*. Groningen: Hanzehogeschool.
- Peters, R. (2024), *Learning histories. Vat krijgen op je organisatiecultuur*. Groningen: Noordhoff.
- Verwoerd, L., M. van der Staak & A. Weterings (2022), *Ruimte geven aan adaptief en lerend bredewelvaartsbeleid. Lessen uit de beleidspraktijk binnen de Regio Deals*. Den Haag: PBL.
- Verwoerd, L. & E. Kunseler (geaccepteerd), 'Lerend evalueren: een beleidsevaluatiemethodiek voor complexe veranderingen.' *Beleidsonderzoek Online*.
- WRR (2006), *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.
- Weterings, A. & L. Verwoerd (2020), *Verkennen waar wat werkt. Vormgeven aan lerend en adaptief beleid*. Den Haag: PBL.

## NATIONAAL NETWERK BREDE WELVAART

Steeds meer grote, maatschappelijke opgaven – van de landbouwtransitie tot woningbouw, infrastructuur en natuurontwikkeling – ‘landen’ in de regio. Daar ontmoeten diverse – centrale en decentrale – overheden elkaar om vorm en invulling te geven aan deze opgaven. Mede in reactie hierop wordt geprobeerd integrerend te werken en beleid te ontwikkelen vanuit een breed welvaartspectief, maar in de praktijk komen hier allerlei vragen bij kijken. Om samen antwoorden op deze vragen te vinden is het Nationaal Netwerk Brede Welvaart opgericht.

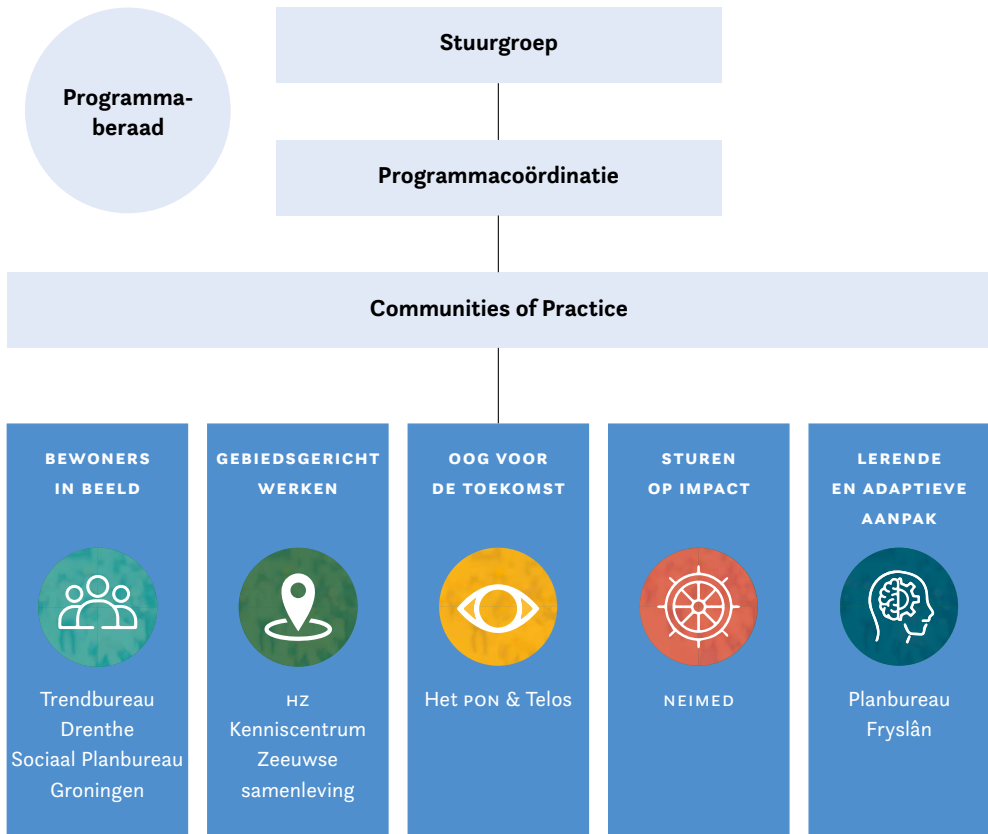
Het Nationaal Netwerk Brede Welvaart is een samenwerking tussen Rijk en regio om de toepasbaarheid van brede welvaart in de (de)centrale beleidspraktijk te bevorderen. Zes regionale planbureaus (Planbureau Fryslân, HZ Kenniscentrum Zeeuwse Samenleving, Trendbureau Drenthe, Sociaal Planbureau Groningen, NEIMED en Het PON & Telos) en vier Rijksdepartementen (Ministeries van LNV, BZK, I&W en EZ) sloegen de handen in 2021 ineen om de kennisontwikkeling rondom brede welvaart te stimuleren en structureren. Zo bewegen we van losse eilandjes naar een gezamenlijke structuur voor kennisdeling en -toepassing.

### KENNIS- EN LEERPROGRAMMA ‘BREDE WELVAART IN BELEID’

In 2022 is het netwerk gestart met het Kennis- en Leerprogramma ‘Brede welvaart in Beleid’. In dit tweejarige programma ontwikkelen onderzoekers, beleidsmakers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in vijf verschillende *Communities of Practice* (CoP’s) kennis over de operationalisering

en toepassing van het brede welvaartsconcept in de (decentrale) beleidspraktijk. Om te zorgen dat de opgedane kennis op de juiste tafels en plekken belandt is een kennisstructuur opgezet. Zo wordt de praktijkkennis breed gedeeld in het netwerk via open bijeenkomsten, nieuwsbrieven en een website, en door een programmaberaad voorzien van bestuurs- en beleidsmatige reflectie. Ook is er een stuurgroep waar de ‘founding fathers’ zitting nemen om het programma procesmatig en inhoudelijk aan te sturen.

KENNIS EN LEERPROGRAMMA: BREDE WELVAART IN BELEID



## DE KERN VAN HET NATIONAAL NETWERK

Een netwerk komt pas tot leven door de samenkomst en inzet van de mensen erachter. In het Nationaal Netwerk wordt de kern gevormd door de stuurgroep, het programmaberaad, de CoP-coördinatoren en de projectcoördinatie.

De voortgang en inzet van het programma wordt bewaakt door de stuurgroep, bestaande uit de directeuren van de regionale planbureaus en betrokken beleidsdirecties van de verschillende ministeries, namelijk: Marc Hamelers (LNV), Natalie Burgers (BZK), Marjolein van Zuilekom (I&W) Irene Uitermark (EZ), Jol Stoffers (NEIMED), Roos Jelier (Trendbureau Drenthe, Sociaal Planbureau Groningen), Arjen Droog (Planbureau Fryslân), Daphne Zerbib-Jasperse (HZ Kenniscentrum Zeeuwse Samenleving) en Susanne Agterbosch (Het PON & Telos). Gedurende het tweejarig programma is in verband met wisselende functies ook inzet en sturing verkregen van Erik Schmieman (I&W), Mirjam Visscher (EZ), Marja Janssens (Trendbureau Drenthe, Sociaal Planbureau Groningen), Roy Klein Velddink (EZ), Patrick Vermeulen (Het PON & Telos), Ingrid van de Vegte (Planbureau Fryslân) en Marieke Seip (Planbureau Fryslân).

Om de afzonderlijke lessen uit het Nationaal Netwerk Brede Welvaart samen te brengen is een programmaberaad samengesteld. Hierin hebben leden met ruime ervaring in de politiek, het bedrijfsleven en de wetenschap zitting. Leden van het Programmaberaad functioneren o.a. als sparringpartners van de CoP-coördinatoren: wederzijds worden discussievragen opgeworpen en onderzocht. Dit stimuleert om praktijkinzichten uit de afzonderlijke *communities* op te tillen naar het functioneren van de overheid in algemene en bestuurlijke zin. Leden van het beraad zijn Hans Mommaas (voorzitter), Marijn Molema (secretaris), Otto Raspe, Hilde Blank, Corien Wortmann, Bernard ter Haar, Jantine Kriens, Marleen Stikker, Werner Schouten en Rik Grashoff.

Ieder regionaal planbureau ontfermt zich over één *community of practice* en levert daarvoor een coördinator: Wouter Marchand (Planbureau Fryslân), Inge Hooijen (NEIMED), Siri Pisters en Jesse Kamstra (HZ Kenniscentrum Zeeuwse Samenleving), Marije

Kooistra (Trendbureau Drenthe, Sociaal Planbureau Groningen) en Ruben Smeets (Het PON & Telos). Daarbij hebben verschillende regionale collega's een bijdrage geleverd aan het organiseren van de communities, namelijk Luc Verschuren (HZ Kenniscentrum Zeeuwse Samenleving), Ilse Schrijver (NEIMED) en Heike Delfmann (Trendbureau Drenthe, Sociaal Planbureau Groningen).

Voor de coördinatie van dit interne gremium, het organiseren van bijeenkomsten en het stimuleren van de onderlinge kennisuitwisseling staat een driekoppig projectteam namens de regionale kennisbureaus aan de lat, bestaande uit Joks Janssen, Bianca Koomen en Katja Nagelkerke van Het PON & Telos.

### EEN LEVEND NETWERK

De afgelopen twee jaar hebben bestuurders, beleidsmakers, onderzoekers, ondernemers en betrokkenen uit heel Nederland zich ingezet om samen verder te komen in de brede welvaartspraktijk. Daarbij is een vast kenmerk van het netwerk ontstaan: tweedaagse bijeenkomsten met ruimte voor ontmoeting, *workshops* over de voortgang van de *communities* en inspirerende *keynote* sprekers. Zo zijn meer dan 400 netwerkleiden afgereisd naar Vlissingen, Groningen, Tilburg, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Maastricht en Den Haag. Daarnaast is er ook virtuele kennisuitwisseling tot stand gekomen via nieuwsbrieven, online magazines en blogs. Diverse hoogleraren en onderzoekers van regionale en nationale kennisinstellingen deelden hun 'Blik op brede welvaart' via blogs, zoals Emil Evenhuis (PBL), Matthias Olthaar (NHL Stenden Hogeschool), Friso de Vor (Hogeschool Windesheim), Edwin van de Wiel (Kennispunt Twente), Cindy Ras (Fontys Hogeschool) en Cees-Jan Pen (Fontys Hogeschool). Ten slotte komt daar nog een grote bron van kennis over brede welvaart bij, uit de communities met hun meer dan 70 praktijkpioniers. Aan de hand van diverse praktijkcasussen hebben de deelnemers de uitdagingen, lessen en vragen van brede welvaart in kaart gebracht. Het voorliggend praktijkboek is het eindresultaat van deze twee jaren aan kennisopbouw en kennisdeling.



## COMMUNITIES OF PRACTICE

De motor van kennisontwikkeling binnen het Nationaal Netwerk zijn de *Communities of Practice*. Iedere *community* centreert zich rond een ander thema in de beleidspraktijk: het meenemen van bewoners (Bewoners in beeld) of toekomstige generaties (Oog voor de toekomst), het integraal samenwerken aan gebiedsopgaven (Basis voor gebiedsgericht werken), het meten van impact op brede welvaart (Sturen op impact) en het implementeren van de geleerde lessen gedurende het proces (Lerende en adaptieve aanpak).

### COP BEWONERS IN BEELD

Dit thema focust op het meenemen van het inwonersperspectief in beleid gericht op brede welvaart. De centrale vraag die gesteld wordt is: *Hoe nemen en wegen we het inwonersperspectief mee in beleid, vraagstukken en opgaven?* Hiervoor is via drie lijnen antwoord gezocht: (1) het meten van het subjectief welzijn van bewoners, (2) zorgen voor representativiteit en participatie van alle groepen in de samenleving – nu en in de toekomst – en (3) het meten van beleidsimpact op verschillende groepen.

#### *Ervaren brede welvaart in Noord-Brabant & typologie 'omgaan met verandering' – Het PON & Telos*

Het PON & Telos heeft in opdracht van de Provincie Noord-Brabant onderzoek gedaan naar ervaren brede welvaart en actiebereidheid van Brabanders. Het onderzoek had tot doel: verkrijgen van inzicht in hoe inwoners de kwaliteit van hun leven en leefomgeving waarderen en in hoeverre zij bereid zijn mee te bewegen met veranderingen die nodig zijn voor een toekomstbe-

stendig Brabant. De onderzoeksresultaten bieden een startpunt voor dialoog met bestuurders en beleidsmakers op regionaal en gemeentelijk niveau. Met de resultaten kan het menselijk perspectief op brede welvaart een betere plek krijgen in de publieke beleids- en besluitvorming. Een van de opbrengsten van het onderzoek is de typologie ‘omgaan met verandering’, dat als bewustwordingsinstrument gebruikt kan worden in de publieke beleidsvorming. Aangezien maatschappelijke ontwikkelingen vaak vragen om veranderingen in het gedrag en de leefstijl van inwoners, is het van belang om te begrijpen welke mensen wel en niet meebewegen. De typologie is gebaseerd op de houdingskenmerken redzaamheid en veranderingsbereidheid van mensen. Een gedragsverandering vraagt immers om zowel capaciteit (kunnen) als om motivatie (willen). Redzaamheid gaat over de capaciteit van mensen om met veranderingen om te gaan en veranderingsbereidheid over de mate waarin mensen willen veranderen. Door een passende benaderingswijze te kiezen wordt publiek beleid effectiever in de uitvoering.

#### *Inwonerpeilingen Brede Welvaart – Provincie Flevoland en Provincie Gelderland*

De Provincie Flevoland en de Provincie Gelderland zetten inwonerspeilingen in om brede welvaart te meten en inwonersperspectieven te verzamelen. Dit proces brengt gemeenschappelijke uitdagingen met zich mee, zoals het werven van respondenten, het vaststellen van gestandaardiseerde vragenlijsten en het bepalen van een geschikte frequentie voor de peilingen.

Beide provincies zijn bezig met het verfijnen van hun methoden, en zetten zich binnen de CoP in op het ontwikkelen van *best practices* en intensievere samenwerking met andere provincies en kennisinstellingen. Door samen te werken kunnen provincies kennis delen, de effectiviteit van inwonerspeilingen vergroten en brede welvaart vanuit een breder perspectief beter in kaart brengen.

### *Jongerenpanel – Trendbureau Drenthe en Sociaal Planbureau Groningen*

Jongeren kunnen vrijwel nergens structureel meedoen aan inwonersparticipatie. Ook is het moeilijk om het perspectief van jongeren (onder de 18 jaar) te onderzoeken vanwege beperkingen van conventionele vragenlijsten. Daarom is in Groningen een Jeugdpanel opgezet dat bestaat uit jongeren (12 tot 18 jaar) op tien vo scholen. Alle niveaus (inclusief speciaal onderwijs) zijn vertegenwoordigd met een spreiding over de provincie Groningen. Er wordt niet alleen onderzoek gedaan maar jongeren praten mee over de uitkomsten en mogelijke oplossingsrichtingen. Zo wordt er gekeken of de huidige aanpak/beleid wel aansluit bij vraag van jongeren. Uitvragen onder jongeren kunnen ook vergeleken worden met de resultaten van onderzoeken onder volwassenen.

### *Burgerberaad – Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe*

In de propositie van de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe is opgenomen dat we inwoners willen verbinden aan de betrokken projecten. Na oriëntatie in de wereld van inwonerparticipatie lijkt een burgerberaad de meest voor de hand liggende aanpak. Het is de vraag of een burgerberaad ook daadwerkelijk de meest voor de hand liggende aanpak is en of er meer passende manieren om inwoners te betrekken bij de samenwerking? Hierbij speelt een aantal vragen: (1) Wanneer geven bestuurders deel autonomie op en mandaat aan inwoners? (2) Waar mogen inwoners over meebeslissen? (3) Welke kaders moeten gesteld worden? (4) Onder welke voorwaarden werkt een burgerberaad?

*Coördinatie:* Marije Kooistra – Trendbureau Drenthe en Sociaal Planbureau Groningen

*Deelnemers:* Mariëlle Blanken (Het PON & Telos), Hermien Maarsingh (Trendbureau Drenthe), Erik Bos, (Provincie Drenthe/Regio Deal Zuid-Oost), Dominique Binkhorst (Provincie Gelderland), Winneke van der Schuur (Provincie Flevoland), Jord van Beek (I&O Research), Gerben Huijgen (I&O Research), Hans Veenstra (BZK), Heike Delfmann (Trendbureau Drenthe en Sociaal Planbureau Groningen)

## COP BASIS VOOR GEBIEDSGERICHT WERKEN

Dit thema focust op de grote transitieopgaven die in een gebied samenkomen vanuit een integraal perspectief. De centrale vraag die hierbij gesteld wordt is: *Hoe kan brede welvaart in de praktijk helpen om de juiste (beleids)keuzes te maken voor een gebied?* Rondom deze vraag is gekeken naar de kansen en kwetsbaarheden in gebieden en de praktijk van integraal werken tussen en binnen overheden. We kijken hier specifiek naar hoe beleid vanuit een regio kan ontstaan en voor een regio kan werken. Een goede aansluiting van nationaal beleid op de regio, kan ervoor zorgen dat beleid veel beter in een regio landt en daarmee ook uitvoerbaar wordt.

### Zeeuws-Vlaanderen

Zeeuws-Vlaanderen heeft te maken met regio-specifieke uitdagingen. Dit wordt bevestigd in het rapport *Elke Regio telt*, waarin Zeeuws-Vlaanderen een van de onderzochte voorbeeldregio's is, die (te) lang buiten beeld zijn geweest bij de Rijksoverheid. Een van de uitdagingen is dat essentiële voorzieningen verdwijnen of op grotere afstand komen te liggen, waardoor de leefbaarheid onder druk komt te staan. In het rapport wordt dit 'de spiraal van verschraling' genoemd. Uit het rapport blijkt dat het Rijk onvoldoende oog heeft voor de gevolgen van zijn beleid in de regio. Er zijn ook kansen in Zeeuws-Vlaanderen. Zeeuws-Vlaanderen beschikt over veel rust en ruimte. Er is een sterk ontwikkelde toeristische sector, en ook de (chemische) industrie is sterk vertegenwoordigd. Ook heeft Zeeuws-Vlaanderen door de fysieke ligging een sterke verbondenheid met België, waar gebruik wordt gemaakt van faciliteiten (zorg, onderwijs) en waar grote steden in de nabijheid zijn. Deze kenmerken en sectoren bieden kansen om aan de brede welvaart in Zeeuws-Vlaanderen te werken.

### NPLG Overijssel

Via het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) kijkt het Rijk samen met de regio's wat er nodig is voor een gezonde natuur, schoon water en een gezonde lucht alsook naar de so-

ciaaleconomische effecten aan de hand van brede welvaartsindicatoren. In dit kader moet er ook gekeken worden naar de langetermijneffecten van beoogde gebiedsmaatregelen. Iedere Provincie heeft voor 1 juli 2023 een gebiedsprogramma (PPLG) moeten aanleveren. Het gebiedsprogramma geeft op hoofdlijnen een passende, gebiedsgerichte uitwerking per provincie van de indicatieve regionale doelen van het NPLG. Op welke manier dragen de Provinciale gebiedsprogramma's bij en doen ze geen afbreuk aan de brede welvaart in de regio?

*Coördinatie:* Luc Verschuren, Siri Pisters & Jesse Kamstra – HZ Kenniscentrum Zeeuwse Samenleving

*Deelnemers:* Marieke Jakobsen (Gemeente Terneuzen), Aniek Pijpelink-de Rijk (Gemeente Terneuzen), Dirk-Jan Andriessen (Gemeente Terneuzen), Annabel van Holst (LVVN), Monique van Dael (BZK), Thomas Buijs (BZK), Dilip Rai (Ministerie I&W), Ivonne van Dongen (EZ), Arnold Barentsen (Provincie Zeeland), Teatske Pol-Veenstra (Provincie Overijssel), Jade Boersma (Provincie Overijssel) Monica van Alphen (Wageningen Economic Research), Ronald Plantinga (PBL), Sanne Trienekens (PBL), Jolanda Luijten (Het PON & Telos), Marijn van Asseldonk (Het PON & Telos).

### CoP OOG VOOR DE TOEKOMST

Dit thema focust op langetermijnvisies. Het meenemen en meewegen van de impact van later bij de beleidskeuzes van nu staat centraal. Ook het gesprek met stakeholders over later komt aan bod. De centrale vraag die hierbij gesteld wordt is: *Op welke manier kunnen we de invloed op 'later' meenemen in de beleidskeuzes van nu?* Binnen deze community is een zoektocht gestart naar het (1) conceptualiseren van de dimensie 'later', (2) tools voor toekomstdenken en (3) hoe het gesprek over later te voeren.

### Schaalsprong Metropoolregio Eindhoven (MRE)

In de Metropoolregio Eindhoven vindt als gevolg van stedelijke én landelijke ontwikkelingen een enorme schaa sprong plaats, waarin ook de inwoners van de regio een plek dienen te krijgen.

De centrale vraag is: hoe kun je goed inzicht krijgen in wat er aan voorzieningenniveau nodig is, wanneer zo'n schielsprong plaatsvindt?

### *Toekomst van de Veluwe*

De Veluwe behoort tot de grootste aaneengesloten natuurgebieden in Noordwest-Europa. Maar de Veluwe is meer dan ons 'groene kapitaal'. Het is ook een gebied waar bijna één miljoen mensen wonen, werken en recreëren. En waar grote vraagstukken samenkomen: landbouw, woningbouw, water, natuur, defensie, recreatie. Om te voorkomen dat de brede welvaart van toekomstige inwoners onder druk komt, moeten deze in samenhang én in samenwerking met de lokale gemeenschappen (of inwoners) worden opgelost.

*Coördinatie:* Ruben Smeets – Het PON & Telos

*Deelnemers:* Jonna Kroeze (Het PON & Telos), Ton Pulles (MRE), Tes Saelman (MRE), Christiaan Oud (Provincie Zuid-Holland), Jeroen Boelhouwer (SCP), Jesse David Marinus (FSP), Edwin Horlings (CBS), Imme Steinhage (Provincie Limburg), Dominique Binkhorst (Provincie Gelderland), Miranda Willems (Ministerie van de Toekomst), Lea den Broeder (RIVM).

### **CoP STUREN OP IMPACT**

Het doel van deze *community* is zicht te krijgen op de manieren die overheden en organisaties op dit moment hanteren om de impact van hun beleid en handelen op de brede welvaart in de regio hier en nu, 'elders' en 'later' in kaart te brengen. Hiermee leveren we een bijdrage aan de kennisontwikkeling over impactmeting rond brede welvaart. De centrale vraag die hier gesteld wordt is: *Hoe krijgen we alle kosten en baten van brede welvaart in beeld?* In de zoektocht naar antwoorden wordt gekeken naar het aan de hand van verschillende methodieken in kaart brengen van brede welvaartsimpact en naar de invloed van huidige verdeling van financiële stromingen.

### *Heerlen: economische groeisector Medtech Logistics*

Medtech Logistics is de complete organisatie van innovatie, productie en levering van diensten en producten rondom ‘patiënt care’. Gemeente Heerlen wist grote multinationals aan te trekken, zoals Medtronic, Boston Scientific, Abott en Acist. Het is een zeer belangrijke economische groeisector in Heerlen (Parkstad Limburg) en raakt naast regionale economische groei nog véél meer domeinen binnen brede welvaart. Het doel is om de huidige 5300 arbeidsplaatsen te verdubbelen in twaalf jaar tijd. Er is veel werkgelegenheidsperspectief voor talent op elk opleidingsniveau. Hoe kan de impact van het cluster Medtech Logistics op de Brede Welvaart in de regio meetbaar worden gemaakt? Deze vraag stond centraal als verkenning voor de discussie op basis van het CBS-model voor brede welvaart.

### *Lelylijn: versterking van brede welvaart in Noord-Nederland*

De Lelylijn is een potentiële nieuwe spoorverbinding tussen de Noordelijke provincies en de Randstad. De Lelylijn is een van de meest bediscussieerde infrastructurele projecten in Nederland, waarbij de discussie verder reikt dan slechts de aanleg van een spoorlijn. De Lelylijn heeft impact op diverse domeinen van brede welvaart en kent veel belanghebbenden, zoals inwoners, studenten, werknemers, werkgevers, ondernemers, toeristen, maatschappelijke partijen, politici en ambtenaren. De Lelylijn heeft onder andere als doel om de economie in Noord-Nederland te versterken, de ontsluiting van huidige en toekomstige woningbouw te verbeteren en daarbij rust, ruimte, natuur en ruimtelijke kwaliteit te behouden. Welke meetinstrumenten kunnen (het sturen op) impact van de Lelylijn in kaart brengen? En welke betekenis hebben de resultaten voor besluitvormingsprocessen? Deze vragen stonden centraal als verkenning voor de discussie op basis van verschillende meetinstrumenten om het sturen op impact in beeld te brengen.

### *De Algemene Rekenkamer: monitoring en evaluatie van Regio Deals*

Regio Deals zijn partnerschappen tussen het Rijk en regionale partij en om de brede welvaart in Nederlandse regio's te vergroten. Overheidsinstanties, bedrijven, inwoners, kennisinstellingen en relevante organisaties ze en zich gezamenlijk in voor een gebiedsgerichte benadering binnen de Regio Deal. Dit gaat bijvoorbeeld over het vergroten van de kwaliteit van leven, werken, wonen, ondernemen en veiligheid. Het kabinet heeft voor de periode 2022-2025 € 900 miljoen uitgetrokken voor nieuwe Regio Deals, vooral in gebieden die extra steun kunnen gebruiken. Hoe maken we de ontwikkeling van brede welvaart in het kader van de Regio Deal zichtbaar? Welke partijen kunnen hierin een rol spelen en in welke fasen van de Regio Deal? Welke aanbevelingen voor monitoring en evaluatie zijn er? Deze vragen stonden centraal als verkenning naar hoe de impact van Regio Deals op brede welvaart kan worden gemeten en geoptimaliseerd.

#### *Sturen op impact: effectieve governance voor brede welvaart*

Kennis en inzicht hebben over hoe beleidsmedewerkers en bestuurders op impact kunnen sturen voor brede welvaart is cruciaal voor doeltreffende governance. Het stelt hen in staat weloverwogen beslissingen te nemen, efficiënte middelen inzet te waarborgen en positieve maatschappelijke effecten te bevorderen, wat bijdraagt aan een welvarende en rechtvaardige samenleving. Hoe wordt sturen op impact voor brede welvaart toegepast in alle fasen van de beleidscyclus, en welke belanghebbenden spelen hierbij een cruciale rol op verschillende niveaus? Deze vragen stonden centraal als verkenning voor het ontwikkelen van effectieve strategieën en samenwerkingsmodellen die beleidsmakers ondersteunen bij het bevorderen van brede welvaart.

#### *Sturen op resultaat: innovatie en effectiviteit door resultaatfinanciering*

Onze samenleving staat voor diverse complexe uitdagingen, terwijl de beschikbare financiële middelen beperkt zijn. Dit maakt



het noodzakelijk om beleid te ontwikkelen dat gericht is op effectieve en efficiënte oplossingen met directe impact. Resultaatfinanciering speelt hierin een belangrijke rol door financiering afhankelijk te maken van de behaalde resultaten van een dienst. Hierbij ligt de focus op de positieve veranderingen bij de doelgroep, in plaats van vast te houden aan systeemkaders. Deze benadering stimuleert innovatie en verhoogt de effectiviteit, waardoor overheden beter kunnen sturen op waardevolle uitkomsten voor verschillende doelgroepen. Welke heldere keuzes zijn vereist voor effectief sturen op impact door het inzetten van resultaatfinanciering? Welke lange-termijnvisie is noodzakelijk voor effectief sturen op impact door middel van resultaatfinanciering? Deze vragen stonden centraal tijdens de laatste Community of Practice.

*Coördinatie:* Inge Hooijen – NEIMED

Deelnemers: Abdel Ouarraki (Ministerie van Buitenlandse Zaken), Björn Vennema (Social Finance NL), Caroline Schipper (TNO), Cindy Ras (Fontys Hogeschool), Diana Vonk Noordergraaf (TNO), Dennis Martens (Nationaal Programma Heerlen-Noord), Erik Canisius (Zuyd Hogeschool), Erik van Ossenbruggen (Eco-ry), Frank Cörvers (ROA, Maastricht University), Gert-Jan Swaving (Nationaal Programma Groningen), Imme Steinhage (Provincie Limburg), Jol Stoffers (Zuyd Hogeschool, Open Universiteit, NEIMED), Judith Gunnink (Rebel), Judith van der Zwan (BZK), Koen Doctor (voorheen Provincie Overijssel, nu provincie Zuid-Holland), Laury van den Ham (Provincie Limburg), Martin de Beer (Gemeente Heerlen), Omar Habets (Zuyd Hogeschool, NEIMED), Peter August Keur (Gemeente Amsterdam/Morgens), Roland van Uittenbogaard (Algemene Rekenkamer), Roos-Marijn van Hage (Algemene Rekenkamer), Ward Stadhouders (Provincie Noord-Brabant/Vanberkel Professionals), Pim Mertens (ITEM, Maastricht University), Simon Hoekman (Gemeente Dronten), Stijn Lechner (I&W), Yvonne Bemelmans (Gemeente Heerlen).

## CoP LERENDE EN ADAPTIEVE AANPAK

Om beleid echt effectief te maken, is het waardevol om gedurende de uitvoering van het beleid of van programma's en projecten te evalueren en bij te sturen waar nodig. De evaluatie en adaptie vindt dan plaats gedurende de uitvoering, in plaats van achteraf. De centrale vraag die gesteld wordt bij dit thema is: *Op welke manier kunnen we gedurende het beleidsproces leren en bijsturen?* Aan de hand van praktijkcasussen is kennis ontwikkeld over leren lerend evalueren, omgaan met evaluaties, governance en rolverdeling.

120

### Hi!Noord

Hi!Noord versnelt de transitie van gezondheidszorg naar 'zorg voor gezondheid' in Noord-Nederland. Dat is nodig – het huidige systeem, waarbij pas actie wordt ondernomen als iemands gezondheid hapert, is onhoudbaar, zo wel qua kosten als qua bemensing. Er is een nieuw systeem nodig, waarbij we ernaar streven dat iedereen langer gezond blijft. Kenmerkend voor deze transitie is dat gezondheid vanuit een breed welvaartspectief wordt bekeken. Verwevenheden van gezondheid met werk, sociale relaties en de fysieke leefomgeving worden expliciet betrokken. Binnen Hi!Noord is bovendien het besef aanwezig dat de transitie van gezondheidszorg naar zorg voor gezondheid een kwestie van lange adem is. Het gaat om een gevecht tegen ingesleten denkbeelden en patronen.

### Transitie landelijk gebied, provincie Overijssel

In de transitie van het landelijk gebied in Overijssel is lerend evalueren een belangrijk onderdeel. Samen met initiatiefnemers uit de regio probeert de provincie duurzame en inclusieve oplossingen te vinden voor de uitdagingen waar deze initiatieven voor staan. Ook in deze projecten is brede welvaart een belangrijk onderdeel: hoe kijken we niet alleen naar de technische aspecten, maar ook naar de emotionele en sociale dimensies, zoals de identiteit en geschiedenis van lokale gemeenschappen en boerenbedrijven?

Een grote uitdaging is het balanceren tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de initiatiefnemers. We moeten rekening houden met zowel de economische als de sociale impact op boeren en gemeenschappen. Het opbouwen en behouden van vertrouwen is cruciaal, vooral omdat er bij de boeren vanuit hun eerdere ervaringen met de overheid veel wantrouwen zit. Een andere uitdaging is de zoektocht naar het concreet maken van brede welvaart door middel van betekenisvolle indicatoren. Deze indicatoren moeten niet alleen het brede thematische scala dekken, maar ook rekening houden met de dimensies van tijd en plaats (hier, elders en later). Dit maakt het een complex onderwerp, omdat het bijna alles omvat.

*Coördinatie:* Wouter Marchand – Planbureau Fryslân

*Deelnemers:* Paul Beenen (Hanzehogeschool Groningen/Hi!Noord), Ymko Braaksma (Planbureau Fryslan/), Andreas van Braam (LNV), Joas de Jong (Planbureau Fryslân), Yurhan Kwee en Joost van Faassen (Gemeente Amsterdam), Sonja Leferink (Provincie Overijssel), Marieke Meijer en Thomas Buijs (BZK), Rik Peters (Rijksuniversiteit Groningen), Lisa Verwoerd (PBL), Esther de Winter (Provincie Noord-Holland)

Meer informatie over de specifieke inhoud van de bijeenkomsten in de *communities* is in *infographics* op de website te vinden: [netwerkbredewelvaart.nl](http://netwerkbredewelvaart.nl).

## TOOLBOX

122

Toolbox

De afgelopen jaren hebben denkers, doeners en dromers van de brede welvaartpraktijk niet stilgezeten. Zowel binnen het netwerk als daarbuiten hebben lokale, regionale, provinciale en nationale overheden, bedrijven, maatschappelijke instellingen en planbureaus stappen gezet om brede welvaart concreet te maken. Welke handvatten zijn er al beschikbaar om anders te kijken, kiezen, werken en leren over brede welvaart? Hieronder volgt een verzameling van benoemde tools in dit boek en additionele tools van netwerkleden en gelieerde partijen. Dit overzicht is verre van volledig, maar biedt een eerste stap voor het in kaart brengen van de huidige stand van kenniszaken. Hopelijk leidt het tot inspiratie om verder brede welvaarttools te ontwikkelen.

### ANDERS KIJKEN:

#### *monitoren en impact meten van brede welvaart*

- *Regionale monitor brede welvaart* – CBS  
In de regionale Monitor Brede Welvaart wordt de brede welvaart van gemeentes, provincies en COROP-gebieden in kaart gebracht.  
<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/regionale-monitor-brede-welvaart>
- *Handreiking Duurzaamheidsrapportage en verantwoording voor decentrale overheden van de Coalition of the Willing* – VNG  
Handreiking die richtlijnen en praktische tips biedt om duurzaamheidsprestaties te meten, rapporteren en verbeteren op basis van CSRD.

<https://vng.nl/publicaties/handreiking-duurzaamheidsrapportage-en-verantwoording-voor-decentrale-overheden>

- *Regiokompas Brede Welvaart* – Het PON & Telos  
Monitor die brede welvaart voor alle gemeenten, regio's en provincies langjarig, op basis van normeringen, in beeld brengt.  
<https://hetpon-telos.nl/wat-we-doen/regiokompas-brede-welvaart/>
- *Brede welvaartsindicator* – Rabobank en Universiteit Utrecht  
Monitor die brede welvaart voor regio's in beeld brengt aan de hand van één integrale maatstaf.  
<https://www.uu.nl/onderzoek/institutions-for-open-societies/brede-welvaart/brede-welvaartsindicator>
- *Milieueffectrapportage (MER)* – Informatiepunt Leefomgeving  
Een MER brengt de milieueffecten van een plan of project in beeld. De verwachte gevolgen worden beschreven in een milieueffectrapport.  
<https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/milieueffectrapportage/>
- *Sociaaleconomische impactanalyse (SEIA)* – Provincie Gelderland  
Met behulp van een SEIA wordt een inschatting gemaakt van de impact van (gebieds)maatregelen op de brede welvaart d.m.v. het doorrekenen van maatregelen.  
<https://hetpon-telos.nl/portfolio/sociaaleconomische-impactanalyse-gelderland/>
- *Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)*  
– Rijksoverheid  
Handreiking voor beleidsmakers om aan de slag te gaan met de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/documenten/brochures/2012/10/04/een-kennismaking-met-de-maatschappelijke-kosten-batenanalyse-mkba>

- *Multicriteria-analyse (MCA)*  
Een MCA gaat uit van meerdere criteria. Doelen van het project of thema worden geformuleerd, waarna voor ieder alternatief de doelen worden gescoord.  
<https://www.mkba-informatie.nl/mkba-basics/abc-van-de-mkba/multicriteria-analyse-mca/>
- *Kosteneffectiviteitsanalyse (KEA)*  
Een KEA vergelijkt de kosten en het probleemspecifieke effect van verschillende interventies/opties voor hetzelfde vaststaande eindresultaat.  
<https://www.mkba-informatie.nl/mkba-basics/abc-van-de-mkba/kosteneffectiviteitsanalyse/>
- *Theory of Change (ToC)*  
Een ToC is een formatieve evaluatiemethode, wat meestal aan het begin van een project wordt gedaan om het ontwerp van het project op te stellen.  
<https://www.eur.nl/en/research/research-services/societal-impact-evaluation/impact-toolbox/theory-change>  
<https://www.impactwijzer.nl/>
- *Monitor Ervaren brede welvaart* – Het PON & Telos  
Monitor die een beeld brengt hoe Brabanders hun brede welvaart en kwaliteit van leven ervaren.  
<https://hetpon-telos.nl/portfolio/ervaren-brede-welvaart-in-brabant/>

#### ANDERS KIEZEN:

##### *afruilen, synergie en beleidskeuzes maken*

- *Denkkader Brede Welvaart* – I&W  
Deze tool kan worden ingezet als hulpmiddel om brede welvaart te concretiseren en te integreren in beleid en uitvoering.  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2022/04/29/denkkader-brede-welvaart-ienw>
- *Brede Welvaartsscan* – Het PON & Telos  
Deze tool helpt bij het beoordelen van beleidsvoornemens, projectplannen of activiteiten op hun bijdrage op de verschillende thema's van brede welvaart.  
<https://hetpon-telos.nl/wat-we-doen/brede-welvaart-scan/>

- *Handreiking Brede welvaart in beleid: van ambitie naar actie!*  
– Het PON & Telos  
Deze tool helpt bij het komen van een brede welvaartsambitie naar een brede welvaartspraktijk.  
<https://hetpon-telos.nl/content/uploads/2023/11/Brede-welvaart-in-beleid-van-ambitie-naar-actie-handreiking.pdf>
- *Centrale vragen bij beleidsvoorbereiding bij brede welvaart*  
– PBL  
Deze tool helpt om keuzes te maken bij de inhoud, vormgeving en uitvoering van beleid gericht op het bevorderen van regionale brede welvaart.  
<https://www.pbl.nl/publicaties/keuzes-bij-het-bevorderen-van-de-brede-welvaart-in-de-regio>
- *Brede welvaartsdialoog* – Het PON & Telos  
Deze tool stelt groepen in staat om in korte tijd inzicht te krijgen in de beelden, beleving en ideeën over de thema's van brede welvaart van de deelnemers.  
<https://hetpon-telos.nl/wat-we-doen/bredewelvaartsdialoog/>
- *Brede welvaartsspel* – Gemeente Amsterdam  
<https://openresearch.amsterdam/nl/page/111584/brede-welvaart-spel>
- *Ecorys Maatschappelijk Afwegingskader (EMAK)* – Ecorys  
Deze tool biedt beleidsmakers zowel kwalitatief als kwantitatief ex-ante inzicht in de mogelijke effecten van beleidskeuzes op de brede welvaart.  
<https://www.ecorys.com/nl/brede-welvaart/>

#### ANDERS WERKEN:

##### *proberen, pionieren en praktiseren*

- *Aan de slag met brede welvaart* – Rijkswaterstaat  
Deze verkenning maakt enerzijds brede welvaart begrijpelijk en tastbaar in de context van Rijkswaterstaaten biedt anderzijds ook tien instrumenten die mogelijkheden bieden om te sturen op brede welvaart.  
<https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/onderzoeksrapporten/@253442/slag-brede-welvaart-verkenning/>

- *Worldview Journeys*  
Doe hier de ‘worldview test’ om te ontdekken, als individu of groep, wat voor wereldbeeld jouw/jullie motiveert en aanzet tot actie. Inzicht in elkaars wereldbeelden scheidt begrip en helderheid over ieders perspectief op de toekomst en gedrag in het hier en nu. Perspectief verandering op het niveau van wereldbeelden ligt ten grondslag aan veranderingen in gedrag.  
<https://worldviewjourneys.com/>
- *Ontwerpmethoden voor maatschappelijke oplossingen – Key Enabling Methodologies*  
De KEM's, bieden professionals een effectieve en gerichte aanpak bij het ontwikkelen van innovaties en interventies. Zo dragen KEM's bij aan het teweegbrengen van de benodigde veranderingen in de grote maatschappelijke en transitieopgaven. Ze zijn vooral heel geschikt bij het samenwerken met inwoners, de civiele sector en complexe vraagstukken die geen eenduidige oplossing hebben.  
<https://kems.nl/>
- *Re-imaginary*  
Een verzameling van creatieve methoden die uitnodigen om situaties te bekijken vanuit andere (o.a. niet menselijke) perspectieven van waaruit nieuwe mogelijkheden en oplossingen kunnen ontstaan. De methoden zijn ingedeeld op basis van de 5 fasen van Theory U.  
[www.reimaginary.com](http://www.reimaginary.com)

#### ANDERS LEREN:

- *Tijdslijn-methode* – Hanzehogeschool  
Deze methode voer je gezamenlijk uit met belanghebbenden uit het innovatie-ecosysteem. Samen ontrafel je welke gebeurtenissen van waarde zijn geweest.  
[https://www.hanze.nl/binaries/\\_cb\\_1709885671455/content/assets/hanze/nl/opleidingen/academie-voor-gezondheidsstudies/transitiegerichte-monitoring---op-weg-naar-een-gezonde-samenleving.pdf](https://www.hanze.nl/binaries/_cb_1709885671455/content/assets/hanze/nl/opleidingen/academie-voor-gezondheidsstudies/transitiegerichte-monitoring---op-weg-naar-een-gezonde-samenleving.pdf)



- *Dynamische transitie agenda* – Hi!Noord  
Een transitie-agenda is een methode waarmee leervragen gedurende het innovatieproces inzichtelijk worden gemaakt. Omdat de agenda met leervragen gedurende het innovatieproces wordt aangepast is de agenda dus dynamisch in plaats van een vaststaand geheel van vragen dat pas achteraf wordt beantwoord.  
[https://www.hanze.nl/binaries/\\_cb\\_1709885671455/content/assets/hanze/nl/opleidingen/academie-voor-gezondheidsstudies/transitiegerichte-monitoring---op-weg-naar-een-gezonde-samenleving.pdf](https://www.hanze.nl/binaries/_cb_1709885671455/content/assets/hanze/nl/opleidingen/academie-voor-gezondheidsstudies/transitiegerichte-monitoring---op-weg-naar-een-gezonde-samenleving.pdf)
- *3V's methode voor transitieopgaves* – Duurzaam Door  
Versnellen in transitie vanuit visie, vraaggestuurd proces en vakmanschap.  
[https://www.duurzaamdoor.nl/sites/default/files/2023-10/ambtenaren-versnellen-samen-in-transitie-2023\\_0.pdf](https://www.duurzaamdoor.nl/sites/default/files/2023-10/ambtenaren-versnellen-samen-in-transitie-2023_0.pdf)

## COLOFON

*Van meer waarde. Brede welvaart in de beleidspraktijk* is een uitgave van het Nationaal Netwerk Brede Welvaart.

Samenstelling: Katja Nagelkerke & Joks Janssen

Eindredactie: Chris van Koppen

Illustraties: Ilse Weisfelt

Vormgeving: Mijke Wondergem

© 2025 Nationaal Netwerk Brede Welvaart

© Tekst: Marijn Molema, Joks Janssen en Katja Nagelkerke; Marije Kooistra en Ruben Smeets; Inge Hooijen, Omar Habets, Jol Stoffers en Erik Canisius (in samenwerking met Gert-Jan Swaving, Pim Mertens en Koen Docter); Siri Pisters en Jesse Kamstra; Wouter Marchand, Ymko Braaksma en Joas de Jong; Hans Mommaas

© Illustraties: Ilse Weisfelt

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

*All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission in writing of the publisher.*

ISBN 978 90 815 8907 9

NUR 805

<https://netwerkbredewelvaart.nl/>



**W**elvaart ‘voorbij het bbp’. Wat mensen van waarde vinden centraal, in plaats van een smalle focus op alleen economische groei. Aandacht niet alleen voor het hier en nu, maar ook voor elders en later. Kortom, sturen vanuit meer waarde(n). Dat is de inzet van de zoektocht naar ‘brede welvaart’.

Willen we de belofte van brede welvaart waarmaken, dan is actie vereist op meerdere fronten, in alle fasen van het beleidsproces, van beleidsvoorbereiding en ontwikkeling tot evaluatie en monitoring. We moeten anders kijken, anders kiezen, anders werken en anders leren.

Dit boek laat zien hoe brede welvaart de samenhang in beleid bevordert. Hoe het zorgt voor beleid dat meer aandacht heeft voor de lange termijn. Hoe het zicht biedt op wat bewoners werkelijk van waarde vinden. En hoe keuzes te maken tussen soms tegenstrijdige belangen. Om vanuit de juiste waarden de gewenste welvaart op de juiste plek te krijgen.

Dat begint met proberen. Dit boek is het resultaat van de lessen die de praktijkpioniers van het Nationaal Netwerk Brede Welvaart in de regio hebben opgedaan. Want of het nu gaat om de omslag naar een duurzaam energiesysteem, natuurherstel of woningbouw: in ‘de’ regio moet de puzzel worden gelegd en de uitvoering van deze opgaven ter hand worden genomen. De regio is het knooppunt van nieuwe interacties tussen overheden, bedrijven, kennisinstellingen en inwoners. Juist daar wordt de meerwaarde van brede welvaart tastbaar, en is brede welvaart van meer waarde.

