

Vergaderjaar 2024–2025

36 630

Brede Welvaart

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2025

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft het advies-rapport «*Waardevol regeren: sturen op brede welvaart*» uitgebracht.¹ In deze brief geven wij conform toezegging een schriftelijke reactie op het advies.²

Het kabinet dankt de Rli voor dit relevante advies. Het kabinet is van mening dat een bredewelvaartsblik belangrijk is in de beslissingen die de overheid neemt. Hieronder zullen wij ingaan op het begrip brede welvaart en hoe de overheid hierop stuurt. Daarbij zullen wij ook aangeven hoe de (huidige) werkwijze zich verhoudt tot de vier hoofdaanbevelingen van de Rli.

Brede welvaart

Brede welvaart biedt een breder perspectief op welvaart dan enkel economische cijfers zoals het bruto binnenlands product (bbp). Het concept richt zich op wat bijdraagt aan de kwaliteit van leven in een samenleving. Dit behelst materiële welvaart, maar ook immateriële welvaart zoals gezondheid, een goede werk-privébalans, een veilige leefomgeving en het behoud van natuurlijke hulpbronnen. Door naast economische factoren ook bijvoorbeeld sociale en ecologische dimensies mee te nemen, biedt een bredewelvaartsbenadering een completer en evenwichtiger beeld van de welvaart in de samenleving. Deze integrale benadering sluit goed aan op de Sustainable Development Goals (SDG's),

¹ Zie Waardevol regeren Raad voor de leefomgeving en de infrastructuur.

² Kamerstukken II, 2024–2025, 36 630, nr. 1

die een concrete agenda vormen van 17 doelen gerelateerd aan brede welvaart.³

Brede welvaart wordt ook als denkkader toegepast waarbinnen voorgenomen beleid op allerlei relevante korte- en langetermijneffecten en verdelingseffecten wordt getoetst. Tevens is het een kader waarmee verschillende beleidseffecten en mogelijke afruilen van beleid in kaart worden gebracht. Zo hebben de planbureaus CPB, PBL en SCP in 2022 gezamenlijk een kader opgesteld met acht relevante thema's voor de mate van brede welvaart in een land. Dit zijn *subjectief welzijn, gezondheid, consumptie & inkomen, onderwijs & opleiding, ruimtelijke samenhang & kwaliteit, economisch kapitaal, natuurlijk kapitaal* en *sociaal kapitaal*. De gevolgen van beleid op deze dimensies kunnen daarmee in kaart worden gebracht. Naast deze acht bredewelvaartsthema's maakt het begrip brede welvaart onderscheid tussen de verdeling van brede welvaart in het *hier & nu* als ook de brede welvaart *later* en de brede welvaart *elders op de wereld*.⁴

Het bredewelvaartsperspectief draagt ten slotte bij om op een integrale manier naar beleid te kijken door meer rekening te houden met de langetermijneffecten van beleid en de neveneffecten op andere beleids-terreinen. Belangen op de korte termijn hebben voldoende, vaak vocale pleitbezorgers; belangen voor de langere termijn vragen om meer structuur. Door brede welvaart als denkkader toe te passen, worden de langetermijnbelangen beter geborgd bij het opstellen van beleid. Het kabinet vindt het ten slotte belangrijk dat er reflectief wordt gekeken in de verantwoording, zodat lessen uit monitoring en evaluatie van bestaand en oud beleid meegenomen kunnen worden in toekomstige beleids- en besluitvorming.

Hoe stuurt de overheid op brede welvaart?

De overheid zet al langere tijd stappen om brede welvaart op een nog meer systematische manier te integreren in het opstellen en verantwoorden van beleid. Zo publiceert het CBS sinds 2018 de Monitor Brede Welvaart. Deze monitor is gekomen nadat de commissie Breed Welvaartsbegrip in haar rapport van 2016 vaststelde dat er behoefte was aan een eenduidig instrument om informatie over brede welvaart kernachtig en actueel te presenteren. Vanaf 2019 is ook de jaarlijkse *Sustainable Development Goals-meting (SDG-meting)* geïntegreerd in de Monitor.

In het verlengde van deze monitor, publiceert het CBS sinds 2023 op Prinsjesdag de factsheets Brede Welvaart – naar aanleiding van onder andere de motie van het lid Hammelburg c.s. (Kamerstuk 35 925, nr. 122). Sinds dat jaar is ook het thema brede welvaart geïntegreerd in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. In de brief «is aangekondigd dat deze factsheets vanaf 2026 worden gepubliceerd op Verantwoordingsdag. Net als de jaarverslagen van de departementen hebben de factsheets brede welvaart een terugkijkend karakter. De factsheets brede welvaart bieden, naast een financieel-economische terugblik, een breder inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen. Dit kan worden gebruikt om toekomstige verbeteringen van beleid door te voeren.

³ Het kabinet heeft recent de kabinetsreactie op het Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)-advies «Onlosmakelijk verbonden: SDG's in Nederland en de rest van de wereld» verstuurd. Zie Kamerstukken II, 2024–2025, 26 485, nr. 449

⁴ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals>

Ook gaan de meest recente Miljoenennota's in op de stand van de brede welvaart in Nederland. Bij de Miljoenennota 2025 hebben de planbureaus een reflectie op brede welvaart gepubliceerd in reactie op de Prinsjesdag-plannen van het kabinet. Verder neemt het kabinet in de voorbereidingen voor de begroting van 2026 de suggestie mee van de Afdeling advisering van de Raad van State voor een sociaaleconomische structuuranalyse.

Daarnaast zijn, zoals de Rli ook opsomt in zijn rapport, instrumenten in omloop gebracht die direct dan wel indirect het bredewelvaartsdenken binnen de Rijksoverheid bevorderen, zoals de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) en het Beleidskompas. Het Beleidskompas is, als opvolger van het integraal afwegingskader (IAK), binnen de Rijksoverheid de centrale werkwijze voor het ontwikkelen en herzien van beleid. Bij het Beleidskompas staan vijf stappen centraal bij het opstellen van beleid, variërend van het identificeren van het probleem tot het in kaart brengen van de verschillende opties om het beleidsdoel te realiseren. Bij elke stap wordt bekeken welke belanghebbenden betrokken moeten worden. In het Beleidskompas zit ook de Gevolgescan waarmee in het beleidsproces de beleidseffecten op verschillende dimensies van brede welvaart in kaart kunnen worden gebracht. Momenteel werkt het kabinet verschillende acties uit om de bekendheid en het (correcte) gebruik van het Beleidskompas te vergroten en te versterken.⁵ Zo geeft het kabinet invulling aan aanbeveling 1 («Zorg voor betere instrumenten voor het vergaren en ontsluiten van beleidsinformatie») van de Rli.

Met deze instrumenten onderschrijft het kabinet het belang om bij de totstandkoming van beleid de beoogde beleidseffecten in kaart te brengen en mee te wegen, inclusief de positieve en negatieve verdelingseffecten over verschillende groepen en regio's. Hierbij is het belangrijk om ook de brede kosten en baten van (publieke) investeringen zo goed mogelijk mee te wegen. Wanneer een beleidsvraagstuk meerdere beleidsterreinen beslaat, brengen de desbetreffende ministeries in samenhang de beoogde beleidseffecten en hun gevolgen voor de verschillende bredewelvaartsdimensies in kaart. Hiermee kunnen afruilen en samenhangen departement-overstijgend worden geïdentificeerd en gewogen om tot passende lange-termijn oplossingsrichtingen te komen.

In beginsel handelt de overheid altijd met de intentie om zowel materiële als immateriële welvaart te verhogen. De verschillende welvaartsdimensies zijn geïnstitutionaliseerd door middel van de verschillende departementen en hun bewindspersonen. Elk ministerie is verantwoordelijk voor een beleidsterrein dat bijdraagt aan een of meerdere onderdelen van brede welvaart, zoals VWS met name verantwoordelijk is voor de gezondheidszorg in Nederland en OCW voor het onderwijs. Het belang dat opvolgende kabinetten aan de verschillende beleidsterreinen hechten en de financiële middelen die daaraan besteed worden, veranderen door de jaren en weerspiegelen de voorkeuren van het electoraat. De overheid stuurt hiermee niet alleen op bbp-groei, maar ook op andere doelstellingen.

Daarnaast borgt de manier waarop politieke besluitvorming in Nederland tot stand komt dat rekening wordt gehouden met brede welvaart. Politieke besluitvorming loopt via ambtelijke en politieke onderraden naar de ministerraad, waarin vertegenwoordigers van verschillende departementen zitten. In deze onderraden brengt elk departement zijn perspectief in, waardoor een vraagstuk of oplossingsrichting uiteindelijk – door de inbreng van verschillende departementen – meerdere perspectieven krijgt. Uiteindelijk is het de ministerraad die alle ingebrachte perspectieven

⁵ Kamerstukken II, 2024–2025, 29 362, nr. 372

definitief zowel inhoudelijk als politiek weegt en tot een besluit komt. Het kabinet verantwoordt zijn beleid en keuzes vervolgens aan het parlement, waarbij partijen verschillende wegingen zullen toedienen aan de verschillende bredewelvaartsdimensies.⁶ Het parlement heeft als bewaker van het algemeen belang de taak brede welvaart centraal te stellen in bijvoorbeeld beleidstoetsing, wetgeving en begrotingscontrole. Het parlement vormt daarmee een belangrijk onderdeel van het systeem van *checks and balances*. Op deze manier geeft het kabinet invulling aan aanbeveling 2 («Maak bij normatieve keuzes systematisch gebruik van aangeleverde beleidsinformatie») van de Rli.

Het kabinet kiest er niet voor om brede welvaart te borgen via een kapitalenbegroting in de Rijksbegroting, zoals de Rli aanbeveelt in aanbeveling 3 («Tref voorbereidingen voor opnemen van «kapitalenbegroting» in rijksbegroting»). Hoewel het kabinet het belang van het borgen van toekomstige baten en lasten op andere kapitalen onderschrijft, weegt het kabinet de nadelen van een dergelijke begroting zwaarder dan de voordelen. Zo kent een kapitalenbegroting praktische uitdagingen: hoewel van voorgesteld beleid redelijk goed vast te stellen is wat daarvan de gevolgen zijn voor de Rijksbegroting (het financieel kapitaal), is daarentegen het vaststellen van de effecten op andere kapitalen (natuurlijk, sociaal) minder eenduidig. Een maatregelenpakket kan namelijk op meerdere manieren die kapitalen beïnvloeden, en tevens kunnen de individuele maatregelen in het pakket elkaar ook nog eens versterken of verzwakken (zogeneten kruiseffecten). Het in kaart brengen van dergelijke effecten vergt een stevige modelmatige aanpak van doorrekeningen van hoge kwaliteit. Deze aanpak is er niet, en het kabinet ziet hierdoor geen ruimte om de kapitalenbegroting over te nemen. Bovendien zijn ook niet alle effecten van natuurlijk en sociaal kapitaal in euro's uit te drukken.

Dit maakt een kapitalenbegroting vooralsnog niet geschikt als optie om brede welvaart te borgen. Dat het kabinet de aanbeveling niet overneemt, houdt echter niet in dat er niet geprobeerd wordt om de (praktische) uitdagingen behorend bij het in acht nemen van andersoortige kapitalen weg te nemen. Zo werken het CBS en de Wageningen University & Research (WUR) aan de doorontwikkeling van de CBS Natuurlijk Kapitaal-rekeningen die de omvang, conditie en waarde (fysiek en waar mogelijk ook monetair) van natuurlijke ecosystemen en van ecosysteemproducten en -diensten beschrijven. Deze rekeningen leggen echter momenteel nog geen relatie met beleidsvorming.

Aanvullend neemt het kabinet het gedeelte in aanbeveling 3 om de Rijksbegroting om te zetten naar een baten-lastenstelsel niet over. Het kabinet verkiest de huidige inrichtingsvorm, waarbij bij de Rijksbegroting de kerndepartementen zijn ingericht op basis van het kas-verplichtingenstelsel. Bij terreinen waar baten-lasteninformatie van toegevoegde waarde is, wordt dit stelsel toegepast. Uitvoeringsorganisaties zoals agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), die vaak kapitaalintensief zijn, zijn nagenoeg geheel ingericht op basis van het baten-lastenstelsel. Op deze manier worden de baten en lasten van een groot deel van de investeringen van het Rijk in beeld gebracht via de uitgaven van uitvoeringsorganisaties. In de Kamerbrief «Agenda

⁶ Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer is toegezegd aan de heer van Hattem om terug te komen op de vraag welke indicatoren zijn opgenomen in het begrip «brede welvaart» zoals dit is gebruikt in H10b het Regeerprogramma, naar aanleiding van dit instrument van het CBS. In dit hoofdstuk moet het begrip brede welvaart worden gelezen als «niet-materiële welvaart» (bijvoorbeeld gezondheid of veiligheid). Hier is geen directe link met het CBS gemaakt.

toekomstbestendig begroten en verantwoorden» (Kamerstuk 33 670, nr. 18) is de agenda van het begrotings- en verantwoordingsproces voor de komende jaren geschetst. Deze agenda vraagt om een inspanning bovenop lopende initiatieven en vergt daarin keuzes in wat wel en niet wordt gedaan. Dit wordt versterkt door de ingezette taakstelling op het ambtelijk apparaat. Gezien de huidige prioritering van thema's wordt niet op verdere invoering van het baten-lastenstelsel binnen het Rijk gestuurd.⁷

Het kabinet is het eens met de Rli dat veel bredewelvaartsopgaven en doelstellingen samenkomen in de regio, en dat het voor het Rijk belangrijk is om de mogelijkheden voor regionale coördinatie die zich richt op brede welvaart te vergroten. In lijn van aanbeveling 4 van de Rli («Vergroot de mogelijkheden voor regionale coördinatie gericht op brede welvaart») maakt het Rijk werk van het eerder door de Rli uitgebrachte advies Elke Regio Telt, dat wordt opgevolgd als Nationaal Programma Vitale Regio's. In dit advies speelt het opstellen van langjarige regionale agenda's voor 11 regio's een belangrijke rol. Samen met deze regio's wordt in 2025 een plan voor de regio gemaakt en een daaruit volgend actieagenda opgesteld. Hierbij worden ook medeoverheden, maatschappelijke partners, marktpartijen en inwonersinitiatieven betrokken.⁸

Ten tweede streeft het kabinet ernaar om voor de zomer van 2025 de ontwerp Nota Ruimte aan uw Kamer aan te bieden als opvolger van de NOVI (2020). De Nota Ruimte wordt de nieuwe integrale visie op de ruimtelijke inrichting van Nederland in 2030, 2050 en met een doorkijk naar 2100, waarbij gestreefd wordt naar een goede balans tussen sociale, economische en ecologische aspecten. In de nieuwe Nota Ruimte wil het kabinet ruimtelijke keuzes maken die, meer dan voorheen, de kwaliteiten en aanwezige potenties in alle Nederlandse regio's, steden en dorpen benutten en versterken.

Ten derde is het thema brede welvaart de centrale leidraad voor Rijk en regio bij het uitwerken van de Economische Agenda en de Sociale Agenda voor Groningen en Noord-Drenthe naar aanleiding van de Kabinetsreactie Nij Begun op de parlementaire enquête Groningen.

In het programma Regio Deals wordt daarnaast sinds 2018 door Rijk en regio samengewerkt. Hierbij brengen regio's de regionale opgaven in kaart vanuit het bredewelvaartsperspectief en formuleren zij een concrete aanpak. Er wordt op een regionaal niveau gestuurd op brede welvaart door samen met inwoners en partners vanuit overheden, bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen te werken aan concrete resultaten. De samenwerking heeft geresulteerd in een bijna landsdekkend netwerk en een grote variëteit aan Regio Deals. Recent heeft het kabinet een besluit genomen over de selectie van 16 regio's in de zesde tranche.⁹

Ook de ruimtelijke arrangementen per provincie en ontwikkelperspectieven/uitvoeringsagenda's van de NOVEX-gebieden, beide in het programma NOVEX, kennen een regionale focus. In het programma werken de verschillende departementen samen met elkaar, de provincies en partijen in een aantal regio's, aan een integrale aanpak van ruimtelijke opgaven in gebieden. Telkens staat de gebiedseigen opgave centraal, sluiten we aan bij lokale identiteit en kwaliteit en richten we ons op

⁷ Kamerstukken II, 2024–2025, 31 865, nr. 271

⁸ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/12/20/nieuw-nationaal-programma-voor-vitale-regios>

⁹ Kamerstukken II, 2024–2025, 29 697, nr. 159

verbetering van kwaliteit van de leefomgeving. Ook hierin zitten veel aspecten van het verbeteren van brede welvaart.

Ten slotte werkt het kabinet aan het verhogen van de autonomie en het verminderen van administratieve lasten van gemeenten en provincies door de zogeheten specifieke uitkeringen (SPUK's) – geoordeelde uitkeringen waarvoor een verantwoordingsplicht geldt – zoveel mogelijk via de lumpsum van het Gemeente- en Provinciefonds uit te keren aan decentrale overheden. Voor meer informatie over de voortgang op dit omzettingproces verwijzen wij u naar de Kamerbrief van november 2024.¹⁰ Op deze manier krijgen gemeenten en provincies meer beleidsvrijheid om de middelen naar eigen inzicht te besteden. Dit geeft gemeenten de ruimte om meer aandacht te geven aan de lokale problematiek.

Tot slot

Het kabinet bedankt de Rli voor dit advies. Het advies draagt bij aan de belangrijke discussie over hoe de overheid stuurt op brede welvaart. Het kabinet is van mening dat het de brede welvaart stimuleert langs de lijnen zoals die zijn vastgelegd in het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma (bijlagen bij Kamerstuk 36 471, nr. 37 en 96).

De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans

De Minister van Financiën,
E. Heinen

¹⁰ Kamerstukken II, 2024–2025, 36 600, B, nr. 21