



POSITION PAPER

BREDE WELVAART

Geen modewoord, maar broodnodig

2024

Building Change, bestaande uit FMS, Partos en Woord en Daad:



Brede Welvaart

Geen modewoord, maar broodnodig

Context

De term Brede Welvaart wordt steeds vaker gemunt in Den Haag. In debatten komt het bijvoorbeeld in toenemende mate terug, maar ook een gezaghebbend instituut als de SER heeft haar doelstelling vernieuwd zodat nu Brede Welvaart de centrale spil vormt: “De doelstelling van de SER is het bevorderen van brede welvaart waar samenleving, economie en milieu in balans zijn, hier en nu, later en elders.¹ Dat doen we door in samenhang te werken aan het bevorderen van ondernemerschap en waardig werk; en het bevorderen van duurzame groei en een inclusieve samenleving met een evenwichtige inkomensverdeling.” Sinds vorig jaar publiceert het CBS op Prinsjesdag ‘Factsheets Brede Welvaart’ waarin retrospectief wordt aangegeven hoe het beleid van het afgelopen jaar heeft bijgedragen aan Brede Welvaart.²

Dit zijn positieve ontwikkelingen: we bewegen ons af van het meten van welvaart in slechts het ‘kille’ BNP-cijfer, maar beleidsmakers kijken ook steeds meer naar de sociaal-maatschappelijke en ecologische impact van wet- en regelgeving. Daarbij kijken ze niet alleen meer naar het ‘hier en nu’, maar ook naar de dimensie ‘later’ en de dimensie ‘elders’. In die zin vindt er dus zowel een verdieping als een verbreding op beleidsthema’s plaats. Verbreding in de zin dat er niet alleen naar economische, maar ook naar ecologische en sociaal-maatschappelijke dimensies van besluiten wordt gekeken. Verdieping in de zin dat er niet alleen wordt gekeken naar effecten in het ‘hier en nu’, maar ook voor toekomstige generaties en de rest van de wereld.

Zo ontstaat er idealiter meer gewogen besluitvorming door ambtenaren, ministers en het parlement. Via een tweetal moties heeft de Tweede Kamer de regering opgeroepen om het Brede Welvaartsdenken te verankeren in de begrotingssystematiek:

1. De motie Hammelburg (07-10-2021 / Nota Toestand Rijksfinanciën); Brede welvaartsindicatoren moeten centrale positie krijgen in Miljoenennota, begroting en jaarverslagen.³
2. De motie Van Raan (23-02-2022 / Nota Toestand Rijksfinanciën); Geef brede welvaart een duidelijke plek in de begrotingsvoorbereiding.⁴

De drie planbureaus CPB, PBL en SCP werken daar nu aan. In juni 2022 is er een update van dat proces aan de Kamer gestuurd.⁵ Daarin geven de planbureaus aan dat ze vanwege de ingewikkelde materie een periode van 4 jaar voorzien die nodig is om dit project te realiseren (2022-2025). In hun update hebben de planbureaus al wel aangegeven wat de thema’s zullen zijn waarop de brede welvaart zal worden gemeten. Dit betreft de volgende acht **thema’s**:

1. Subjectief Welzijn
2. Gezondheid
3. Consumptie en inkomen
4. Onderwijs en opleiding
5. Ruimtelijke samenhang- en kwaliteit
6. Economisch kapitaal
7. Natuurlijk kapitaal
8. Sociaal kapitaal

De **kernset van indicatoren** om deze acht thema’s te meten is (nog) niet bekend. Wel worden er aanzetten gegeven door te verwijzen naar definities uit wetenschappelijke literatuur en verschillende meetmethodes. Deze moeten in de loop van de implementatieperiode 2022-2025 langzaamaan bekend worden. Sinds juni 2022 is er geen update meer geweest vanuit het Ministerie van Financiën.

1 <https://www.ser.nl/nl/actueel/Nieuws/Hernieuwde-SER-doelstelling>

2 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/factsheets-brede-welvaart-2023>

3 https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg55kjg27kof_j9vvi5epmj1ey0/vlmv6nigyhze/f=/kst3592588.pdf

4 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2022D07309&did=2022D07309>

5 <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/06/30/verankering-van-brede-welvaart-in-de-begrotingssystematiek>

Oordeel Building Change

Building Change juicht de toenemende aandacht voor Brede Welvaart toe. Het kapitalisme heeft ondernemerszin en daarmee veel welvaart gebracht voor Nederland, maar kent ook overduidelijk schaduwkanten. Niet alleen binnen Nederland is de vermogensongelijkheid relatief groot, de Nederlandse manier van geld verdienen gaat ook ten koste van het milieu.⁶ Zowel binnen als buiten de landsgrenzen. Het is daarom goed dat de ecologische en sociaal-maatschappelijke effecten van besluitvorming in kaart worden gebracht bij een begrotingsbehandeling.

Vanuit een besef van goed rentmeesterschap, het perspectief van toekomstige generaties en de morele plichten die voortvloeien uit het voorrecht om in een rijk land als Nederland te wonen, juicht Building Change het toe dat de dimensie 'hier en nu' wordt uitgebreid met een blik op de toekomst ('later') en op de rest van de wereld ('elders'). Dit is geheel in lijn met de via de motie Ceder geïntroduceerde 'SDG-toets' die ambtenaren bij nieuw beleid sowieso al moeten toepassen.⁷ Deze is onder de noemer 'Toets Effecten op Ontwikkelingslanden' ook opgenomen in het nieuwe Beleidskompas (opvolger van het Integraal afwegingskader voor beleid en wetgeving (IAK)).⁸

De 'Toets Effecten op Ontwikkelingslanden'

"De verplichte kwaliteitseis 'Effecten op ontwikkelingslanden' geeft beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen een handleiding waarop ze moeten letten bij de introductie van nieuw beleid, wet- of regelgeving. Effecten kunnen positief of negatief zijn, en elkaar soms tegenwerken. Het is belangrijk om van tevoren een inschatting te maken van deze effecten en daarin, waar mogelijk, een rangorde te maken. Een voorstel heeft vaak niet alleen gewenste en bedoelde effecten, maar ook onbedoelde en ongewenste effecten. Voorstellen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking hebben voor ontwikkelingslanden vooral gewenste effecten. Dit hoeft niet te gelden voor voorstellen op andere beleidsterreinen, met een binnenlands belang.

Er zijn effecten op korte termijn (een tot twee jaar), middellange termijn (drie tot zeven jaar) en lange termijn (acht jaar of langer). Een voorstel kan op korte termijn negatieve effecten hebben op ontwikkelingslanden, maar op lange termijn juist positief. En andersom. De overgang van fossiele naar duurzame energievoorzieningen in ontwikkelingslanden kan bijvoorbeeld op korte termijn tot verlies van banen leiden, maar is op lange termijn goed voor zowel de economie, als het milieu en de volksgezondheid. Omdat duurzame ontwikkeling gericht is op het geven van een toekomstperspectief, is de lange termijn doorslaggevend."

Bron: Rijksoverheid Kenniscentrum voor beleid en regelgeving⁹

Tegelijkertijd klinken er zorgelijke signalen vanuit het ambtelijke apparaat dat de 'dimensie elders' lastig meetbaar bevonden wordt, met als gevolg dat juist de integratie van deze dimensie in de Rijksbegroting op de lange baan geschoven wordt. Dat ziet Building Change ook terug in de hierboven genoemde Factsheets Brede Welvaart. Ter illustratie: in de Factsheet van het ministerie van Financiën komt de 'dimensie elders' nauwelijks uit de verf.¹⁰ Slechts het percentage Ontwikkelingsgeld wordt gemeten, terwijl de jaarlijkse rente-, royalty- en dividendstromen vanuit Nederland naar laagbelastende landen onbesproken blijven. Ook in wetsvoorstellen wordt de dimensie elders niet benoemd, terwijl dit wel zou moeten. Bij de Factsheet van het ministerie van LNV wordt weliswaar inzichtelijk gemaakt in hoeverre broeikasgasemissies in de Nederlandse landbouw gereduceerd worden en wat de landvoetafdruk per inwoner is, maar blijft bijvoorbeeld onduidelijk wat de effecten zijn van Nederlandse landbouwgoederenexport op het inkomen van kleinschalige voedselproducenten elders (SDG 2).¹¹

6 <https://nos.nl/artikel/2435889-vermogensverdeling-in-nederland-scheef-1-procent-bezit-kwart-vermogen>

7 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z21530&did=2021D45882>

8 <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/effecten-op-ontwikkelingslanden>

9 idem

10 https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2023/38/2023ov039_fnc3.pdf

11 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/factsheets-brede-welvaart-2023/ministerie-van-land->

Building Change begrijpt dat het niet eenvoudig is om in de toekomst te kijken en prospectief te berekenen wat een besluit in Nederland voor impact heeft op de 8 thema's zoals deze zijn geformuleerd door de drie planbureaus. Daar zijn zeer ingewikkelde modellen voor nodig. Maar slaat het middel (verankering in begrotingssystematiek) het beoogde doel (gewogen besluitvorming) daarmee niet dood? Vanuit die observatie komen we met de volgende drie aanbevelingen:

Aanbevelingen Building Change op Brede Welvaart

1. De **dimensie elders mag niet ondersneeuwen** bij de dimensies 'hier en nu' en 'later'. Het risico is groot dat de dimensie elders wegvalt in de 8 geformuleerde thema's; dat deze thema's vooral met een nationale blik worden bekeken, en er niet wordt gelet op de mondiale gevolgen ervan. Toch is het belangrijk hier wel aandacht aan te besteden:
 - **Het zorgt voor gewogen besluitvorming:** je wilt als Kamer niet alleen goed geïnformeerd zijn over de mogelijke gevolgen voor het hier en nu en voor latere generaties, maar ook voor het mondiale zuiden / lage inkomenslanden. Alleen zo kun je tot een gewogen standpunt komen. Informatie en aandacht voor de dimensie elders verbeteren dus het politieke proces. Zo geeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken aan dat we te lang geen oog hebben gehad voor de negatieve gevolgen van ons handels- en landbouwbeleid voor de rest van de wereld, hoezeer datzelfde beleid soms tegelijkertijd bijdraagt aan welvaart in het buitenland.¹² Mede hierdoor hebben we bijvoorbeeld bij Afrikaanse landen veel sympathie verspeeld en zien we dat zulke landen nu toenadering zoeken tot geopolitieke rivalen als China en Rusland. Aandacht voor de dimensie elders zorgt ervoor dat we ons bewust worden van dit soort verborgen implicaties van ons beleid en verbetert daarmee het politieke proces.
 - **Het draagt bij aan nakomen van internationale verplichtingen:** Nederland heeft zich, evenals vrijwel alle andere landen ter wereld, gecommitteerd aan de SDG-agenda. Echter, op de SDG-spilloverindex bungelt Nederland vrijwel onderaan.¹³ Dat betekent dat Nederland andere landen ernstig belemmert in het behalen van hun SDG-doelstellingen. Dus binnen de eigen landsgrenzen kan Nederland goed bezig zijn, maar tegelijkertijd remt Nederland de SDG-ontwikkeling in andere landen. Bijvoorbeeld door scheve belastingconstructies, een negatieve klimaatvoetafdruk, mondiale gezondheidsongelijkheid etc. Dit is ook een goede reden om de SDG's te integreren in het Brede Welvaartsdenken.

Brede Welvaart en de SDG's

Hoe verhoudt het Brede Welvaartsdenken zich tot de 17 SDG's die door de Verenigde Naties zijn vastgesteld als mondiale duurzame ontwikkelingsagenda voor 2030? Bijten die twee tools elkaar niet? Doen we dingen dubbel?

Dat hoeft niet het geval te zijn. Brede Welvaart kan gezien worden als de grote overkoepelende beweging die Nederland aan het uitwerken is. Een beweging van financieel-economisch, naar sociaal-maatschappelijk en ecologisch, gericht op het hier en nu én op later en elders. Momenteel werken de Planbureaus de indicatoren uit die horen bij de acht gekozen thema's binnen Brede Welvaart (zie hierboven). De SDG's leveren daar een uitstekende input voor, omdat de 17 SDG's ook voorzien zijn van allerhande doelen en indicatoren, op financieel-economische, sociaal-maatschappelijke en ecologische thema's. Ze vormen op die manier een waardevolle inbreng in de verankering van Brede Welvaart in de begrotingssystematiek.

bouw-natuur-en-voedselkwaliteit

12 https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/binaries/adviesraadinternationalevraagstukken/documenten/publicaties/2022/07/14/urgentie-van-een-nieuwe-afrika-strategie/Urgentie_van_een_nieuwe_Nederlandse_Afrika-strategie_AIV-briefadvies_36_220714.pdf

13 <https://dashboards.sdgindex.org/rankings/spillovers>

- **Het voorkomt het afwentelen van onze problemen naar het buitenland:** in Europa is er bijvoorbeeld een verbod op gebruik van brandstof met een te hoog methanol-gehalte en komt er op termijn een verbod op benzineauto's. Tegelijkertijd exporteert Nederland die verouderde auto's en die vervuilende methanol-brandstof wel gewoon naar Afrika.¹⁴ Europa en Nederland lijken dan 'schoon' en 'duurzaam', maar de planeet is er niet mee geholpen. Er zijn meer van die lijntjes te leggen. Het PBL heeft bijvoorbeeld al een keer onderzocht wat de gevolgen van het Nederlandse beleid op Circulaire Economie is op het mondiale zuiden: een groot risico op mensenrechtenschendingen bij winning kritieke grondstoffen, en negatieve milieu-impact via pesticiden.¹⁵
2. Onderzoek de mogelijkheid om **minder vanuit modellen te kijken en meer vanuit veronderstelde effecten**, zeker nu de planbureaus nog worstelen met het vinden van goede indicatoren voor de dimensie elders. Het is begrijpelijk dat ambtenaren de 'dimensie elders' ingewikkeld vinden om te meten. Dit heeft onder andere te maken met een gebrek aan data en kennis van economische, ecologische en sociaal-maatschappelijke input-output indicatoren in andere landen. Het IMF probeert via het MARIO-project om voor 209 landen dit alsnog in kaart te brengen. Maar wachten op afronding van dit grote project is geen optie. In de tussentijd ontstaat namelijk het risico dat juist die dimensie elders ondersneeuwt, zoals in de Factsheets Brede Welvaart al gebeurt. Geef daarom een verondersteld of verwacht effect waar niet tot op de komma nauwkeurig kan worden berekend wat de effecten van beleid op de dimensie elders exact zal zijn. Bijvoorbeeld: "Wanneer de Kamer dit besluit neemt, kan zij er redelijkerwijs vanuit gaan dat dit een negatief effect heeft op de mondiale Nederlandse watervoetafdruk."
 3. **Een gezamenlijke inspanning hierop is van groot belang**, van de overheid, van Regering en Kamer en van het bedrijfsleven.
 - **Van de overheid:** maak de mondiale impact van Nederlands beleid inzichtelijk voor besluitvorming. De verankering van Brede Welvaart in de begrotingssystematiek is daartoe een uitstekende stap. Zeker op de dimensie elders vraagt dit wel meer sturing. De hierboven genoemde SDG-toets / Toets Effecten Ontwikkelingslanden is weliswaar opgenomen in het nieuwe Beleidskompas en daarmee voor iedere Rijksambtenaar gereed om te gebruiken, maar dit gebeurt vrijwel niet. Onderzoek van Building Change laat dat zien.¹⁶ Zolang de planbureaus nog (logischerwijs) worstelen met goede indicatoren, moet de regering rapporteren op "veronderstelde effecten" van beleidskeuzes. Die kunnen prima worden opgeschreven door beleidsmakers.
 - **Van de regering / Kamer:** het vraagt om beleidskeuzes die rekening houden met het mondiale zuiden. Een negatief voorbeeld is de afschaffing van de EKV voor fossiele projecten. Bij de COP26 in Glasgow is afgesproken om die z.s.m. uit te faseren. Nederland koos ervoor om dit op de traagst mogelijke manier te doen en veel uitzonderingen in stand te houden, met alle gevolgen van dien.¹⁷ Je kan de EKV ook inzetten om risicovolle, duurzame projecten te verzekeren – dan wordt het een vergroeningsinstrument. Ook ambitieuze IMVO-wetgeving in Europa of in Nederland kan bijdragen aan een positieve impact van Nederlands beleid op de dimensie elders.

14 <https://www.vn.nl/giftige-benzine-naar-nigeria/>

15 https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021_potential-effects-of-circular-economy-strategies-on-low-and-middle-income-countries_4457_0.pdf

16 <https://www.buildingchange.nl/wp-content/uploads/2023/06/Een-evaluatie-van-de-SDGtoets-1.pdf>

17 <https://www.bothends.org/nl/Ons-werk/Dossiers/Gas-in-Mozambique/>

- **Vanuit het bedrijfsleven:** het besef is ingedaald dat de economie van de toekomst groen en innovatief moet zijn. Bedrijven zijn steeds meer aan het vergroenen en vergroten niet alleen hun financiële rendement, maar ook hun sociaal-maatschappelijke rendement. Maar gaat dat snel genoeg, en kijkt men ook in het bedrijfsleven wel naar de dimensie elders? En leidt vergroening ook daadwerkelijk tot een betere planeet? Het verkopen van je vervuilende bedrijfsonderdelen maakt je bedrijf tot een lichtend voorbeeld, maar de koper van die bedrijfsonderdelen zet de vervuilende activiteiten 'gewoon' voort.¹⁸ De milieuwinst voor de planeet is per saldo dus nul.
- **Vanuit de inwoners:** we hebben allemaal een verantwoordelijkheid voor een eerlijke wereld. Door bewust te consumeren kan iedere Nederlander bijdragen aan een kleinere footprint. Dat vraagt wel keuzes: minder consumeren en meer hergebruiken. Minder autorijden en vliegen en zo mogelijk wat vaker de fiets pakken. Door veranderende consumptiepatronen kunnen alle Nederlanders invloed uitoefenen op de (nu nog) negatieve gevolgen voor het mondiale zuiden. Een mentaliteitsverandering is nodig.

Conclusie

De plannen van de regering om Brede Welvaart met haar dimensies en thema's te verankeren in de begrotingssystematiek zijn lovenswaardig. Het is geen gemakkelijke opgave voor de drie planbureaus, maar de potentiële vruchten ervan zijn hard nodig. Het heeft de potentie om een holistische aanpak te vormen, waarbij een 'dimensie elders' niet alleen wordt uitbesteed aan het ministerie van BZ / BHOS, maar er ook vanuit de andere ministeries actief wordt nagedacht over deze dimensie. Recentelijk nog benadrukte de Adviesraad Internationale Vraagstukken het belang en de noodzaak van deze holistische aanpak in haar rapport over klimaatrechtvaardigheid, waarin wordt gesteld: "De inspanningen om de negatieve impact van de Nederlandse economie op mens en milieu elders te verminderen zijn nog te veel beperkt tot het domein van het ministerie van Buitenlandse Zaken.¹⁹ Een meer holistische aanpak is nodig, met een sterkere betrokkenheid van andere ministeries."

Vanuit haar voortdurende pleidooi voor meer beleidscoherentie ziet Building Change de toenemende aandacht voor en inspanningen op weg naar meer Brede Welvaart als een grote kans. Vanuit de verankering in de Begrotingssystematiek kan de Kamer in staat worden gesteld om gewogen besluiten te nemen met het oog op het mondiale zuiden. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat de dimensie elders wel goed wordt meegenomen in die verankering en niet als een restproduct van het hele Brede Welvaartsdenken eindigt. Daarmee zou Brede Welvaart verworden tot een modewoord, terwijl het juist broodnodig is.

¹⁸ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/dsm-gooit-het-roer-om-materialentak-in-etalage-verder-met-voeding-en-gezondheid~bd3e6bf8/>

¹⁹ <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2023/10/26/klimaatrechtvaardigheid-als-noodzaak>