



BREDE WELVAART IN ELKE REGIO

Voor welke keuzes staat het rijk?

Anet Weterings, Marieke van der Staak, Daniëlle Snellen en Mark Thissen

PBL

Colofon

Brede welvaart in elke regio. Voor welke keuzes staat het Rijk?

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2024
PBL-publicatienummer: 5279

Contact

Anet.Weterings@pbl.nl

Auteurs

Anet Weterings, Marieke van der Staak, Daniëlle Snellen en Mark Thissen

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan Petra van der Kooij, Jeroen Bastiaanssen en Sander de Bruyn (allen PBL), Geert de Joode en Jan Willem Buizert (beide BZK).

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

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

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Weterings et al. (2024), Brede welvaart in elke regio. Voor welke keuzes staat het Rijk?, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

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

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
2 Welke verdeling is gewenst?	10
2.1 Mogelijke opvattingen over een rechtvaardige verdeling	11
2.2 In de beleidspraktijk	13
2.3 Keuzes voor het Rijk bij de verdeling	17
3 Brede welvaart: wat is waar en voor wie gewenst?	17
3.1 Welke aspecten zijn van belang?	18
3.2 Wat is nodig per aspect?	19
3.3 Waardering tussen aspecten	20
3.4 Afruilen	22
3.5 Tot slot	23
4 Gewenste verdeling bij brede welvaart	24
4.1 Geheel of afzonderlijke aspecten van brede welvaart?	25
4.2 Nationale of regiospecifieke invulling	26
4.3 Samengevat	27
5 Wie is aan zet?	27
5.1 Overeenstemming tussen beleidssectoren	28
5.2 Interbestuurlijke samenwerking	28
Referenties	31

Samenvatting

Meerdere studies wijzen erop dat de leefbaarheid in regio's aan de randen van Nederland steeds meer onder druk komt te staan. In hun advies *Elke regio telt!* stellen de drie adviesraden Rli, ROB en RVS dat nationaal beleid in de afgelopen decennia hieraan heeft bijgedragen. Zij roepen het Rijk daarom op de beleidsfocus te verleggen van het verder versterken van de economische kerngebieden naar een toekomst met brede welvaart in elke regio van Nederland. Het inmiddels demissionaire kabinet Rutte-IV heeft aangegeven hier gehoor aan te willen geven.

Voor gericht en daarmee effectief en efficiënt beleid is het van belang dat het Rijk nader invulling geeft aan wat, voor wie en waar (on)gewenst is bij de nieuwe beleidsfocus. Als het Rijk zich richt op brede welvaart in elke regio, zoals de drie adviesraden voorstellen, is naast inzicht in de bestaande en verwachte regionale verschillen in brede welvaart, óók duidelijkheid nodig over waar het Rijk naar streeft. Alleen het feit dat er toenemende regionale verschillen bestaan, hoeft niet te betekenen dat er ook een probleem is dat mogelijk om overheidsingrijpen vraagt. Dat is pas het geval als de ontstane situatie verschilt van waar het Rijk naar streeft.

Het streefbeeld hangt af van wat het Rijk van publiek belang acht bij brede welvaart in elke regio en daarmee waar het zich als eindverantwoordelijk voor ziet. Dit is een politieke vraag; aan het antwoord liggen normatieve opvattingen ten grondslag en de wetenschap kan hier dan ook geen sluitend antwoord geven. Het is daarom aan bestuurders van het Rijk om alle belangen en maatschappelijke wensen tegen elkaar af te wegen en vervolgens een keuze te maken.

In deze notitie beschrijven we voor welke typen keuzes het Rijk staat om te komen tot een streefbeeld, als het zich richt op brede welvaart in elke regio. We laten zien de invulling van invloed is op of en waar er sprake is van een opgave voor beleid. Ook staan we kort stil bij welke overheden een rol spelen wat dergelijk beleid. We baseren ons op meerdere eerder verschenen studies van het PBL, aangevuld met literatuuronderzoek.

We onderscheiden vier verschillende vragen waarop een antwoord nodig is bij rijksbeleid gericht op brede welvaart in de regio. We beschrijven hieronder kort per vraag voor welke keuzes het Rijk staat. In hoofdstukken 2 tot en met 5 worden deze meer uitgebreid beschreven.

In hoeverre mogen er regionale verschillen in welvaart bestaan?

- Welke verschillen in welvaart tussen regio's volgens het Rijk ongewenst zijn, hangt af van wat het Rijk een rechtvaardige verdeling van welvaart over het land vindt. Het gaat over wat een eerlijke of juiste verdeling is en daarover bestaan verschillende opvattingen in de filosofische literatuur. De drie opvattingen met de meest uiteenlopende gevolgen voor de gewenste verdeling zijn: 1) het maximaliseren van de nationale welvaart, 2) het verminderen van verschillen in welvaart tussen regio's en 3) in elke regio voldoende welvaart voor iedereen.
- Wat het Rijk nastreeft als het ongewenste regionale verschillen wil verkleinen, is afhankelijk van welk van deze opvattingen het Rijk centraal stelt.
- Het Rijk kan blijven streven naar het maximaliseren van de welvaart op nationaal niveau, zoals hoofdzakelijk is gedaan in de afgelopen decennia. Als het wil voorkomen dat hierdoor buiten de economische kerngebieden de welvaart afneemt, kan het Rijk kaders

toevoegen over wat in elke regio het gewenst minimumniveau is of hoe groot de verschillen tussen regio's maximaal mogen zijn.

- Het Rijk kan ook de beleidsfocus verleggen naar het ondersteunen van achterblijvende regio's. Het is dan wel de vraag of het streeft naar het verminderen van verschillen tussen regio's ('meer gelijk') of het tegengaan van een tekortschietend niveau in bepaalde regio's ('voldoende'). In het eerste geval hangt welke regio achterblijft af van hoe de welvaart in die regio lager is dan in andere regio's, terwijl in het tweede geval het achterblijven wordt afgemeten aan een door beleid vastgesteld minimumniveau van welvaart.
- In welke regio een probleem is, kan verschillen bij het streven naar 'meer gelijk' of 'voldoende'. In tegenstelling tot bij 'meer gelijk' is het bij 'voldoende in elke regio' geen probleem als een regio achterblijft bij andere regio's, zolang die regio zich maar boven het door het Rijk nodig geachte minimumniveau van welvaart bevindt.

Wat is volgens het Rijk nodig, voor wie, waar en wanneer?

- Brede welvaart gaat over het welzijn van mensen, nu en later, en omvat wat mensen van waarde vinden. Maar niet iedereen hecht evenveel waarde aan dezelfde zaken en de meningen kunnen verschillen over wat nodig is voor het welzijn van mensen. Ook is er geen algemeen geaccepteerd beeld van wat dat is bij brede welvaart. Als het Rijk zich wil richten op brede welvaart, is het dus aan bestuurders van het Rijk om hier invulling aan te geven.
- Dit vraagt om meerdere politieke keuzes:
 - o Welke aspecten van brede welvaart worden van publiek belang geacht voor het welzijn van mensen, en acht de overheid zich dus eindverantwoordelijk voor?
 - o Wat is per aspect acceptabel of nodig?
 - o Hoeveel waarde wordt aan elk van die aspecten gehecht en krijgt dus prioriteit bij het behouden of bevorderen van de brede welvaart in elke regio?
- Het kan voorkomen dat sommige zaken die van publiek belang worden geacht niet goed met elkaar zijn te verenigen. Soms leidt meer brede welvaart op het ene vlak tot minder brede welvaart in een ander opzicht. In dat geval staat het Rijk voor aanvullende keuzes in wat ten koste van wat mag gaan en in welke mate. Zulke afruilen kunnen nodig zijn tussen aspecten (bijvoorbeeld sloop en nieuwbouw ten behoeve van verdichting en verduurzaming versus behoud van cultuurhistorische waarde), maar ook tussen de drie dimensies van brede welvaart (hier en nu, later en elders) of tussen groepen inwoners (bijvoorbeeld lage- en hoge-inkomensgroepen).

Geheel of afzonderlijke aspecten, nationaal hetzelfde of verschillend per regio?

- Naast de politieke keuzes, zijn er nog twee zaken waar duidelijkheid over nodig is bij rijksbeleid gericht op brede welvaart in elke regio: focust het Rijk zich op het geheel of op afzonderlijke aspecten van brede welvaart en kiest het Rijk voor een nationale of regiospecifieke invulling van brede welvaart? Wat kan, hangt mede af van welke verdeling van brede welvaart over het land het Rijk nastreeft.
- Brede welvaart is een samenspel van allerlei aspecten die gezamenlijk van invloed zijn op het welzijn van mensen, hier en nu, elders en later. Dat betekent echter niet dat bredewelvaartsbeleid altijd gericht is op het geheel aan brede welvaart; het kan zich ook richten op afzonderlijke aspecten. Zo ligt bij beleid dat streeft naar 'voldoende in elke regio' de focus per definitie op de afzonderlijke aspecten, omdat dit vraagt om het per aspect vaststellen van een minimumwaarde. Bij 'maximaliseren van welvaart' daarentegen ligt de focus juist op het geheel omdat het doel is dat zoveel mogelijk te vergroten. Als het Rijk zich richt op

- het verminderen van verschillen tussen regio's, kan het zich richten op verschillen in het geheel aan brede welvaart in elke regio maar ook op verschillen in afzonderlijke aspecten.
- Een focus op het geheel aan brede welvaart vraagt wel om het toekennen van gewichten aan allerlei zaken die niet eenvoudig met elkaar te vergelijken zijn. Hoe verhouden bijvoorbeeld gelijke kansen op de arbeidsmarkt zich tot gezondheid? Dit bemoeilijkt het daadwerkelijk optellen van al die zaken tot één totaalscore voor brede welvaart. Niettemin is het zonder alles precies te kunnen meten en op te tellen mogelijk om een kwalitatieve duiding te geven van wat zwaarder weegt en prioriteit krijgt om zo in te schatten wat resulteert in een groter geheel aan brede welvaart of minder regionale verschillen in dat geheel.
 - Daarnaast kan het Rijk kiezen voor een nationale of regiospecifieke invulling van wat van belang wordt geacht bij brede welvaart. Bij een nationale invulling is wat van belang en nodig worden geacht en in welke mate hetzelfde voor alle regio's, terwijl bij een regiospecifieke invulling deze keuzes mogen verschillen tussen regio's.
 - Voor elk van de drie opvattingen over een rechtvaardige verdeling van welvaart, is het mogelijk om een regiospecifieke invulling aan brede welvaart te geven. Zo kan het maximaliseren van brede welvaart op nationaal niveau ook worden bereikt door per regio het geheel aan brede welvaart zoveel mogelijk te vergroten. Per regio kan dan de waardering van de afzonderlijke aspecten anders zijn. Wel is het uiteindelijke doel bij 'maximaliseren' en bij 'meer gelijk' altijd nationaal georiënteerd. Bij die opvattingen is het dus noodzakelijk dat de brede welvaart regio-overstijgend wordt vergeleken. Bij de ambitie 'voldoende' kan wat wordt nagestreefd zowel nationaal als regionaal worden ingevuld, en is zelfs een mix mogelijk, omdat dit per aspect wordt vastgesteld.

Wie is aan zet? Intersectoraal en interbestuurlijk

- Het komen tot een streefbeeld bij beleid gericht op brede welvaart vraagt om een integrale afweging in wat nodig is voor het welzijn van mensen en wat daarbij prioriteit krijgt. Om die afweging zorgvuldig te kunnen maken, is het van belang om bestuurders uit alle beleidssectoren te betrekken bij de beleidsvorming zodat alle aspecten van brede welvaart worden meegewogen.
- Er is ook bijna altijd een rol voor meerdere bestuurslagen als het Rijk zich richt op brede welvaart. Wat en hoe groot de rol van elke bestuurslaag is, hangt af keuzes van het Rijk.
- Kiest het Rijk voor een nationale invulling van brede welvaart dan is het zelf aan zet bij de beleidsvormgeving. Maar dan kan bij de beleidsuitvoering wel inzet nodig zijn van decentrale overheden, omdat bepaalde beleidsdossiers daar zijn belegd.
- Als het Rijk kiest voor een regiospecifieke invulling van brede welvaart, kan het besluiten de beleidsvormgeving en -uitvoering volledig over te laten aan decentrale overheden. Zij hebben beter zicht op wat hun inwoners nodig hebben en waarde aan hechten. Dat betekent echter niet dat er geen rol is voor het Rijk. Bij een volledig gedecentraliseerd beleid bestaat de kans dat regionale verschillen toenemen of dat beleid in de ene regio negatieve gevolgen heeft voor de brede welvaart in andere regio's. Als het Rijk dit ongewenst vindt, is er bovenregionale afstemming nodig en dus een rol voor het Rijk weggelegd.

1 Inleiding

Zorgen om toenemende regionale verschillen

In Nederland bestaan onder burgers, beleidsmakers en wetenschappers grote zorgen over de toenemende regionale verschillen binnen Nederland. De adviesraden Rli, ROB en RVS (2023) wijzen erop dat het inkomen maar ook de levensverwachting van de inwoners in de regio's aan de randen van het land steeds meer achterblijft bij die in de Randstad. Ook zouden de groeiende verschillen tussen regio's het maatschappelijk onbehagen in het land vergroten (Van den Berg & Kok 2021; De Voogd & Cuperus 2021). Deze zorgen zijn niet uniek voor Nederland, maar spelen ook in andere landen (Moretti 2012; Rodríguez-Pose 2018; Dijkstra et al. 2020).

Meerdere studies stellen dat nationaal beleid heeft bijgedragen aan de toenemende regionale verschillen (Rodríguez Pose 2018, Rli, ROB & RVS 2023). In de afgelopen decennia zou beleid zich vooral hebben gericht op het stimuleren van de economische groei in de reeds meest ontwikkelde gebieden, ervan uitgaande dat dit ook tot meer economische groei in de rest van het land zou leiden. Of dat laatste klopt, wordt de afgelopen jaren in twijfel getrokken (Iammarino 2018; Diemer et al. 2022). Met de toenemende concentratie van bedrijven en banen in de economische kerngebieden, zouden de omstandigheden buiten de economische kernregio's niet verbeteren maar juist verslechteren (voor een nadere toelichting en reflectie op deze veronderstelling zie tekstkader 1.1).

Behoefte aan een nieuwe focus in nationaal beleid

De zorgen om de toenemende verschillen tussen regio's vertalen zich in een roep om beleidsactie op twee vlakken. In veel landen, waaronder Nederland, wordt ten eerste gepleit voor meer bewuste beleidsaandacht voor de zogenoemde 'left behind places' (Pike et al. 2023). Daarnaast zou beleid breder moeten kijken dan alleen het gemiddeld inkomen of bruto nationaal product (bnp). Er moet oog zijn voor alles wat van waarde is voor mensen, hier en nu, later en elders, oftewel, voor *brede* welvaart. In hun advies *Elke regio telt!* vatten de Rli, ROB en RVS beide acties als volgt samen: 'Wij komen in dit advies tot de conclusie dat er sprake is van een stapeling van onwenselijke bredewelvaartsverschillen tussen regio's in Nederland. Wij vinden dat er daarom in de volle breedte van het overheidsbeleid meer aandacht en ruimte voor de structurele ontwikkeling van regio's nodig is. Alleen dan kan er sprake zijn van een toekomst met brede welvaart, in elke regio in Nederland.' (p. 9).

In de kabinetsreactie op dit advies (Ministerie van BZK 2023) geeft het inmiddels demissionaire kabinet-Rutte IV aan het eens te zijn met de adviesraden dat '... we ongewenste verschillen in welvaart en welzijn binnen Nederland moeten verkleinen' (p. 5). Ook stelt het demissionaire kabinet dat '... de logica van het kabinet in de afgelopen decennia heeft geleid tot het sterker maken wat sterk was. Dat moet anders. (...) De afgelopen periode heeft het kabinet de kanteling gemaakt naar het brede welvaartsperspectief. We willen centraal stellen wat mensen van waarde vinden. Niet alleen hun materiële welvaart, maar ook zaken als hun gezondheid; hun gevoel van veiligheid; hun verbondenheid met hun buurt, gemeente of streek, de kwaliteit van het onderwijs voor hun kinderen; en de kwaliteit van de natuur en leefomgeving.' (p. 6). Het Rijk wil dus toe naar een andere focus in het nationaal beleid met oog voor regionale verschillen in brede welvaart.

Politieke keuzes nodig om te komen tot een streefbeeld

Om gericht en daarmee effectief en efficiënt beleid te kunnen voeren, is het van belang dat het Rijk nader invulling geeft aan waar het naar streeft bij die nieuwe focus. Als het Rijk de brede welvaart

wil behouden of bevorderen in elke regio, zoals de drie adviesraden voorstellen, is naast inzicht in de bestaande regionale verschillen in brede welvaart en de verwachte ontwikkeling daarvan, óók duidelijkheid nodig over welke situatie gewenst of ongewenst is volgens het Rijk. Alleen het feit dat er (toenemende) verschillen bestaan, hoeft niet te betekenen dat er ook een probleem is dat mogelijk om overheidsingrijpen vraagt. Dat is pas het geval als de bestaande of verwachte situatie verschilt van waar het Rijk naar streeft (Weterings et al. 2022).

Voor duidelijkheid over waar het Rijk naar streeft bij de nieuwe beleidsfocus is een antwoord nodig op twee vragen: 1) In hoeverre mogen er verschillen in brede welvaart tussen regio's bestaan? 2) Wat is volgens het Rijk, voor wie, waar en wanneer nodig bij brede welvaart? Op beide vragen is meer dan één antwoord mogelijk. Er bestaan verschillende opvattingen over welke verdeling van welvaart over regio's rechtvaardig is. En ook over wat nodig is voor het welzijn van mensen, nu en later, en in hoeverre de overheid daarin moet voorzien lopen de meningen uiteen. In de woorden van de WRR (2000) gaat het om de vraag wát van publiek belang wordt geacht bij brede welvaart in elke regio. Anders gezegd, voor welke maatschappelijk belangen – dat wil zeggen belangen die het individueel belang overstijgen en de samenleving als geheel aangaan – ziet het Rijk zich als eindverantwoordelijk in de overtuiging dat deze alleen met overheidsingrijpen goed tot hun recht zullen komen?

Waar dat wel en niet voor geldt, is een politieke vraag; aan het antwoord liggen normatieve opvattingen ten grondslag en de wetenschap kan hier dan ook geen sluitend antwoord geven. In de Nederlandse democratie is de politiek aanspreekbare overheid de enige partij die gelegitimeerd is om namens de Nederlandse samenleving deze keuzes te maken; uiteraard wel responsief voor maatschappelijke wensen (WRR 2000)¹. Het vaststellen van waar het Rijk naar streeft bij de nieuwe focus in het rijksbeleid vraagt dan ook om reflectie op wat gewenst en ongewenst is, uiteindelijk gevolgd door politieke keuzes van bestuurders van het Rijk.

Omdat het gaat om politieke vragen kan het PBL de vraag wat wel en wat niet gewenst is als het Rijk streeft naar het behouden of bevorderen van brede welvaart in elke regio niet beantwoorden. Het PBL kan wél beschrijven welke typen keuzes nodig zijn van de bestuurders van het Rijk om te komen tot een duidelijk streefbeeld en hoe deze keuzes van invloed zijn op of en waar er sprake is van een opgave die vraagt om overheidsingrijpen. Dat is het doel van deze notitie². Ook lichten we kort toe wat de keuzes van het Rijk betekenen voor welke overheidsinstellingen en/of -afdelingen een rol spelen in het beleidsproces. Met deze notitie komen we tegemoet aan het verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan het PBL om het Rijk te helpen bij het identificeren en ordenen van de keuzes voor bestuurders bij de gewenste situatie om zo te

¹ Dit betekent niet dat de overheid de enige partij is die deze belangen ook moet realiseren. Er zijn vele manieren waarop deze belangen kunnen worden geborgd en daar kunnen allerlei partijen een rol bij spelen. Het gaat hier om waar de rijksoverheid eindverantwoordelijk voor is, niet wie operationeel verantwoordelijk is (WRR 2000).

² Zoals het PBL eerder heeft beschreven is het aanscherpen van keuzes in het beleidsstreven één van de rollen die het denken over brede welvaart kan spelen binnen beleid (zie Lucas & Maas 2023). Het PBL voert ook onderzoek uit naar brede welvaart waarbij andere rollen centraal staat. Samen met het SCP en CPB werkt het PBL aan het onderzoeksprogramma 'brede welvaart in de begrotingsruimte' waarin wordt verkend hoe brede welvaart kan worden verankerd in de rijksbegroting.

komen tot een bewuster en beter onderbouwd beleid. Deze notitie is gebaseerd op meerdere eerder verschenen studies van het PBL, aangevuld met literatuuronderzoek.

1.1 Neerwaartse spiraal van verschraling?

Volgens de Rli, ROB en RVS (2023) zet de toenemende concentratie van bedrijven en daarmee banen in de economische kernregio's in de rest van het land een zogenoemde 'neerwaartse spiraal van verschraling' in gang. Deze spiraal ontstaat als de arbeidsmarktkansen buiten de economische kern afnemen waardoor een deel van de inwoners vertrekt naar de groeiregio's. Dit zou weer leiden tot een afname van voorzieningen en een toename van de leegstand van winkels en woningen in de vertrekregio's, wat de kwaliteit van leven daar verder onder druk zet en de kans op zorg en onderwijs vermindert.

In hoeverre de veronderstellingen van de drie adviesraden kloppen en voor welke delen van Nederland, vraagt nader empirisch onderzoek. Eerder PBL-onderzoek heeft al wel verschillende inzichten opgeleverd. Deels bevestigen deze studies het beeld dat de adviesraden schetsen. Maar de studies laten ook zien dat niet alle aannames over de negatieve gevolgen van de toenemende ruimtelijke concentratie van banen kloppen. Het debat hierover vraagt dan ook meer nuance.

De PBL-studie *Economische samenhang tussen regio's* laat zien dat bij regiospecifieke investeringen het 'trickle up' effect voor het bnp groter is dan het 'trickle down' effect (Thissen et al. 2019). In het algemeen zijn de gevolgen voor het bnp van regionale investeringen in andere regio's beperkt en komen regionale investeringen vooral ten goede aan de regio zelf. Maar waar de investeringen terecht komen die wél neerslaan in andere regio's, verschilt tussen economisch sterkere en zwakkere regio's. Zwakkere regio's profiteren weinig van investeringen in de economisch sterke regio's, terwijl regionale investeringen ter versterking van de economisch zwakkere regio's juist gedeeltelijk neerslaan in de sterkste Nederlandse regio's. En dit effect neemt waarschijnlijk toe, naarmate de economisch grotere regio's meer groeien ten opzichte van de economisch kleinere regio's.

In lijn met de veronderstellingen van de adviesraden is de bereikbaarheid van voorzieningen met het openbaar vervoer (ov) tussen 2012 en 2022 meer afgenomen in de randen van het land dan in de rest van het land, zo laat de PBL-studie *Voor wie is het ov?* zien (Bastiaanssen & Breedijk 2024). Dit lijkt echter vooral te komen door een combinatie van het verdwijnen van voorzieningen en het afschalen van het ov in die regio's en niet door een afname van het aantal banen daar. Het aantal banen dat bereikbaar is met het ov is tussen 2012 en 2022 namelijk overal toegenomen, ondanks het afschalen van het ov.

De PBL-studie *Waar zijn de banen in Nederland?* bevestigt dat tussen 1996 en 2022 de ruimtelijke concentratie van banen in vooral Amsterdam is toegenomen, maar het *aantal* banen is in veruit de meeste gemeenten wel toegenomen (Weterings et al. 2024). De banengroei was op veel plekken dus alleen lager dan in Amsterdam, maar niet negatief. Het aantal beschikbare banen per inwoner binnen 25 kilometer is zelfs in alle gemeenten toegenomen tussen 1996 en 2022. De aansluiting tussen waar de banen zijn en waar mensen wonen is dus niet verslechterd, maar juist verbeterd. De aanname dat het verdwijnen van banen de oorzaak is voor het vertrek van mensen en de verschraling van het voorzieningenaanbod in bepaalde regio's, klopt dus niet.

2 Welke verdeling is gewenst?

In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende manieren waarop het Rijk oog kan hebben voor regionale verschillen in welvaart in het rijksbeleid, nog los van over wat voor welvaart we het hebben (enkel inkomen of bnp of ook andere aspecten van brede welvaart). Daarom gebruiken we in dit hoofdstuk de algemene term ‘welvaart’.

Welke verschillen in welvaart tussen regio’s volgens het Rijk ongewenst zijn – en als tegenhanger daarvan welke verdeling van welvaart over Nederland gewenst is – hangt af van wat het Rijk daarbij rechtvaardig vindt. Rechtvaardigheid gaat over wat juist is, wat eerlijk is en daarover kunnen de meningen uiteenlopen. In de filosofische literatuur bestaan vele verschillende opvattingen over wat rechtvaardig is. Welke opvatting wordt gevolgd, heeft invloed op of in beleid oog is voor de verdeling van welvaart en, zo ja, welke typen verschillen (on)gewenst worden gevonden (zie Buitelaar 2020; Snellen et al. 2021). Om te verduidelijken hoe groot de verschillen kunnen zijn, beschrijven we in paragraaf 2.1 eerst de drie opvattingen met de meest uiteenlopende gevolgen voor de gewenste verdeling van welvaart over het land. Voor elke opvatting geldt dat in de beleidspraktijk het nastreven van deze opvattingen in hun meest zuivere vorm zelden als realistisch of wenselijk worden gezien. In paragraaf 2.2 lichten we toe waarom dat zo is en wat dit betekent voor waar het Rijk naar streeft. Ook beschrijven we in hoeverre het combineren van verschillende rechtvaardigheidsopvattingen een optie is.

In dit hoofdstuk beperken we ons tot de opvattingen over *verdelende* rechtvaardigheid. Naast verdelende rechtvaardigheid, kan het Rijk echter ook andere socialerechtvaardigheidsprincipes hanteren bij het vormgeven van de beleidsambitie. Dat leidt wel tot een heel andere motivatie voor overheidsingrijpen, zo lichten we toe in tekstkader 2.1.

2.1 Rechtvaardigheid als erkenning

Binnen sociale rechtvaardigheid wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘verdelende rechtvaardigheid’ en ‘rechtvaardigheid als erkenning’. Verdelende rechtvaardigheid gaat over wat eerlijk is bij de bepaling van wie, wat, waar in Nederland krijgt (Buitelaar 2020). Het gaat dan om de verdeling van schaarse goederen, zoals geld, woningen of banen. Bij rechtvaardigheid als erkenning gaat het om het erkennen van verschillen in het formele en informele institutionele raamwerk opdat iedereen gelijkwaardig kan deelnemen aan de maatschappij (Fraser 1996). Er is in dat geval sprake van een onrechtvaardigheid als individuen of groepen (institutioneel) ‘miskend’ worden. Bijvoorbeeld doordat er sprake is van een dominante cultuur die geen ruimte laat voor een andere cultuur, individuen of groepen die ‘onzichtbaar’ zijn in het institutionele raamwerk en daarvan negatieve gevolgen ondervinden, er geen sprake is van respect voor een bepaalde groep of dat deze stereotypisch wordt behandeld (Van Uffelen 2022).

Om miskeningen weg te halen kan beleid gericht zijn op het bieden van fundamentele vrijheden en rechten; de focus ligt dan op rechtvaardigheid in het institutioneel raamwerk (Buitelaar 2020). Denk aan het recht om niet gediscrimineerd te worden. Beleid kan ook besluiten dat compensatie van aangedaan onrecht door instituties noodzakelijk is. Een voorbeeld van waar erkenning als rechtvaardigheid leidend is in regionaal welvaartsbeleid van het Rijk is de compensatie die de inwoners van het aardbevingsgebied in Groningen ontvangen voor de negatieve gevolgen van de gaswinning voor hun welzijn. Zij ontvangen die compensatie, omdat ze benadeeld zijn door rijksbeleid

en het Rijk heeft besloten ze daarom extra steun toe te kennen. Die steun staat los van een door het Rijk gewenste verdeling van de welvaart over het land.

2.1 Mogelijke opvattingen over een rechtvaardige verdeling

2.1.1 Maximaal, gelijk of voldoende

Er zijn drie opvattingen over rechtvaardigheid die leiden tot sterk uiteenlopende beelden over of en hoe er oog zou moeten zijn in beleid voor de verdeling van welvaart over regio's: 1) het maximaliseren van de welvaart op nationaal niveau ('maximaal') 2) het verminderen van regionale verschillen in welvaart binnen Nederland ('gelijk'), en 3) het streven naar voldoende welvaart in elke regio ('voldoende'). Tabel 2.1 vat de verschillen tussen de drie opvattingen samen. We lichten toe waarom welke van deze opvattingen wordt gekozen, bepalend is voor of en welke regionale verschillen in welvaart ongewenst zijn.

Tabel 2.1 Drie uiteenlopende opvattingen over rechtvaardigheid

Opvatting	Focus	Verdeling welvaart over regio's
Maximaal	Welvaart op nationaal niveau zo groot mogelijk	Geen specifieke opvatting
Gelijk	Tegengaan verschillen in uitkomsten en kansen tussen regio's	Zo min mogelijk verschillen tussen regio's
Voldoende	Minimumniveau bieden in elke regio	Voldoende in elke regio, ongeacht het verschil met andere regio's

Bij 'maximaal' ligt de focus op het totaal aan welvaart op nationaal niveau en is er geen specifieke opvatting over wat een rechtvaardige verdeling is van de welvaart over de regio's. Het streven is de welvaart van alle inwoners in alle regio's bij elkaar opgeteld zo groot mogelijk te maken, omdat dit zou resulteren in 'the greatest good for the greatest number'. Voor beleid dat deze opvatting volgt, is de verdeling van welvaart dus geen doel op zich. In tegenstelling tot de twee andere opvattingen richt het zich niet op een bepaalde gewenste verdeling. Wel kan bij beleid dat uitgaat van 'maximaal' het stimuleren van specifieke regio's een *middel* zijn om het doel van zoveel mogelijk welvaart op nationaal niveau te realiseren. Zo kan de veronderstelling zijn dat het verder stimuleren van de concentratie van inwoners en bedrijven in de reeds bestaande economische kernregio's zorgt voor een grotere toename van de economische productiviteit en werkgelegenheid op nationaal niveau dan het in gelijke mate stimuleren van de economische groei in alle regio's (Glaeser 2011). Dit is de gedachte achter de beleidsfocus 'verder versterken van wat al sterk is', die volgens verschillende studies centraal stond in meerdere landen in de afgelopen decennia (Rodríguez-Pose 2018, Rli, ROB & RVS 2023).

Bij 'gelijk' is de opvatting dat verschillen in uitkomsten of kansen tussen regio's onrechtvaardig zijn. Beleid dat deze opvatting volgt, streeft daarom naar het realiseren van dezelfde uitkomsten of kansen in elke regio. Dit betekent dat de noodzaak tot beleidsactie in een regio afhangt van of bepaalde uitkomsten (zoals inkomen of de levensverwachting) of kansen in die regio (op bijvoorbeeld werk, onderwijs of zorg) achterblijven bij die in andere regio's. In tegenstelling tot bij de eerste ambitie is het bij deze ambitie niet relevant wat de gevolgen zijn van het verminderen van de

verschillen tussen regio's voor de welvaart op nationaal niveau.

Bij 'voldoende' is het uitgangspunt dat iedereen in het land een minimum aan welvaart heeft. De keuze voor het ondersteunen van een regio hangt af van of elke inwoner in de regio een welvaart heeft op of boven een bepaald gewenst minimumniveau. Dat minimumniveau wordt bij 'voldoende' niet afgemeten aan hoe het gaat in andere regio's, zoals bij 'gelijk', maar wat volgens beleid mensen in die regio of in heel Nederland minimaal nodig hebben om te kunnen voorzien in hun basisbehoeften en welzijn. In tegenstelling tot bij 'gelijk' is het bij 'voldoende' dus niet belangrijk hoe de situatie van de ene regio zich verhoudt tot die van andere regio's. De focus ligt op elke regio afzonderlijk. Ook zijn eventuele verschillen in welvaart boven het gewenst minimumniveau tussen regio's, en ook tussen inwoners binnen dezelfde regio, geoorloofd.

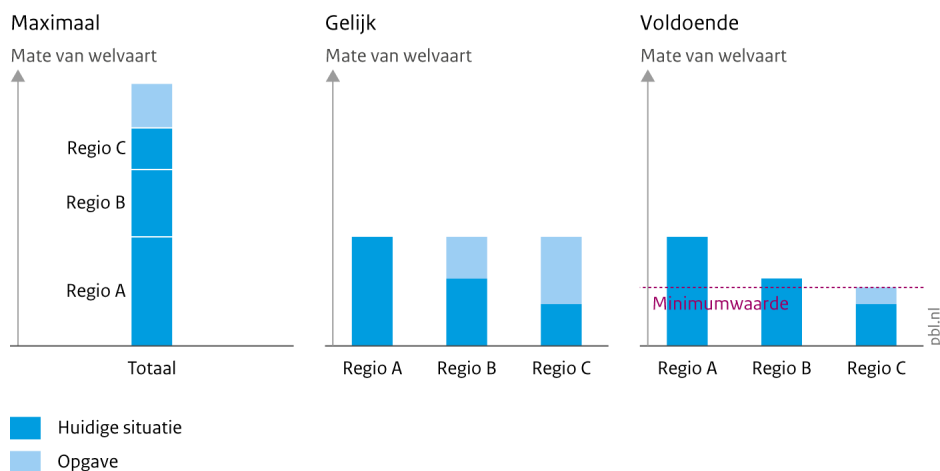
2.1.2 Waar een probleem is, hangt af van de gekozen opvatting

Welke opvatting centraal staat in beleid beïnvloedt waar sprake is van een opgave en of die verbonden is aan een specifieke regio (Van der Staak et al. 2022). Figuur 2.1 illustreert dit voor de drie opvattingen uit paragraaf 2.1.1. We gaan in deze figuur uit van een fictief voorbeeld van een land dat bestaat uit drie regio's: A, B en C. Het welvaartsniveau van die regio's verschilt, zo laten de donkerblauwe vlakken zien. In figuur 2.1 staat drie keer dezelfde uitgangssituatie – de donkerblauwe vlakken zijn voor elke opvatting steeds even groot – en laat zien hoe de opgave wel verschilt afhankelijk van welk verdelingsprincipe centraal staat. Het verschil in de opgave wordt aangegeven door de lichtblauwe vlakken.

In figuur 2.1 is ten eerste te zien dat of de opgave regiospecifiek is of niet afhangt van de gehanteerde opvatting van een rechtvaardige verdeling. Omdat 'maximaal' is gericht op het vergroten van de totale welvaart, dus over alle regio's heen, is de opgave daarbij niet verbonden aan een regio; de opgave is het verder vergroten van de welvaart in alle regio's samen. Bij 'gelijk' en 'voldoende' is de opgave wel altijd regiospecifiek, omdat daarbij de opgave afhangt van in welke regio's de welvaart achterblijft.

Figuur 2.1

Opgave afhankelijk van opvatting over rechtvaardigheid



Bron: PBL

Daarnaast is ook in figuur 2.1 te zien dat de regio's die achterblijven bij 'gelijk' niet dezelfde hoeven te zijn als bij 'voldoende'. Dat komt omdat welke regio achterblijft bij beide opvattingen op een

andere manier wordt vastgesteld. In het voorbeeld in figuur 2.1 is te zien dat bij ‘gelijk’ er een opgave is in regio B en C. Het welvaartsniveau is in die twee regio’s lager dan in regio A, terwijl het streven is dat er geen verschillen in welvaart zijn tussen regio’s.

Bij ‘voldoende’ is er in het voorbeeld in figuur 2.1 alleen in regio C een opgave, omdat hierbij waar de welvaart achterblijft afhangt van hoe de welvaart in elke regio zich verhoudt tot een door beleid vastgesteld minimumniveau van wat iedereen nodig heeft om te voorzien in hun basisbehoeften of welzijn. In figuur 2.1 ligt de welvaart alleen in regio C onder dat minimumniveau. Dat de welvaart in regio B onder het niveau van regio A ligt, betekent bij ‘voldoende’ dus niet dat er een opgave is omdat de welvaart in die regio wel boven het door beleid gewenste minimumniveau ligt (PBL 2016; Buitelaar et al. 2018). Wordt de door beleid vastgestelde minimumwaarde bij ‘voldoende’ vastgesteld op een hoger niveau dan het welvaartsniveau van regio B, dan is er ook bij deze ambitie in zowel C als B een opgave.

Overigens betekent dat er sprake is van een opgave in een specifieke regio niet automatisch dat de aanpak daarvan dan ook beperkt is tot die regio. Zo kan bij ‘gelijk’ via spreidingsbeleid worden getracht banen en voorzieningen van regio A naar regio B en C te verplaatsen om zo te komen tot een (meer) gelijke verdeling van de welvaart om zo de opgave in de laatste twee regio’s aan te pakken.

2.2 In de beleidspraktijk

Voor elk van de opvattingen uit paragraaf 2.1 geldt dat in de praktijk het in zuivere vorm nastreven daarvan, vaak als niet realistisch of wenselijk wordt gezien. In paragraaf 2.2.1 lichten we toe waarom en wat dit betekent voor waar beleid naar streeft. Ook is het tot op zekere hoogte mogelijk om verschillende opvattingen te combineren. In paragraaf 2.2.2 beschrijven we wat kan.

2.2.1 Een minder verregaande invulling

Aanvullende voorwaarde bij maximaal

Bij ‘maximaal’ is de verdeling van welvaart over het land geen doel op zich, maar streven naar het maximaliseren van de nationale welvaart kan wel leiden tot een ongelijke verdeling van welvaart. Achter een stijging van de nationale welvaart kunnen grote regionale verschillen in welvaartsontwikkeling schuilgaan. Een nationale groei van de welvaart kan zelfs gepaard gaan met een afname van de welvaart in een deel van de regio’s; zolang de groei van de andere regio’s groter is dan de afname in die regio’s, stijgt de nationale welvaart immers.

Ook als beleid het achterblijven of afnemen van welvaart in sommige regio’s ongewenst vindt, kan het wel blijven streven naar het zoveel mogelijk vergroten van de nationale welvaart maar dan onder voorwaarde dat de welvaart nergens in het land afneemt. Dit betekent dat de maximale welvaart is bereikt zodra de welvaart in geen enkele regio er meer op vooruit kan gaan zonder dat andere regio’s erop achteruitgaan. De regio’s die erop achteruit gaan, kunnen dan worden gecompenseerd worden door de regio’s die erop vooruitgaan.

Als beleid deze aanvullende voorwaarde stelt bij deze beleidsfocus, vraagt dit wel om het actief voorkomen van de ongewenste negatieve gevolgen voor de welvaart in delen van het land. Recente studies stellen dat veel overheden die de afgelopen decennia kozen voor het verder versterken van de economische kerngebieden daar (te) weinig aandacht voor hadden (Rodríguez-Pose 2018, Rli, ROB & RVS 2023). Er werd verondersteld dat de groei van de reeds sterke regio’s positief zou

doorwerken op de groei van andere regio's via zogenoemde 'trickle down'-spreidingseffecten. Het achterliggend idee was dat de economische groei in de kerngebieden zou bijdragen aan de welvaart in andere gebieden, bijvoorbeeld omdat bedrijven uit de kerngebieden ook producten en diensten inkopen bij bedrijven daarbuiten. Compensatie zou zo vanzelf plaatsvinden, was de verwachting. De laatste jaren wordt echter betwijfeld of die 'trickle down'-effecten voldoende zijn om een achteruitgang van welvaart in sommige regio's te voorkomen. In empirisch onderzoek kunnen deze effecten niet worden aangetoond (Iammarino et al. 2018; Thissen et al. 2019).

Van volledig naar meer gelijk

Bij 'gelijk' is het de vraag of het volledig wegnemen van verschillen in uitkomsten of kansen tussen regio's in de praktijk wenselijk en realistisch wordt gevonden. Dat vraagt om een gelijkmatige verdeling van inwoners, banen en voorzieningen over het land. Stel dat beleid zich richt op het omhoog brengen van het welvaartsniveau in elk regio tot het niveau van de sterkste regio. Streven naar volledige gelijkheid betekent dan in elke gemeente zorgen voor evenveel banen of voorzieningen per inwoner als in Amsterdam, omdat dat aantal daar het grootst is. Naast de vraag of dit een realistisch streven is, roept dit ook de vraag op of dit daadwerkelijk is waar beleid naar wil streven (Snellen et al. 2021). Het vergroten van het aantal banen en voorzieningen in alle gemeenten gaat immers ten koste van de ruimte voor andere zaken zoals groen. In de praktijk zal beleid gericht op gelijkheid daarom meestal niet gericht zijn op het realiseren van volledig gelijke uitkomsten en kansen, maar op minder verschillen tussen regio's ('meer gelijk' in plaats van 'gelijk').

Keuzes bij voldoende noodzakelijk

Het nastreven van 'voldoende welvaart in elke regio' kent vooral praktische uitdagingen. Het is onmogelijk om voor alle zaken en elk detail een grens te definiëren. Bij 'voldoende' is de cruciale vraag voor een toepassing in de praktijk dan ook wat de rijksoverheid als basisbehoefte of dusdanig essentieel voor de welvaart beschouwt en dus om een minimumniveau vraagt.

Ook is het de vraag wat dan een logisch minimumniveau is. Dat is niet altijd makkelijk te bepalen. In sommige beleidsvelden is het hanteren van dergelijke normen heel gebruikelijk. In het natuur- en milieubeleid zijn er bijvoorbeeld regels voor in welke maanden en op welke wilde dieren gejaagd mag worden, de EU hanteert grens- en streefwaarden voor de aanwezigheid van bepaalde stoffen in de lucht en in het Bouwbesluit is vastgelegd aan welke eisen woningen en gebouwen moeten voldoen. Maar op veel andere terreinen is het nog zoeken naar de mogelijkheden om te werken met een norm. In het mobiliteitsbeleid wordt momenteel nagedacht of het wenselijk is om dit te doen en hoe hier dan invulling aan te geven. Een voorbeeld daarvan is het doel van de gemeente Parijs om een '15-minutenstad' te worden. Dat betekent dat alle essentiële voorzieningen en diensten binnen een straal van 15 minuten lopen of fietsen van iemands huis liggen. Maar als het gaat om het bieden van voldoende kansen op werk is het bijvoorbeeld veel moeilijker om te zeggen wat voor iedereen het minimumaantal bereikbare banen moet zijn. Daar is geen algemene standaard voor.

Waar als eerste beleidsaandacht nodig is, kan van meer afhangen dan alleen de vraag of een regio onder de minimumwaarde valt of niet. Zo is het de vraag of het erger is als een regio zich op meerdere aspecten net onder het gewenste minimum bevindt of als een regio op één aspect ver onder het minimum zit. Ook kan het tussen regio's verschillen hoe groot de groep mensen is die zich onder het minimum bevindt. Dan is het de vraag of het beter is om een grote groep inwoners te helpen die net onder het minimum zit of een kleine groep die er ver onder zit.

Al deze vragen maken dat het praktisch gezien onmogelijk is om ‘voldoende’ tot in detail voor alles wat van publiek belang wordt geacht bij welvaart uit te werken. In de praktijk zal daarom voor een beperkt aantal zaken een minimumstandaard worden uitgewerkt. Waar dat noodzakelijk voor wordt geacht, kan per land (en zelfs per regio) verschillen.

2.2.2 Combineren van ambities

Hoewel ‘maximaal’, ‘gelijk’ en ‘voldoende’ sterk verschillen, kunnen deze wel worden gecombineerd mits niet te strak wordt vastgehouden aan de achterliggende gewenste verdeling. In lijn met wat we hebben beschreven in paragraaf 2.2.1 verschuift het streven dan naar zoveel mogelijk welvaart op nationaal niveau binnen bepaalde randvoorwaarden, zoals een maximum aan verschillen tussen regio’s (‘meer gelijk’) of overal voldoende van bepaalde zaken. Het streven naar het maximaliseren van de welvaart kan alleen worden gecombineerd met ‘gelijk’ of ‘voldoende’ als wordt geaccepteerd dat wat de maximale welvaart is dan lager uitvalt. Het verminderen van regionale verschillen of het bieden van een minimumniveau in elke regio kan immers investeringen vergen die afbreuk doen aan het maximaliseren van de nationale welvaart. Iets vergelijkbaars geldt voor het combineren van ‘gelijk’ en ‘voldoende’. Het is mogelijk om overal te streven naar een minimumniveau van welvaart en daar bovenop te streven naar het verminderen van regionale verschillen, mits wordt geaccepteerd dat er altijd enige regionale verschillen bestaan³.

Als twee opvattingen worden gecombineerd is het wel van belang om helder te hebben wat voorop staat. Zo kan bij het verenigen van ‘maximaal’ en ‘voldoende’ het hoofddoel zijn het zoveel mogelijk vergroten van de nationale welvaart waarbij regio’s die onder een vooraf bepaald minimum zakken worden gecompenseerd door de regio’s waar de welvaart stijgt. Maximaal staat dan voorop, met als randvoorwaarde overal voldoende. Is het streven het omgekeerde dan is het bieden van voldoende welvaart in elke regio het hoofddoel, maar boven dat minimum mag wel worden gestreefd naar het maximaliseren van de welvaart op nationaal niveau. Dat betekent bijvoorbeeld dat een toenemende ruimtelijke concentratie van bedrijven en banen in economische kernregio’s wel is toegestaan zo lang elke regio maar de boven de vastgestelde minimumstandaard van welvaart blijft.

Hetzelfde geldt voor het verenigen van ‘gelijk’ en ‘voldoende’. Als ‘voldoende’ voorop staat krijgen acties gericht op het bieden van het minimumniveau prioriteit op het verminderen van regionale verschillen. Staat ‘gelijk’ daarentegen voorop dan is het hoofddoel het verminderen van regionale verschillen waarbij als randvoorwaarde wordt gesteld dat niemand onder een vooraf bepaald minimum zakt.

Welke opvatting voorop staat, resulteert dus in principieel ander beleid. Het bepaalt waar als eerste aandacht voor is in de beleidsambitie én waar prioriteit aan wordt gegeven bij een beperkte beschikbaarheid van middelen en capaciteit. In de beleidspraktijk worden vaak meerdere opvattingen gecombineerd. In tekstkader 2.2 beschrijven we twee voorbeelden waarbij er een duidelijk verschil is in welke prioriteit krijgt.

³ De enige manier om voldoende en *volledig* gelijk te combineren is als het streven is overal voor elke inwoner hetzelfde minimumniveau aan welvaart. Daar zal niet snel voor worden gekozen.

2.2 Beleid waarin opvattingen van een rechtvaardige verdeling worden gecombineerd

Voorbeeld 1: maximaliseren en compenseren

Het Europees beleid zet primair in op het 'maximaliseren van welvaart', maar altijd in combinatie met het compenseren voor de mogelijke negatieve gevolgen daarvan. Die compensatie kan op verschillende manieren worden georganiseerd, en in de loop der jaren is de invulling daarvan in het Europees beleid ook veranderd. Bij de invoering van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1962 was het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) gericht op het verhogen van de landbouwproductiviteit via vrije handel binnen een gemeenschappelijke markt. Negatieve gevolgen van deze gemeenschappelijke markt voor boeren en consumenten werden beperkt door een eerlijk inkomen voor boeren te garanderen en de voedselzekerheid via stabiele voedselvoorraden tegen redelijke prijzen te waarborgen. De EEG combineerde 'maximaal' dus met beleid gericht op 'voldoende'.

Met de invoering van het Europees cohesiebeleid in de jaren '80 verschoof de ambitie van het compensatiebeleid van 'voldoende' naar 'meer gelijk'. Bij de introductie was het doel van het cohesiebeleid het verminderen van regionale verschillen in inkomen, welvaart en kansen. Regio's met een inkomen lager dan 75 procent van het Europese gemiddelde ontvingen financiële transfers en investeringen om zo economische convergentie binnen de Europese Unie te realiseren.

Vanaf 2010 richtte het regionaal beleid van de EU zich op 'smart specialisation' om de regionale ontwikkeling gericht, strategischer en meer innovatie gedreven te maken. Regio's werd gevraagd om de eigen unieke sterke punten en concurrentievoordelen te identificeren en werden via EU-beleid aangemoedigd zich daar verder op te ontwikkelen. Het achterliggend doel was zowel het vergroten van de algehele economische prestaties en concurrentiekracht van de EU als het verminderen van regionale verschillen. Dat laatste werd nu echter gerealiseerd door per regio de welvaart te proberen te maximaliseren.

Met het recent geïntroduceerde 'Do No Harm to Cohesion Policy'-principe (DNHCP) keert het regionale beleid van de EU terug naar het doel uit de jaren '80 van 'meer gelijk'. Het DNHCP is gericht op het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling. Het vraagt van alle EU-beleidsterreinen oog te hebben voor de mogelijke gevolgen van hun beleid voor de regionale verschillen binnen de EU. Het doel is het voorkomen van acties die negatieve gevolgen hebben voor de economische, sociale en territoriale cohesie; de belangrijkste doelstelling van het EU-cohesiebeleid.

Voorbeeld 2: Voldoende en maximaal

In het economisch actieplan van Wales staat het realiseren van de 'foundational economy' centraal. Het doel daarvan is het bieden van de basisgoederen en -diensten die elke burger nodig heeft en waarin de overheid moet voorzien, zoals zorg- en gezondheidsdiensten, voedsel, huisvesting, energie en bedrijfstakken als de bouw, toerisme en de detailhandel. Het deel van de economie dat buiten de 'foundational economy' valt, kan zich wel vrij ontwikkelen. Net als in het Europees beleid ten tijde van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) worden dus 'voldoende' en 'maximaal' gecombineerd, maar in het actieplan van Wales staat voldoende voorop.

2.3 Keuzes voor het Rijk bij de verdeling

De vraag is waar het Rijk naar streeft als het de regionale verschillen in welvaart wil verkleinen, zoals het demissionair kabinet-Rutte IV heeft aangegeven. Het demissionair kabinet-Rutte IV geeft aan dat de logica die de afgelopen jaren leidde tot sterker maken wat sterk was, anders moet (Ministerie van BZK 2023). Dit kan verschillende zaken betekenen. Het Rijk kan blijven streven naar het maximaliseren van welvaart op nationaal niveau maar wel binnen duidelijker gedefinieerde kaders in termen van het gewenste minimumniveau voor regio's of hoe groot de verschillen tussen regio's maximaal mogen zijn. Of het Rijk verlegt haar focus naar het ondersteunen van achterblijvende regio's. In dat geval is de vraag of het hoofddoel is het verminderen van verschillen tussen regio's ('meer gelijk') of het tegengaan van een tekortschietend niveau in bepaalde regio's ('voldoende'). In hun advies lijken de Rli, ROB en RVS voor beide tegelijkertijd te pleiten, maar zoals we in dit hoofdstuk hebben toegelicht is welke typen regionale verschillen ongewenst zijn fundamenteel anders bij 'meer gelijk' en 'voldoende'. Voor gericht beleid is het van belang dat het Rijk duidelijk maakt welke verdeling precies gewenst is.

3 Brede welvaart: wat is waar en voor wie gewenst?

Als het Rijk de brede welvaart wil behouden en bevorderen in elke regio, is naast de gewenste verdeling over het land ook duidelijkheid nodig over wát het is dat het Rijk nastreeft, voor wie, waar en wanneer. Aangeven dat het gaat om brede welvaart is daarvoor niet voldoende. Er is wel overeenstemming over wat brede welvaart omvat en kenmerkt (zie tekstkader 3.1), maar een algemeen geaccepteerd beeld van wat bij brede welvaart nodig wordt geacht voor het welzijn van mensen, nu en in de toekomst, bestaat (nog) niet (zie ook Maas & Lucas 2023). In essentie gaat brede welvaart over het welzijn van mensen, en de mate waarin dat welzijnsniveau ook in de toekomst kan worden behouden, en omvat het alles wat mensen van waarde vinden voor het leiden van een goed leven (Stiglitz et al. 2009; PBL, SCP & CPB 2017; Evenhuis et al. 2020). Maar niet iedereen hecht evenveel waarde aan dezelfde zaken en de meningen kunnen ook verschillen over wat nodig is voor het welzijn van mensen, nu en in de toekomst. Bovendien zijn niet alle zaken waar belang aan wordt gehecht altijd goed met elkaar te verenigen, en het is dan de vraag wat prioriteit krijgt. Het is aan bestuurders van het Rijk om al die zaken en belangen tegen elkaar af te wegen en te besluiten wat het van publiek belang acht voor brede welvaart in elke regio. Die keuzes bepalen wat het Rijk uiteindelijk wil realiseren via rijksbeleid gericht op brede welvaart.

We beschrijven in dit hoofdstuk welk typen keuzes nodig zijn om duidelijkheid te krijgen over wat het Rijk nastreeft bij beleid gericht op het behoud of bevorderen van brede welvaart in elke regio. Elke paragraaf beschrijft één type keuze. Bij twee keuzes illustreren we met behulp van een voorbeeld waarom waar waarde aan wordt gehecht van invloed is op in welke regio's de brede welvaart achterblijft en daarmee waar sprake is van een opgave.

3.1 Kenmerken van brede welvaart

De drie nationale planbureaus onderscheiden een aantal kenmerken van brede welvaart (CPB, PBL & SCP 2022) in lijn met de inzichten uit het zogeheten Brundtland-rapport uit 1987 (zie WCED 1987), het rapport van Stiglitz, Sen en Fitoussi uit 2009 en de CES Recommendations (UNECE, Eurostat & OECD 2014). Ten eerste omvat brede welvaart naast financiële welvaart (inkomen of bnp) ook sociaal-culturele en ecologische welvaartsaspecten. Vrij vertaald gaat het om alles wat van invloed is op het welzijn van mensen, in brede zin (vergelijkbaar met het Engelse *well-being*), en dat is meer dan alleen het inkomen. Ten tweede is bij brede welvaart niet alleen oog voor hoe het gaat met de huidige inwoners in de regio ('hier en nu'), maar ook voor hoe dit samenhangt met de kwaliteit van leven van de inwoners in andere regio's ('elders') of op de langere termijn ('later'). Tot slot is er aandacht voor de verdeling van de welvaartsaspecten tussen groepen inwoners. Naast verschillen tussen inwoners uit verschillende regio's, zoals centraal staat in hoofdstuk 2, is ook oog nodig voor verschillen tussen inwoners uit dezelfde regio; hoe het gaat met mensen kan immers ook binnen regio's sterk uiteenlopen (zie De Groot et al. 2023; Geurkink & Miltenburg 2023).

3.1 Welke aspecten zijn van belang?

Vele zaken spelen een rol bij brede welvaart. Het gaat om alle zaken die van waarde zijn voor mensen omdat deze van invloed zijn op hun welzijn, zoals het kunnen vinden en behouden van een woning of werk, gezondheid, sociale contacten of de veiligheid en aantrekkelijkheid van de woonomgeving. Daarnaast kan iemand ook om ideologische redenen waarde aan iets hechten, zoals het behoud van biodiversiteit of mensen- en dierenrechten. Al die zaken zijn aspecten van brede welvaart en samen bepalen deze aspecten hoe het is gesteld met de brede welvaart van mensen in Nederland.

De eerste keuze waar het Rijk voor staat als het de brede welvaart willen behouden of bevorderen in elke regio is welke van al die aspecten het Rijk van *publiek* belang acht. Anders gezegd, waarvoor acht het Rijk zich eindverantwoordelijk als het gaat om zaken die van invloed zijn op het welzijn van mensen in Nederland, nu en in de toekomst? Dat geldt niet voor alles. Hier helpt het om een onderscheid te maken tussen individuele, maatschappelijke en publieke belangen (WRR 2000). Voor sommige aspecten van brede welvaart is de behartiging alleen in het individueel belang, maar er zijn ook aspecten waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is; die overstijgen dus het individueel belang. Voor de behartiging van veel maatschappelijke belangen is geen overheid nodig; die worden ondervangen door het ruilmechanisme van de markt of er wordt op andere manieren ook in voorzien zonder overheidsbemoeyenis. Maar dat gebeurt niet altijd – denk aan het laten rijden van bussen of treinen op onrendabele tijden – of onvoldoende – zoals wanneer er onveilige woningen worden gebouwd en aangeboden. Er is sprake van een publiek belang als de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt én de overheid in staat is dit belang wel te realiseren (WRR 2000).

Voor welke aspecten van brede welvaart het Rijk zich eindverantwoordelijk acht, is een politieke afweging. Er kan immers niet objectief worden vastgesteld wanneer sprake is van maatschappelijke belangen en wanneer eindverantwoordelijkheid van de overheid gewenst is. In tegenstelling tot bij de Duurzame Ontwikkelingsdoelen of Sustainable Development Goals (SDG's) is bij brede welvaart die afweging nog niet gemaakt (Maas & Lucas 2023); hoewel ook bij de SDG's nog aanvullende

keuzes nodig zijn (zie tekstkader 3.2). Het is daarom aan de bestuurders van het Rijk om deze afweging te maken.

3.2 Wat is nodig per aspect?

Naast welke aspecten volgens het Rijk van publiek belang zijn, is ook per aspect duidelijkheid nodig over wat daarbij nodig is en voor wie. We illustreren waarom ook dit om een politieke afweging vraagt aan de hand van één aspect van brede welvaart waarvan het publiek belang breed wordt geaccepteerd in Nederland: het kunnen volgen van een opleiding.

Het Rijk vindt het kunnen volgen van een opleiding van dusdanig belang voor het welzijn van de inwoners dat minderjarigen leerplichtig zijn in Nederland. Ook heeft de overheid een zorgplicht bij het aanbieden van opleidingen voor minderjarigen, omdat zij afhankelijk zijn van hun ouders voor waar ze wonen en die situatie niet zelf kunnen wijzigen. Scholing wordt dus beschouwd als een basisbehoefte voor mensen in Nederland waar de overheid in moet voorzien.

Waar het Rijk geen invulling aan heeft gegeven bij deze basisbehoefte is of er een norm nodig is voor de bereikbaarheid van scholen voor minderjarigen. Als het Rijk het van belang acht om hier een minimumwaarde voor te hanteren – in lijn met een beleid gericht op ‘voldoende’ brede welvaart in elke regio (zie hoofdstuk 2) – is de vraag hoe daar invulling aan wordt gegeven. Verschillende afwegingen kunnen daar een rol bij spelen. Bijvoorbeeld wat is een acceptabele reistijd tot een school voor minderjarigen? Is het voldoende als een jongere één school kan bereiken binnen die reistijd of zou elke jongere meerdere of evenveel scholen moeten kunnen bereiken om zo meer keuzevrijheid in onderwijs te bieden? En is het bij een norm voor de bereikbaarheid van scholen nodig om rekening te houden met het feit dat niet elke jongere per fiets naar school kan?

Afhankelijk van het antwoord op die vragen ontstaat een ander beeld van waar in het land wél aan deze basisbehoefte wordt voldaan en waar niet. Dit illustreren we in figuur 3.1 met behulp van vier verschillende situaties die zijn gebaseerd op data over waar de VBO/VMBO-scholen in Nederland zijn gevestigd en wat de reistijden zijn tussen alle buurten. De kaarten laten voor elk van die buurten zien hoeveel VBO/VMBO-scholen vanaf daar bereikbaar zijn binnen een 30 of 45 minuten reizen, en per fiets of met het openbaar vervoer (zie Bastiaanssen & Breedijk (2022) voor een nadere toelichting op hoe dit is gemeten).

Vergelijken we de kaarten links- en rechtsboven in figuur 3.1 dan is te zien dat er veel meer buurten zijn – vooral in het noorden, oosten en zuidwesten van het land – waar de brede welvaart op dit punt achterblijft als de norm is dat alle minderjarigen binnen 30 minuten fietsen minimaal één VBO/VMBO-school kunnen bereiken dan als die norm op 45 minuten wordt gesteld. Ook is op die twee kaarten te zien dat als het streven is dat vanuit elke buurt niet één, maar minimaal twee of meer VBO/VMBO-scholen per fiets bereikbaar zijn, er in meer buurten een opgave is. En een vergelijking tussen de bovenste en onderste twee kaarten laat zien dat als het van belang wordt geacht dat alle minderjarigen in staat zijn om via het openbaar vervoer in plaats van op de fiets één of meerdere scholen te kunnen bereiken, er ook in meer buurten sprake is van een opgave.

Dit voorbeeld laat zien dat een andere keuze in waar een aspect van brede welvaart aan moet voldoen, leidt tot een ander beeld van in welke mate en waar de brede welvaart op dat punt achterblijft, en daarmee hoe groot en waar wat de opgave is voor beleid. Welke invulling wordt gegeven is afhankelijk van wat acceptabel of nodig wordt geacht voor elk aspect, en daar kunnen de

meningen over uiteenlopen. Ook het nader invulling geven aan wat per aspect nodig is, vraagt daarom om reflectie door bestuurders, gevolgd door een politieke keuze.

Figuur 3.1

Bereikbaarheid VBO/VMBO scholen per vervoerswijze, 2021

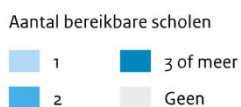
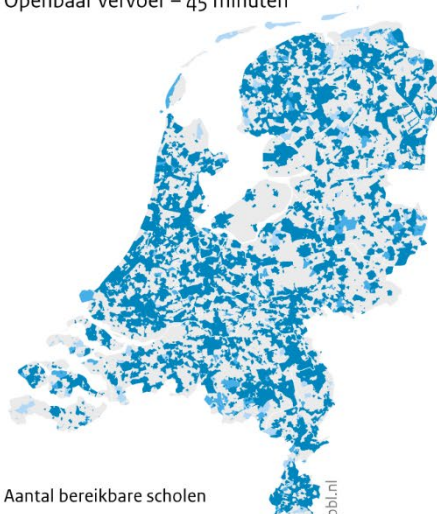
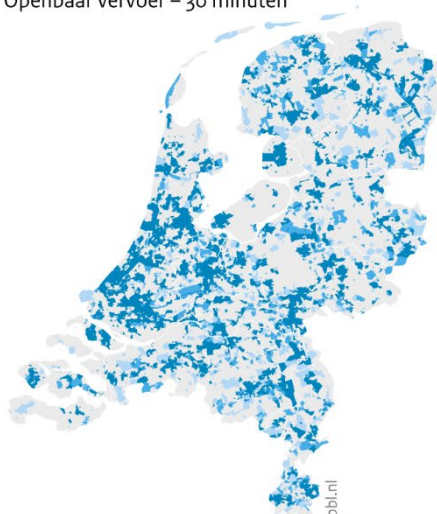
Fiets – 30 minuten

Fiets – 45 minuten



Openbaar vervoer – 30 minuten

Openbaar vervoer – 45 minuten



Bron: DUO; bewerking PBL

3.3 Waardering tussen aspecten

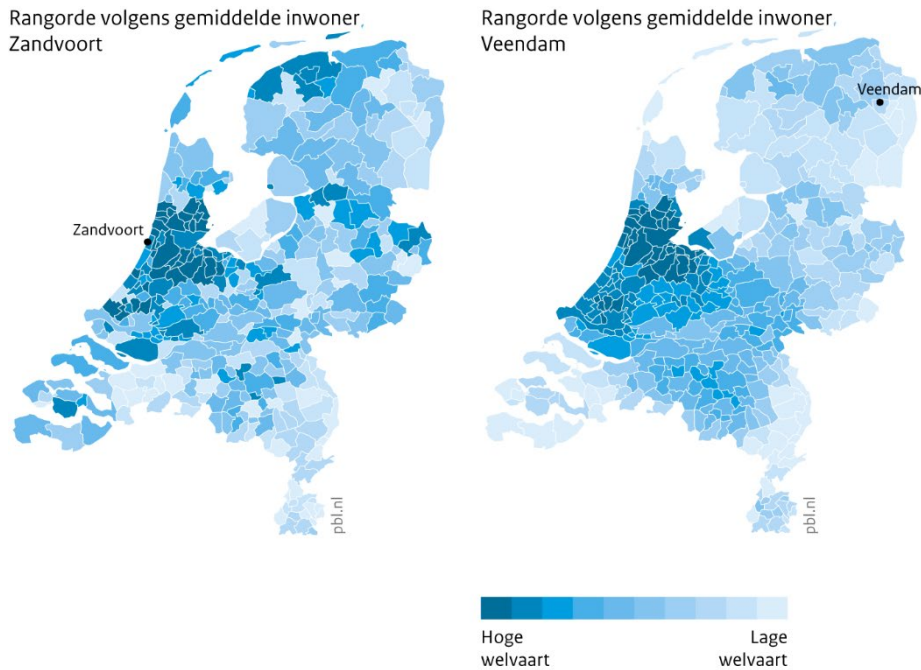
Als duidelijk is welke aspecten van publiek belang worden gevonden voor het welzijn van inwoners in Nederland en wat daarvoor per aspect nodig is, volgt de derde keuze: hoe belangrijk is elk van die aspecten volgens het Rijk? Ook dit vraagt om een politieke keuze, want hoeveel waarde aan aspecten wordt gehecht kan van persoon tot persoon verschillen. Zo is voor sommige mensen de aanwezigheid van natuur en open ruimte op korte afstand van de woning belangrijker dan de aanwezigheid van stedelijke voorzieningen zoals musea of theaters, terwijl voor anderen het omgekeerde geldt. Beide voorzieningen beïnvloeden de brede welvaart, maar in welke mate is niet

voor iedereen hetzelfde.

Net als keuzes over wat nodig is per aspect, beïnvloeden ook keuzes in hoeveel waarde aan elk relevant aspect wordt gehecht waar in Nederland sprake is van een achterblijvende brede welvaart. We illustreren dit via een voorbeeld in figuur 3.2 dat is gebaseerd op de PBL-studie 'Brede welvaart in Nederlandse gemeenten' (Thissen & Content 2022).

Figuur 3.2

Versillend beeld van regionale verschillen in brede welvaart



Bron: PBL, gebaseerd op data uit 2019

In figuur 3.2 zijn twee kaarten te zien die ieder een ander beeld geven van hoe het is gesteld met de brede welvaart in alle gemeenten van Nederland. Voor beide kaarten is eerst op basis van een selectie van indicatoren uit de regionale monitor brede welvaart van het CBS vastgesteld hoeveel er van elk van die aspecten is in elke gemeente. Die hoeveelheid is in beide kaarten dus gelijk. Dat de mate van brede welvaart per gemeente in de twee kaarten toch verschilt, komt omdat de geselecteerde aspecten in beide kaarten verschillend worden gewaardeerd. In de kaart links zijn de aspecten van brede welvaart gewogen op basis van hoeveel waarde een gemiddelde inwoner van Zandvoort aan die aspecten hecht. En in de rechterkaart op basis van waar een gemiddelde inwoner van Veendam vooral waarde aan hecht (zie Thissen & Content 2022 voor hoe die waardering is bepaald).

De kaart links laat zien dat de aspecten die bovengemiddeld worden gewaardeerd door een inwoner van Zandvoort niet alleen aspecten zijn die veel voorkomen in steden, maar deels ook aspecten betreft die in veel gemeenten buiten de Randstad aanwezig zijn, zoals natuur en open ruimte. Een inwoner van Veendam hecht juist bovengemiddeld veel waarde aan aspecten die beperkt toegankelijk zijn vanuit de eigen gemeente, zoals stedelijke voorzieningen. En die aspecten bevinden zich vooral in de Randstad en beperkt aan de randen van het land. Hierdoor beschouwt een inwoner van Zandvoort de brede welvaart in gemeenten aan de randen van het land als hoger dan een inwoner van Veendam, zo laat de vergelijking van beide kaarten zien.

Dit voorbeeld laat zien dat waar de brede welvaart achterblijft niet alleen afhankelijk is van hoeveel er in elke gemeente is van elk aspect dat het Rijk van belang acht voor de brede welvaart, maar ook van hoe elk van die aspecten wordt gewaardeerd. Voor het rijksbeleid is daarom ook duidelijkheid nodig over hoeveel waarde aan elk aspect wordt gehecht. Niet alleen omdat dit beïnvloedt waar sprake is van een opgave, maar ook omdat dit bepaalt welk aspect prioriteit krijgt bij het behouden of bevorderen van de brede welvaart in elke regio.

3.4 Afruilen

De vierde politieke keuze betreft de vraag wat bij het behoud of bevorderen van brede welvaart in elke regio ten koste van wat mag gaan en hoe groot die gevolgen mogen zijn. Deze keuze is nodig omdat sommige aspecten van brede welvaart, maar ook de drie dimensies (hier en nu, later en elders) en de brede welvaart van verschillende groepen inwoners met elkaar samenhangen. Die samenhang betekent dat het bevorderen van de brede welvaart in één opzicht ook gevolgen heeft voor (een deel van) de andere aspecten, dimensies of groepen. Die samenhang kan positief zijn, maar ook negatief. In het eerste geval is er sprake van synergie; het bevorderen van brede welvaart op één vlak zorgt ook voor meer brede welvaart in andere opzichten. Bij een negatieve samenhang gebeurt echter het tegenovergestelde: meer brede welvaart op het ene vlak leidt tot minder brede welvaart in een ander opzicht. Het Rijk staat bij negatieve samenhangen voor de afweging wat meer van belang wordt geacht voor het welzijn van de inwoners of een duurzame ontwikkeling, en in welke mate datgene ten koste mag gaan van het ander.

We lichten aan de hand van een paar voorbeelden kort toe welke afruilrelaties een rol kunnen spelen bij beleid gericht op het behoud of bevorderen brede welvaart (voor een uitgebreidere toelichting zie Evenhuis et al. 2020 en Weterings et al. 2021). Ten eerste kunnen *aspecten* van brede welvaart negatief samenhangen. Zo kan het slopen van oude woningen in bepaalde wijken ruimte creëren voor het bouwen van energiezuinigere woningen (gunstig voor de klimaatopgave) of bouwen in hogere dichtheden (waardoor het woningaanbod toeneemt). Als die oude woningen echter behoren tot het cultureel erfgoed heeft dit negatieve gevolgen voor de brede welvaart in cultureel opzicht of de ruimtelijke kwaliteit.

Daarnaast kunnen ook de drie *dimensies* van brede welvaart (hier en nu, elders en later) negatief met elkaar samenhangen. Wat goed is voor de brede welvaart van de huidige inwoners van Nederland kan negatieve consequenties hebben voor de brede welvaart op de langere termijn ('nu' versus 'later'). Hierdoor kan het noodzakelijk zijn om 'nu' met minder brede welvaart genoegen te nemen ten behoeve van het behoud van de brede welvaart op de langere termijn ('later'). Dit speelt bijvoorbeeld bij het klimaatbeleid, waarbij de extra kosten van bijvoorbeeld het isoleren van woningen noodzakelijk worden geacht voor het behoud van brede welvaart op de langere termijn omdat dit bijdraagt aan het beperken van de klimaatverandering.

Ook is wat goed is voor de ene regio niet altijd goed voor andere regio's; het gaat dan om de afruil tussen de dimensie 'hier' en 'elders'. Regio's zijn op allerlei manieren verbonden met andere regio's, zowel binnen als buiten Nederland. Er bestaan allerlei economische relaties tussen regio's (woon-werkverkeer, handelsrelaties) maar ook vele andere interregionale relaties (verhuizingen,

ecologische hoofdstructuur, milieu- en klimaateffecten)⁴. Het verhogen van de brede welvaart in de ene regio ('hier') kan daardoor de brede welvaart van inwoners in andere regio's ('elders') versterken, maar ook verminderen. Een voorbeeld van dat laatste is dat het tegengaan van criminaliteit in de ene regio kan leiden tot een verschuiving van de criminele activiteiten naar andere regio's. Of het stimuleren van de clustering van bedrijven in de ene regio kan leiden tot een afname van het aantal banen in een andere regio als bestaande bedrijven uit die laatste regio verhuizen naar het nieuwe cluster.

De derde vorm van afriuilrelaties bij brede welvaart betreft die tussen *groepen inwoners*. Meer brede welvaart voor de ene groep inwoners is niet altijd gunstig voor de brede welvaart van andere groepen. Zo vergroot het slopen van sociale woningbouw om ruimte te maken voor duurdere koopwoningen de brede welvaart van de hogere-inkomensgroepen, maar verlaagt dit de kans op het vinden van een betaalbare woning voor de groepen die minder te besteden hebben.

Door deze negatieve samenhangen tussen aspecten, dimensies en groepen inwoners is het in de praktijk onmogelijk om alles wat een rol speelt bij brede welvaart tegelijkertijd te verbeteren. Het behouden of bevorderen van brede welvaart, vraagt dus om zoeken naar de maatschappelijk gewenste balans.

3.5 Tot slot

Voor rijksbeleid gericht op brede welvaart is het dus de vraag waar het Rijk zich eindverantwoordelijk voor acht en wat het via rijksbeleid wil realiseren. Naast de vraag welke verdeling gewenst is (zie hoofdstuk 2), is daarvoor ook duidelijkheid nodig over wat het Rijk nastreeft, voor wie en wanneer. Daarvoor is een antwoord nodig op de volgende vier politieke vragen: 1) welke aspecten van brede welvaart worden van publiek belang geacht?; 2) wat is voor elk van die aspecten nodig en voor wie?; 3) hoeveel waarde wordt aan elk van die aspecten gehecht?; en 4) in welke mate mag het bevorderen daarvan ten koste gaan van andere aspecten, dimensies en groepen inwoners? Zoals we in dit hoofdstuk hebben laten zien, is naast hoeveel er van elk aspect van brede welvaart is in elke regio, ook het antwoord op deze vragen bepalend voor of en waar er sprake is van een opgave voor het Rijk.

Het Rijk kan ervoor kiezen om met haar keuzes aan te sluiten bij de Duurzame Ontwikkelingsdoelen of Sustainable Development Goals (SDG's), zoals Vollebergh (2022) voorstelt. Dit vraagt nog wel om een vertaling van die doelen naar de nationale context (zie tekstkader 3.2). Die vertaling is tot nu toe in Nederland nog niet gemaakt (Lucas et al. 2019).

⁴ Het verschilt sterk per type relatie op welk ruimtelijk schaalniveau deze spelen. Dé regio bestaat dus niet (zie ook tekstkader 4.2).

3.2 Aansluiten bij de Duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's)

Hoewel de ontstaansgeschiedenis van brede welvaart en de SDG's verschilt, zijn beide gericht op het (verbeteren van) welzijn met oog voor hoe deze is verdeeld en de mate waarin dat welzijn duurzaam wordt voortgebracht (hier en nu, elders, en later) (Maas & Lucas 2023). Maar in tegenstelling tot brede welvaart bestaan de SDG's wel uit doelen die aangeven wat nodig wordt geacht voor het welzijn van mensen en duurzame ontwikkeling. De SDG's zijn de uitkomst van een politiek proces waarin bestuurders uit vele landen consensus hebben bereikt over wat daarvoor nodig is en daarmee wat zij willen nastreven in hun land.

Uit de PBL-studie *Brede welvaart en de SDG's, overeenkomsten en verschillen* (Maas & Lucas 2023) komen wel een aantal zaken naar voren die laten zien dat de SDG's niet zondermeer als invulling van brede welvaart zijn te gebruiken. Zo is het de vraag of de SDG's alles afdekken wat nodig wordt geacht voor het welzijn van de inwoners van Nederland en of de doelen richtinggevend genoeg zijn. Omdat de SDG's het resultaat zijn van een internationale consensus en van toepassing zijn op alle betrokken landen, zijn de doelen globaal geformuleerd, en niet altijd eenduidig. Landen worden opgeroepen om deze te vertalen naar nationale doelstellingen en/of beleid. Daarnaast zijn de SDG's als 'ondeelbaar' gedefinieerd: alle doelen zijn even belangrijk en moeten in samenhang worden bereikt. Hierdoor is er alleen ruimte voor prioritering in tijd.

Onderzoek naar brede welvaart kan het maken van deze keuzes ondersteunen omdat het belangrijke inzichten kan opleveren die kunnen worden meegewogen bij deze beslissingen. Denk bijvoorbeeld aan beter inzicht in hoe de verschillende aspecten met elkaar samenhangen of hoe die aspecten verdeeld zijn over verschillende groepen inwoners. Ook kan worden onderzocht waar inwoners vooral waarde aan hechten.

Zoals in hoofdstuk 1 reeds is aangegeven, is het uiteindelijk wel aan bestuurders om te bepalen wat van publiek belang wordt geacht voor het welzijn van mensen in Nederland, nu en later. Die keuze kan aansluiten bij wat de meeste inwoners willen, maar dat hoeft niet. Individuele inwoners kunnen niet altijd overzien wat de consequenties zijn van hun beslissingen voor anderen of op de langere termijn. Het is daarom aan bestuurders om alle belangen tegen elkaar af te wegen, zowel voor nu, elders als later. Zij kunnen er ook voor kiezen om af te wijken van wat goed is voor de meerderheid van de inwoners in Nederland als ze de negatieve gevolgen daarvan voor de minderheid, in andere regio's of in de toekomst te groot achten. Denk bijvoorbeeld aan het besluit om te stoppen met de gaswinning in Groningen of aan de keuze om nu de dijken te verzwaren.

4 Gewenste verdeling bij brede welvaart

Er zijn nog twee keuzes waar het Rijk voor staat als zij de brede welvaart wil behouden of bevorderen in elke regio. Ten eerste of zij zich daarbij richt op het geheel of op de afzonderlijke aspecten van brede welvaart en ten tweede of de focus ligt op de brede welvaart op nationaal niveau of dat wat wordt nagestreefd regionaal kan verschillen. Wat kan, is in beide gevallen afhankelijk van

welke verdeling van brede welvaart over het land het Rijk rechtvaardig vindt, zo lichten we toe in dit hoofdstuk.

4.1 Geheel of afzonderlijke aspecten van brede welvaart?

Zoals we in hoofdstuk 3 hebben toegelicht, is brede welvaart een samenspel van allerlei aspecten die gezamenlijk van invloed zijn op het welzijn van mensen, zowel in een bepaalde regio, als in andere regio's of landen en voor toekomstige generaties. Theoretisch gezien is brede welvaart dus de situatie die ontstaat als al die zaken in samenhang worden beschouwd. Vaak wordt daarom gedacht dat bredewelvaartsbeleid noodzakelijkerwijs gericht is op het behoud of bevorderen van dat geheel. Beleid kan zich echter ook richten op het behoud of bevorderen van afzonderlijke aspecten.

Of beleid zich richt op het geheel aan brede welvaart of op afzonderlijke aspecten is mede afhankelijk van de opvatting van een rechtvaardige verdeling die wordt gehanteerd. We illustreren dit voor de drie opvattingen die zijn toegelicht in hoofdstuk 2. Volgt het Rijk de opvatting van maximaliseren van brede welvaart dan richt beleid zich per definitie op het geheel; het doel is immers het zoveel mogelijk vergroten van het geheel aan brede welvaart voor inwoners van Nederland. Als het streven is zo min mogelijk verschillen in brede welvaart tussen regio's ('meer gelijk'), kan de focus zowel zijn gericht op het geheel als op afzonderlijke aspecten. Regio's kunnen immers zowel per aspect met elkaar worden vergeleken, als op hun totale mate van brede welvaart. Volgt het Rijk de opvatting van voldoende brede welvaart voor iedereen dan ligt de focus eigenlijk altijd op de afzonderlijke aspecten, omdat voor elk door het Rijk geprioriteerd aspect een eigen minimumwaarde moet worden vastgesteld. Kenmerkend verschil tussen een focus op het geheel en een focus op afzonderlijke aspecten, is dat bij de eerste onderlinge compensatie mogelijk is (veel meer op het ene aspect kan dan tegenwicht bieden voor een kleine achteruitgang op een ander aspect) en bij de tweede niet.

Als de keuze wordt gemaakt om te focussen op het geheel aan brede welvaart, is het belangrijk om te realiseren dat dit vraagt om het toekennen van gewichten aan allerlei zaken die niet eenvoudig met elkaar te vergelijken zijn (zie tekstkader 4.1). Dat bemoeilijkt het daadwerkelijk optellen van al die zaken tot één totaalscore voor brede welvaart. Dit is echter geen reden om af te zien van maximaliseren of 'meer gelijk' op het geheel aan brede welvaart als mogelijke beleidsfocus. Ook zonder alles precies te kunnen meten en op te tellen, is het mogelijk om een kwalitatieve duiding te geven van wat zwaarder weegt en prioriteit krijgt en daarmee in te schatten wat wel en niet bijdraagt aan of leidt tot minder regionale verschillen in het geheel aan brede welvaart.

4.1 Totaal aan brede welvaart is een samenhangend geheel van moeilijk vergelijkbare zaken

Het vaststellen van het totaal aan brede welvaart is geen kwestie van eenvoudig optellen van scores op aspecten. Dat heeft verschillende redenen. Sommige aspecten zijn niet eenvoudig te meten (denk aan kansengelijkheid of mensenrechten) en de wel meetbare aspecten worden vaak gemeten in verschillende eenheden. Ook verschilt het per aspect of deze spelen op individueel niveau of geaggregeerd schaalniveau, wat weer uiteen kan lopen van buurtniveau tot mondiaal niveau. Die on vergelijkbaarheid van aspecten is lastig, omdat de verschillende aspecten tegen elkaar moeten worden afgewogen bij negatieve samenhangen (zie paragraaf 3.4). Als alle keuzes zoals beschreven in hoofdstuk 3 zijn uitgewerkt, dan is helder waar de prioriteiten liggen, maar vaak zijn die alleen

ordinaal aan te geven (x is belangrijker dan y). Het is veel moeilijker om te zeggen hoeveel belangrijker het ene aspect wordt gevonden dan het andere aspect. Bovendien kan dit ook nog verschillen per regio of groep. Ten slotte is het de vraag hoe rekening te houden met de waardering van gevolgen voor 'latere' generaties en mensen 'elders'. Voor al deze vergelijkingen en het toekennen van gewichten aan elk aspect, bestaat geen wetenschappelijk objectieve maatstaf (Thissen & Content 2022; PBL, SCP & CPB 2017; CPB, PBL & SCP 2022). Het in samenhang beschouwen van alle zaken die spelen bij brede welvaart vraagt om normatieve, politieke afwegingen.

4.2 Nationale of regiospecifieke invulling

Welke aspecten inwoners waarderen en hoeveel kan verschillen tussen regio's (zie ook figuur 3.2; Thissen & Content 2022). Als het Rijk het van belang acht om rekening te houden met deze verschillen, kan ze besluiten om per regio te laten variëren welke aspecten prioriteit krijgen en hoe deze worden gewaardeerd. Hoeveel ruimte daarvoor is, hangt af van welke opvatting over een rechtvaardige verdeling van brede welvaart het Rijk wil volgen.

Streeft het Rijk naar het maximaliseren van brede welvaart, dan is de focus per definitie regio-overstijgend; het doel is immers het vergroten van het geheel aan brede welvaart op nationaal niveau. Toch is het wel mogelijk om bij dit streven ruimte te bieden aan een regiospecifieke invulling van brede welvaart. Als het Rijk ervoor kiest om dat doel te realiseren door de brede welvaart in elke regio afzonderlijk zoveel mogelijk te vergroten, kan per regio een andere invulling worden gegeven aan wat van belang wordt geacht bij brede welvaart. Zolang het Rijk ervoor zorgt dat meer brede welvaart in de ene regio niet leidt tot minder brede welvaart in een andere regio, stijgt bij zo'n aanpak ook de brede welvaart op nationaal niveau.

Ook bij het streven naar het verminderen van verschillen in brede welvaart tussen regio's ('meer gelijk'), ligt de beleidsfocus per definitie op het nationale niveau. Verschillen tussen regio's kunnen immers alleen worden vastgesteld als de regio's tegen dezelfde maatlat worden gelegd. Als de focus ligt op afzonderlijke aspecten van brede welvaart, dan is een nationale invulling van wat nodig wordt geacht noodzakelijk bij dit streven. Maar het Rijk kan zich ook richten op het verminderen van regionale verschillen in het geheel aan brede welvaart. In dat geval is het wel mogelijk om per regio een andere invulling te geven aan wat van belang wordt geacht voor brede welvaart.

Bij 'voldoende' brede welvaart in elke regio, kan het Rijk zowel voor elke regio naar hetzelfde streven als dit laten variëren tussen regio's. Zelfs een mix is mogelijk, omdat bij dit streven de minimumwaarde voor elk van de geprioriteerde aspecten afzonderlijk wordt bepaald. Het Rijk kan dus per aspect bepalen of voor iedereen in heel Nederland dezelfde minimumnorm wordt gehanteerd of dat de gewenste minimumwaarde regionaal mag variëren. Het kan per aspect variëren of het acceptabel wordt geacht dat de norm regionaal verschilt. Zo zal er niet snel gekozen worden voor een regiospecifieke norm voor levensverwachting, maar worden verschillen in de bereikbaarheid van bijvoorbeeld theaters mogelijk wel geaccepteerd.

Voor het realiseren van de gewenste situatie – dus bij de beleidsaanpak – is het wel verstandig als het Rijk rekening houdt met verschillen in regionale omstandigheden, zelfs als het Rijk een nationale invulling van brede welvaart hanteert. In tekstkader 4.2 lichten we nader toe waarom dat zo is.

4.2 Regiospecifieke aanpak altijd verstandig

Een goed beeld van de regionale omstandigheden is van belang voor een effectief en efficiënt beleid gericht op het behoud of bevorderen van brede welvaart. Hoe het gaat met mensen hangt immers niet alleen af van individuele kenmerken, maar ook van de omstandigheden in de regio waar mensen wonen. Het dagelijks leven van mensen – dat wel zeggen waar iemand woont, werkt en het grootste deel van de vrije tijd doorbrengt – speelt zich af op regionaal niveau en niet in heel Nederland (zie Raspe et al. 2019; Evenhuis et al. 2020). Omdat de omstandigheden niet in elke regio hetzelfde zijn, kan hoe het gaat met inwoners op de verschillende aspecten van brede welvaart ook regionaal uiteenlopen (Horlings & Smits 2019). Via regiospecifiek beleid kan beter worden ingespeeld op die omstandigheden en verschillen. Bovendien kan dit ook bijdragen aan het draagvlak voor beleid. Als beleidskeuzes beter aansluiten bij het schaalniveau waarop kwesties spelen, kunnen inwoners zich meestal beter vinden in de keuzes die worden gemaakt (Pike et al. 2017). Wat dat schaalniveau is, kan wel per opgave verschillen; de processen die de opgave veroorzaken kunnen immers op verschillende niveaus spelen (Evenhuis et al. 2020). Hierdoor is bij sommige aspecten van brede welvaart een wijkgerichte aanpak nodig (bijvoorbeeld overlast door hangjongeren), voor andere zaken een regionale aanpak (bijvoorbeeld congestie, beperkt aanbod van culturele voorzieningen of mogelijkheden voor volgen hoger onderwijs) en bij weer andere zaken een internationale aanpak (zoals bij het beperken van klimaatverandering). Omdat het ruimtelijke schaalniveau vaak de grenzen van gemeenten, provincies of landen overstijgt, is in veel gevallen bij de aanpak een alliantie tussen verschillende overheden nodig.

4.3 Samengevat

Als we de drie opvattingen over de gewenste verdeling uit hoofdstuk 3 toepassen op brede welvaart, wordt duidelijk dat niet alles mogelijk is. De drie opvattingen verschillen in of de focus van beleid dan ligt op het geheel of op afzonderlijke aspecten van brede welvaart. Bij ‘voldoende’ ligt de focus altijd op de afzonderlijke aspecten en bij ‘maximaliseren’ juist op het geheel aan brede welvaart. Als het Rijk de verschillen tussen regio’s wil verminderen, kan beleid zich zowel richten op afzonderlijke aspecten als het geheel aan regionale brede welvaart. Een focus op het geheel aan brede welvaart, vraagt wel om duidelijkheid over wat ten koste van wat mag gaan en hoeveel; anders is het de vraag hoe alle zaken tegen elkaar af te wegen om een beeld te krijgen van de gevolgen van beleid voor het geheel. Bij elk van de drie opvattingen over een rechtvaardige verdeling van welvaart, is het mogelijk om wat van belang of nodig wordt geacht bij brede welvaart in elke regio anders in te vullen. Wel is het uiteindelijke doel bij ‘maximaliseren’ en ‘meer gelijk’ altijd nationaal georiënteerd. Het is bij die opvattingen dus noodzakelijk dat de brede welvaart regio-overstijgend kan worden vergeleken. Bij de ambitie ‘voldoende’ kan wat wordt nagestreefd bij brede welvaart zowel nationaal als regionaal worden ingevuld, en is zelfs een mix mogelijk.

5 Wie is aan zet?

Beleid gericht op brede welvaart in elke regio is altijd intersectoraal en in veel gevallen ook interbestuurlijk. In paragraaf 5.1 lichten we toe waarom het van belang is dat bij de vormgeving van beleid gericht op brede welvaart beleidsmakers en bestuurders uit alle beleidssectoren betrokken zijn. Daarnaast zal naast inzet van het Rijk ook vaak inzet van decentrale overheden nodig zijn. Wel

hangt welke bestuurslaag in welke fase van beleid betrokken is af van of het Rijk kiest voor een nationale of regio-specifiek invulling van brede welvaart (zie paragraaf 5.2).

5.1 Overeenstemming tussen beleidssectoren

Brede welvaart is in feite een raamwerk of denkkader voor beleid waarin aandacht is voor alle aspecten die een rol spelen bij het welzijn van mensen, zowel in het ‘hier en nu’ als ‘elders’ en ‘later’. Het formuleren van beleid dat brede welvaart wil behouden of bevorderen, gaat in wezen om het maken van afwegingen binnen dit raamwerk (Evenhuis et al. 2020). Het gaat per definitie om integrale afwegingen, omdat brede welvaart meerdere aspecten omvat die soms onderling strijdig zijn (zie paragraaf 3.4).

Zo’n integrale afweging kan alleen zorgvuldig worden gemaakt als de betrokken beleidsmakers en bestuurders gezamenlijk alle aspecten van brede welvaart afdekken. De bestuurders moeten samen tot overeenstemming komen over wat zij van publiek belang achten voor het welzijn van de inwoners in elke regio van Nederland. Als sommige van die zaken onderling strijdig zijn, is consensus nodig over wat en wie dan prioriteit krijgt en in welke mate dit ten koste mag gaan van andere aspecten, dimensies en groepen inwoners.

Zoals we in hoofdstuk 3 hebben laten zien, is het gedeelde beeld van bestuurders over wat gewenst is voor elke regio medebepalend voor of en waar er sprake is van een opgave voor het Rijk. Wie aan tafel zit bij het komen tot een streefbeeld, beïnvloedt dus waar oog voor is en daarmee welke opgaven wel maar ook welke niet worden gezien (Weterings, Van der Staak & Buitelaar 2022). Voor een zorgvuldige afweging waarin daadwerkelijk oog is alle aspecten die een rol spelen bij brede welvaart, is het daarom zaak te zorgen dat bij deze keuzes bestuurders vanuit alle beleidssectoren zijn betrokken.

5.2 Interbestuurlijke samenwerking

Om de rolverdeling tussen het Rijk en decentrale overheden weer te geven, worden in de Nederlandse beleidspraktijk doorgaans drie typen verantwoordelijkheden onderscheiden: beleidsvorming, bevoegdheden en taken, en financiën (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 De rolverdeling tussen bestuurslagen

Rol	Omschrijving
Beleidsvorming	Welke overheid formuleert het beleid (o.a. ambitiebepaling) en stuurt het beleid aan?
Bevoegdheden & taken	Hoe zijn de formele bevoegdheden verdeeld en welke overheid stuurt de beleidsuitvoering aan?
Financiën	Welke overheid is verantwoordelijk voor het innen en verschaffen van de financiële middelen die nodig zijn om het beleid te realiseren?

Bron: Groenleer et al. 2018; Pike et al. 2017; Evenhuis et al. 2020

In theorie kan het Rijk alle taken en verantwoordelijkheden voor eigen rekening nemen of deze juist volledig uitbesteden aan decentrale overheden. Echter, gegeven de Nederlandse beleidspraktijk en het belang van oog voor ‘elders’ bij brede welvaart is er bijna altijd een rol weggelegd voor zowel het Rijk als decentrale overheden, zo lichten we hieronder toe. Wel is het aan het Rijk om te

bepalen hoe groot de rol van decentrale overheden is bij zowel de beleidsvorming als -uitvoering, en welke financiële middelen daar tegenover staan. We beschrijven de verschillende opties voor interbestuurlijke samenwerking en wat dit betekent voor de rol van de verschillende bestuurslagen.

Rolverdeling als het Rijk het voortouw neemt

De eerste optie is dat het Rijk het voortouw neemt. In dat geval is de betrokkenheid van decentrale overheden bij de beleidsvormgeving afhankelijk van of het Rijk kiest voor een nationale of een regio-specifieke invulling van brede welvaart (zie paragraaf 4.2). Bij een nationale invulling is het aan bestuurders van het Rijk om voor heel Nederland te bepalen welke aspecten van brede welvaart belangrijk worden gevonden, ten koste waarvan dat mag gaan, én in welke mate regionale verschillen acceptabel zijn. Er wordt dan geen rekening gehouden met regionaal verschillende wensen en behoeften.

Kiest het Rijk voor een regio-specifieke invulling van brede welvaart, dan kan het besluiten deze vorm te geven zonder decentrale overheden te betrekken. Maar zo'n regio-specifieke invulling vraagt wel om een goed beeld van de specifieke voorkeuren en behoeften in elke regio. Decentrale overheden weten doorgaans beter dan het Rijk wat er in hun regio speelt en wat hun inwoners belangrijk vinden (Evenhuis et al. 2020; Weterings et al. 2021). Daarom is het verstandig om decentrale overheden wel bij de beleidsvorming te betrekken, als het Rijk kiest voor een regio-specifieke invulling van brede welvaart.

Gegeven de bestaande verdeling van bevoegdheden en financiële verhoudingen in Nederland is bij de beleidsuitvoering bijna altijd betrokkenheid nodig van decentrale overheden, ongeacht of het Rijk kiest voor een nationale of regio-specifieke invulling van brede welvaart. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat waarbinnen beleidsdossiers zijn verdeeld tussen het Rijk en decentrale overheden. Als de door het Rijk vastgestelde opgave vraagt om inzet op beleidsdossiers die zijn belegd bij decentrale overheden, is het Rijk voor de aanpak daarvan afhankelijk van de inzet van decentrale overheden. Dit gebeurt ook in de huidige beleidspraktijk. Zo staan gemeenten aan de lat om samen met lokale betrokkenen een woonvisie op te stellen, waarin strategische keuzes worden gemaakt over bijvoorbeeld het aantal en de locatie van sociale huurwoningen of levensloopbestendige appartementen.

Rol van het Rijk bij gedecentraliseerd beleid

Als het Rijk kiest voor een regio-specifieke invulling van brede welvaart, kan het ook besluiten de beleidsvormgeving en -uitvoering volledig over te laten aan decentrale overheden. Decentrale overheden bepalen dan welke aspecten van brede welvaart zij vooral van belang achten voor de inwoners van hun regio en, indien nodig, hoe die aspecten te verbeteren, en nemen ook de uitvoering daarvan op zich. Om dit te financieren kunnen decentrale overheden zelf belasting innen of gebruik maken van rijksfinanciën (denk daarbij aan het provincie- of gemeentefonds, maar ook aan de zogenoemde 'decentralisatie-uitkering').

De keuze om beleid te decentraliseren kan wel leiden tot toenemende regionale verschillen in sommige aspecten van brede welvaart. Zo zijn in het sociale domein sinds januari 2015 gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdzorg, werk en inkomen en zorg voor langdurig zieken en ouderen die thuis blijven wonen. Dit betekent wel dat bijvoorbeeld op welke voorzieningen ouderen die thuis blijven wonen aanspraak kunnen maken en onder welke voorwaarden die geleverd worden, per gemeente verschilt.

Ook bestaat bij regiospecifiek beleid de kans dat het bevorderen van de brede welvaart in de ene regio negatieve gevolgen heeft voor de brede welvaart van inwoners in andere regio's. Zo kan het tegengaan van drugscriminaliteit in Noord-Brabant leiden tot een verschuiving van deze criminele activiteiten naar andere regio's, of het aantrekken van technisch talent vanuit Twente ten koste gaan van het aanbod in andere regio's, zeker aangezien er een nationaal tekort aan technici is. Eén van de kenmerken van brede welvaart is dat er oog is voor zulke negatieve samenhangen tussen de welvaart 'hier' en 'elders' (Stiglitz et al. 2009).

Als het Rijk een toename van regionale verschillen in (aspecten van) brede welvaart of negatieve interregionale effecten ongewenst vindt, is er coördinatie tussen de decentrale overheden nodig. Omdat het gaat om bovenregionale afstemming is dat een rol voor het Rijk (Weterings, Van der Staak & Buitelaar 2022).

Kortom, hoe groot en wat de rol van decentrale overheden is bij de beleidsvorming en -uitvoering hangt ten eerste af van of het Rijk kiest voor een nationale of een regiospecifieke invulling van brede welvaart. Bij een regiospecifieke invulling kan het Rijk ervoor kiezen om beleid volledig te decentraliseren. Maar ook dan is het aan het Rijk om beleid in de verschillende regio's te coördineren en zo een ongewenste toename van regionale verschillen in brede welvaart of negatieve interregionale effecten te voorkomen.

Referenties

- Bastiaanssen, J. & M. Breedijk (2022), *Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bastiaanssen, J. & M. Breedijk (2024), *Voor wie is het ov? Veranderingen in de openbaarvervoerbereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland tussen 2012 en 2022*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Berg, C. van den & A. Kok (2021), *Regionaal maatschappelijk onbehagen: naar een rechtsstatelijk antwoord op perifere ressentiment*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Buitelaar, E. (2020), *Maximaal, gelijk, voldoende, vrij: vier perspectieven op de rechtvaardige stad*. Haarlem: TrancityxValiz.
- Buitelaar, E., A. Weterings & R. Ponds (2018), *Cities, economic inequality and justice: reflections and alternative perspectives*, London: Routledge.
- CPB, PBL & SCP (2022), *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek: voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau.
- De Groot, H., Veldboer, L. & M. Steijn (2023), Elke regio knelt anders. Essay voor Platform 31. <https://www.platform31.nl/artikelen/elke-regio-knelt-anders/>.
- De Voogd, J. & R. Cuperus (2021), *Atlas van afgehaakt Nederland: over buitenstaanders en gevestigden*, Geradpleegd via <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/%20rapporten/2021/12/17/atlas-van-afgehaakt-nederland>.
- Diemer, A., Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., and Storper, M. (2022), The regional development trap in Europe, *Economic Geography* 98(5), pp. 487-509. doi: 10.1080/00130095.2022.2080655.
- Dijkstra, L., H. Poelman, & A. Rodríguez-Pose (2020), The geography of EU discontent, *Regional Studies* 54, pp. 737-753. doi: 10.1080/00343404.2019.1654603.
- Evenhuis, E., A. Weterings & M. Thissen (2020), *Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Fraser, N. (1996), *Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation*, Stanford: Stanford University.
- Geurkink, B. & E. Miltenburg (2023), *Somber over de samenleving? Een studie naar verschillen in maatschappelijk onbehagen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Glaeser, E. (2011), *Triumph of the City*, London: Macmillan.
- Groenleer, M., E. Stam, P. Tordoir, M. Verba, C. Broekman & R. Ponds (2018), *Differentiatie in regionale governance en de relatie met economische groei en ontwikkeling*. Tilburg: Tilburg University en Universiteit Utrecht.
- Horlings, E. & J-P Smits (2019), *Conceptueel kader voor een regionale monitor brede welvaart*, Den Haag: CBS Den Haag.
- Iammarino, S., A. Rodríguez-Pose, & M. Storper, M. (2018), Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications, *Journal of Economic Geography* 19(2), pp. 273-298. doi: 10.1093/jeg/lby021.
- Lucas, P.L., H. Wiltling & O.-J. van Gerwen (2019), *Van mondiale SDG-ambities naar nationale beleidsdoelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Maas, T. & P. Lucas (2023), *Brede Welvaart en de SDG's: Overeenkomsten, verschillen, en rollen voor beleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ministerie van BZK (2023), *Kabinetsreactie op het adviesrapport 'Elke regio telt!'* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Moretti, E. (2012), *The New Geography of Jobs*, Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- PBL (2016), *De verdeelde triomf: verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid - Ruimtelijke verkenningen 2016*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, SCP & CPB (2017), *Naar een Verkenning Brede Welvaart*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau.
- Pike, A., V. Béal, N. Cauchi-Duval, R. Franklin, N. Kinossian, T. Lang, T. Leibert, D. MacKinnon, M. Rousseau, J. Royer, L. Servillo, J. Tomaney & S. Velthuis (2023), Left behind places: a geographical etymology, *Regional Studies*. doi: 10.1080/00343404.2023.2167972.
- Pike, A., A. Rodríguez-Pose & J. Tomaney (2017), *Local and Regional Development, 2nd edition*, Routledge: Londen.
- Raspe, O., J. Content & M. Thissen (2019), *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, pp. 189–209. doi: 10.1093/cjres/rsx024
- Rli, ROB & RVS (2023), *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- Snellen, D. J. Bastiaanssen & M. 't Hoen (2021), *Brede welvaart en mobiliteit*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Stiglitz, J. E., A. Sen & J.-P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Parijs: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, in opdracht van de President van de Franse Republiek.
- Thissen, M. & J. Content (2022), *Brede welvaart in Nederlandse gemeenten; een verkennende studie naar regio-specifieke waardering van aspecten van brede welvaart*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Thissen, M., O. Ivanova, O. Raspe & A. Weterings (2019), *De economische samenhang tussen regio's in Nederland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- UNECE, Eurostat & OECD (2014), *Conference of European Statisticians Recommendations on Measuring Sustainable Development*, New York & Genève: UNECE. https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2013/CES_SD_web.pdf.
- Van der Staak, M., A. Weterings, L. Verwoerd & E. Kunseler (2022), *Ruimte geven aan een adaptief en lerend bredewelvaartsbeleid: leren over de inzet van het Rijk in de Regio Deals*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van Uffelen, N. (2022), Revisiting recognition in energy justice, *Energy Research & Social Science*. doi: 10.1016/j.erss.2022.102764.
- Vollebergh, H. (2022), Beleidsdebat brede welvaart prima theoretisch gefundeerd, *ESB*, 107 (4808), pp. 164- 167.
- WCED (1987), Our common future, geraadpleegd via: <http://www.dac.dk/en/dac-cities/sustainable-cities/historic-mi%20lestones/1987--brundtland-report-our-common-future/>.

- Weterings, A., E. Buitelaar, M. Thissen, K. Bakker & H. van Amsterdam (2024), *Waar zijn de banen in Nederland? Veranderingen 1996-2022*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Weterings, A., M. Thissen & E. Buitelaar (2021), *Zicht op het effect van de Regio Deals op de brede welvaart*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Weterings, A., M. van der Staak & E. Buitelaar (2022), *Deal or no deal: samenwerken tussen Rijk en regio bij het bevorderen van brede welvaart*, Essay voor de Dag van de Financiële Verhoudingen 2022 georganiseerd door de Raad voor Openbaar Bestuur, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- 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: inzichten uit het PBL-onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart', 2019-2022*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.