



Brede welvaart in beleid: van ambitie naar actie!

Een handreiking voor bestuur en beleid

Brede welvaart in beleid: van ambitie naar actie!

Een handreiking voor bestuur en beleid

Het begrip brede welvaart wordt steeds breder geaccepteerd als wenkend perspectief voor bestuur en beleid. Een groeiend aantal overheden en maatschappelijke organisaties wil meer werk maken van een duurzaam leefklimaat en een economie die goed is voor iedereen. Met aandacht voor de kwaliteit van leven van alle inwoners. Onderkend wordt dat vraagstukken op verschillende thema's en in verschillende gebieden in de samenleving samenhangen en dat het denken in termen van brede welvaart helpt bij het maken van de juiste keuzes. Voor nu en voor later.

Brede welvaart biedt allereerst een omvattend (holistisch) denkkader, waarbij naar kwaliteit van leven van mensen gekeken wordt in relatie tot de fysieke en sociale leefomgeving. Daarnaast en daarna biedt het de brede bril die nodig is om scherpe keuzes te maken, gericht op het vergroten van brede welvaart. Het zorgt ervoor dat we alle aspecten die het leven van waarde maken meewegen en keuzes maken, waarin aandacht is voor de balans tussen ecologische, economische en sociale waarden.¹

Maar hoe waardevol ook: brede welvaart is geen makkelijk begrip. Naast dat er rekening gehouden moet worden met alle aspecten die het leven hier en nu van waarde maken, moeten ook de dimensies *elders* – zoals omliggende gemeenten, regio's en provincies – en *later* – toekomstige generaties – meegewogen worden in de (beleids)keuzes van nu. Welke eisen stelt deze ambitie aan ons openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat van een gemeente of provincie? Wat vraagt het van de wijze waarop er wordt samengewerkt tussen verschillende overheidslagen en met inwoners, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties? Zijn onze

¹ Voor meer informatie over het begrip brede welvaart en de praktische uitwerking ervan verwijzen we graag naar onze online magazines:

- <https://magazine.hetpon-telos.nl/pon-telos-magazine-nummer-22-januari-2022/brede-welvaart-geeft-duurzaamheidsbeleid-een-impuls>
- <https://magazine.hetpon-telos.nl/19-juli-2023-het-pon-telos-magazine-bredewelvaart/>

systemen daar eigenlijk op ingericht? En hoe zet je mensen en ecologische waarden centraler in bestuur en beleid?

Brede welvaart is het Nederlandse antwoord op de internationale discussie die voorbij het bruto binnenlands product (*'beyond GDP'*) probeert te denken en doen. Door steeds meer economen wordt het bbp als maatstaf voor onze welvaart te smal gevonden. Het bbp meet de financieel-economische waarde van alle in een land geproduceerde goederen en diensten, maar zegt niets over de kwaliteit van bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg. Of over de verschillen in inkomen en koopkracht. Ook de impact op het milieu wordt door het bbp buiten beschouwing gelaten. Vandaar dat er door nationale planbureaus en het CBS een bredere maatstaf – die van **brede welvaart** – is ontwikkeld, die deze zaken wel in beeld probeert te brengen. Zodat voortaan naast economische groei ook welzijn, duurzaamheid en ongelijkheid meetellen in bestuur en beleid.

Kortom, hoe komen we van een brede welvaartsambitie naar een brede welvaartspraktijk? Dat is de vraag die centraal staat in deze handreiking. Een eerste winstwaarschuwing: wat de moeite waard is, is zelden simpel te realiseren. Dat geldt hier ook. Er is geen set van gouden regels over hoe dat exact ingevuld moet worden. Werken vanuit het brede welvaartspectief vraagt om een open blik en om een (bestuurs)cultuur waarin men wil leren. Waarin experimenten een plek krijgen als begin van innovatie en mogelijke systematische veranderingen in beleid. Niet als een relatief toevallig interessant idee dat je in een pilot kunt 'parkeren'.²

In veel gevallen zijn kleinere of grotere systeemveranderingen nodig om te kunnen werken vanuit het brede welvaartspectief. Bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze waarop middelen (mensen, geld) verdeeld en ingezet worden. Dat kan alleen als bestuurders, volksvertegenwoordigers en organisaties open staan voor deze veranderingen. Als je er echt iets mee wilt, biedt brede welvaart veel kansen om inderdaad een aantal maatschappelijke opgaven in hun samenhang op te pakken. We hopen met deze handreiking dan ook concrete handvatten aan te dragen om brede welvaart in praktijk te brengen.

² Zie ook: <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/experimenteren-en-opschalen>

Vragen vooraf:

1. Wat is brede welvaart volgens ons?
 - a. Hoe verhoudt brede welvaart zich tot andere concepten die we gebruiken (zoals de Sustainable Development Goals (SDG's))?
 - b. Wat hebben we nodig om tot goede afwegingen en keuzes te komen?
2. Waarom willen we het concept van brede welvaart gebruiken?
3. Zijn we bereid anders te werken?
 - a. integraal
 - b. met aandacht voor wat mensen en organisaties bezig houdt
 - c. met oog voor nu, later en elders – bijvoorbeeld in de regio om ons heen.³
4. Zijn we bereid om onze middelen (mensen en budgetten) anders in te zetten, namelijk op basis van integrerende brede welvaartsvraagstukken in plaats van de 'geschotte' domeinen en bestaande regelingen?

Nb. Hierboven is beschreven wat belangrijke vragen zijn om vooraf te stellen. Ze zijn positief geformuleerd, maar het is goed om je te realiseren dat niet iedere ambtenaar, directeur of bestuurder er altijd direct belang bij heeft dat er op brede welvaart wordt gestuurd en bestuurd. Bijvoorbeeld omdat er soms lastige keuzes gemaakt moeten worden. Werken vanuit en aan brede welvaart vraagt bovendien vaak veel van organisaties. Het betekent in ieder geval verandering, en systemen en mensen hebben soms de neiging zich daar bewust of onbewust tegen te verzetten. Het kan helpen om voorafgaand een goede krachtenveldanalyse te maken met als centrale vraag: wat en wie gaat het helpen? Of niet?

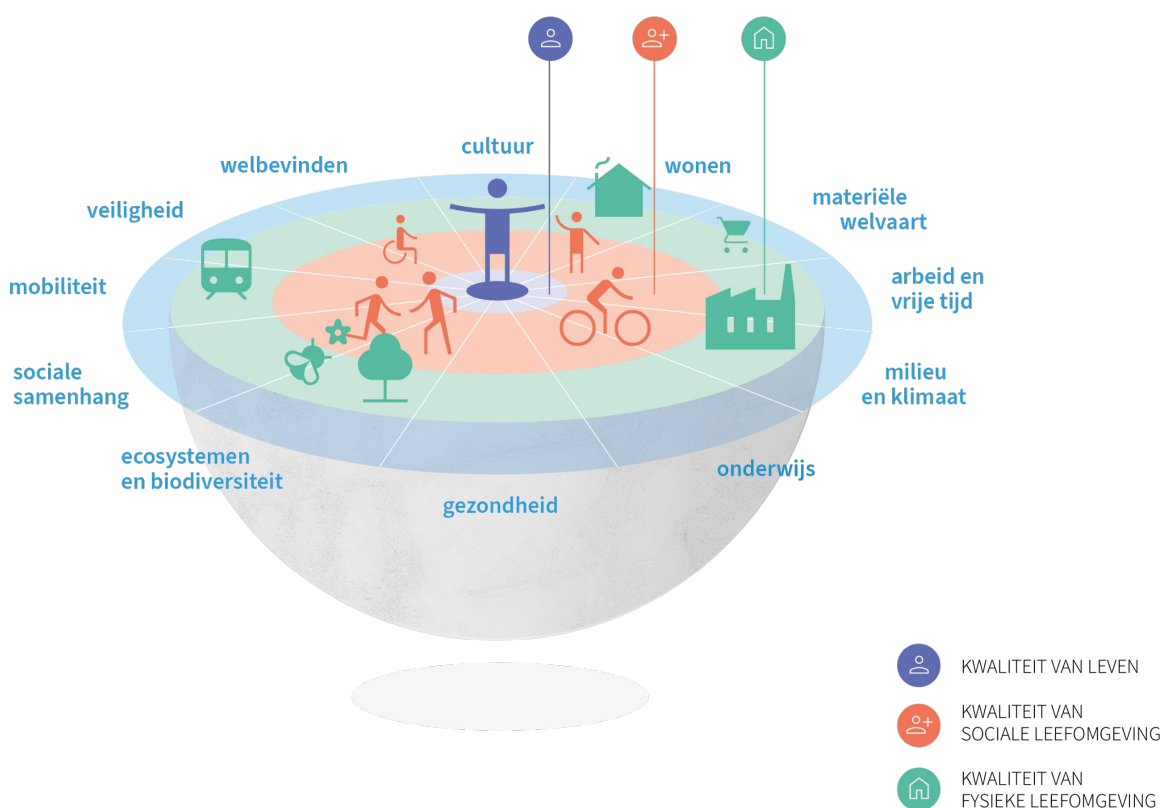
³ Zie ook: <https://www.pbl.nl/publicaties/keuzes-bij-het-bevorderen-van-de-brede-welvaart-in-de-regio>

Voordelen en voorwaarden

A. Integrerend werken

“Zal ik even met je meedenken?” Het is een gevleugelde uitspraak van wijlen oud-premier Ruud Lubbers – soms beluisterd als bemoeizucht, maar op het moment van meedenken toch ook vaak gewaardeerd. Het leidde immers tot nieuwe inzichten en oplossingen waar de betrokken ambtenaar of minister zelf niet op kwam. Het zijn eigenschappen die goed van pas komen bij het werken vanuit het brede welvaartsperspectief: ruimte om met elkaar mee te denken, om keuzes te durven maken en te delen, en de bereidheid om beleid anders in te richten en middelen anders te verdelen.

Brede welvaart gaat over alles wat mensen van waarde vinden. Conceptueel gezien bestaat het begrip uit verschillende thema's. Vanuit Het PON & Telos onderscheiden we er twaalf (zie *figuur 1*). In de praktijk zijn dit uiteraard geen opzichzelfstaande thema's, maar hangt alles met elkaar samen. Je kunt mensen namelijk niet opdelen in verschillende onderdelen. Als ze hun kwaliteit van leven lager waarderen, dan hangt dat bijvoorbeeld niet alleen samen met achterblijvend inkomen, maar ook



Figuur 1. Brede Welvaartsmodel Het PON & Telos (2023)

met een slecht ervaren eigen gezondheid en matige woonkwaliteit, bijvoorbeeld als gevolg van een slecht geïsoleerde woning.

Wat voor mensen geldt, geldt ook voor regio's. Als in een regio bijvoorbeeld een grote toename van economische activiteit is, met bijbehorende werkgelegenheid, kan dat leiden tot meer arbeidsmigratie, verdere druk op de woningmarkt, een toenemend aantal (anderstalige) leerlingen op scholen, druk op het landschap, een mogelijke impuls voor verenigingen, etc. Werken vanuit het brede welvaarts perspectief betekent dat het samenspel van dergelijke thema's in samenhang wordt gezien. In een brede welvaarts perspectief is het stimuleren van bedrijvigheid bovendien niet het doel van beleid, maar een middel om de kwaliteit van leven van mensen te vergroten. In keuzes over die kwaliteit van leven moeten de afwegingen van mogelijke afruilen meegewogen worden en expliciet en transparant gemaakt worden.

Brede welvaart kent drie dimensies: **hier en nu**, **elders** en **later**. Met die dimensies hangen verschillende vraagstukken samen.

In het **hier en nu** gaat het vaak om verdelingsvraagstukken. Is de brede welvaart ook echt breed gedeeld? Met andere woorden: loopt de brede welvaart tussen groepen in de samenleving niet te ver uiteen? Kan iedereen meedoen?

Bij de dimensies **elders** en **later** gaat het veelal om afwentelingsvraagstukken. Belasten we met onze brede welvaartsontwikkeling hier niet te veel de ontwikkeling elders? Denk bijvoorbeeld aan het beslag dat we op milieu en grondstoffen in andere landen leggen om ons breed welvaartsniveau hier te kunnen blijven realiseren. En zijn we solidair met de generaties die na ons komen? Hebben zij straks dezelfde mogelijkheden om in hun brede welvaartsbehoefte te voorzien als wij?

Bij het nadenken over brede welvaart is het verder belangrijk oog te hebben voor **synergiën** en **afruilen**. Voortgang op een doel kan zorgen voor voortgang op een ander doel. Dat noemen we een **synergie**. Voortgang op een doel kan ook zorgen voor achteruitgang op andere doelen. Dat noemen we een **afruil**.

In veel gemeenten en provincies wordt daarom met integrale programma's gewerkt waarbij verbindingen worden gelegd tussen domeinen en portefeuilles. Tegelijkertijd zijn systemen daar vaak (nog) niet op ingericht. Die zijn vaak nog

sector- of themagewijs georganiseerd, met mensen die zich thuis voelen in en expertise hebben op (uitsluitend) hun eigen domein. Met daarbij een planning- en controlecyclus (P&C-cyclus) die veelal langs portefeuilles is georganiseerd. Integrerend werken kan echter alleen als er aan het eind niet wordt afgerekend op resultaten op de losse portefeuilles. Portefeuilledenken botst met brede welvaart.

Wat helpt is:

- Een gezamenlijk beeld hebben van een gewenste toekomst – een gedeelde ambitie.
- Het meenemen van de volksvertegenwoordiging in dit gemeenschappelijke verhaal.
- Zicht hebben op ‘afruilen’ en mogelijke synergiën bij het vormgeven en uitvoeren van beleid. Wat is bijvoorbeeld het effect van een stop op nieuwbouwwoningen vanwege verwachte vergrijzing op de aanwezigheid van jonge gezinnen en de burenhulp die ouderen in een dorp nodig hebben?⁴
- Systemen die ondersteunen: minder financiële schotten tussen beleidsterreinen; een meerjarig perspectief op brede welvaart; systematisch inzicht in hoe brede welvaart zich ontwikkelt, inclusief perspectief daarop van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

Het zicht (en toezicht) op uitruilen en synergiën is ook belangrijk in het kader van verantwoording van middelen en om te kunnen leren: wat werkt wel en niet bij het bevorderen van brede welvaart voor zowel (groepen) mensen als gebieden?

Vragen:

1. Hoe staat het met onze brede welvaart en hebben we een gezamenlijk beeld van specifieke brede welvaartsopgaven in de gemeente/provincie en van de samenhang daartussen?
2. Wie deelt dit beeld? Bestuurders, volksvertegenwoordigers, inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties?
3. Durven en kunnen we over domeinen en portefeuilles heen kijken?
4. Hebben we oog voor afruilen en synergiën?
5. Bevorderen onze systemen (kennis, financiën, ICT, HR, etc.) het werken vanuit het brede welvaartsperspectief?

⁴ Zie ook bijv. p. 44 van het rapport ‘Elke regio telt!’:
<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2023/03/27/elke-regio-telt-een-nieuwe-aanpak-van-verschillen-tussen-regios>

B. Mens in beeld

In het brede welvaartsdenken staat de kwaliteit van leven van mensen centraal. Ontwikkeling van brede welvaart gaat over de ontwikkeling van wat mensen van belang vinden. Dat kan niet zonder hen te betrekken. En het kan ook niet zonder oog te hebben voor verschillen in brede welvaart in de samenleving.

Dat de brede welvaart ongelijk verdeeld is, blijkt onder meer uit ons onderzoek naar ervaren brede welvaart in Noord-Brabant⁵. Daarin tonen we aan dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen (groepen) mensen in de mate waarin zij brede welvaart ervaren. Zo ervaren ouderen over het algemeen meer brede welvaart.

De grootste verschillen in de ervaren brede welvaart zijn echter te zien tussen mensen die wel/niet regie kunnen voeren op hun eigen leven (redzaamheid) en tussen mensen die zich wel/niet verbonden voelen met de eigen buurt. Een hogere redzaamheid en buurtverbondenheid dragen sterk bij aan de ervaren brede welvaart. Duidelijk is verder dat tevredenheid met de eigen gezondheid, in het bijzonder de psychische gezondheid, de belangrijkste bouwsteen vormt van de tevredenheid met het eigen leven.

Wat geldt voor mensen, geldt ook voor gebieden, zo leert ons de ‘Friese paradox’: het gegeven dat de provincie Friesland een lager gezamenlijk inkomen en bruto binnenlands product (bbp) heeft, maar dat de mensen er zelf gelukkiger en gezonder zijn dan in de rest van ons land.⁶ Op het gebied van welzijn, gezondheid en wonen scoren de Friese regio’s relatief goed. Eerste verklaringen voor dit opvallende fenomeen wijzen onder meer in de richting van specifieke gebiedskwaliteiten, die te maken hebben met rust en ruimte, taal en cultuur en een sterke sociale samenhang.⁷ Een hogere waardering van deze bijzondere regionale kwaliteiten compenseert (deels) een aantal zaken die de sociaaleconomische status bepalen, zoals inkomen en opleiding. De plek waar je woont (en werkt), is dus mede van invloed op je brede welvaart. Niet voor niets bezien we bij Het PON & Telos de kwaliteit van leven in samenhang met de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving.

⁵ Het onderzoeksrapport is te vinden op onze website: <https://hetpon-telos.nl/portfolio/ervaren-brede-welvaart-in-brabant/>

⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/31/groot-rijnmond-relatief-rijk-fryslan-hogere-brede-welvaart>

⁷ <https://www.planbureau Fryslan.nl/publicaties/de-friese-paradox-eerste-verklaringen/#:~:text=Fryslân%20scoort%20consequent%20laag%20als,en%20het%20doen%20van%20vrijwilligerswerk.>

Werken aan brede welvaart vraagt om inzicht in het welzijn van verschillende (groepen) inwoners op verschillende plekken in de samenleving en een antwoord op de vraag wie of wat moet profiteren van het beleid.⁸ In de beleidscyclus zijn er diverse momenten denkbaar waar aandacht voor het menselijk perspectief essentieel is. Bijvoorbeeld bij het in kaart brengen van vraagstukken, bij het maken van beleid⁹ en bij het nagaan van de impact van het beleid op mensen. Data kan op veel verschillende manieren opgehaald worden; van vragenlijstonderzoek tot dialoogtafels. De kern is dat mensen zelf betrokken zijn. Om de dialoog over realistische mensbeelden bij beleid te faciliteren, hebben we op basis van ons onderzoek naar ervaren brede welvaart in Noord-Brabant een typologie gemaakt die weergeeft hoe mensen in de basis omgaan met veranderingen.¹⁰ Alle vier de typen zijn in gelijke mate aanwezig in de samenleving en vragen om een verschillende benadering (*zie figuur 2*).

⁸ <https://www.pbl.nl/publicaties/keuzes-bij-het-bevorderen-van-de-brede-welvaart-in-de-regio>

⁹ Zie ook: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/10/20/mensbeelden-bij-beleid>

¹⁰ In ons onderzoek bleken inwoners nagenoeg evenredig verdeeld over de vier typen. Ook zijn kenmerken als inkomen, leeftijd, woonplaats, geslacht, opleidingsniveau vrij gelijkmatig verdeeld over de typen. <https://hetpon-telos.nl/portfolio/typologie-omgaan-met-verandering/>



Figuur 2. Veranderingstypologie

Vragen:

1. Weten we voldoende wat (groepen) mensen bezighoudt?
2. Hanteren we realistische mensbeelden in ons beleid?
3. Hoe nemen we mensen mee in verandering? En houden we daarbij rekening met verschillen tussen mensen, bijvoorbeeld ten aanzien van veranderingsbereidheid en redzaamheid?
4. Wie is wanneer en op welke wijze betrokken in de verschillende fasen van de beleidscyclus (participatie)?
5. Wat is de impact van beleid op diverse groepen mensen? Wie moet profiteren van beleid? Welke nadelige effecten accepteer je?

C. Keuzes maken

Brede welvaart kan als afwegingskader dienen om alle aspecten die van belang zijn voor het welzijn van mensen en de planeet mee te wegen en in samenhang te bekijken. Dit vraagt om het maken van afwegingen en keuzes over waar de prioriteiten liggen. Een groot risico van brede welvaart is dat het slechts een positief etiket is om te blijven doen wat je toch al deed. In het slechtste geval verwordt het tot een ‘duizenddingendoekje’, waar alles onder te scharen valt. Brede welvaart gaat echter over breed kijken en vervolgens scherpe keuzes en specifiek beleid maken. Het zijn politieke keuzes over welke aspecten van brede welvaart prioriteit hebben, en waarom. En, welke afwegen richting andere brede welvaartsdimensies (hier en nu, elders en later) aanvaardbaar zijn.

Wat is dan een goede keuze? Dat is niet helemaal een vrije vraag. Zo zijn sommige keuzes voor specifieke brede welvaartthema's gebonden aan (internationale) afspraken en wet- en regelgeving. Bovendien vindt normering plaats via de laatste wetenschappelijke inzichten. Zo weten we dat het stikstofoverschot in natuur en milieu vraagt om reductie van mestoverschotten, en dat kunnen we meten en normeren. Daarnaast zijn er normen die tot stand komen in het politieke en maatschappelijke debat over brede welvaart, waarbij het goed is om bij de afweging van belangen rekening te houden met bijvoorbeeld rechtvaardigheidsprincipes:

- Het (h)erkennen van verschillen in behoeften en wensen van verschillende groepen mensen.
- Zorgen dat die goed gewogen worden en dat mensen hierop invloed kunnen uitoefenen (procedurele rechtvaardigheid).
- Een eerlijke verdeling van lusten en lasten (distributieve rechtvaardigheid).

Het zijn afwegingen die gelden vanuit het oogpunt van mensen maar net zo vanuit het oogpunt van ecologie en economische waarden.¹¹

Naast inhoud is ook een zorgvuldig proces van belang. Keuzes komen tot stand in een open politieke arena: het netwerk van overheden, maatschappelijke organisaties, ondernemers en inwoners. Overheden hebben daarin een eigen specifieke verantwoordelijkheid: in veel gevallen hebben ze een beslissende stem en zijn in ieder geval leidend in de wijze waarop keuzes gemaakt worden. Openheid en transparantie (inclusief responsiviteit) in (het waarom van) keuzes zijn

¹¹ Zie bijvoorbeeld ook het rapport van de WRR over rechtvaardigheid in klimaatbeleid (2023)
<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/02/16/rechtvaardigheid-in-klimatebeleid>

voorwaardelijk voor vertrouwen en draagvlak. Samen met een gevoel van rechtvaardigheid en de betrokkenheid bij keuzes, zijn het de pijlers van een betrouwbare overheid.¹²

Vragen:

1. Sturen we echt op brede welvaart of is het ‘slechts’ een nieuw etiket?
2. Hebben we scherp welke keuzes gemaakt kunnen (en moeten) worden, binnen wat (wettelijk) vastligt en met kennis van wetenschappelijke inzichten?
3. Houden we (voldoende) rekening met verschillen in behoeften en wensen? Worden mensen goed betrokken en worden lusten en lasten eerlijk verdeeld?

¹² Zie ook: <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2023-03/Naar-vertrouwen-in-een-betrouwbare-overheid.pdf>

Inzoomen op de beleidscyclus

Keuzes in brede welvaart krijgen hun weerslag in beleid, waarbij de beleidscyclus een permanent karakter kent. De evaluatie van het ene beleid is immers weer agendasettend voor het volgende beleid. Het cyclische proces schakelt continu tussen divergeren (breed en holistisch kijken) en convergeren (keuzes maken en zorgen voor hanteerbaarheid), naar weer divergeren (breed perspectief bij verantwoording), et cetera. Het is een proces van telkens in- en uitzoomen.

Bij voorkeur worden vanuit een lange termijnvisie en ambitie steeds opnieuw keuzes gemaakt. Daarbij kennen opgaven en oplossingen hun eigen dynamiek en termijnen. Sommige opgaven, denk aan de woningbouw, de energietransitie of de hervorming van het landbouwbeleid, vragen om een termijn van minimaal 10 tot 20 jaar. Andere opgaven kunnen binnen één of enkele jaren gerealiseerd worden, zoals de toekenning van een subsidie voor een culturele activiteit of sociaal ondernemerschap. Door de gezamenlijke ambitie te bepalen en per cyclusonderdeel termijnen te koppelen, wordt het gewenste beeld inzichtelijker. Daarbij is het belangrijkste moment altijd *vandaag*: wat doe je vandaag om de gewenste toekomst dichterbij te brengen? Lastig is en blijft dat de zittingsperiode van politiek en bestuur vaak korter is dan beleidsrealisatie en -evaluatie. Daar staat tegenover dat goed doordacht beleid ook na een zittingsperiode standhoudt.

In het vervolg van deze handreiking gaan we dieper in op het toepassen van het brede welvaartsperspectief. Aan de hand van de beleidscyclus (*zie figuur 3*) geven we per onderdeel een checklist. In het voorgaande hebben we drie randvoorwaarden benoemd om te werken vanuit het brede welvaartsperspectief: 1) integrerend werken, 2) mensperspectief en 3) keuzes maken. In wat volgt, duiden deze drie voorwaarden per onderdeel van de beleidscyclus. Daarnaast lichten we verschillende tools toe die ondersteunend kunnen zijn voor bestuurders en ambtenaren die werk willen maken van brede welvaart. Het werken vanuit het brede welvaartsperspectief kent daarbij twee belangrijke invalshoeken die belangrijk zijn om in keuzes mee te wegen:

1. **Brede welvaart als holistisch perspectief:** vanuit integraliteit kijken naar de samenhang tussen verschillende opgaven binnen de beleidscyclus.
2. **Brede welvaart als stip op de horizon:** keuzes en beleid maken om de gewenste lange termijnvisie te realiseren.



Figuur 3. Beleidscyclus in beeld (Het PON & Telos, 2023)

1.1 Agendering

Om zicht te krijgen op wat er allemaal speelt en welke keuzes er te maken zijn, is het nodig om een startbeeld te maken: waar staan we op het gebied van brede welvaart? Met de blik van brede welvaart kan er als het ware een foto gemaakt worden van dit moment. Dit geeft een eerste beeld van de kwaliteit van leven van inwoners in hun leefomgeving. Belangrijk hierbij is om aandacht te houden voor de verdeling van brede welvaart tussen verschillende groepen mensen en tussen gebieden. Het kan *overall* wel goed gaan, maar gaat het *overall* ook goed? De foto brengt aan het licht waar en op welke thema's het goed gaat, maar ook waar uitdagingen of kansen liggen. Belangrijk onderdeel is bovendien zicht te krijgen op wat mensen hiervan zelf vinden: hoe ervaren zij hun brede welvaart? De foto vormt het begin van prioritering en agendering voor de beleidscyclus. Het PON & Telos gebruikt voor deze foto het Regiokompas en onderzoek naar ervaren brede welvaart.

Tabel 1. Checklist – Agendering

 Integrerend	○ We hebben een goed beeld van brede welvaart in ons gebied en de belangrijkste opgaven. ○ We hebben aandacht voor de samenhang tussen beleidsopgaven en beleidsdomeinen (<i>zie figuur 1</i>).
 Mensperspectief	○ De groepen en gebieden waar het beleid over gaat zijn in beeld. ○ We hebben zicht op wat deze groepen bezig houdt.
 Keuzes maken	○ We bepalen welke foto we willen maken en wie daarbij te betrekken.

Instrumenten

- [Regiokompas](#)
- [Onderzoek naar ervaren brede welvaart](#)

1.2 Beleidsvoorbereiding

In de voorbereiding van beleid zijn een aantal stappen noodzakelijk. Wanneer de foto van brede welvaart is gemaakt, is het tijd om de diagnose te stellen. Wat gaat goed en wat minder? Een SWOT-analyse en een gedegen krachtenveldanalyse kunnen hierbij behulpzaam zijn. Hierin wordt het gehele netwerk van betrokken partijen en personen, hun invloed, hun belangen en de positie ten opzichte van elkaar in beeld gebracht.¹³ Duidelijk wordt waarover bewoners, maatschappelijke organisaties en marktpartijen zich zorgen maken en hoe zij de toekomst van hun gemeente, regio of provincie zien. Wat zou volgens deze partijen prioriteit moeten krijgen?

Beleidsvoorbereiding vraagt om de eerder genoemde brede blik op brede welvaart. Immers, acties en beleid op het ene thema hebben invloed op het andere. Daarom is het nodig om zicht te krijgen op afruilen (negatieve samenhang) en synergiën (positieve, versterkende samenhang). Dit gebeurt op verschillende niveaus: tussen brede welvaartsthema's, tussen groepen mensen, tussen verschillende plekken en tussen sociale, economische en ecologische aspecten. Met [sociaaleconomische impactanalyses](#) brengen we deze afruilen (theoretisch) in beeld via veranderpaden (theorie van verandering of ToC).

Als opgaven potentieel samenhangen (wat vaak het geval is), is het goed om dat vanaf het begin mee te nemen in de verdere voorbereiding. Ambtelijk, maar ook bestuurlijk. Zo is het verstandig om vroegtijdig duidelijkheid te krijgen over hoe verschillende financiële stromen lopen en wat de ruimte is om deze middelen in te zetten voor domeinoverstijgende beleidsopgaven. Een goed moment om de financiële afdeling mee te laten denken, maar ook de verschillende betrokken portefeuillehouders te betrekken. Er kan vaak meer als dit type vragen vanaf het begin wordt meegenomen.

¹³ Verder is het wellicht wenselijk om per beleidsopgave transparant te definiëren welk (rechtvaardigheids)principe leidend is in het opstellen van het betreffende beleid. De WRR (2023) heeft hier een behulpzame leidraad voor gemaakt. Zie: https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2023/02/16/rechtvaardigheid-in-klimatebeleid/Rechtvaardigheid+in+klimatebeleid_DT.pdf In een verkenning voor de [Regionale Energiestrategie Noord- en Midden Limburg](#) gaan we er dieper op in.

Tabel 2. Checklist – Beleidsvoorbereiding

 Integrerend	○ We hebben een (krachtenveld)analyse gemaakt en hebben daarmee zicht op alle relevante partijen en personen, inclusief hun belangen en onderlinge afhankelijkheden. ○ We hebben theoretisch zicht op de impact van keuzes voor brede welvaart, inclusief verschillende thema's, groepen mensen en plekken. ○ We weten wanneer keuzes mogelijk leiden tot synergie (positieve samenhang) en afruilen (negatieve samenhang). ○ De benodigde middelen zijn beschikbaar voor deze beleidsopgave.
 Mensperspectief	○ We hebben zicht op doelgroepen, wat hen bezighoudt en welke belangen zij hebben. ○ We wegen realistische mensbeelden mee in de beleidsvoorbereiding (<i>zie figuur 2</i>). ○ We betrekken doelgroepen bij de beleidsvoorbereiding.
 Keuzes maken	○ We hebben zicht op welke keuzes gemaakt kunnen (en moeten) worden. ○ We hebben een goed beeld van de impact die we willen realiseren (theorie van verandering) en passen daarop onze keuzes aan.

- Instrumenten
- [SEIA](#)
 - [Ervaren Brede Welvaart](#)
 - [WRR > Rapportage RES NML](#)
 - [ToC](#)

1.3 Beleidsvorming/beleidsbepaling

Na de foto en de diagnose, is het noodzakelijk om keuzes te maken. Brede welvaart gaat immers om onze behoeftebevrediging met schaarse middelen. Daarbij is in veel gevallen een meerjarenperspectief onontbeerlijk. Allereerst omdat keuzes impact hebben op het nu, maar vaak ook op mogelijkheden voor duurzame ontwikkeling op langere termijn. Verder hebben keuzes vaak gevolgen voor anderen, bijvoorbeeld voor aangrenzende gemeenten of regio's. Ook zal rekening moeten worden gehouden met wat al (soms voor jaren) vastligt in wet- en regelgeving. En zoals eerder aangegeven: verschillende opgaven (woningbouw, landbouwbeleid, etc.) vragen om termijnen van minimaal 10 – 20 jaar voordat resultaten van inspanningen zichtbaar worden.

Niet alles kan, en kiezen voor het één betekent vaak iets anders laten. Het is zaak om de koers te bepalen op basis van een duidelijke agenda. Een belangrijk hulpmiddel hierbij is doelstelling en normering: wat vinden we als organisatie het minimale én het wenselijke niveau van de verschillende brede welvaartthema's? Dit maakt inzichtelijk wanneer bijsturing noodzakelijk wordt of wanneer je als organisatie uiteindelijk tevreden bent met welke resultaten.

Het brede welvaartsperspectief vraagt daarnaast om ook zicht te houden voor eventuele afwentelingen naar andere regio's of naar latere generaties. Bij de vorming van het beleid is het van belang om hier expliciete afwegingen en keuzes op te maken.

Tabel 3. Checklist – Beleidsvorming/beleidsbepaling

 Integrerend	○ We hebben een meerjarenperspectief op brede welvaart en weten wat de opgaven zijn. ○ We hebben gedefinieerd hoe het betreffende beleid zich verhoudt tot de verschillende beleidsdomeinen binnen onze organisatie. ○ We hebben afgebakend waar verschillende partijen voor verantwoordelijk zijn (overheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties en inwoners).
 Mensperspectief	○ Mensen die (in)direct met beleid te maken hebben worden betrokken bij de bepaling van beleid (<i>procedurele rechtvaardigheid</i>). ○ We hebben zicht op hoe de lusten en lasten over verschillende groepen (en plekken) in de samenleving verdeeld zullen worden (<i>distributieve rechtvaardigheid</i>).
 Keuzes maken	○ We hebben normen gedefinieerd: de minimale en het wenselijke niveau/uitkomst van het beleid. ○ We hebben gedefinieerd welke afruilen tussen 'hier en nu' en 'later' en 'elders' aanvaardbaar zijn.
Instrumenten	• Brede welvaartsdialoog • Brede welvaartsscan

1.4 Beleidsuitvoering

Bij de beleidsuitvoering wordt de stap gezet van foto naar film. Plannen zijn gemaakt en worden in werking gezet. Professionals binnen en buiten de organisatie gaan aan de slag. In deze fase is het belangrijk goed zicht te houden op hoe processen lopen en of bijsturing nodig is. Hiervoor kunnen meer planmatige aanpakken (plan-do-check-act) tot en met ‘lerend evalueren’ worden ingezet. Deze laatste methode past bij de complexiteit en veranderlijkheid van het koersen op brede welvaart. Bij lerend evalueren (‘ex durante’ evaluatie) staat het leren centraal. Vanaf het begin van de uitvoering worden lessen getrokken in gesprek met alle betrokkenen om beleid tijdig bij te sturen.¹⁴ Als aan het begin van het traject een zogenaamde theorie van verandering is opgesteld kan ook een meetplan gemaakt worden waarin staat wie wat bijhoudt en wanneer wat geanalyseerd dient te worden. Vooraf bepalen wat de verwachte impact is, geeft houvast tijdens het proces van uitvoering. Overigens vraagt lerend evalueren om een lerende (bestuurs)cultuur, waarbij evalueren om te leren centraal staat (in plaats van evalueren om af te rekenen).

Tabel 4. Checklist – Beleidsuitvoering

 Integrerend	○ Er ligt een duidelijk plan voor de uitvoering van beleid, inclusief mogelijkheden om bij te sturen. ○ We monitoren wat de impact van het beleid is, rekening houdend met de verschillende (betrokken) beleidsdomeinen.
 Mensperspectief	○ We hebben een plan gemaakt voor hoe we mensen meenemen in de verandering en de evaluatie daarvan, rekening houdend met verschillen tussen mensen.
 Keuzes maken	○ We kiezen een strategie voor uitvoering en de ruimte voor leren en bijsturen. ○ We monitoren of de beleidsopgave binnen de gestelde normen blijft en hebben afgestemd wanneer bijsturing gewenst is, en door wie.
Instrumenten	• Regiokompas (meerjarig) • ToC • Typologie voor verandering (zie figuur 2)

¹⁴ Een interessant voorbeeld is o.a. de lerende evaluatie van het Natuurpact door het PBL:
https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/de_waarde_van_lerend_evalueren.pdf

1.5 Beleidsevaluatie

Naast en na het volgen van de verschillende onderdelen van beleid, is het belangrijk op langere termijn te kijken of de gewenste resultaten gehaald worden: is er daadwerkelijk sprake van meer brede welvaart, en zo ja, waar en voor wie? Het is een vraag naar de impact van het beleid. Door (langjarig) te monitoren hoe het gaat met de brede welvaart en dit te koppelen aan de inzet op beleidsthema's, kan worden gekeken of het betreffende beleid de gewenste brede welvaartseffecten heeft. Ontwikkelen de brede welvaartsthema's zich in positieve of in negatieve zin? En, blijven we boven onze minimale normen of gaan we zelfs richting het wenselijke niveau? Door systematisch te monitoren, wordt in beeld gebracht of de organisatie op koers ligt. De uitkomsten zijn bron voor de (door)ontwikkeling van beleid, waarmee de cirkel rond is, of beter gezegd: opnieuw begint.

Tabel 5. Checklist – Beleidsevaluatie

 Integrerend	○ We verantwoorden en beoordelen het beleid in zijn integraliteit, rekening houdend met de verschillende betrokken beleidsdomeinen. ○ We hebben zicht op de lerende en adaptieve evaluatiepunten rondom integraal werken.
 Mensperspectief	○ We brengen in beeld hoe de lusten en de lasten zijn verdeeld over de beoogde doelgroepen (en gebieden) van het beleid. ○ We brengen in beeld wat de impact van het gevoerde beleid is (geweest) op verschillende groepen (en verschillende plekken) in de samenleving.
 Keuzes maken	○ We definiëren welke aandachtspunten of evaluaties meegewogen worden voor nieuw beleid. ○ We definiëren hoe het beleid heeft uitgepakt voor de lange termijnvisie van de organisatie.
Instrumenten	• ToC (impact concreet beleid) • Impactmonitoring¹⁵ • Regiokompas (langjarige impact op gebieden en mensen) • Brede welvaart dialoog (evalueren)

¹⁵ Zie ook: <https://hetpon-telos.nl/content/uploads/2023/07/Het-PON-Telos-4-leerpunten-bij-monitoren-impact-brede-welvaart.pdf>

—

Deze handreiking geeft praktische vragen, checklists en tools om aan de slag te gaan met het brede welvaartsperspectief binnen verschillende (overheids)organisaties. De randvoorwaarden van integrerend werken, het mensperspectief daadwerkelijk meewegen én het maken van keuzes vragen om systemische veranderingen binnen organisaties. Brede welvaart biedt een holistisch perspectief om daadwerkelijk grip te krijgen op de complexiteit aan vraagstukken in onze samenleving én biedt een kader om gezamenlijk een gewenst toekomstbeeld af te stemmen. Als je dat met elkaar voor elkaar krijgt, biedt brede welvaart veel kansen om de complexiteit van maatschappelijke opgaven in samenhang en vanuit rechtvaardige, transparante keuzes op te pakken. Is jouw organisatie klaar voor brede welvaart?

Doorpraten? Neem dan contact met ons op via info@hetpon-telos.nl.

Checklist: Brede welvaart in beleid

Stap 1: agendering	 Integrerend	○ We hebben een goed beeld van brede welvaart in ons gebied en de belangrijkste opgaven. ○ We hebben aandacht voor de samenhang tussen beleidsopgaven en beleidsdomeinen (zie <i>figuur 1</i>).
	 Mensperspectief	○ De groepen en gebieden waar het beleid over gaat zijn in beeld. ○ We hebben zicht op wat deze groepen bezig houdt.
	 Keuzes maken	○ We bepalen welke foto we willen maken en wie daarbij te betrekken.
Stap 2: beleids- voorbereiding	 Integrerend	○ We hebben een (krachtenveld)analyse gemaakt en hebben daarmee zicht op alle relevante partijen en personen, inclusief hun belangen en onderlinge afhankelijkheden. ○ We hebben theoretisch zicht op de impact van keuzes voor brede welvaart, inclusief verschillende thema's, groepen mensen en plekken. ○ We weten wanneer keuzes mogelijk leiden tot synergie (positieve samenhang) en afruilen (negatieve samenhang). ○ De benodigde middelen zijn beschikbaar voor deze beleidsopgave.
	 Mensperspectief	○ We hebben zicht op doelgroepen, wat hen bezighoudt en welke belangen zij hebben. ○ We wegen realistische mensbeelden mee in de beleidsvoorbereiding (zie <i>figuur 2</i>). ○ We betrekken doelgroepen bij de beleidsvoorbereiding.
	 Keuzes maken	○ We hebben zicht op welke keuzes gemaakt kunnen (en moeten) worden. ○ We hebben een goed beeld van de impact die we willen realiseren (theorie van verandering) en passen daarop onze keuzes aan.

Stap 3: beleidsvorming/ beleidsbepaling	 Integrerend	○ We hebben een meerjarenperspectief op brede welvaart en weten wat de opgaven zijn. ○ We hebben gedefinieerd hoe het betreffende beleid zich verhoudt tot de verschillende beleidsdomeinen binnen onze organisatie. ○ We hebben afgebakend waar verschillende partijen voor verantwoordelijk zijn (overheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties en inwoners).
	 Mensperspectief	○ Mensen die (in)direct met beleid te maken hebben worden betrokken bij de bepaling van beleid (<i>procedurele rechtvaardigheid</i>). ○ We hebben zicht op hoe de lusten en lasten over verschillende groepen (en plekken) in de samenleving verdeeld zullen worden (<i>distributieve rechtvaardigheid</i>).
	 Keuzes maken	○ We hebben normen gedefinieerd: de minimale en het wenselijke niveau/uitkomst van het beleid. ○ We hebben gedefinieerd welke afruilen tussen ‘hier en nu’ en ‘later’ en ‘elders’ aanvaardbaar zijn.
Stap 4: beleidsuitvoering	 Integrerend	○ Er ligt een duidelijk plan voor de uitvoering van beleid, inclusief mogelijkheden om bij te sturen. ○ We monitoren wat de impact van het beleid is, rekening houdend met de verschillende (betrokken) beleidsdomeinen.
	 Mensperspectief	○ We hebben een plan gemaakt voor hoe we mensen meenemen in de verandering en de evaluatie daarvan, rekening houdend met verschillen tussen mensen.
	 Keuzes maken	○ We kiezen een strategie voor uitvoering en de ruimte voor leren en bijsturen. ○ We monitoren of de beleidsopgave binnen de gestelde normen blijft en hebben afgestemd wanneer bijsturing gewenst is, en door wie.
Stap 5: beleidsevaluatie	 Integrerend	○ We verantwoorden en beoordelen het beleid in zijn integraliteit, rekening houdend met de verschillende betrokken beleidsdomeinen. - We hebben zicht op de lerende en adaptieve evaluatiepunten rondom integraal werken.
	 Mensperspectief	○ We brengen in beeld hoe de lusten en de lasten zijn verdeeld over de beoogde doelgroepen (en gebieden) van het beleid. ○ We brengen in beeld wat de impact van het gevoerde beleid is (geweest) op verschillende groepen (en verschillende plekken) in de samenleving.
	 Keuzes maken	○ We definiëren welke aandachtspunten of evaluaties meegewogen worden voor nieuw beleid. ○ We definiëren hoe het beleid heeft uitpakkt voor de lange termijnvisie van de organisatie.



OPGERICHT IN
1947



GEVESTIGD IN
TILBURG

KENNISONDERNEMING

STICHTING ZONDER WINSTOOGMERK

AANTAL MEDEWERKERS

35



INTENSIEVE SAMENWERKINGEN

MET UNIVERSEITEN EN ANDERE
KENNISINSTELLINGEN

EXPERTISE

- > PARTICIPATIE & GOVERNANCE
- > WOON- & LEEFOMGEVING
- > DUURZAAMHEIDSTRANSITIES
- > SOCIAAL DOMEIN & ARBEID
- > CULTUUR & ERFGOED
- > DUURZAAMHEIDSIMPACT
- > DATA EN METHODEN

ONZE OPDRACHTGEVERS

- > PROVINCIES
- > GEMEENTEN
- > ZORG- EN WELZIJNSINSTELLINGEN
- > FONDSSEN
- > BANKEN

HET
pon | telos

Over het PON & Telos

Maatschappelijke besluitvorming verbeteren

Wij zijn een sociale kennisonderneming in het hart van de samenleving. We beschouwen het als onze opdracht om maatschappelijke besluitvorming te verbeteren. Dat doen we door wetenschappelijke kennis met kennis van de praktijk te verbinden. We zijn van data, feiten en cijfers, maar geven die altijd een gezicht. Waarbij iedere stem telt. Voorkeuren en meningen halen we op, onderzoeken we, analyseren we en duiden we. Met prikkelende aanpakken en innovatieve methoden. Daarbij zijn we altijd gericht op duurzaamheid: de harmonieuze verbinding tussen sociale, ecologische en economische doelstellingen. Zo dragen we bij aan de kwaliteit van samenleven, nu en in de toekomst.

Met een multidisciplinair en creatief team van bijna 30 adviseurs en onderzoekers werken we vooral voor lokale en regionale overheden in Nederland (met een sterke kennispositie in Noord-Brabant), maar ook voor corporaties, banken, zorg- en welzijnsinstellingen, fondsen en maatschappelijke organisaties. We werken daarbij intensief samen met universiteiten en andere kennisinstellingen en zijn officieel partner van Tilburg University. Met onze kennis en inzichten adviseren we beleidsmakers en bestuurders. Zodat ze afgewogen keuzes kunnen maken. Zodat ze bestuurlijk kunnen vernieuwen. En zodat ze een positieve impuls kunnen geven aan de samenleving van morgen.

Stationsstraat 20c
5038 ED Tilburg
+31 (0)13 535 15 35
info@hetpon-telos.nl