Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2592 BD DEN HAAG

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2022-0000135221

Uw brief (kenmerk)

Datum 23 mei 2022
Betreft Brede welvaart in de begrotingssystematiek

Geachte Voorzitter,

Deze Kamerbrief heeft als doel de beantwoording van de motie Hammelburg c.s.[1] om brede welvaartsindicatoren een centrale positie te geven in Miljoenennota, begrotingen en jaarverslagen. Ook gaat deze brief in op de motie Van Raan[2] en motie Klaver-Ploumen.[3]

De aandacht voor brede welvaart groeit. In het advies bij de Miljoenennota 2022 herhaalt de Afdeling Advisering van de Raad van State (RvS) de oproep om brede welvaart centraler te stellen. Volgens de RvS is deze invalshoek een manier om te kijken of bestaand beleid de doelgroep wel voldoende bereikt, genoeg onderlinge samenhang heeft en langetermijnuitdagingen meeweegt. Ook de 16e Studiegroep Begrotingsruimte heeft in haar rapport geadviseerd langetermijndoelen voor brede welvaart duidelijk te maken en in het coalitieakkoord te verankeren. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer aandacht gevraagd voor dit onderwerp en ziet het streven hiernaar als een verdere stap naar een brede geïntegreerde verslaglegging en verantwoording.[4]

Het kabinet onderschrijft de toegevoegde waarde van brede welvaart als integrerend denkkader en instrument voor beleid, neemt deze adviezen ter harte en zet concrete stappen op dit gebied. De stappen in deze brief zijn primair gericht op de begrotingscyclus. Onderdeel van dit traject is het opnemen van de kernset bredewelvaartsindicatoren van het CPB, PBL en SCP in de Miljoenennota. De drie planbureaus hebben aangegeven dat het ontwikkelen van de kernset een groeimodel van vijf jaar vergt. Dit jaar zal er dus nog geen volledige kernset beschikbaar zijn om op te nemen in de Miljoenennota. Wel publiceren de planbureaus bij ontwikkeling van de kernset elk jaar tussenrapportages en analyses. Het kabinet zal ook deze publicaties meenemen in de Miljoenennota's van de komende jaren, te beginnen in de Miljoenennota van dit jaar. Het

[1] Kamerstukken II 2021-2022, 35 925, nr. 88.
[2] Kamerstukken II 2021-2022, 35 925, nr. 159.
[3] Kamerstukken II 2021-2022, 35 788, nr. 135.
[4] Inzicht in publiek geld (deel 2).

integreren van de kernset geeft een concrete invulling aan brede welvaart op een onafhankelijke en consistente manier, ook voorbij de huidige kabinetsperiode. Deze kernset draagt bovendien bij aan een gemeenschappelijk vocabulaire om over brede welvaart te praten.

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Ons kenmerk
2022-0000135221

Ten aanzien van de integratie van brede welvaart in de departementale begrotingscyclus gaat het kabinet in gesprek met het CBS over de factsheets brede welvaart en Sustainable Development Goals (SDG's). Deze factsheets relateren de Monitor Brede Welvaart & SDG's aan de departementale beleidsterreinen en begrotingen bij reeds vier departementen. Het kabinet gaat verkennen op welke manier de factsheets een toegevoegde waarde hebben en of en zo ja, hoe deze doorontwikkeld kunnen worden.

De Kamer heeft het kabinet ook verzocht om bredewelvaartsdoelen te formuleren.[5] Het kabinet sluit in zijn visie op brede welvaart aan bij de definitie van het CBS en ziet brede welvaart als de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin dit invloed heeft op de kwaliteit van leven van latere generaties en/of mensen elders in de wereld. Het kabinet streeft naar een duurzaam welvarend land voor de huidige en toekomstige generaties, waarin alle inwoners naar vermogen mee kunnen doen. Met het fundament van bestaanszekerheid voor iedereen en het perspectief van vooruitgang in het (samen)leven. In de aankomende Miljoenennota zal het kabinet nader ingaan op zijn prioriteiten op het gebied van brede welvaart.

De prioriteiten van het kabinet zijn echter geen uitputtende invulling van brede welvaart. Brede welvaart gaat over de lange termijn, ook voorbij deze kabinetsperiode, en heeft bovendien voor mensen diverse betekenissen. De denkkaders over brede welvaart moeten om deze reden niet uitsluitend gebonden zijn aan de politieke cyclus. Het ontwikkelen van de denkkaders ten aanzien van brede welvaart moet een samenspel zijn van de politiek, de wetenschap en maatschappij. Wetenschappelijk onderzoek kan helpen om dit nader te concretiseren, door in kaart te brengen wat voor de Nederlandse samenleving de belangrijkste uitkomsten op het gebied van brede welvaart zijn, zoals bijvoorbeeld een hoge mate van welzijn, het tegengaan van klimaatverandering, een veilige samenleving en een rechtvaardige verdeling. Ook kan onderzoek van de planbureaus helpen bij het begrip van de samenhangen en afruilen tussen de verschillende uitkomsten en indicatoren. Uiteindelijk is het aan de politiek om binnen de denkkaders van brede welvaart dit alles te wegen en nadere keuzes op het gebied van brede welvaart te maken.

Het kabinet vraagt de planbureaus om tot een set aan bredewelvaartsuitkomsten te komen. Het eindbeeld voor dit onderzoek kan een volledig en samenhangend denkkader voor brede welvaart zijn, met zowel onderdelen voor de uitkomsten op de lange termijn alsook gerelateerde indicatoren die de ontwikkeling meten. Voorbeelden voor dergelijke denkkaders bestaan in onder andere Schotland en Nieuw-Zeeland.[6] Via een dergelijke brede welvaartaanpak kunnen ook de SDG's naar de nationale context worden vertaald, zoals ook door verschillende andere

[5] Kamerstukken II 2021-2022, 35 788, nr. 135.
[6] Zie ook de Kamerbrief 'De Monitor Brede Welvaart en de beleidscyclus, Kamerstukken II, 2019-2020, 34 298, nr. 28.

landen is gedaan. Dit zorgt voor onafhankelijk vastgestelde denkkaders ten aanzien van brede welvaart en continuïteit over verschillende kabinetsperiodes heen.

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Ons kenmerk
2022-0000135221

In deze brief zal eerst worden ingegaan op het concept brede welvaart en de plek van brede welvaart in de begrotings- en verantwoordingscyclus op dit moment. De brief gaat vervolgens in op de stappen voor de nadere integratie van brede welvaart in de begrotingssystematiek ter beantwoording van moties Hammelburg c.s. en Van Raan. Daarna gaat de brief in op de definiëring van bredewelvaartsdoelen en -uitkomsten ter beantwoording van motie Klaver-Ploumen.

Wat is brede welvaart?
De gedachte van brede welvaart gaat over de kwaliteit van leven in het hier en nu, rekening houdend met de mate waarin dit invloed heeft op de kwaliteit van leven van toekomstige generaties en mensen ergens anders op de wereld. Het concept vloeit ook voort uit de gedachte dat beleidsbeslissingen en rapportage zich niet alleen moeten richten op economische groei en materiële welvaart, maar op alle welvaart- en welzijnsaspecten zoals gezondheid, werk en vrije tijd, zorg, wonen, inclusiviteit, gelijke kansen, veiligheid, onderwijs, kwaliteit van de natuur en leefomgeving en de waardering van het eigen leven.

Al meerdere decennia is er aandacht voor de effecten van beleid op alle dimensies van welvaart en welzijn van mensen. In 2009 publiceerde de 'Commissie voor het meten van economische prestaties en sociale vooruitgang', waarin het CBS een aanjagende rol heeft gespeeld, hun finale rapport[7] met de gezaghebbende 'CES-aanbevelingen' voor het systematisch meten van verschillende dimensies van brede welvaart. Deze aanbevelingen zijn vervolgens door statistische instituten in meer dan zestig landen, waaronder Nederland, onderschreven. De Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip van de Tweede Kamer stelde daarnaast in haar rapport van 2016 vast dat er behoefte is aan één gezaghebbend instrument om informatie over brede welvaart duidelijk, actueel en kernachtig te presenteren.[8] Op basis van deze conclusie is (en wordt) de Monitor door het CBS ontwikkeld, in opdracht van het kabinet. Vanaf 2019 heeft het CBS de jaarlijkse Sustainable Development Goals-meting (SDG-meting) en de Monitor Brede Welvaart geïntegreerd, omdat de indicatorensets deels overlappen en elkaar goed aanvullen.

Het kabinet maakt keuzes op basis van tal van factoren op het gebied van brede welvaart, veel meer dan alleen materiële welvaart, en streeft in algemene zin brede welvaart na met beleid. Ontwikkeling op de analyses ten aanzien van brede welvaart is wel gewenst, want de uitdaging is om dit meer in samenhang tussen beleidsterreinen te doen. De gegevens van onder andere de Monitor bieden daarvoor belangrijke handvatten, evenals publicaties van de planbureaus en andere onderzoeksinstituten. De Monitor schetst bijvoorbeeld ontwikkelingen die om meer aandacht vragen, wat kan helpen bij het maken van afwegingen. De

[7] Sen, A., Fitoussi J., Stiglitz, J. *The Measurement of Economic Performance and Social Progress,* 2009.
[8] Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip, *Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip,* 20 april 2016 (Kamerstukken II, 2015-2016, 34 298 nr. 3).

ontwikkeling in het onderzoek naar brede welvaart zorgt daarnaast voor nader inzicht in de belangrijkste samenhangen (afruilen en synergieën) tussen maatschappelijke ontwikkelingen en indicatoren op het gebied van brede welvaart. Dit geeft ons handvatten om afwegingen te maken en beleid hier beter op in te richten. Daarnaast rapporteert het kabinet in toenemende mate over brede welvaart en op verschillende plekken, waaronder in begrotingsstukken.

Brede welvaart in de begroting- en verantwoordingscyclus
De afgelopen jaren heeft het kabinet stappen gezet om brede welvaart een plek te geven in de begrotingscyclus. Sinds 2018 wordt er in de Miljoenennota steeds meer aandacht besteed aan brede welvaart. De afgelopen drie Miljoenennota's begonnen de paragrafen 1.1. met een beschrijving van de stand van brede welvaart in Nederland, mede aan de hand van uitkomsten uit de Monitor. Hierin wordt beschreven hoe de brede welvaart in Nederland ervoor staat op een aantal gebieden en hoe deze zich ontwikkelt. Ook het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR) besteedt aandacht aan brede welvaart. Het FJR bevat een verwijzing naar de Monitor en bijbehorende kabinetsreactie.

De Rijksoverheid publiceert veel niet-financiële informatie, waaronder ook op het gebied van brede welvaart. Rijksfinancien.nl bevat een koppeling naar de Monitor op hoofdlijnen en vanuit de begrotingen van IenW, EZK en LNV.
Brede welvaart speelt op verschillende manieren een rol in de beleidsvoorbereiding. De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een van de mogelijke instrumenten om vooraf inzicht te krijgen in de verwachte voor- en nadelen van specifieke beleidswijzigingen. Door het opstellen van een MKBA wordt gekeken naar de effecten over enige decennia en naar maatschappelijke kosten en baten die van belang zijn. Naar aanleiding van de motie Sneller c.s. zullen binnenkort het PBL en het CPB in opdracht van het ministerie van Financiën een aanvulling op de algemene leidraad maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) vanuit het perspectief van brede welvaart publiceren. Voor het Nationaal Groeifonds hanteert het CPB een economisch afwegingskader met een breed welvaartsperspectief voor de analyse van voorstellen. Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), dat thans wordt herzien[9], is een hulpmiddel om beleidsvoornemens scherp te krijgen en af te bakenen, om vroegtijdig bepaalde knelpunten te signaleren, gewenste en ongewenste effecten te belichten en om na te gaan wie er wanneer nodig is om draagvlak voor het voorstel te verzekeren en het voornemen te realiseren. Bij toepassing van het IAK worden bij de ontwikkeling van nieuw beleid naast maatschappelijke kosten en baten ook andere aspecten van brede welvaart afgewogen, onder andere via de SDG-toets.

In Kamerbrieven worden met het kader "Beleidskeuzes Uitgelegd" de afwegingen die in de beleidsvoorbereiding worden gemaakt toegelicht.[10] Dit kader biedt voldoende ruimte om de afwegingen die raken aan brede welvaart uit te lichten door bij de nagestreefde doeltreffendheid stil te staan bij de beoogde én onbeoogde effecten op de dimensies 'hier en nu', 'elders' en 'later'. In de evaluatieparagraaf is vervolgens ruimte om in te gaan op de wijze waarop deze

[9] Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VI, nr. 124.
[10] Kamerbrief over uitleg beleidskeuzes en werkwijze onderbouwing voorstellen vanaf november 2021, Kamerstukken II, 2021-2022, 31 865, nr. 198

effecten gemonitord en geëvalueerd gaan worden. Ook de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) biedt de mogelijkheid voor meer aandacht voor brede welvaart. Door in de inzichtbehoefte op de SEA aandacht te besteden aan brede welvaart kan op termijn beter inzicht verkregen worden in de wijze waarop het geheel van het gevoerde beleid bijdraagt aan brede welvaartsuitkomsten.

Ook kijkt het kabinet hoe brede welvaart verder een plek kan krijgen binnen de Rijksoverheid. Zo heeft de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering naar aanleiding van het verzoek van Van Raan c.s. (Kamerstuk 35 830, nr. 16) een opleiding over brede welvaart opgezet, waarin ook aandacht is voor de relatie tussen brede welvaart en overheidsbeleid. Deze opleiding richt zich op rijksambtenaren vanuit verschillende departementen en functies.

Verdere integratie van brede welvaart in de begrotingscyclus

Brede welvaart in de Miljoenennota

Dit kabinet onderschrijft de toegevoegde waarde van bredewelvaartsindicatoren in de begrotingscyclus en neemt daarom verdere stappen om brede welvaart meer te integreren en een centrale positie te geven. In de Miljoenennota zullen de inzichten van de planbureaus bij de ontwikkeling van de kernset bredewelvaartsindicatoren worden opgenomen. Het Centraal Planbureau (CPB), Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) werken momenteel aan een gezamenlijke kernset van bredewelvaartsindicatoren.[11] Dit is een stapsgewijs ontwikkeltraject (groeimodel) van vijf jaar. Dit jaar is een begin gemaakt met het proces, waardoor in de eerste publicatie de volledige kernset nog niet beschikbaar is. De uiteindelijke publicatie zal bestaan uit een set kernindicatoren voor brede welvaart, onderverdeeld in acht thema's met daarbinnen naar verwachting circa vijftien indicatoren. De thema's hebben betrekking op 'hier en nu', 'later' en 'elders' en volgen hiermee een internationaal breed gedragen CES-systematiek van brede welvaart, die ook door het CBS wordt gebruikt. De thema's en bijbehorende indicatoren hebben betrekking op verschillende aspecten van brede welvaart, waaronder subjectief welbevinden, gezondheid, kwaliteit van de leefomgeving en materiële welvaart. Naar verwachting zullen de planbureaus dit jaar in juni publiceren over het afwegingskader brede welvaart en het ontwikkeltraject voor de kernset.

Het kabinet kiest er bewust voor om deze kernset van de planbureaus een centrale rol te geven in de Miljoenennota. De ontwikkeling van de kernset zal stapsgewijs gebeuren (in een groeimodel van vijf jaar). Het zal kabinet bij ieder van deze stappen de publicaties meenemen in de inhoud van de Miljoenennota. Het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR) zal als sluitstuk van de begrotingscyclus ook deze inzichten en aandacht voor brede welvaart bevatten. Het plaatsen van de kernset geeft een concrete invulling aan brede welvaart op een onafhankelijke en constante manier, ook over de huidige kabinetsperiode heen. Deze kernset draagt bij aan gemeenschappelijke denkkaders over brede welvaart. Waar de Monitor terugkijkt en daarmee een belangrijke functie vervult, zal de kernset vooruitkijken. Hiermee voegt de kernset een extra dimensie van brede welvaart toe aan de begrotingscyclus. Het kabinet zal de kernset in de Miljoenennota daarom voorzien van een reflectie over de relatie van het beleid van het kabinet

[11] CPB, PBL, SCP; *Plan van aanpak CPB-PBL-SCP Verankering Brede Welvaarts-denken in begrotingssystematiek van Kabinet en Kamer,* 8 februari 2021.

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Ons kenmerk
2022-0000135221

tot brede welvaart. Omdat de indicatoren en thema's van de kernset onafhankelijk van de politiek zijn vormgegeven, resulteert dit in een sterke continuïteit in het denkkader ten aanzien van brede welvaart in de Miljoenennota. Het kabinet is van mening dat een constant en onafhankelijk raamwerk bijdraagt aan de discussie over brede welvaart in Nederland.

Brede welvaart heeft ook betrekking op het klimaat, het milieu, welbevinden, sociale cohesie en de kwaliteit van de leefomgeving. Deze onderwerpen krijgen ook een plaats in de kernset van de planbureaus. Omdat deze kernset een centrale plek krijgt in de Miljoenennota, neemt het kabinet hiermee ook een belangrijke stap om klimaat verder te integreren in de begroting, conform de toezegging tijdens de afgelopen Algemene Financiële Beschouwingen. Het blijft cruciaal dat we de doelstellingen op het gebied van klimaat gaan halen. Een goede monitoring van de voortgang op deze doelen en inzichten in de ontwikkelingen helpt hierbij. Het kabinet gaat onderzoeken op welke manier via de begroting meer gedaan kan worden om dit te ondersteunen waarbij we oog houden voor de balans tussen de toegevoegde waarde en de eventuele kosten die aanpassingen met zich meebrengen.

Brede welvaart in departementale begrotingssystematiek
Het kabinet wil kijken naar de mogelijkheden om brede welvaart te koppelen aan departementale begrotingen. De factsheets Brede Welvaart en SDG's van het CBS bieden hier op termijn wellicht de mogelijkheid toe. Het CBS heeft op verzoek van uw Kamer voor vier departementen (SZW, JenV, OCW en LNV) een selectie gemaakt van de indicatoren uit de Monitor die passen bij de begrotingshoofdstukken van deze departementen. Deze factsheets vormen daarmee een eerste samenvatting op hoofdlijnen van de Monitor op het beleidsterrein van de departementen. Om deze eerste stap verder te brengen gaat het kabinet in overleg met het CBS op welke manier de factsheets een toegevoegde waarde hebben en hoe deze eventueel doorontwikkeld kunnen worden. De factsheets en hun vervolg kunnen ook landen op www.rijksfinancien.nl zodat de informatievoorziening daar zoveel mogelijk integraal blijft.

Definiëring van bredewelvaartsdoelen en -uitkomsten
Het ontwikkeltraject naar de kernset van de planbureaus, inclusief de aankomende voortgangsrapportage hierover, is een belangrijke stap in het beter in kaart brengen van de afruilen en synergieën binnen en tussen de verschillende onderdelen van brede welvaart. Dit kan het kabinet en parlement belangrijke handvatten geven voor beslissingen gebaseerd op brede welvaart. De complexiteit van deze opdracht moet niet worden onderschat. Het veronderstelt inzicht in de directe en indirecte (neven) effecten van beleidsvoornemens, alsook hun onderlinge interactie en samenhang, en dat op meerdere onderdelen van brede welvaart. Reductie van deze complexiteit zal noodzakelijk en onvermijdelijk zijn in de dagelijkse praktijk. Bovendien zullen mogelijke "ramingen" van bredewelvaartseffecten van beleid niet altijd kwantitatief van aard kunnen zijn en ook kwalitatieve appreciaties bevatten. Tegelijkertijd is het concept van brede welvaart is nog vrij abstract. De toenemende aandacht voor brede welvaart in de maatschappij en politiek, en wetenschappelijke ontwikkelingen op het definiëren en meten van brede welvaart, kunnen helpen om tot een breed gedragen invulling van brede welvaart te komen.

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Ons kenmerk
2022-0000135221

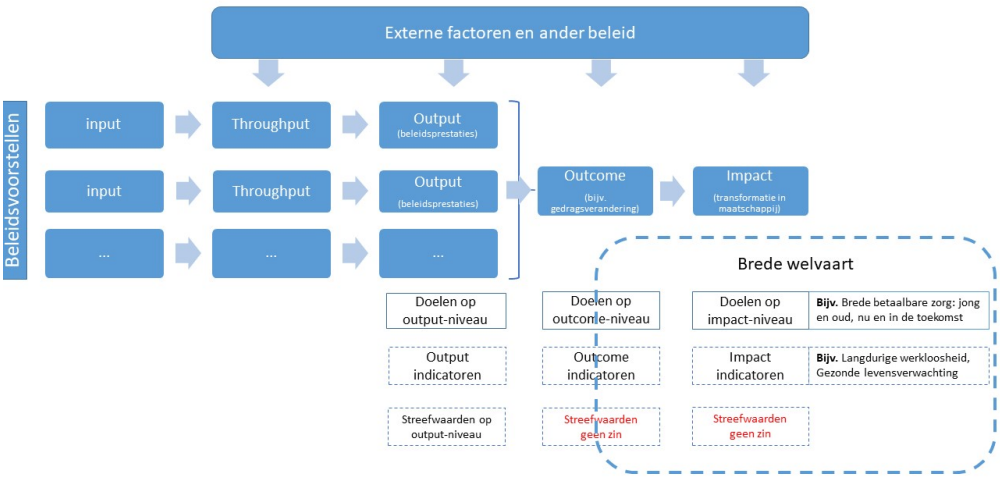
Het kabinet ziet brede welvaart als de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze al dan niet ten koste gaat van die van latere generaties en/of mensen elders in de wereld. In het coalitieakkoord staan de plannen voor de komende kabinetsperiode. Daarbij gaat het onder meer om het tegengaan van klimaatverandering, de aanpak van de stikstofcrisis, het bouwen van nieuwe betaalbare woningen, de verbeteringen in de gezondheidszorg, forse investeringen in onze veiligheid en het tegengaan van ondermijning, het vergroten van de kansengelijkheid en het tegengaan van discriminatie, het verbeteren van de bestaanszekerheid via het aanpakken van onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt en het tegengaan van armoede en schulden, het gericht verlagen van belastingen en het investeren in onze toekomstige welvaart via onderwijs en innovatie en een goed vestigingsklimaat voor ondernemers en bedrijven. Houdbare overheidsfinanciën en de budgettaire afspraken in het coalitieakkoord zijn hierbij een essentiële randvoorwaarde.

Wetenschappelijk onderzoek kan in kaart brengen wat voor de Nederlandse samenleving de belangrijkste uitkomsten op het gebied van brede welvaart zijn, zoals bijvoorbeeld welzijn, het tegengaan van klimaatverandering of een veilige samenleving. Belangrijke bronnen hiervoor kunnen bijvoorbeeld de kaders van de CES-aanbevelingen, onderzoek naar de invulling van brede welvaart volgens burgers en de SDG's zijn. Het kabinet acht het wenselijk dat via onafhankelijk onderzoek naar uitkomsten op het gebied van brede welvaart er meer handvatten voorhanden komen voor discussies over brede welvaart. Het kabinet zal om deze reden de planbureaus verzoeken om onderzoek te doen naar de gebieden van brede welvaart die voor de samenleving het belangrijkst zijn; een uitbreiding van het onderzoek naar de belangrijkste indicatoren op het gebied van brede welvaart. Op basis van verdere stappen in dit type onderzoek zou het kabinet alsook het parlement op termijn binnen duidelijke kaders en breed gedragen uitgangspunten haar prioriteiten op het gebied van brede welvaart kunnen formuleren. De planbureaus hebben aangegeven dat dergelijk onderzoek – in aanvulling op de ontwikkeling van de kernset van indicatoren – enkele jaren zal duren. Dit vergt tijd en een zorgvuldig proces.

Het kabinet acht de onafhankelijke ontwikkeling van denkkaders op het gebied van brede welvaart van groot belang voor een consistente en breed gedragen benadering van het begrip. Het denkkader dient niet afhankelijk te zijn van de politieke cyclus te zijn, en voor de lange termijn. Tegelijk gaan politieke keuzes evident ook in de kern over brede welvaart. De ontwikkelingen op het gebied van brede welvaart moeten daarom een samenspel zijn van politiek, samenleving en wetenschap. Nu de ontwikkeling van de denkkaders bij de planbureaus stapsgewijs over de komende jaren zal plaatsvinden, zal dit kabinet wel al vanaf dit jaar extra aandacht gaan besteden aan brede welvaart. In de komende Miljoenennota zal het kabinet uitgebreid ingaan op zijn prioriteiten op het gebied van brede welvaart. Op termijn kan het kabinet dit doen op basis van het onafhankelijk ontwikkelde denkkader van de planbureaus.

Uitdagingen en complexiteit
Het is belangrijk bewust te zijn van de complexiteit van het aantonen van een verband tussen effecten van individuele beleidsmaatregelen en bredewelvaartsindicatoren. Dit geldt reeds voor de Monitor. Dit hangt samen met

een drietal factoren. Allereerst is er een verschil in scope. De Monitor bevat macro-indicatoren die betrekking hebben op de situatie in heel Nederland. Beleidsmaatregelen richten zich regelmatig op specifiekere doelgroepen zoals de slachtoffers van aardbevingsschade in Groningen of getroffen zzp'ers in de coronacrisis. Hierdoor zullen de indicatoren uit de Monitor niet altijd verandering laten zien, terwijl er wel degelijk beleid wordt gevoerd op de onderliggende onderwerpen. Ten tweede is er een verschil in tijd. De indicatoren in de Monitor zijn retrospectief en tonen een "foto" van de status van een indicator op een gegeven moment in de tijd. De effecten van beleidsmaatregelen zijn vaak echter verspreid over de tijd en worden soms pas na vele jaren zichtbaar. Denk bijvoorbeeld aan het effect van investeringen in het primair onderwijs op duurzame ontwikkeling van Nederland; dit wordt pas op langere termijn zichtbaar in de indicator. De in ontwikkeling zijnde kernset van de planbureaus zal wel vooruitkijken voor zover dit technisch mogelijk is en adresseert daarmee deze uitdaging. Ten derde bestaan er beperkingen in kwantitatieve effectmetingen. Denk hierbij aan subjectieve indicatoren die gaan over de beleving van Nederlanders zoals de "tevredenheid met het leven" en de "ervaren regie over het eigen leven". Naast bovengenoemde complicaties die specifiek raken aan de Monitor is het aantonen van daadwerkelijke effecten van beleidsmaatregelen op uitkomsten in het algemeen ingewikkeld doordat mogelijke effecten van beleidsmaatregelen vaak samenhangen met tal van andere (externe) factoren. Ook is het voor bepaalde indicatoren bijzonder moeilijk om met beleidsmaatregelen effect te sorteren, wanneer zij relatief veel afhangen van externe factoren. Zo wordt bijvoorbeeld 'tevredenheid met het leven' bepaald door tal van individuele keuzes die mensen maken, onafhankelijk van beleid. Dit zorgt ervoor dat het moeilijk kan zijn om conclusies te trekken op basis van de indicatoren en moeilijk om met beleid op bepaalde indicatoren te sturen. Onderstaande figuur geeft een schematische weergave van de relatie tussen beleid en bredewelvaartsindicatoren.



De figuur laat zien dat in de beleidsvoorbereiding doelen op verschillende niveaus geformuleerd kunnen worden: op output, outcome en impact. De figuur maakt

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Ons kenmerk
2022-0000135221

duidelijk dat bredewelvaartsdoelen betrekking hebben op het hoogste niveau, namelijk impact. Doelen op impactniveau worden nauwelijks beïnvloed door individuele maatregelen. Alle beleidsmaatregelen samen in combinatie met externe ontwikkelingen kunnen op termijn, veelal een periode van vijftien jaar of langer - doorwerken op de doelen op impactniveau. Het zal ingewikkeld blijven om de relatie tussen individuele beleidsbeslissingen en bredewelvaartsuitkomsten aan te tonen. Beleidsvoorstellen dragen wel bij aan een uitkomst (contributie) – maar uitkomsten kunnen nooit volledig toegeschreven worden aan het gevoerde beleid (attributie).

Dit is een reden om de doorvertaling naar de departementale begrotingen op hoofdlijnen te doen, mede gezien vanuit de ervaringen uit het tijdperk van VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) met complexe begrotings- en verantwoordingsstukken. In dit systeem ging bijzonder veel aandacht naar thema's en indicatoren die niet direct in de invloedsfeer van de overheid liggen en resulteerde in veel discussie over zaken waar een minister nauwelijks tot geen invloed op had, in plaats van dat de stukken bijdroegen aan hun allocatie-, autorisatie- en controle- en verantwoordingsfunctie. Terwijl dit kabinet ambitieuze stappen op het gebied van brede welvaart van belang vindt, moeten deze lessen wel in acht worden genomen.

Ter afsluiting
Het kabinet acht de ontwikkelingen op het gebied van brede welvaart, waaronder de integratie in de begrotings- en beleidssystematiek van groot belang. Daartoe zet het kabinet een aantal belangrijke stappen. Het ontwikkeltraject en de uiteindelijke publicatie van de kernset van bredewelvaartsindicatoren van de planbureaus geeft handvatten voor een nadere concretisering van het begrip brede welvaart en het gemeenschappelijk denkkader. Het kabinet zal mede om deze reden de publicaties van de stapsgewijze ontwikkeling van de kernset van de planbureaus overnemen in de Miljoenennota. Ook onderzoekt het kabinet in samenwerking met het CBS de mogelijkheid en toegevoegde waarde van het op hoofdlijnen inzichtelijk maken hoe indicatoren uit de Monitor gekoppeld zijn aan departementale beleidsterreinen en begrotingen, via de publicatie van factsheets. Tot slot gaat het kabinet met de planbureaus in gesprek over mogelijk onderzoek naar belangrijke uitkomsten op het gebied van brede welvaart, in aanvulling op de indicatoren van de kernset.

Met het nemen van deze stappen krijgt brede welvaart nog meer een centrale plek in de begrotingscyclus. Hierdoor kan het belangrijke gesprek over de invulling van brede welvaart en haar betekenis voor beleid nader worden gevoerd.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

Sigrid A.M. Kaag