

Memo

Onderwerp
Brede welvaarts kader

Aan
Gemeenteraad

Doel
Informeren

Datum
27 juni 2023

Van
College/R.N. Leever

Beste leden van de raad,

Met een brede blik kijken naar nieuwe ontwikkelingen in de gemeente Hollands Kroon, vanuit het principe van brede welvaart. Dat nam de coalitie vorig jaar op in het coalitieakkoord, met als doel om ontwikkelingen niet alleen op economische waarde te schatten maar ook te kijken wat het effect ervan is op de maatschappij, nu en later. Bijvoorbeeld op zaken als gezondheid, onderwijs, duurzaamheid en milieu, leefomgeving, sociale samenhang en (on)veiligheid. Daarom zijn we aan de slag gegaan met het brede welvaarts kader, een inspiratiekader voor de beoordeling van (grootschalige) ontwikkelingen.

We zijn enige tijd verder en het begrip brede welvaart komt in veel rapporten terug. In het meest recente rapport [‘Elke regio telt’](#) staat onder andere dat besluitvorming niet alleen moet draaien om het bereiken van economische kracht, maar om het bereiken van een acceptabel niveau van brede welvaart. Immers: economische groei kan een negatieve uitwerking hebben als die niet in balans is met sociale en ecologische belangen. Kortom: brede welvaart is een belangrijk aspect waar Rijk, provincies en gemeenten mee aan de slag gaan.

In dit memo gaan we verder in op de achtergrond van brede welvaart, waarom we dit inspiratiekader opstellen, hoe we tot dit kader met bijbehorende waarden zijn gekomen, en hoe we het concreet in de praktijk willen toepassen. Daarnaast nemen we u mee in het beoogde vervolgproces.

Over brede welvaart

Het werken vanuit het principe brede welvaart lijkt nieuw, maar roept ook associaties op met begrip ‘rentmeesterschap’. Bij rentmeesterschap staat zorgvuldig beheer van bezit voorop. Daarbij wordt overwogen dat opgaven altijd met een korte én lange termijnbril worden bekeken om voor toekomstige generaties het bezit en gebruik ervan te kunnen waarborgen. Een gezegde als “we hebben de aarde te leen van onze kinderen”, sluit hierbij aan. Kijken naar de toekomst is van belang, ook als het gaat om het

gebruik van beschikbare grondstoffen en het effect van dat gebruik.

Wat is brede welvaart?

Brede welvaart omvat alles wat mensen van waarde vinden en wat van invloed is op hun welzijn. Zoals hierboven al omschreven: behalve om materiële welvaart gaat het ook om zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale verbondenheid, persoonlijke ontplooiing en veiligheid (Evenhuis et al., 2020). Ook mobiliteit, en de energie- en grondstoftransitie hebben invloed op brede welvaart.

De term brede welvaart komt voor in verschillende rapporten van adviserende overheidsorganen. Hieronder vindt u een aantal beschrijvingen van/connotaties bij 'brede welvaart'. Hoewel het Rijk stimuleert om te werken met brede welvaart, erkent het dat het nog een zoektocht is. Er ligt geen panklaar vastomlijnd kader.

Sociaal Economische Raad

Brede welvaart gaat over profijt, mensen en planeet. Welvaart heeft naast de financieel-economische dimensie, ook een sociaal-maatschappelijke en ecologische dimensie. Een toename van het bruto nationaal product (BNP) betekent niet automatisch dat iedereen ook beter af is en gezonder wordt, en ook niet dat de kwaliteit van de leefomgeving (natuur en milieu) verbetert. Integendeel: economische groei kan negatieve effecten hebben als die groei niet in balans is met de sociale en ecologische dimensies.

Het streven naar brede welvaart betekent continu zoeken naar wegen om de economische, sociale en ecologische dimensies te integreren en in balans te brengen. Daarbij gaat het niet alleen over 'hier en nu', maar ook over 'elders' en later'. Van brede welvaartsgroei is sprake als positieve effecten op de ene dimensie niet negatief uitpakken voor andere dimensies, andere landen of komende generaties. Het concept brede welvaart verplicht ons om over grenzen heen te kijken en zo integraal mogelijk te denken. ([De SER heeft het al dertig jaar over Brede welvaart | SER](#))

Centraal Planbureau

Voor het CPB heeft een breed perspectief op welvaart de volgende belangrijke kenmerken:

- 1. Een breed welvaartsperspectief kijkt verder dan financieel-economische welvaart en omvat ook andere welvaartsdimensies zoals gezondheid, sociale participatie en persoonlijke ontwikkeling;*
- 2. Een breed welvaartsperspectief kijkt ook naar de implicaties van beleid op welvaart voor toekomstige generaties. Dit impliceert dat analyse van bronnen van welvaart (natuurlijk, sociaal,*

menselijk en economisch kapitaal) van cruciaal belang is;

- 3. Een breed welvaartsperspectief neemt verdelingsaspecten mee. Verdeling van welvaart kan belangrijk zijn vanuit normatief perspectief als er doelen zijn op het gebied van armoedebestrijding en ongelijkheid (breed gedeelde welvaart). Daarnaast is de verdeling belangrijk vanuit het zogenoemde functionele perspectief: ongelijkheid in kansen vormt een belemmering van de opbouw van bronnen voor onze toekomstige welvaart. Zo leidt bijvoorbeeld kansengelijkheid in onderwijs tot minder opbouw van menselijk kapitaal en een minder productieve beroepsbevolking;*
- 4. Een breed welvaartsperspectief kijkt ook naar de welvaart elders, door mogelijke effecten van beleid op welvaart in andere landen waar relevant mee te nemen.*

[Brede welvaart: het CPB voorbij het bbp](#)

PBL

Brede welvaart omvat alles wat mensen van waarde vinden. Naast materiële welvaart gaat het ook om zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid. Bovendien betreft het niet alleen de kwaliteit van leven in het 'hier en nu', maar ook de effecten van onze manier van leven op het welzijn van mensen 'elders' (buiten de regio) en 'later' (toekomstige generaties).

Het dagelijks leven speelt zich grotendeels op regionaal niveau af. Waar mensen wonen, en wat die regio te bieden heeft aan bijvoorbeeld werk, scholen, woningen maar ook de kwaliteit van de leefomgeving, is daarom van groot belang voor hun welvaart. Het schaalniveau van de regio is daarmee essentieel voor een beleid gericht op het verbeteren van de brede welvaart. Omdat niet overal dezelfde type mensen wonen en de leefomgeving in elke regio anders is, verschillen de opgaven regionaal. Al naar gelang bepaalde aspecten van regionale brede welvaart achterblijven bij de gewenste situatie – wat van regio tot regio kan verschillen – zal de focus en inzet van beleid dan ook anders zijn.

CBS

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert 42 indicatoren in de monitoring om brede welvaart te meten. Dit draait om brede welvaart in het 'hier en nu', 'later' en 'elders'. In het hier en nu gaat het om de persoonlijke kenmerken van mensen en de kwaliteit van de omgeving waarin zij leven; bij 'later' om de hulpbronnen die volgende generaties nodig hebben om eenzelfde niveau van welvaart te kunnen bereiken als de huidige generatie; 'elders' draait om de effecten van de keuzes binnen een regio op banen, inkomens, (niet-hernieuwbare) hulpbronnen en het milieu in andere regio's en andere landen.

Overigens wijst het CBS erop dat de monitoring uitdrukkelijk niet gebruikt kan worden door gemeentes om beleid te evalueren. Daarnaast benadrukt het bureau dat alle thema's gelijkwaardig zijn in hun monitoren; het gaat om balans en niet iedere indicator moet per se groeien. Het gaat wat het CBS betreft om een evenwichtig oordeel over de staat en de ontwikkeling van de samenleving.

Waarom brede welvaart in Hollands Kroon?

In de afgelopen jaren is Hollands Kroon geconfronteerd met veel (grootschalige) ontwikkelingen, die oorspronkelijk het doel hadden welvaartsbevordering door economische groei (bedrijvigheid en werkgelegenheid). Met als idee dat vanuit deze ontwikkelingen, de inwoners van Hollands Kroon vanzelf zouden profiteren. Destijds werd vooral een economische impuls nodig geacht om het tij van krimpregio te keren. Daarbij is hoofdzakelijk gekeken naar het ruimtelijk faciliteren van deze impuls.

De maatschappelijke waardering ervoor veranderde echter, naarmate de groei van economische activiteiten toenam en eerdere geformuleerde doelen in de samenleving onvoldoende merkbaar waren of gerealiseerd konden worden. Een verklaring voor deze omslag, kan gevonden worden in opkomende (nieuwe) vraagstukken zoals (duurzame) energieopwekking, schaarste van landbouwgrond, stikstof, biodiversiteit, toekomstbestendige landbouw, teruglopend lokaal voorzieningenniveau, krappe woningmarkt, enz. Veel mensen ervoeren dat ze geen vruchten plukten van de ontwikkelingen. En ook het gesprek over de effecten van deze activiteiten op het woon- en leefklimaat kreeg onvoldoende ruimte. Het brede welvaartskader dat in concept aan u is gepresenteerd, met daarin de uitgangspunten, is een aanzet om bij initiatieven tot een bespreking en uiteindelijk belangenafweging te komen. Het wordt daarbij aangevuld met inzichten uit participatievormen.

'Ja, tenzij-principe'

Hollands Kroon hanteert al langer het 'ja, tenzij-principe': we zeggen ja tegen initiatieven, tenzij het niet kan. Met het brede welvaartskader geven we nog altijd ruimte aan initiatieven. Het tenzij krijgt een breder spectrum. De weging op de waarde van ontwikkelingen is anders. We kunnen in deze tijd van nieuwe vraagstukken niet meer alleen naar economische groei kijken, maar moeten ook beoordelen of plannen op korte of langere termijn de omgeving in haar waarden en uitgangspunten schaden of negatief beïnvloeden. De weging van verschillende waarden van een ontwikkeling willen we leggen langs de principes uit de Omgevingsvisie van Hollands Kroon: we zijn een plattelandsgemeente, met voldoende woonruimte, werkgelegenheid, economische activiteit, voorzieningen, ov, ruimte, rust en natuur. Nieuwe ontwikkelingen moeten daar in brede zin aan bijdragen.

Daarom staat in het coalitieakkoord als basisprincipe verwoord dat vestiging van nieuwe bedrijven een

positieve maatschappelijke bijdrage moet hebben. We zetten ontwikkelingen nadrukkelijk niet op slot, maar de investeringen die bedrijven doen, moeten een vliegwiel zijn voor de brede welvaart in Hollands Kroon.

De stand van brede welvaart in Hollands Kroon

In een aantal genoemde indicatoren door het CBS scoort Hollands Kroon hoog, als het gaat om brede welvaart. Zo hebben mensen in Hollands Kroon veel tevredenheid met het leven en vrije tijd, en hebben we relatief weinig emissies van fijnstof naar lucht. Op een aantal thema's scoort onze gemeente echter laag. Er wordt bijvoorbeeld lager gescoord op vertrouwen in instituties, het aantal hoogopgeleide mensen en broeikasgasemissies per inwoner. Het CBS maakt een kanttekening dat data voor kleinere gemeentes veelal nog niet toereikend zijn, door het ontbreken van gegevens. Wij nemen voor nu kennis van deze CBS-cijfers, maar houden deze wel nauwlettend in de gaten.

Totstandkoming brede welvaarts kader

In het afgelopen jaar is er eerst een ambtelijke verdiepingsslag en inventarisatie gemaakt op het begrip brede welvaart en de inzichten van instanties en andere overheden daarbij. Het bestuur is vervolgens meegenomen in de verschillende denkkaders uit de hiervoor geschetste context. In een werksessie met college en organisatie is uit een veelvoud van waarden gedistilleerd die het college specifiek voor Hollands Kroon van toepassing acht.

De basis voor het kader komt van het Denkkader Brede Welvaart van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Dit is geen vastgesteld beleidskader, maar een hulpmiddel om brede welvaart te concretiseren en te integreren in beleid en uitvoering. Het denkkader stelt een aantal vragen op tien thema's, waar ambtenaren rekening mee kunnen houden in de beoordeling van initiatieven.

In dit concept-brede welvaarts kader dat wij nu aan u voorleggen, zijn we tot acht kernthema's gekomen:

- Leefomgeving
- Iedereen kan meedoen
- Bereikbaarheid
- Veiligheid
- Gezondheid
- Economie
- Natuur
- Duurzame wereld

Zoals eerder geschetst bestaat er nog geen blauwdruk voor een toetsing aan brede welvaart. Er zijn meerdere monitoren, maar geen uitvoeringsinstrumenten. Dat betekent ook dat wij er binnen Hollands Kroon mee experimenteren, en de werkwijze continu zullen evalueren. Wij zien het voorliggende document dan ook vooral als inspiratiekader. Het is een vertrekpunt, maar nog geen eindstation. Dit hebben we voorheen overigens ook gezien in de huidige wetgevende kaders op het gebied van ruimtelijke ordening: ook daar heeft het zeker twintig jaar geduurd voordat deze goed uitgekristalliseerd waren om te komen tot steeds meer integrale ruimtelijke afwegingen.

Hoe willen we het kader gebruiken?

Het kader is op twee manieren inzetbaar, voor zowel initiatiefnemers als voor de interne organisatie. Het kijken naar brede welvaart is immers wenselijk voor alle ontwikkelingen. Soms moet het uitvoerig zijn onderbouwd, in andere gevallen beknopt en overzichtelijk. Een ontwikkeling moet namelijk toegevoegde waarde hebben.

In het coalitieakkoord en uit gesprekken met het college en organisatie, is een aantal categorieën benoemd waarin het brede welvaarts kader wel uitvoerig onderbouwd moet zijn:

- Uitgifte van gronden
- Planologische procedures voor bedrijfsinitiatieven
- Arbeidsmigratie
- Woningbouw
- Projecten die milieugevolgen hebben, zoals projecten voor de energietransitie
- Impactvolle ontwikkelingen: 5 woningen zijn voor een grotere kern bijvoorbeeld een klein aantal, voor kleine kernen kan het een flinke impact hebben.

Initiatiefnemers

Voor de ondernemers die hun (grootschalige) bedrijfsactiviteiten willen vestigen in Hollands Kroon, kunnen met het brede welvaarts kader in de hand zien waar wij als gemeente en samenleving belang aan hechten. Per thema zijn er vragen beschikbaar, die de initiatiefnemer kan meenemen in onder andere ruimtelijke onderbouwingen. Ieder initiatief raakt immers de leefomgeving en de samenleving. Daarin is het van belang dat de invloed op deze thema's altijd omschreven wordt door de initiatiefnemer. Soms kunnen dit kwantitatieve gegevens zijn, als het bijvoorbeeld gaat om milieu. Andere thema's moet de initiatiefnemer vooral op een kwalitatieve manier omschrijven. Aan de hand hiervan kan het college het gesprek over wat van toegevoegde waarde is met een initiatiefnemer beter voeren.

Ambtelijke organisatie

Voor medewerkers van Hollands Kroon wordt brede welvaart zoals genoemd een inspiratiekader. Hierbij beoordelen zij ontwikkelingen en initiatieven aan de hand van de volgende vragen:

- Aan welke brede welvaartsthema's (max. 3) levert de ontwikkeling/initiatief een positieve bijdrage, nu en later?
- Op welke brede welvaartskenmerken (max. 3) heeft de ontwikkeling/initiatief een negatieve impact, nu en later? Hoe kan deze negatieve impact worden beperkt?

Aan de hand van de inhoudelijke argumentatie die volgt uit de beantwoording van deze vragen, wordt de impact op brede welvaart zorgvuldig gewogen. Op basis daarvan volgt een advies aan het college. Per casus bekijken we welke thema's het meest van toepassing zijn om mee te nemen in de afweging. De impact op korte en lange termijn van een initiatief (het nu en later) proberen we zo goed mogelijk te omschrijven in de onderbouwing. Daar wordt van tevoren goed over nagedacht door de betrokken ambtenaren uit verschillende teams.

Brede welvaart in de praktijk

Hoe werkt het brede welvaartskader nu in de praktijk? Hiervoor hebben we een fictieve casus opgesteld over het huisvesten van arbeidsmigranten, waarin we willen laten zien hoe het brede welvaartskader als inspiratiekader kan worden toegepast door medewerkers van de gemeente. Deze casus is nu uitgewerkt met alle voorbeeldvragen, van alle thema's. In principe geldt de hierboven geschetste werkwijze, met uitwerking van maximaal drie thema's. Zie hiervoor de bijlage.

Wat ook meespeelt in de praktische toepassing, is de komst van de Omgevingswet. Daarin zit een aantal belangrijke wijzigingen in ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

De hoofddoelstellingen van de Omgevingswet zijn, anders dan de Wro, niet beperkt tot een veilige en gezonde leefomgeving. Uitdrukkelijk is hier ook het gebruik van de fysieke leefomgeving als middel om maatschappelijke behoeften/doelen te realiseren opgenomen. Dit is een duidelijke trendbreuk met hoe tot nu toe omgegaan wordt met een 'goede ruimtelijke onderbouwing' onder de Wro.

De afweging voor ruimtelijke projecten is nu alleen gestoeld op ruimtelijke onderwerpen. Geluidbelasting, waterkwaliteit, bodemwaarden, archeologie: het zijn hierin belangrijke onderwerpen. Sociaal maatschappelijke afwegingsruimte, zoals gezondheid en sociale veiligheid, wordt hier niet in meegenomen. Als voorbeeld vanuit de Omgevingswet kan een snackbar geweigerd worden, op het moment dat we bijvoorbeeld willen werken aan het bevorderen van een gezonde leefstijl. Op zich deze bevordering niet ruimtelijk relevant, maar de sociale afweging kan onder de Omgevingswet

doorslaggevend zijn. Onder de huidige regelgeving kijken we veelal alleen of het gebouw past in de omgeving en bijvoorbeeld niet leidt tot verkeersaantrekking. We zien een steeds grotere behoefte aan een bredere blik en motivatie voor initiatieven vanuit de samenleving. Ook weten we dat de verankering van dit soort veranderingen niet van de een op andere dag is. Hier gaan soms wel jaren overheen. De verandering in de wetgeving, zoals de komst van de Omgevingswet, helpt hierin.

Het brede welvaarts kader sluit daarom goed aan bij die verandering in regelgeving. Breder kijken naar een initiatief, integraler, en daar de positieve en negatieve punten uithalen. En kunnen we in het gesprek erover die punten misschien nog positiever maken of de mindere punten ombuigen? Daar geeft het brede welvaarts kader handvatten voor.

Vervolgproces

Wij leggen het concept-brede welvaarts kader nu voor aan uw raad, om uw input op te halen. Zoals omschreven in het coalitieakkoord willen wij het kader eveneens voorleggen aan inwoners aan de hand van participatie. Het is voor ons van groot belang dat we een maatschappelijke discussie voeren met inwoners en ondernemers om tot breed gedragen kader te komen. Zoals het CBS omschrijft gaat het bij het wegen van brede welvaart om keuzes. Iedere inwoner, ondernemer en overheid maakt eigen keuzes. Wij proberen de belangenafwegingen zo goed mogelijk bij elkaar te laten komen in het kader.

Relatie met omgevingsvisie

De gemeentelijke omgevingsvisie geeft richting aan doelstellingen die wij willen behalen in de fysieke leefomgeving. In de visie worden keuzes gemaakt over onder andere grootschalige ontwikkelingen. De afweging hierover doen wij aan de hand van het inspiratiekader brede welvaart: wat draagt de ontwikkeling bij aan het welzijn in onze samenleving?

Ons voorstel is om de participatie over het brede welvaarts kader gelijktijdig te voeren met de participatie voor de gemeentelijke omgevingsvisie. Na de participatie wordt het brede welvaarts kader uitgewerkt tot een werkbaar inspiratiekader voor nieuwe (grootschalige) initiatieven. De ervaringen en eventuele aanpassingen nemen wij mee in de omgevingsvisie.

Bijlage: 1. Casus brede welvaart