

Uitwerking van brede welvaart voor de monitoring en evaluatie van mobiliteitsbeleid

Definitief

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Johan Visser
Pauline Wortelboer-van Donselaar

December 2021

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses.

De inhoud van de publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister en de staatssecretaris van IenW weer te geven.

Inhoud

Samenvatting 5

1 Inleiding 9

2 Waarom aandacht voor brede welvaart in het rijksbeleid 11

- 2.1 Brede welvaart als onderdeel in de beleidsverantwoording 11
- 2.2 Brede welvaart als onderdeel van ex ante beleidsevaluatie 13

3 Wat is brede welvaart en hoe onderscheidt dit begrip zich van andere welvaartsbegrippen 15

- 3.1 Brede welvaart, van abstract begrip tot monitorstandaard 15
- 3.2 Het verschil met maatschappelijke welvaart 15
- 3.3 De begrippen materiële welvaart, verdienvermogen en concurrentiekracht 16

4 Brede welvaart in probleemanalyse en monitoring van mobiliteitsbeleid 18

- 4.1 Breder verkennen van bereikbaarheidsopgaven 18
- 4.2 Hoe de welvaartsaspecten van mobiliteit beter in de Monitor Brede Welvaart kunnen worden geïntegreerd 18

5 Brede welvaart in ex-antebeleidsevaluatie van mobiliteitsbeleid 23

- 5.1 Hoe mobiliteit invloed heeft op de welvaart 23
- 5.2 Brede welvaart en MKBA 24
- 5.3 MKBA en het monitoren van brede welvaart 27

6 Conclusies 29

Literatuur 31

Begrippenlijst 35

Bijlage A Monitors van brede welvaart 37

Bijlage B Criteria Nationaal Groeifonds, Mobiliteitsfonds en Europees Herstelfonds 40

Bijlage C Vergelijking van MKBA-posten met indicatoren MBW 44

Colofon 47

Samenvatting

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) heeft onderzocht wat brede welvaart betekent in de context van mobiliteit. Daarbij is nagegaan of mobiliteitsindicatoren aan de monitoring van brede welvaart kunnen worden toegevoegd en hoe het begrip 'brede welvaart' dient te worden gehanteerd in ex-ante-evaluaties van mobiliteitsmaatregelen. Om mobiliteit beter te verankeren in het monitoren van brede welvaart, zoals in de Monitor Brede Welvaart van het CBS zijn extra indicatoren nodig. Het gaat hierbij om indicatoren die de welvaartsbaten van mobiliteit zichtbaar maken, zoals de geografische bereikbaarheidsmaat van de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) en om indicatoren voor leefbaarheid en veiligheid, zoals geluidhinder, verkeersonveiligheid en externe veiligheid. Bij de ex-ante-evaluatie van mobiliteitsmaatregelen zijn aanvullende indicatoren mogelijk die brede welvaart beter in de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) inbrengen. Denk aan het zichtbaar maken van de grensoverschrijdende effecten en verdelingseffecten van mobiliteit, de waardering van langetermijneffecten en de moeilijk kwantificeerbare effecten, zoals biodiversiteit.

Aanleiding

De rijksoverheid omarmt het brede welvaartspectief steeds meer, vooral in de onderdelen van het beleidsproces die te maken hebben met het signaleren van beleidsopgaven en bij het afwegen van beleidsmaatregelen. Zo maakt de Monitor Brede Welvaart (MBW) van het CBS deel uit van de stukken voor het jaarlijkse Verantwoordingsdebat en wordt bij het groeifonds de ex-antebeoordeling van investeringsvoorstellen de bijdrage aan brede welvaart getoetst.

Met name het ex ante bepalen van de wijze waarop mobiliteitsmaatregelen kunnen bijdragen aan brede welvaart, leidt bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) tot discussies over de vraag wat brede welvaart is en hoe mobiliteitsmaatregelen daaraan kunnen bijdragen. Daarnaast leven er vragen over de methode waarmee de bijdrage van mobiliteit aan de maatschappelijke welvaart wordt gemeten, namelijk de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Is brede welvaart meer dan de welvaartseffecten die in een MKBA worden onderzocht? En hoe sluit de MKBA aan op het monitoren van brede welvaart?

In relatie tot de mobiliteitsmaatregelen vraagt het begrip 'brede welvaart' derhalve om een verduidelijking. Daarom gaat het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) in deze notitie na wat brede welvaart betekent in de context van mobiliteit, of mobiliteitsindicatoren aan de MBW kunnen worden toegevoegd en hoe het begrip 'brede welvaart' dient te worden gehanteerd in ex-ante-evaluaties van mobiliteitsmaatregelen. Daarbij zijn we nagegaan in hoeverre de MKBA alle aspecten van brede welvaart afdekt en in hoeverre hierbij aanvullingen nodig zijn. We concluderen dat er zowel bij de monitoring als bij de beleidsevaluatie aanscherpingen en verbeteringen nodig zijn.

Welvaartsaspecten van mobiliteit zijn onvoldoende vertegenwoordigd in de MBW

Mobiliteit betreft de verplaatsing van mensen, goederen en diensten. Mobiliteit is zelf geen doel, maar een middel om locaties te bereiken en daar activiteiten te ondernemen die nodig zijn of die we willen doen. Dat is het nut van een verplaatsing. Dit nut, of deze bijdrage van mobiliteit aan het welzijn van mensen, duiden we aan met 'bereikbaarheid'. Daarbij willen we dat de nadelige gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid zoveel mogelijk beperkt blijven. Via bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid dragen mobiliteitsmaatregelen bij aan een (brede) welvaart (Huijbregtse et al., 2021).

Het CBS publiceert jaarlijks de rapportage Monitor Brede Welvaart (MBW) & Sustainable Development Goals (SDG) (CBS, 2020b). De MBW geeft aan wat de huidige stand van de brede welvaart in Nederland is ten opzichte van de voorgaande jaren of in vergelijking met andere landen. We concluderen dat het welvaartsaspect bereikbaarheid in de MBW onvoldoende is uitgewerkt en dat de andere 2 welvaartsaspecten leefbaarheid en veiligheid in de MBW niet gerelateerd kunnen worden aan de invloed van mobiliteit.

Om meer grip te krijgen op waar het probleem zich precies voordoet bij aspecten van brede welvaart, is het nuttig de totalen van indicatoren verder uit te splitsen naar sectoren die verantwoordelijk zijn voor hun gemeten impact op de brede welvaart. Dit geldt zeker voor het onderwerp mobiliteit.

Mobiliteit is zeer beperkt uitgewerkt in de monitor, namelijk op basis van de indicator tijdverlies door files en vertraging. Deze indicator geeft alleen de extra reistijd voor de weggebruiker weer die ontstaat doordat delen van de infrastructuur op bepaalde momenten overbelast zijn. De baten van mobiliteit, namelijk dat mensen elders activiteiten (zoals werken en recreëren) kunnen ondernemen, worden niet gemeten. Ook de andere vervoerwijzen, zoals openbaar vervoer (ov) en goederenvervoer, brengt de monitor niet in beeld. Het onderdeel Sustainable Development Goals in de CBS-rapportage bevat wel meer indicatoren voor mobiliteit, zoals de indicator tevredenheid woon-werkverkeer.

Aanvullende indicatoren voor MBW

Het KiM beveelt aan om de geografische bereikbaarheidsmaat van de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) (IenW, 2021) als indicator toe te voegen aan de MBW en daarmee een ontbrekende indicator van het welvaartseffect bereikbaarheid in te vullen. De SDG-indicatoren voor mobiliteitsgebruik in de MBW hebben voornamelijk betrekking op de maatschappelijke kosten van mobiliteit. Het zou logischer zijn hier ook de baten van mobiliteit aan toe te voegen. Vanaf 2022 is dit bijvoorbeeld mogelijk aan de hand van het Verplaatsingsonderzoek Onderweg in Nederland (ODiN), waarin respondenten zal worden gevraagd naar de beleefde bereikbaarheid van bepaalde voorzieningen. Voor goederenvervoer kunnen bij wijze van alternatieve bron kostenindexgegevens worden gehanteerd.

Ten aanzien van de leefbaarheid en veiligheid ontbreken in de MBW specifieke aspecten van mobiliteit zoals:

- Barrièrewerking, geluidshinder en verkeershinder. Deze tasten de woon- en leefomgeving aan. De MBW kent de categorieën gezondheid, wonen en milieu maar deze hebben geen relatie met de drie genoemde aspecten.
- Verkeersonveiligheid en externe veiligheid. De MBW kent bij veiligheid alleen slachtofferschap van misdaad.

Deze indicatoren kunnen alsnog worden toegevoegd aan de MBW onder wonen, milieu en veiligheid.

De invloed van mobiliteitsmaatregelen op de brede welvaart is meer dan de welvaartseffecten in een MKBA

De MKBA is ontwikkeld als een instrument voor ex-ante-evaluaties, om te beoordelen of mobiliteitsmaatregelen maatschappelijk efficiënt zijn. De bedoeling van de MKBA is dus om na te gaan of maatregelen bijdragen aan brede welvaart. Welvaartseffecten van een mobiliteitsmaatregel bestaan veelal uit verbeteringen van de reistijd en de betrouwbaarheid daarvan (bijvoorbeeld door minder congestie), de doorwerking van de verbeterde bereikbaarheid in de rest van de economie (de zogenoemde indirecte effecten) en de externe effecten (verkeersveiligheid, milieu, klimaat, ruimtelijke omgeving).

De MKBA kan worden aangevuld voor zover er additionele welvaartseffecten zijn die nu nog niet in de MKBA worden meegerekend. De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF, 2020a) noemt ten aanzien van de MKBA verschillende verbeterpunten die betrekking hebben op welvaartseffecten. Op basis van deze analyse en eigen inzichten stellen we de volgende aanvullingen voor.

Grensoverschrijdende effecten. Dit zijn maatschappelijke effecten die elders optreden, over de grenzen van de geografische eenheid waarop de MKBA betrekking heeft, heen. MKBA's van de rijksoverheid hebben een nationale reikwijdte. Effecten in het buitenland, met uitzondering van klimaateffecten, worden niet meegenomen in het nationale kosten-batensaldo. Een oplossing is om deze effecten, hoewel zij niet in het nationale saldo worden opgenomen, in een MKBA apart te beschrijven. Een voorstel kan gemaakt worden voor hoe deze landsgrensoverschrijdende effecten te inventariseren en vorm te geven in MKBA's voor mobiliteitsmaatregelen.

Langetermijneffecten. Volgens de definitie van het CBS mag de kwaliteit van leven nu niet ten koste gaan van die van latere generaties. Het gaat om het beslag op vitale hulpbronnen, zoals het economische, menselijke, natuurlijke en sociale kapitaal. De MKBA maakt de langetermijneffecten inzichtelijk, maar rekent deze terug naar de waarde van dit moment met behulp van een discontovoet. Hierdoor wordt aan effecten in de (verre) toekomst minder waarde toegekend. Een lagere discontovoet betekent dat toekomstige effecten zwaarder meewegen. Op basis van een advies van de Werkgroep Discontovoet 2020 is de discontovoet voor MKBA's in 2020 voor alle typen effecten verlaagd. Daarnaast wordt kritisch bekeken of een welvaartseffect in de toekomst wel op de juiste manier (in de prijs) wordt gewaardeerd. Dit speelt bijvoorbeeld bij klimaateffecten. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voert momenteel een dergelijke analyse uit.

Verdelingseffecten. De verdeling van winsten en verliezen is een aandachtspunt. In een MKBA worden winsten en verliezen even zwaar gewogen. Mensen wegen een verlies echter ongeveer 2 maal zo zwaar als een even grote winst. Met een dergelijke verliesaversie kan bij de verdelingseffecten meer rekening worden gehouden. Voor mobiliteitsmaatregelen kan het bijvoorbeeld nuttig zijn een toelichting te geven op hoe de lusten voor gebruikers van mobiliteit (reistijd- en betrouwbaarheidswinsten) zich verhouden tot de lasten ervan voor omwonenden en wat er gebeurt als afgeweken wordt van een even zware weging van positieve en negatieve gevolgen. De MKBA-leidraad schrijft thans voor dat deze effecten in ieder geval worden beschreven. Vooralsnog is dit geen gebruikelijke aanpak bij het opstellen van een MKBA. Ook is het desgewenst mogelijk om verdelingen van effecten tussen bijvoorbeeld regio's en tussen

inkomensgroepen in beeld te brengen, ook al hebben deze per saldo geen effect op de nationale kosten en baten. In overleg met IenW kan een voorstel worden gemaakt voor de uitsnedes die nodig kunnen zijn.

Moeilijk kwantificeerbare effecten. Aan effecten die moeilijk in geld kunnen worden uitgedrukt, zoals leefomgevingseffecten, cultureel erfgoed en sociale aspecten, kan in de MKBA meer aandacht worden besteed. Verder komen ook aspecten als de intrinsieke waarde van de natuur, zoals biodiversiteit, er nauwelijks aan bod omdat deze lastig of niet in geld zijn te waarderen. Dergelijke effecten komen wel aan de orde in een milieu-effectrapportage (MER). In hoeverre informatie uit de MER nog beter (al dan niet kwalitatief) benut kan worden en ook in de presentatie van het geheel aan kosten en baten zichtbaarder gemaakt kan worden, is voor mobiliteitsmaatregelen na te gaan.

Aanvullend op de verbeterpunten van de IRF signaleren wij het kwantificeren van de invloed van mobiliteit op het uitputten van fossiele energiereserves en natuurlijke hulpbronnen als aandachtspunt. De waardering hiervan in de toekomst kan – conform de MKBA-methode – door middel van een prijsaanpassing, bijvoorbeeld via accijnzen, van fossiele energie en grondstoffen – worden bepaald en ingebracht, maar dit gebeurt nu niet. In MKBA's van mobiliteitsmaatregelen speelt dit namelijk (nog) niet. Hiervoor is het netto-effect te klein. Bij ex-ante-evaluaties van omvangrijke schaa sprongen of transities in het transportsysteem, bijvoorbeeld in het kader van de energietransitie, kan dit effect wel een rol spelen in de MKBA, afhankelijk van het langetermijneffect dat de maatregel heeft op de prijs van fossiele energie en grondstoffen.

Daarnaast is er ruimte om bij het ex ante meten van de beleidseffectiviteit doelstellingen toe te voegen die raken aan indicatoren van brede welvaart, maar die niet (expliciet) terugkeren in de MKBA. Hier zal het beleidsverantwoordelijke departement een keuze moeten maken in onderwerpen die het voor het desbetreffende beleidsterrein relevant vindt. Een dan nog in te vullen onderzoeksuitdaging daarbij is om de relatie te leggen tussen beleidsmaatregel en indicator. Mogelijke indicatoren die aan het mobiliteitsbeleid raken, zijn:

- Indicatoren met betrekking tot welzijn, zoals tevreden zijn met het leven, een persoonlijke welzijnsindex en ervaren regie over het leven;
- Gezonde levensverwachting van vrouwen en mannen;
- Kwaliteit van de leefomgeving, zoals de kwaliteit van en tevredenheid over wonen;
- De indicatoren die betrekking hebben op handel en hulp, milieu en grondstoffen en de invoer van grondstoffen uit ontwikkelingslanden (LDC's).

Deze suggesties en aanbevelingen zijn bedoeld om de maatschappelijke baten en kosten door mobiliteit in de Monitor Brede Welvaart te verankeren en om brede welvaart te kunnen interpreteren bij ex-ante-evaluaties van mobiliteitsmaatregelen.

1 Inleiding

Vraagstelling

Mobiliteitsmaatregelen, bijvoorbeeld maatregelen gericht op een betere benutting van de infrastructuur of investeringen in de aanleg daarvan, worden uit verschillende fondsen gefinancierd. Denk aan het Mobiliteitsfonds (voorheen Infracfonds), het Nationale Groeifonds en het Europese Herstelfonds (European Recovery Fund). Om voor financiering uit deze fondsen in aanmerking te komen, moet een maatregel aan voorwaarden voldoen, bijvoorbeeld voor de bijdrage van mobiliteit aan de economie, aangeduid met bijvoorbeeld herstel van de economie, of aan het verdienvermogen. Daarnaast kan het gaan om voorwaarden over bijdragen aan brede maatschappelijke doelstellingen, zoals klimaat en duurzame ontwikkeling, ofwel aan brede welvaart.

Met name de bijdrage die mobiliteit levert aan brede welvaart, leidt tot vragen en discussies over wat brede welvaart is en hoe mobiliteitsmaatregelen daaraan bijdragen. Daarnaast zijn er veel vragen over de methode waarmee de bijdrage aan maatschappelijke welvaart nu wordt gemeten, namelijk de maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). Is brede welvaart meer dan de welvaartseffecten in een MKBA? En hoe sluit de MKBA aan op het monitoren van brede welvaart? De Monitor Brede Welvaart (MBW) & Sustainable Development Goals (SDG) (CBS, 2020b) bevat andere indicatoren dan de MKBA, die sinds 2000 de maatstaf is als het gaat om de invloed van beleidsmaatregelen op de maatschappelijke welvaart. Doordat de MBW een andere functie en een andere samenstelling van indicatoren heeft, is, al dan niet terecht, in de politiek het beeld ontstaan dat brede welvaart meer is dan de welvaartseffecten in een MKBA (zie de motie-Sneller van 3 oktober 2019).

Kortom, het begrip 'brede welvaart', naast andere begrippen van welvaart, vraagt om een verdere verduidelijking in relatie tot mobiliteitsmaatregelen. De vragen over brede welvaart spelen vooral in de onderdelen van het beleidsproces die te maken hebben met het signaleren van beleidsopgaven en het ex ante afwegen van beleidsmaatregelen. Daarom beantwoordt het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) in deze notitie de volgende vragen:

- Wat is brede welvaart in de context van mobiliteit?
- Hoe kan mobiliteit beter vertegenwoordigd worden in de Monitor Brede Welvaart?
- Hoe dient het begrip 'brede welvaart' te worden gehanteerd in ex-ante-evaluaties van mobiliteitsmaatregelen? In hoeverre dekt de MKBA alle aspecten van brede welvaart af, en zijn daarbij aanvullingen mogelijk?

Op basis van de literatuur, het advies van de IRF (2020) en de beoordeling door het CPB (2021) van de voorstellen voor het Nationale Groeifonds is het KiM nagegaan wat onder brede welvaart wordt verstaan. Als eerste hebben we onderzocht of het monitoren van brede welvaart voldoende aansluit bij de probleemanalyse en de monitoring ten behoeve van het mobiliteitsbeleid. Vervolgens zijn we nagegaan hoe brede welvaart wordt gebruikt bij het ex ante beoordelen van mobiliteitsmaatregelen. Daarbij hebben we systematisch bekeken of alle aspecten van brede welvaart voldoende aan bod komen, bijvoorbeeld in de MKBA.

In deze notitie zetten we de verschillen uiteen tussen de begrippen die raken aan brede welvaart en de toepassing van brede welvaart voor het mobiliteitsbeleid. De notitie is daarmee vooral bedoeld als voorwerk om mobiliteit beter te kunnen verankeren in de Monitor Brede Welvaart en om het begrip 'brede welvaart' te kunnen toepassen bij ex-ante-evaluaties van mobiliteitsmaatregelen. Beide discussies lopen momenteel. We doen hiervoor een aantal suggesties en aanbevelingen. Deze zijn echter niet zodanig uitgewerkt en uitgediscussieerd dat ze direct zijn toe te passen. Deze notitie moet daarom op dit punt worden gezien als een voorverkenning.

Opbouw van de notitie

In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe het begrip 'brede welvaart' zijn intrede heeft gedaan in het beleid, eerst als onderdeel van de beleidsverantwoording en vervolgens in de ex-ante-beleidsevaluatie.

In hoofdstuk 3 definiëren we brede welvaart en lichten we toe wat de verschillen zijn met andere welvaartsbegrippen, zoals materiële welvaart. De diverse begrippen en definities staan in de begrippenlijst.

Brede welvaart is met name belangrijk in de fase waarin een probleemanalyse voor het mobiliteitsbeleid wordt gemaakt en de fase waarin de mobiliteitsmaatregelen worden beoordeeld. In hoofdstuk 4 gaan we daarom na of mobiliteit voldoende is uitgewerkt in de Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals van het CBS om een bijdrage te kunnen bieden aan de probleemanalyse.

Hoofdstuk 5 bevat een toelichting op de wijze waarop mobiliteit positieve en negatieve invloed heeft op de (brede) welvaart. Vervolgens beschrijven we hoe de MKBA aansluit op het begrip 'brede welvaart' en de aanvullingen die op dit punt mogelijk zijn. Daarbij geven we aan hoe de indicatoren van brede welvaart die niet (expliciet) passen binnen de MKBA, toegevoegd kunnen worden aan het ex ante meten van beleidseffectiviteit.

2 Aandacht voor brede welvaart in het rijksbeleid

De rijksoverheid omarmt het brede welvaartspectief steeds meer in haar beleid. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe brede welvaart zijn intrede doet in het beleid, eerst als onderdeel van de beleidsverantwoording en vervolgens ook bij het ex ante beoordelen van investeringsvoorstellen.

2.1 Brede welvaart als onderdeel van de beleidsverantwoording

In 2009 schreef het CPB aan het ministerie van Economische Zaken (CPB, 2009) dat het nationale inkomen een onvolledige en soms zelfs misleidende maat is voor de omvang van de maatschappelijke welvaart. Discussies over brede welvaart benadrukken het belang van milieu- en sociale waarden, zoals schone lucht en sociale cohesie. Daarnaast wordt er meer aandacht gevraagd voor de gevolgen, vooral die in de ontwikkelingslanden, van het economische handelen voor de (zeer) lange termijn en voor burgers buiten Nederland. Milieu- en sociale waarden alsmede de gevolgen van activiteiten voor elders en in de toekomst komen niet of onvoldoende tot uitdrukking in het nationale inkomen. Het CPB meldde tegelijkertijd dat het onmogelijk is de verschillende componenten van brede welvaart objectief in eenzelfde maatstaf te meten, en dat dit betekent dat pogingen daartoe normatief en dus politiek geladen zijn. Het is, volgens het CPB, aan de politiek om het belang van de verschillende componenten van brede welvaart vast te stellen.

In 2013 concludeerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (WRR, 2013) dat ook in Nederland het bruto binnenlandse product (bbp) de laatste 50 jaar steeds meer gelijkgesteld wordt aan (materiële) welvaart of aan vooruitgang (Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip, 2016). De gelijkstelling van het bbp aan materiële welvaart komt niet alleen voort uit een gebrekkig begrip van het bbp, maar kan ook samenhangen met de behoefte aan een maatstaf voor brede welvaart. De conclusie van de WRR was aanleiding voor de Tweede Kamer om een parlementair onderzoek in te stellen. Enerzijds moest het onderzoek leiden tot een beter begrip van het bbp en anderzijds moesten maatstaven voor brede welvaart worden onderzocht. In 2015 heeft de Tweede Kamer de tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip – de commissie-Grashoff – ingesteld en opdracht gegeven deze punten te onderzoeken.

De tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip (2016) stelde vast dat het alom bekende bbp dé indicator is om de omvang van onze economie te meten, maar nooit bedoeld is geweest om brede welvaart te meten. Nationaal en internationaal is er heel veel informatie voorhanden over de verschillende aspecten van brede welvaart. Voor de commissie was het duidelijk dat er niet zo zeer behoefte is aan meer informatie over brede welvaart, maar aan één gezaghebbend instrument om deze informatie duidelijk, actueel en kernachtig te kunnen presenteren.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben de planbureaus (CPB, PBL en SCP) in 2017 het begrip 'brede welvaart' verkend en werd het CBS gevraagd een Monitor Brede Welvaart te ontwikkelen. In de gezamenlijke publicatie (PBL, SCP & CPB, 2017) geven de drie planbureaus aan wat zij, in het verlengde van de opvattingen van de commissie-Grashoff, onder brede welvaart verstaan, hoe brede welvaart te meten is, welke

onderwerpen in hun gezamenlijke verkenningen aan de orde kunnen komen en hoe zij de verbinding zien met het VN-programma van de Sustainable Development Goals (SDGs) (zie UN, 2015). De planbureaus kwamen tot de conclusie dat brede welvaart het best te meten is met een brede set van indicatoren die zo goed mogelijk recht doet aan de diverse relevant geachte aspecten van welvaart. Het bepalen van een samenvattende index voor brede welvaart was volgens de planbureaus geen zinvolle exercitie, gezien de uiteenlopende weging van de diverse welvaartsaspecten die daartoe nodig is en vanwege het feit dat onderliggende afruilrelaties daarmee uit het zicht verdwijnen.

In 2018 publiceerde het CBS de Monitor Brede Welvaart (MBW) (CBS, 2018). Zie ook bijlage A voor een toelichting op deze en andere monitors van brede welvaart. De MBW maakte samen met een kabinetsreactie op de publicatie deel uit van de stukken voor het Verantwoordingsdebat in mei 2018 in de Tweede Kamer. In 2019 werd de monitor uitgebreid met de *Sustainable Development Goals (SDGs)* van de Verenigde Naties. Deze versie werd samen met de Derde Nederlandse SDG-rapportage 'Nederland Ontwikkelt Duurzaam' in mei 2019 naar de Kamer gestuurd. Hierin staat de inzet beschreven van de Rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en financiële instellingen, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en jongeren op de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties.

In de begeleidende brief aan de Kamer beschreef het kabinet de rol van de monitor in het besluitvormingsproces: "De Monitor voorziet in een behoefte aan cijfers over brede welvaart en de SDGs, zoals voor de Tweede Kamer (bij debatten), de Algemene Rekenkamer (bij de verantwoording), de Raad van State (bij de begroting) en het bredere publiek. De Monitor fungeert als informatiebron voor politici en beleidsmakers en helpt, met cijfers en trends over het recente verleden, bij het identificeren van uitdagingen voor Nederland en het debat hierover". Het kabinet zag de MBW als een aanvulling op bestaande instrumenten, niet als vervanging daarvoor. Voor het maken van beleid en het nemen van besluiten zijn methoden en instrumenten beschikbaar, zoals maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) en het Integraal AfwegingsKader voor beleid en regelgeving (IAK). Het kabinet maakte dus onderscheid tussen het monitoren van brede evaluatie- en ex-ante-evaluatiemethoden en -instrumenten voor het afwegen van beleidsmaatregelen en het nemen van besluiten.

Op 3 oktober 2019 nam de Kamer de motie van het lid Sneller aan. Deze verzocht de regering de Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses vanuit het concept 'brede welvaart' te evalueren, om de relevante maatschappelijke component in deze analyses beter te verankeren (IRF, 2020a). In de motie verwees Sneller naar de Monitor Brede Welvaart van het CBS. De Inspectie der Rijksfinanciën voerde deze evaluatie in 2020 uit (IRF, 2020b). In de brief aan de Tweede Kamer (IRF, 2020a) benadrukte de IRF dat de MKBA en de MBW 2 verschillende instrumenten zijn met verschillende doelen, en dat beide instrumenten een breed, maar niet identiek, welvaartsbegrip hanteren. De IRF identificeerde een aantal aandachtspunten met betrekking tot de MKBA en deed de aanbeveling om een update van of aanvulling op de Leidraad te maken, waarbij deze aandachtspunten nader onderzocht en uitgewerkt zouden worden.

Op 20 februari 2020 besloot de Kamer om het CPB, het SCP en het PBL te verzoeken een verkenning uit te brengen naar de mogelijkheden om de Monitor Brede Welvaart te integreren in de begrotings- en verantwoordingssystematiek dan wel in de algehele besluitvorming en naar de mogelijkheden om deze geïntegreerde monitor toe te passen

op een concrete casus of beleidsterrein (Tweede Kamer, 2020a). De planbureaus gaven in hun brief van 8 februari 2021 (CPB, SCP & PBL, 2021) aan een kernset van indicatoren te gaan ontwikkelen, stapsgewijs in een periode van 5 jaar. In 2021 hebben zij daarmee een begin gemaakt.

2.2 Brede welvaart als onderdeel van ex-antebeleidsevaluatie

In de laatste 10 jaar is in het nationale overheidsbeleid het welvaartsbegrip verbreed van materiële welvaart in termen van bbp tot het begrip 'brede welvaart', en is de toepassing verbreed van monitoring tot toetsingscriterium bij investeringsvoorstellen. De MKBA wordt bij deze laatste invulling gehanteerd als ex-ante-evaluatiemethode voor brede welvaart. De MKBA is sinds 2000 in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld in het mobiliteitsbeleid, een verplichte, en anders in ieder geval belangrijk geachte, maatstaf voor de invloed van beleidsmaatregelen op maatschappelijke welvaart.

In 2020 deed het begrip 'brede welvaart' zijn intrede bij de formulering van criteria aan de hand waarvan het Nationaal Groeifonds (NGF) investeringsvoorstellen zou gaan beoordelen. Een van de vereisten van het fonds is dat de som van de maatschappelijke kosten en baten van een investeringsvoorstel positief is. De beoordelingsadviescommissie zou investeringsvoorstellen hierop toetsen: "Door positieve netto maatschappelijke baten als voorwaarde te stellen, brengen we de brede effecten in beeld en komen alleen investeringen die ten goede komen aan brede welvaart in aanmerking voor financiering uit het fonds" (Financiën, 2020). Het groeifonds stelde eveneens als eis dat de commissie de impact van het voorstel op het verdienvermogen positief moet hebben beoordeeld.

Het CPB heeft de voorstellen voor het groeifonds, waaronder die voor het mobiliteitsdomein, geanalyseerd (CPB, 2021). Daarbij heeft het de voordelen beoordeeld op legitimiteit ('is er een reden voor overheidsingrijpen'), de effectiviteit ten aanzien van verdienvermogen ('heeft het voorstel een substantieel positief effect op het structureel bruto binnenlands product (bbp)?'), de effectiviteit vanuit het oogpunt van maatschappelijke baten en de efficiëntie van een voorstel ('de verhouding tussen de kosten en de baten van een voorstel'). De bijdrage die de voorstellen in het kader van het groeifonds aan brede welvaart leveren, komt in de analyse van het CPB aan bod in de vorm van het saldo van maatschappelijke kosten en baten, zowel bij effectiviteit als bij efficiëntie.

Voor investeringen in mobiliteit zijn naast het Nationaal Groeifonds ook het Mobiliteitsfonds en het Europese Herstelfonds van belang. Om te bekijken of brede welvaart een rol speelt bij de ex-antebeleidsevaluatie en, zo ja, hoe, hebben we in bijlage B de criteria van deze 3 fondsen vergeleken. De fondsen kennen een economische doelstelling (economisch herstel; verdienvermogen) en een bredere maatschappelijke doelstelling (brede welvaart, klimaat- en leefbaarheid, Do-No-Harm). De bijdrage van investeringsvoorstellen aan deze beleidsdoelstellingen dienen te worden beoordeeld via een ex-ante-evaluatie. Bij het beoordelen van investeringsvoorstellen hanteert het Nationaal Groeifonds voor het verdienvermogen de bijdrage aan het bbp als ex-ante-evaluatiecriterium. Voor brede welvaart hanteert het, zoals hiervoor beschreven, het MKBA-saldo als evaluatiecriterium of beoordeelt het de bijdragen aan klimaat- en leefbaarheidsdoelstellingen apart. Het Mobiliteitsfonds noemt brede welvaart niet expliciet als beleidsdoel maar stelt wel een MKBA verplicht. Het Europese

Herstelfonds gebruikt de term 'brede welvaart' niet, en lijkt ook geen MKBA-berekening te vragen, maar meet wel op componenten die onder brede welvaart geschaard kunnen worden. Zie bijlage B voor een toelichting op de maatstaven van de 3 fondsen.

Tot slot bespreken we hier de vraag in hoeverre de monitorindicatoren wezenlijk verschillen van de effecten in een MKBA. IRF (2020b) gaat in op de verschillen en gelijkenissen tussen de MKBA en de Monitor Brede Welvaart. Beide instrumenten kijken naar brede welvaart. De MBW monitort de huidige staat en de ontwikkelingen van brede welvaart van Nederland aan de hand van een breed scala aan indicatoren. De MKBA is daarentegen primair een instrument voor ex-antebeleidsevaluatie en moet inzicht bieden in de toekomstige effecten die een voorgenomen project of maatregel heeft op brede welvaart in Nederland, bezien over een lange tijdshorizon (IRF, 2020a). De MBW heeft dus een andere functie en een andere samenstelling van indicatoren dan de MKBA. Met de introductie van de MBW is het beeld ontstaan dat brede welvaart meer is dan de MKBA. Op de vraag in hoeverre dat terecht is, specifiek voor het mobiliteitsbeleid, komen we terug in hoofdstuk 5.

3 **Wat is brede welvaart en hoe onderscheidt dit begrip zich van andere welvaartsbegrippen**

In dit hoofdstuk definiëren we het begrip 'brede welvaart' en lichten we de verschillen toe met andere welvaartsbegrippen, zoals materiële welvaart. De diverse begrippen en definities hebben we uitgewerkt in de begrippenlijst bij dit onderzoek.

3.1 **Brede welvaart, van abstract begrip tot monitorstandaard**

Brede welvaart was een abstract begrip (Stolwijk, 2010) dat gaat over het welzijn van mensen, en de mate waarin dat welzijnsniveau ook in de toekomst kan worden behouden (Stiglitz et al., 2009). Inmiddels heeft de Verenigde Naties het begrip 'brede welvaart' van een breed, niet verder gedefinieerd begrip ontwikkeld tot een standaard in 65 landen (Smits & Horlings, 2019), waaronder Nederland, om brede welvaart en duurzaamheid te meten en te monitoren.

Volgens de planbureaus PBL, SCP en CPB (2017) omvat brede welvaart alles wat mensen van waarde vinden om een goed leven te kunnen leiden. Naast economische factoren, zoals inkomen, hangt dit goede leven ook af van niet-economische factoren zoals hun gezondheid, toegang tot voorzieningen, de natuurlijke omgeving waarin mensen leven en hoe tevreden ze zijn over hun leven. Een aantal van deze aspecten is subjectief, zoals tevredenheid over het leven. Maar ook objectieve aspecten spelen een rol, zoals de omstandigheden waarin mensen leven en de middelen waarover zij beschikken (SCP 2016). Die laatste aspecten kunnen worden gegroepeerd in 3 hoofdcategorieën: *materieel* ('economie'), *maatschappelijke leefomstandigheden* ('sociaal') en de *natuurlijke leefomgeving* ('ecologie') (Evenhuis et al., 2020). Het kan daarbij gaan om zaken waar mensen waarde aan hechten omdat die van nut voor hen zijn, maar ook om zaken waar zij een *intrinsieke waarde* aan toekennen, zoals biodiversiteit of mensenrechten.

Volgens het CBS betreft brede welvaart 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 van die van mensen elders in de wereld (CBS, 2020b). Deze definitie van brede welvaart komt overeen met het begrip '*duurzame ontwikkeling*', zoals de commissie-Brundtland van de Verenigde Naties dat in 1987 heeft geformuleerd: een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder de behoeften van toekomstige generaties, zowel hier als in andere delen van de wereld, in gevaar te brengen. Het CBS koppelt de uitwerking van brede welvaart dan ook aan de Sustainable Development Goals (SDGs) van de Verenigde Naties.

3.2 **Het verschil met maatschappelijke welvaart**

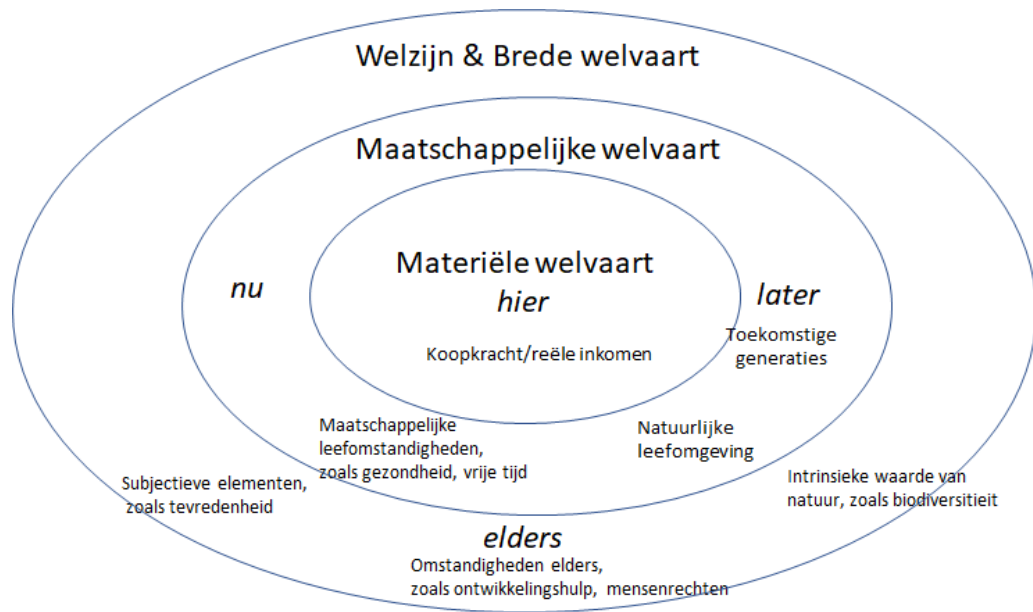
Naast brede welvaart wordt in de literatuur ook het begrip *maatschappelijke welvaart* gebruikt. Hierbij gaat het om de objectieve elementen van brede welvaart, bekeken vanuit de welvaartstheorie. In de welvaartstheorie gaat het om het evalueren en maximaliseren van de welvaart van de gemeenschap als geheel. In deze theorie zijn de voorwaarden opgenomen waaronder de welvaart kan worden gemaximaliseerd en geoptimaliseerd (wikipedia/welvaartseconomie). Deze theorie wordt toegepast bij MKBA's. Het verschil is dat brede welvaart eveneens subjectieve elementen, zoals

tevredenheid over wonen meeneemt, en bovendien omstandigheden elders, zoals mensenrechten en ontwikkelingshulp, en de intrinsieke waarde van natuur (zoals biodiversiteit) omvat.

Figuur 3.1 laat zien waar de verschillen zitten tussen brede welvaart of welzijn, maatschappelijke en materiële welvaart.

Figuur 3.1

Positionering van verschillende begrippen rondom welvaart.
Bron: KiM



3.3 De begrippen materiële welvaart, verdienvermogen en concurrentiekracht

(Materiële) welvaart wordt gedefinieerd als de mate waarin behoeften met schaars beschikbare middelen worden bevredigd (CBS, 2020a). Het gaat hierbij om de primaire levensbehoeften zoals een onderdak, voedsel en kleding en bij toenemende welvaart ook luxegoederen en diensten als vervoersmiddelen en vakanties. Veel goederen en diensten worden door bedrijven (in binnen- en buitenland) aan huishoudens geleverd, maar in bepaalde gevallen neemt ook de overheid de productie voor haar rekening, zoals bij het openbaar bestuur, de handhaving van de openbare orde, infrastructuur, de zorg en het onderwijs.

Ten aanzien van verwachtingen van de materiële welvaart in de toekomst wordt het begrip 'verdienvermogen' gebruikt. Dit begrip heeft betrekking op hoe wij, of de volgende generaties, in de toekomst onze behoeften met schaars beschikbare middelen kunnen verdienen. Dit kan door een toename van de arbeidsproductiviteit. Zo definieert Stratelligence (2021) verdienvermogen voor een land als de extra arbeidsproductiviteit die door een product of innovatie in de loop der tijd wordt toegevoegd aan de economie. In deze definitie ligt het accent niet op het aantal verwachte banen, maar op de toegevoegde waarde per baan. Dit sluit aan op de gangbare aanname bij economische toekomstscenario's dat de arbeidsmarkt op de lange termijn in evenwicht is. Een stijging van de toegevoegde waarde per baan wordt door meer factoren bepaald, namelijk door de grootte en opbouw van vermogen en kapitaalgoederen, een surplus op de lopende

rekening van onze nationale betalingsbalans, en een hoger opleidingsniveau van de bevolking. Naast de factor arbeid kunnen ook andere productiefactoren het verdienvermogen verbeteren. Volgens het CPB (2021) bevordert een maatregel het verdienvermogen als het een netto positief effect heeft op de omvang van de productiefactoren, of op de productiviteit. De productiviteit geeft aan hoe lonend die productiefactoren – grond, arbeid en kapitaal – worden ingezet om toegevoegde waarde te creëren. Een maatregel kan de omvang van productiefactoren vergroten. Zo kan de productiefactor arbeid in omvang toenemen door een hogere arbeidsparticipatie, een stijging van het aantal gewerkte uren per werkende, en een afname van de structurele werkloosheidsvoet.

Naast deze begrippen worden op macroniveau ook begrippen als concurrentiekracht, productiviteit en economische groei gebruikt (zie Wortelboer et al., 2015). De definities hiervan staan in de begrippenlijst.

4 **Brede welvaart bij probleemanalyse en monitoring van mobiliteitsbeleid**

Een belangrijke eerste stap in het (mobiliteits-)beleid is het bepalen van de opgaven, oftewel de kansen en knelpunten, en het monitoren van de ontwikkelingen. Opgaven op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid worden nu vanuit een breder welvaartsperspectief opgepakt dan in het verleden. In dit hoofdstuk gaan we in op de al ingezette verbreding van de mobiliteits- en bereikbaarheidsopgaven in het mobiliteitsbeleid. Verder kijken we hoe mobiliteit is opgenomen in de monitoring van brede welvaart, inclusief mogelijkheden voor verbetering.

4.1 **Breder verkennen van bereikbaarheidsopgaven**

Potentiële bereikbaarheidsopgaven, oftewel de kansen en bereikbaarheidsknelpunten op de lange termijn, worden in beeld gebracht in de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) (IenW, 2021). De IMA heeft een bredere inhoudelijke reikwijdte dan haar voorganger, de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse 2017 (NMCA). Naast mobiliteit en de capaciteit en robuustheid van de netwerken geeft de IMA ook inzicht in de bereikbaarheid van banen en voorzieningen en in de effecten die de mobiliteitsontwikkeling heeft op de luchtverontreinigende stoffen (NO_x, PM₁₀), klimaat (CO₂-emissie) en de verkeersveiligheid. Tevens wordt in de IMA de klimaatgevoeligheid van de netwerken in kaart gebracht.

De IMA is integraler van opzet dan haar voorganger NMCA en wordt gezien als een stap in de richting van brede welvaart. De IMA sluit daarmee aan op de opgaven die ook buiten het mobiliteitsdomein spelen op het gebied van brede welvaart en die vanuit brede welvaart gezien het meest spelen bij mobiliteit. Deze aspecten zijn te monitoren. Voor niet alle aspecten bestaan er grenswaarden of normen om te kunnen bepalen in hoeverre er een knelpunt speelt. De vraag is of dit in alle gevallen nodig of wenselijk is om te kunnen bepalen of er opgaven spelen.

4.2 **Hoe de welvaartsaspecten van mobiliteit beter in de Monitor Brede Welvaart kunnen worden geïntegreerd**

In de jaarlijkse Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals (CBS, 2020b) meet het CBS de brede welvaart op basis van indicatoren. Deze monitor is bedoeld om aan te geven wat de huidige stand van de brede welvaart in Nederland is ten opzichte van de voorgaande jaren of in vergelijking met andere landen. De vraag is of het aspect van mobiliteit in de Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals voldoende is uitgewerkt.

Het CBS (2021) heeft voor de Monitor Brede Welvaart (MBW) en voor de Sustainable Development Goals (SDGs) indicatoren voor mobiliteit opgenomen. Daarbij hanteert het voor brede welvaart als indicator de extra reistijd door files en vertraging, gemeten in de zogenoemde voertuigverliesuren per inwoner per jaar. De extra reistijd per inwoner geeft maar zeer beperkt weer wat mobiliteit betekent voor brede welvaart, namelijk alleen de extra reistijd voor de weggebruiker die ontstaat doordat delen van de infrastructuur op bepaalde momenten overbelast zijn. De baten van mobiliteit, namelijk

dat iemand activiteiten elders, zoals werken en recreëren, kan ondernemen, worden niet gemeten. De andere vervoerwijzen en de gebruikers daarvan komen evenmin in beeld.

Het tweede deel van de CBS-rapportage Monitor Brede Welvaart & Sustainable development Goals gaat over de monitoring van de SDGs van de Verenigde naties. Bij de SDG-indicatoren valt mobiliteit onder SDG 9.1 Industrie, innovatie en infrastructuur: infrastructuur en mobiliteit. Daarbij worden 14 verschillende indicatoren onderscheiden, verdeeld in middelen en mogelijkheden, gebruik, uitkomsten en beleving.

Tabel 4.1

Mobiliteits-indicatoren in MBW en SDG.
Bron: CBS

Monitor Brede Welvaart	
Hier en nu: arbeid en vrije tijd	Tijdverlies door files en vertraging
SDG 9.1 Industrie, innovatie en infrastructuur: infrastructuur en mobiliteit	
Middelen en mogelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> • Investerings in grond-, weg- en waterbouw in % van het bbp • Netdichtheid openbare wegen in km per km² landoppervlakte
Gebruik	<ul style="list-style-type: none"> • Personenvervoer in volume t.o.v. bbp, index (2010=100) • Vrachtvervoer in volume t.o.v. bbp, index (2010=100) • Autogebruik in % van het totaal aantal reizigerskms • Treingebruik in % van het totaal aantal reizigerskms • Fietsgebruik in km/inwoner • Elektrische personenauto's in % van het totaal aantal personenauto's
Uitkomsten	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdverlies door files en vertraging in voertuigverliesuren per inwoner • Doden in het verkeer in verkeersdoden per miljoen inwoners • CO₂-uitstoot binnenlands verkeer in kg/inwoner • CO₂-uitstoot nationale luchtvaartmaatschappijen in kg/inwoner
Beleving	<ul style="list-style-type: none"> • Geluidshinder verkeer en burens in % van de huishoudens dat geluidshinder ervaart • Tevredenheid reistijd woon-werkverkeer in % van de werkende bevolking van 18-74 jaar dat tevreden is

De SDG-indicatoren van infrastructuur en mobiliteit betreffen zowel de infrastructuur, het gebruik, de uitkomsten en de beleving als de negatieve effecten ervan. Dit geeft een completer beeld dan alleen de voertuigverliesuren zoals die voor de MBW gehanteerd worden.

Zijn de welvaartsaspecten van mobiliteit voldoende vertegenwoordigd in de Monitor Brede Welvaart?

In tegenstelling tot de welvaartstheorie kent de MBW bij de MKBA geen conceptueel kader waaraan getoetst kan worden of de indicatoren wel of niet bij brede welvaart horen en of de lijst met indicatoren compleet is, of misschien zelfs overcompleet (dubbeltellingen). Zoals Jacobs (2021) aangeeft, ontbreekt bij de huidige set indicatoren een welvaartseconomische onderbouwing. Bij gebrek aan dit conceptuele kader nemen wij consistentie met andere bronnen als vertrekpunt. Een eerste aanzet is om de SDG-indicatoren met betrekking tot mobiliteit ook op te nemen in de MBW. Een naar onze

mening zinvol uitgangspunt is om vervolgens aan te sluiten bij de indicatoren voor mobiliteit die in het mobiliteitsbeleid worden gebruikt om de knelpunten te bepalen in de integrale mobiliteitsanalyses (IMA, voorheen NMCA) en bij de ex-ante-evaluatie, in de vorm van de effecten in de MKBA.

De Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) bevat meer aspecten van mobiliteit dan haar voorganger NMCA en is een stap in de richting van brede welvaart. In die zin zou het goed uitkomen als de indicatoren in de IMA aansluiten of overeenkomen met die in de MBW. We gaan bij de uitwerking hiervan uit van de indeling in figuur 3.1 in welzijn & brede welvaart, maatschappelijke welvaart.

Welzijn en brede welvaart

De SDG-indicatoren hebben in de categorie uitkomsten betrekking op de maatschappelijke kosten van mobiliteit. De SDG-indicator komt overeen met de indicator die in de MBW wordt gehanteerd, namelijk de extra reistijd door files en vertraging maar dan per inwoner. In feite gaat het om alle kosten die nodig zijn om te kunnen verplaatsen, zowel in tijd als in kosten. Het zou logischer zijn om hier ook de baten van mobiliteit te laten zien, dat wil zeggen de mate waarin mobiliteit bijdraagt aan onze welzijn en welvaart in brede zin. De essentie hiervan is dat de behoefte aan mobiliteit wordt vervuld en wel zodanig dat het nut dat we eraan onttrekken, groter is dan de kosten ervan. Daarbij gaat het om zowel private als maatschappelijke kosten. In economische zin is dat het consumentensurplus. Wat het kost in geld en tijd is te meten. Wat het opbrengt in termen van nut, of consumentensurplus, is lastig meetbaar. Via perceptie-onderzoek kan de mate waarin iemand tevredenheid is over een verplaatsing met een verplaatsingsmotief en een vervoerwijze, een indicatie geven.

De SDG-indicator tevredenheid reistijd woon-werkverkeer past daarbij. In het Verplaatsingsonderzoek Onderweg in Nederland (ODiN) wordt respondenten vanaf 2022 gevraagd of ze de bestemmingen waar ze naartoe willen, kunnen bereiken en waarom dit niet of niet altijd het geval is. Het gaat om bestemmingen als werken, familie en onderwijs-, sport-, recreatie- en ov-voorzieningen. Voor goederenvervoer is het lastiger om de baten aan te geven. Een objectieve maatstaf zou kunnen zijn om kostenindexgegevens met betrekking tot vervoer te hanteren.

Maatschappelijke welvaartseffecten

Mobiliteit betreft de verplaatsing van mensen, goederen en diensten. Mobiliteit is zelf geen doel, het is een middel om locaties te bereiken en daar activiteiten te ondernemen die nodig zijn of die we willen doen, oftewel het nut van een verplaatsing. Dit nut, of de bijdrage van mobiliteit aan het welzijn van mensen, duiden we aan met bereikbaarheid. Daarbij willen we dat de nadelige gevolgen voor de leefbaarheid en de veiligheid zoveel mogelijk beperkt blijven. Mobiliteitsmaatregelen dragen daarmee positief én negatief bij aan (brede) welvaart via bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid (Huijbregtse et al., 2021).

Bereikbaarheid

De SDG-indicatoren (investeringen in grond-, weg- en waterbouw, en dichtheid van het wegennet) zeggen weinig over de werkelijke ontwikkeling van de verschillende vervoerwijzen, in termen van infrastructuur, vervoermiddelen, en vervoerdiensten. Daarnaast ontbreekt de invloed van (ruimtelijke) nabijheid en de rol van andere typen vervoerwijzen (openbaar vervoer en de actieve vervoerwijzen lopen en fietsen).

In de IMA 2021 wordt de bereikbaarheid in Nederland gemeten aan de hand van de hoeveelheid activiteiten (banen, voorzieningen, zoals winkels en onderwijs) die iemand vanuit een gebied binnen een acceptabele reistijd kan bereiken. Het aantal te bereiken activiteiten vanuit een locatie wordt daarbij zowel bepaald door de toe- of afname van het aantal bestemmingen (volume-effect), door de relatieve nabijheid van deze activiteiten (structuur effect) als door de reissnelheid naar de activiteiten. Deze 3 factoren samen bepalen hoe de bereikbaarheidskwaliteit zich ontwikkelt. Ze geven ook verschillende aanknopingspunten om de bereikbaarheid te verbeteren, zowel via ruimtelijke verdichting als via verbetering van het vervoerssysteem (IenW, 2021). Een op één na best alternatief is om de nabijheid tot voorzieningen zoals het CBS die meet, toe te voegen. Dit is een objectief gemeten afstand.

Een aanbeveling is om de geografische bereikbaarheidsmaat van de IMA toe te voegen als indicator voor de middelen en mogelijkheden van mobiliteit. Hierbij tekenen we aan dat het goederenvervoer in de bereikbaarheidsmaat ontbreekt. Een oplossing in de vorm van een alternatieve beschikbare bron is op dit moment niet voorhanden.

Leefbaarheid en veiligheid

De categorie beleving bij de SDG-indicatoren gaat over de tevredenheid over en hinder door mobiliteit. De vraag is of hier de maatschappelijke kosten van mobiliteit thuis zouden horen. Het gaat daarbij om de brede welvaartsaspecten in termen van leefbaarheid, sociale aspecten en klimaat, oftewel de negatieve effecten van mobiliteit op de overige aspecten van welzijn. Deze aspecten zijn hiervoor nog niet aan de orde geweest en de vraag is of deze toegevoegd moeten worden als onderdeel van mobiliteit, zoals bij de SDG-indicatoren gebeurt. Deze aspecten zijn namelijk niet specifiek voor mobiliteit en staan als leefbaarheid en klimaat als geheel in de monitor. Worden deze aspecten specifiek voor mobiliteit toegevoegd, dan zouden de negatieve effecten feitelijk dubbel worden geteld. Onze aanbeveling is daarom om deze leefbaarheids- en klimaateffecten in de MBW niet nog een keer onder de noemer 'mobiliteit' op te nemen.

De welvaartseffecten van mobiliteit op de leefbaarheid en veiligheid die ontbreken in de MBW, zijn:

- Barrièrewerking, geluidshinder en verkeershinder. Deze tasten de woon- en leefomgeving aan. De MBW kent de categorieën gezondheid, wonen en milieu, maar die hebben geen relatie met deze aspecten.
- Verkeersonveiligheid en externe veiligheid. De MBW kent bij veiligheid alleen slachtofferschap van misdaad.

Deze effecten kunnen wel worden toegevoegd in de MBW onder wonen, milieu en veiligheid.

Samengevat ontstaat dan het volgende voorstel.

Tabel 4.2

Voorstel aanpak aanvullende indicatoren mobiliteit in MBW.
Bron: KiM

Voorstel mobiliteit in MBW	
Effecten op maatschappelijk welvaartsaspect bereikbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> Geografische bereikbaarheidsmaat (IenW, 2021)
Welzijn en brede welvaart	<p>Vervangen van huidige indicator en voorlopig toevoegen SDG-indicatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> Extra reistijd door files en vertraging in uur/inwoner; Tevredenheid reistijd woon-werkverkeer in aandeel van de werkende bevolking van 18-74 jaar dat tevreden is. <p>Na 2022: Indicatoren over bereikbaarheid van voorzieningen en vervoersarmoede uit het ODIN. Voor goederenvervoer ontbreken indicatoren. Hiervoor dient nog een voorstel te worden gemaakt</p>
Effecten op maatschappelijk welvaartsaspect leefbaarheid en veiligheid, mobiliteitsgerelateerd	<p>Ontbrekende aspecten onder wonen, milieu en veiligheid</p> <ul style="list-style-type: none"> Geluidshinder verkeer en burens in aandeel van de huishoudens dat geluidshinder ervaart Verkeersveiligheid: Mortaliteit in het verkeer in verkeersdoden per miljoen inwoners Externe veiligheid
Effecten op maatschappelijk welvaartsaspect leefbaarheid en veiligheid, niet mobiliteitsgerelateerd	<p>Het is niet zinvol om alleen de leefbaarheids- en veiligheidseffecten van mobiliteit in kaart te brengen en die van andere sectoren niet. Tweetrapsraket: algemene leefbaarheidsaspecten, en dan uitsplitsing naar de diverse sectoren (waaronder mobiliteit)</p>

Kortom: in de MBW is het welvaartsaspect bereikbaarheid onvoldoende uitgewerkt. Bovendien zijn de andere twee welvaartsaspecten, leefbaarheid en veiligheid, in de MBW breder dan mobiliteit; deze behoren tot de categorie wonen, milieu en veiligheid. Om meer grip te krijgen op waar het probleem zich precies voordoet bij aspecten van brede welvaart, zou het nuttig zijn als de totalen van indicatoren verder uitgesplitst worden naar de sectoren die verantwoordelijk zijn voor de gemeten impact op brede welvaart.

Tot slot is het nuttig om te signaleren dat de indicatoren, vergelijkbaar met de uitgangspunten van de MKBA, een beeld geven van de geaggregeerde effecten voor Nederland als geheel. Uitsplitsing naar specifieke groepen (bijvoorbeeld naar inkomen, naar reismotief of naar regio) is een mogelijkheid om het inzicht in de verdelingseffecten te vergroten.

5 Brede welvaart in een ex-antebeleidsevaluatie van mobiliteitsbeleid

De stap die in de beleidscyclus volgt op het vaststellen van een opgave, is het ex ante beoordelen van mobiliteitsmaatregelen waarmee de overheid de betreffende opgave wil invullen of oplossen. Een van de beoordelingsaspecten is de bijdrage die de beleidsmaatregelen leveren aan de brede welvaart. Bij het beoordelen van mobiliteitsmaatregelen worden meerdere ex-ante-evaluatiemethoden naast elkaar gebruikt, zoals de MKBA, metingen van doelbereik, oftewel beleidseffectiviteit, de milieu-effectrapportage (MER) en de businesscase. Brede welvaart kan in de ex-ante-evaluatie beter worden verankerd, zowel in (aanvulling op) de MKBA en in de MER als bij het beoordelen van de beleidseffectiviteit.

Beleidseffectiviteit betreft de beoordeling op basis van de bijdrage die een maatregel levert aan de geformuleerde beleidsdoelen. Dit vereist wel dat deze beleidsdoelen aansluiten op de brede welvaart en dat deze beleidsdoelen zijn uit te werken in meetbare en voorspelbare indicatoren. In dit hoofdstuk lichten we eerst toe hoe mobiliteit invloed heeft op de welvaart. Vervolgens beschrijven we hoe de MKBA aansluit op het begrip 'brede welvaart', in hoeverre MKBA-effecten vergelijkbaar zijn met indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart en welke aanvullingen op dit punt mogelijk zijn. Daarbij geven we aan dat de indicatoren van brede welvaart die niet (expliciet) binnen de MKBA passen, kunnen worden toegevoegd aan het ex ante meten van de beleidseffectiviteit. Daarvan geven we enkele voorbeelden maar deze werken we niet verder uit. De 3^e optie, namelijk of de milieuaspecten van brede welvaart voldoende aan bod komen in de MER, werken we hier evenmin verder uit.

5.1 Hoe mobiliteit invloed heeft op de welvaart

Mobiliteitsmaatregelen, gericht op bijvoorbeeld het oplossen van verkeerskundige knelpunten, kunnen ervoor zorgen dat reizigers in kortere tijd hun bestemming bereiken. Deze tijdwinst kunnen zij vervolgens benutten om productiever te zijn of om over meer vrije tijd te beschikken. De productiviteitswinst kan leiden tot meer omzet en daarmee tot hogere lonen. Naast deze baten heeft mobiliteit ook negatieve effecten voor de omgeving, het milieu en het klimaat. De samenleving wordt welvarender in materiële zin, maar verliest een deel van de welvaart in brede zin. De vraag bij het beoordelen van investeringen is hoe deze aspecten kunnen worden gemeten en meegewogen.

Box: Hoe mobiliteit bijdraagt aan het verdienvermogen en aan brede welvaart

Mobiliteitsmaatregelen kunnen bijdragen aan het verdienvermogen en aan brede welvaart, maar deze bijdrage loopt via andere markten en het is geen vaststaand gegeven dat het effect ook werkelijk zal optreden. Dit lichten we hierna toe.

Als een mobiliteitsmaatregel leidt tot kortere en betrouwbaardere reistijden en lagere transportkosten voor reizigers of goederenvervoer, dan kan deze tijdwinst of kostenverlaging in het geval van zakelijk verkeer of goederenvervoer het effect hebben dat de productiviteit stijgt en de productiekosten lager worden. Deze productiviteitsstijging of lagere kosten komen dan terecht in de uiteindelijke prijs van een product of dienst. Als het gaat om niet-zakelijk verkeer, dan zal de reiziger de

reistijdwinst of kostenverlaging benutten voor sociale tijdsbestedingen en de eventueel uitgespaarde kosten besteden aan andere zaken. Dit leidt tot meer welzijn. De uitgespaarde kosten komen door consumptie in de economie. Het gaat hierbij om een verschuiving van bestedingen, bijvoorbeeld van een besteding aan brandstof naar het kopen van een ijsje.

Een betere bereikbaarheid kan ervoor zorgen dat een (betere) baan bereikbaar wordt of dat een bedrijf erin slaagt werknemers aan te trekken. Als hierdoor de arbeidsmarkt beter functioneert, de productiviteit daardoor toeneemt, en bedrijven onderling diensten en producten gaan leveren en daarmee ook andere bedrijven aantrekken, spreken we van imago-, cluster-, en agglomeratie-effecten en levert de bereikbaarheid een (beperkte) additionele bijdrage aan de economie.

Het verbeteren van de internationale bereikbaarheid kan toegang bieden tot grondstoffenmarkten of afzetmarkten die daarvoor niet of slechter bereikbaar waren, of de betreffende markten vergroten. Let wel: in deze en de hiervoor genoemde situatie zullen verschuivingen optreden binnen markten waar bij voorbaat niet vaststaat wie winnaar is en wie verliezer. Zie bijvoorbeeld de besluitvorming over de Zuiderzeelijn, waarbij de discussie ontstond over wie ervan profiteert: de Randstad of het Noorden. Een betere bereikbaarheid kent ook sociale aspecten. Deze leidt er bijvoorbeeld toe dat mensen activiteiten kunnen ondernemen of andere mensen kunnen ontmoeten, en daarmee uit hun sociale isolement komen. Negatieve kanten van een betere bereikbaarheid zijn bijvoorbeeld dat de wegen of kanalen barrières vormen waardoor gebieden niet meer of slechter bereikbaar zijn. Verder zal een toename van verkeersgeluid, verkeersonveiligheid, een aantasting van de sociale veiligheid, een grote kans op calamiteiten (externe veiligheid) en luchtverontreiniging, het welzijn van mensen aantasten. Naast deze leefbaarheidseffecten, kan er ook sprake zijn aantasting van natuur, bodem, uitputting van grondstoffen, aantasting van ecosystemen en klimaat.

De optelsom van al deze aspecten vormt de bijdrage van een betere bereikbaarheid aan de brede welvaart, oftewel het maatschappelijk belang.

Gebaseerd op Rienstra en Visser (2010); Wortelboer-van Donselaar et al. (2015); Wortelboer-van Donselaar (2018)

5.2 Brede welvaart en MKBA

De MKBA is ontwikkeld als een ex-ante-evaluatie-instrument en wordt ook als zodanig ingezet om te beoordelen of mobiliteitsmaatregelen vanuit nationaal perspectief een maatschappelijke efficiëntieverbetering inhouden (zie Romijn & Renes, 2013), maar ook om te beoordelen of deze bijdragen aan brede welvaart (zie CPB, 2021). Een MKBA is een ex-ante-evaluatie op basis van waarderingsmethoden voor maatschappelijke effecten (nu en in de toekomst) vanuit nationaal perspectief.

Box: De MKBA

De MKBA bevat alle relevante maatschappelijke effecten van een maatregel, zoals bereikbaarheidseffecten, effecten op de verkeers-, sociale en externe veiligheid, effecten op de leefbaarheid, klimaat en natuur, landschap en cultuurhistorie, en recreatie. Deze effecten worden zo mogelijk gemonetariseerd, en via de netto contante waarde naar een

bepaald basisjaar teruggerekend en bij elkaar opgeteld tot een saldo. In de praktijk zijn niet alle effecten te kwantificeren. Dit zijn de moeilijk kwantificeerbare effecten, de zogenoemde PM-posten. Een positieve MKBA betekent dat de maatschappelijke baten van een maatregel groter zijn dan de kosten. Als alle relevante aspecten van brede welvaart in de MKBA zijn opgenomen, dan vormt deze een concrete uitwerking van het begrip 'brede welvaart'. Een MKBA bepaalt dus het maatschappelijke rendement van een investering in bijvoorbeeld een betere benutting van bestaande infrastructuur. In de meeste gevallen is er sprake van een financieel tekort en wordt de overheid om een bijdrage gevraagd. In de economische theorie zal de overheid dit doen als de positieve effecten dusdanig zijn dat ze opwegen tegen het tekort en andere negatieve effecten.

Bij infrastructuraanleg en andere mobiliteitsmaatregelen gaat het, naast de kosten en de eventuele financiële opbrengsten, ook om zaken als de verbeterde bereikbaarheid, betrouwbaarheid, werkgelegenheid, natuur, milieu en veiligheid. In de MKBA worden dus ook niet-financiële en niet-economische effecten zo goed mogelijk in geld uitgedrukt. Effecten waarvoor dat niet mogelijk is, worden in kwantitatieve of kwalitatieve termen meegenomen. Dit sluit aan bij het brede welvaartsbegrip. Het gaat daarbij om netto-effecten: verschuivingen binnen Nederland (A krijgt meer, B minder) leiden per saldo niet tot een effect. Overigens wordt wel aanbevolen deze herverdelingen inzichtelijk te maken als die beleidsmatig relevant gevonden worden. Net als bij een financiële analyse worden de effecten over een lange tijdsperiode in beeld gebracht. Uiteindelijk wordt zo het rendement berekend via een netto contante waarde, het rendementspercentage of de verhouding tussen baten en kosten. (uit: Rienstra & Visser, 2010)

Volgens de motie-Sneller (3 oktober 2019) is de interpretatie van brede welvaart sinds het uitkomen van de Algemene Leidraad voor de Maatschappelijke kosten-batenanalyse in 2013 echter verbreed. Als brede welvaart breder wordt opgevat dan in de MKBA, wat wordt daarmee bedoeld en wat ontbreekt er dan in de MKBA? En kan de MKBA op deze punten worden aangevuld? Of, zoals sommigen stellen, kan een brede welvaartsmonitor de MKBA vervangen?

Allereerst, monitors hebben een andere functie en uitwerking dan een ex-ante-evaluatie-instrument en zijn dus niet direct om te bouwen tot zo'n instrument. De opzet en de gebruikte indicatoren in een monitor zijn vaak niet geschikt om alternatieven te vergelijken, wat wel nodig is voor een ex-ante-evaluatie. Zo zijn sommige aspecten, zoals tevredenheid met het leven, vertrouwen in mensen en discriminatiegevoelens, lastig te voorspellen en dus lastig te gebruiken in een ex-ante-evaluatie.

De MKBA kan worden aangevuld voor zover er additionele welvaartseffecten zijn die nu nog niet in de MKBA worden meegerekend. Het moet dus gaan om echte welvaartseffecten die additioneel zijn, en niet om dubbeltellingen van effecten die al onderdeel zijn van de MKBA. De IRF (2020) benoemt verschillende verbeterpunten voor de MKBA. Op basis van deze analyse en eigen inzichten komen we tot de volgende aandachtspunten.

Grensoverschrijdende effecten. Dit zijn de maatschappelijke effecten die elders optreden, over de grenzen van de geografische eenheid waarop de MKBA betrekking heeft heen. MKBA's van de rijksoverheid zijn nationaal. Effecten in het buitenland of voor buitenlandse partijen worden niet meegenomen in het nationale kosten-batensaldo, met uitzondering van klimaateffecten. Een oplossing is om de ontbrekende grensoverschrijdende effecten in een MKBA apart te beschrijven, ondanks dat deze niet

in het saldo worden opgenomen. Een voorbeeld in het mobiliteitsdomein is de baat van lagere productkosten voor buitenlandse consumenten als gevolg van lagere transportkosten in Nederland. Een voorstel kan worden gemaakt voor hoe deze landsgrensoverschrijdende effecten te inventariseren en vorm te geven in MKBA's voor mobiliteitsmaatregelen.

Langetermijneffecten. Volgens de definitie van het CBS mag de kwaliteit van leven nu niet ten koste gaan van die van latere generaties. Het gaat om het beslag op vitale hulpbronnen, zoals het economische, menselijke, natuurlijke en sociale kapitaal. De MKBA maakt de langetermijneffecten inzichtelijk, maar rekent deze terug naar de waarde van dit moment met behulp van een discontovoet. Hierdoor wordt aan effecten in de (verre) toekomst minder waarde toegekend. Een lagere discontovoet betekent dat toekomstige effecten zwaarder meewegen. Op basis van een advies van de Werkgroep Discontovoet 2020 is de discontovoet voor MKBA's in 2020 voor alle typen effecten verlaagd. Naast de aanpassing van de discontovoet wordt ook kritisch bekeken of een welvaartseffect in de toekomst wel op de juiste manier (in de prijs) wordt gewaardeerd. Dit speelt bijvoorbeeld bij klimaateffecten. Het PBL voert deze analyse uit. Nadat deze is afgerond, kan worden nagegaan wat de eventuele gevolgen zijn voor de evaluatie van mobiliteitsmaatregelen.

Verdelingseffecten. De verdeling van winsten en verliezen is een aandachtspunt. Hierbij spelen 2 kwesties:

- In een MKBA wegen winsten en verliezen even zwaar. Mensen wegen een verlies echter ongeveer 2 maal zo zwaar als een even grote winst. Met een dergelijke verliesaversie ten aanzien van de verdelingseffecten kan meer rekening worden gehouden. De MKBA-leidraad schrijft thans voor dat deze effecten in ieder geval worden beschreven. Voor mobiliteitsmaatregelen kan het bijvoorbeeld nuttig zijn een toelichting te geven op hoe de lusten voor de gebruikers van mobiliteit (reistijd- en betrouwbaarheidswinsten) zich verhouden tot de lasten voor omwonenden en op wat er gebeurt als afgeweken wordt van een even zware weging van positieve en negatieve gevolgen.
- De MKBA kijkt met een nationale blik, en zoomt niet in op de effecten voor bepaalde groepen. Het is desgewenst mogelijk om verdelingen van effecten tussen bijvoorbeeld regio's en tussen inkomensgroepen in beeld te brengen, ook als er per saldo geen effect is op de nationale kosten en baten. Vooralsnog is dit geen gebruikelijke aanpak, ook omdat er op dit moment geen concrete beleidsdoelen zijn op dit punt. Voor mobiliteitsmaatregelen zou het prima mogelijk zijn om bijvoorbeeld de verdeling van reistijdswinsten over verkeersmotieven of over bepaalde regio's in beeld te brengen. In overleg met IenW kan een voorstel worden gemaakt voor de uitsnedes die nodig kunnen zijn.

Moeilijk kwantificeerbare effecten. Aan effecten die moeilijk in termen van geld kunnen worden uitgedrukt, zoals leefomgevingseffecten, cultureel erfgoed en sociale aspecten, kan in de MKBA meer aandacht worden besteed. Maar ook aspecten als de intrinsieke waarde van de natuur, zoals biodiversiteit, komen in de MKBA nauwelijks aan bod omdat deze lastig of niet in geld te waarderen zijn. Dergelijke effecten komen wel aan de orde in een milieu-effectrapportage (MER). Voor mobiliteitsmaatregelen kan bekeken worden in hoeverre informatie uit de MER nog beter (al dan niet kwalitatief) kan worden benut en in de presentatie van het geheel aan kosten en baten zichtbaarder kan worden gemaakt.

Aanvullend op de verbeterpunten van de IRF signaleren wij het uitputten van fossiele energiereserves en natuurlijke hulpbronnen als aandachtspunt. De waardering hiervan moet in de toekomst kunnen worden meegenomen door een prijsaanpassing van fossiele energie en grondstoffen in de MKBA, maar dit gebeurt nu niet. In MKBA's van mobiliteitsmaatregelen speelt dit probleem namelijk (nog) niet. Hiervoor is het netto-effect te klein. Bij een ex-ante-evaluatie van omvangrijke schaa sprongen of transities in het transportsysteem, bijvoorbeeld in het kader van de energietransitie, kan dit effect echter wel een rol in de MKBA gaan spelen, afhankelijk van wat het langetermijneffect van die transitie is op de prijs van fossiele energie en grondstoffen. Verder kan worden uitgezocht bij welke schaal dergelijke effecten zich voordoen.

Daarnaast is er ruimte om bij het ex ante meten van de beleidseffectiviteit doelstellingen toe te voegen die raken aan indicatoren van brede welvaart maar die niet (expliciet) terugkeren in de MKBA. Hier zal het beleidsverantwoordelijke departement een keuze moeten maken in de onderwerpen die het desbetreffende beleidsterrein relevant vindt. Daarbij is een dan nog in te vullen onderzoeksuitdaging om de relatie te leggen tussen beleidsmaatregel en indicator. Mogelijke indicatoren die aan het mobiliteitsbeleid raken, zijn:

- Indicatoren met betrekking tot welzijn, zoals tevreden zijn met het leven, een persoonlijke welzijnsindex en ervaren regie over het leven;
- Gezonde levensverwachting voor vrouwen en mannen;
- Kwaliteit leefomgeving, zoals kwaliteit van en tevredenheid met wonen;
- De indicatoren die betrekking hebben op handel en hulp, milieu en grondstoffen en de invoer van grondstoffen uit ontwikkelingslanden (LDC's).

5.3 Relatie tussen evaluatie met MKBA en het monitoren van brede welvaart

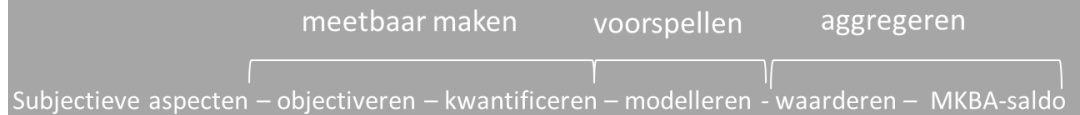
De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF, 2020b) geeft aan dat de Monitor Brede Welvaart van het CBS in een vroeg stadium van een MKBA kan worden gebruikt als inspiratiebron en als checklist voor de te onderzoeken effecten. De indicatoren moeten daarbij wel verwant zijn aan de welvaartseffecten in de MKBA, maar hoeven niet 1-op-1 overeen te komen.

Ten aanzien van mobiliteit wordt in de MBW het aantal voertuigenverliesuren per inwoner als indicator gehanteerd. Dit aspect wordt in MKBA's voor wegenprojecten meegenomen. We bekijken in deze paragraaf of er ook andere brede welvaartsindicatoren zijn die iets zouden kunnen toevoegen aan de effecten in de MKBA.

Box: Verschil tussen monitoren en evalueren

Bij het evalueren wordt een inschatting gemaakt van de situatie met en zonder de betreffende investering. Daarbij worden de effecten van die investering zo goed als mogelijk meetbaar gemaakt. Dit meetbaar maken gaat verder dan het gebruik van indicatoren bij het monitoren. Voor een ex-ante-evaluatie dienen de effecten meetbaar te zijn en ook te kunnen worden berekend of ingeschat voor toekomstige situaties met en zonder de investering. In deze stappen van meetbaar maken, toekomstige situaties inschatten en vervolgens samenvoegen tot 1 waarde, zoals in een MKBA, kan op verschillende manieren informatie verloren raken. Zo kunnen effecten dubbel worden

geteld of niet correct worden gerepresenteerd. Goede richtlijnen en leidraden kunnen de risico's daarop beperken.



Bij het monitoren worden aspecten op vele manieren meetbaar gemaakt, afhankelijk van de beschikbaarheid van kwantitatieve informatie. Lastig meetbare aspecten, zoals consumentenvertrouwen, kunnen via enquêtes toch meetbaar worden gemaakt. Voorspellingen of beperkte aggregaties zijn niet nodig (zie PBL, SCP _ CPB, 2017). Er hoeft ook geen verband te worden gelegd met de invloed van een maatregel. Dit in tegenstelling tot bij een ex-ante-evaluatie. Dit maakt het eenvoudiger om in monitors lastig meetbare indicatoren op te nemen.

De vraag is of de MKBA voldoende aansluit op de Monitor Brede Welvaart. Ondanks dat een belangrijk deel van de indicatoren in de monitor lastig zijn toe te passen voor een ex-ante-evaluatie van een beleidsmaatregel, kunnen de aspecten die de indicatoren representeren wel van belang zijn.

We hebben MKBA-posten vergeleken met de indicatoren van de Monitor Brede Welvaart (zie bijlage C). Een deel van de thema's van brede welvaart komen ook aan bod in een MKBA, zoals veiligheid, milieu en natuurlijk kapitaal. Wel zijn de aspecten zeer verschillend gekwantificeerd (zie box 'Verskil tussen monitoren en evalueren'). Op bepaalde punten is de relatie met de effecten in een MKBA indirect, bijvoorbeeld ten aanzien van samenleving of sociaal kapitaal, of worden de effecten niet meegenomen omdat deze niet nationaal zijn, zoals de aspecten handel en hulp in de MBW. In bijlage C worden de posten in een MKBA vergeleken met de indicatoren in de Monitor Brede Welvaart.

De MKBA is geen evaluatie op beleidsdoelen (beleidseffectiviteit) maar beoordeelt beleidsalternatieven op hun maatschappelijke efficiëntie ten opzichte van een situatie zonder de betreffende maatregelen. Daarbij is het van belang dat alle relevante welvaartseffecten worden meegenomen, zonder effecten dubbel te tellen. Als het erom gaat de MKBA aan te vullen met indicatoren uit de MBW, dan is het van belang om een stap terug te doen en eerst te toetsen of de MBW-indicatoren objectieveerbare welvaartseffecten zijn.

Een deel van de indicatoren is geen direct welvaartseffect (bijvoorbeeld kwaliteit van woningen, kwaliteit van zwemwater, Living Planet Index), maar vormt wel een indicator voor een aspect van brede welvaart. Indicatoren, zoals fosforoverschot, stikstofoverschot en stedelijke blootstelling aan een fijnere fractie van fijnstof, zijn een concrete weergave van hetzelfde maatschappelijke probleem als de hoeveelheid NO_x of PM₁₀, die in de MKBA wordt gehanteerd als input om de maatschappelijke kosten ervan te bepalen. In deze zin gaat het om dezelfde aspecten, maar anders (in fysieke eenheden) gemeten. Er is geen aanleiding om te concluderen dat in de MKBA van projecten in het kader van het mobiliteitsbeleid thema's van brede welvaart uit de MBW worden overgeslagen.

6 Conclusies

In deze notitie is het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) nagegaan wat brede welvaart betekent in de context van mobiliteit, of mobiliteitsindicatoren kunnen worden toegevoegd aan het monitoren van brede welvaart en hoe het begrip 'brede welvaart' dient te worden gehanteerd in de ex-ante-evaluatie van mobiliteitsmaatregelen. Daarbij hebben we onderzocht in hoeverre de MKBA alle aspecten van brede welvaart afdekt of dat aanvullingen nodig zijn.

Brede welvaart, zoals het CBS deze in de Monitor Brede Welvaart and Sustainable Goals (2021) definieert, betreft 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 van die van mensen elders in de wereld. Deze definitie komt overeen met die van duurzame ontwikkeling van de commissie-Brundtland. Het CBS koppelt de uitwerking van brede welvaart ook aan de Sustainable Development Goals (SDGs) van de Verenigde Naties.

Mobiliteit, of liever het positieve welvaartsgevolg hiervan: bereikbaarheid, speelt een belangrijke rol in het welzijn van mensen. Het is daarom onze aanbeveling om de MBW aan te vullen op de welvaartsaspecten van mobiliteit: bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. Voor bereikbaarheid gaat het hierbij om de geografische bereikbaarheidsmaat uit de IMA. Het toevoegen van mobiliteitsindicatoren zoals afgelegde afstand achten wij niet zinvol omdat hierbij een rechtstreekse koppeling ontbreekt tussen de indicator en het welvaartseffect.

De SDG-indicatoren voor gebruik in de MBW hebben voornamelijk betrekking op de maatschappelijke kosten van mobiliteit. Het zou logischer zijn om hier ook de baten van mobiliteit aan toe te voegen. Vanaf 2022 is dit bijvoorbeeld mogelijk aan de hand van het Verplaatsingsonderzoek Onderweg in Nederland (ODiN), waarin respondenten zal worden gevraagd naar de beleefde bereikbaarheid van bepaalde voorzieningen. Voor goederenvervoer zijn bij wijze van alternatieve bron kostenindexgegevens te gebruiken. Ten aanzien van leefomgeving en klimaat ontbreken specifieke aspecten van mobiliteit, zoals barrièrewerking, geluidshinder, verkeershinder, verkeersonveiligheid en externe veiligheid. Deze kunnen alsnog worden toegevoegd aan de MBW, en wel onder wonen, milieu en veiligheid. Overigens lijkt het ons voor een duiding van het totaal van de leefbaarheidseffecten in de MBW noodzakelijk dat niet alleen een mobiliteitseffect wordt afgesplitst, maar dat de indicator wordt opgebouwd uit de samenstellende veroorzakers van die effecten. Bijvoorbeeld per sector (landbouw, transport, industrie, enzovoort).

In deze notitie heeft het KiM enkele aangrijpingspunten aangereikt over hoe het begrip 'brede welvaart' kan worden gehanteerd in de ex-ante-evaluatie van mobiliteitsmaatregelen. We constateren, deels in overeenstemming met de IRF, dat er aanvullingen nodig kunnen zijn, zowel op de MKBA en de MER (hier niet verder uitgewerkt) als bij de beoordeling van de beleidseffectiviteit. IRF (2020) noemt aanvullingen ten aanzien van de MKBA op het vlak van grensoverschrijdende effecten, langetermijneffecten, verdelingseffecten en moeilijk kwantificeerbare effecten. Aanvullend daarop signaleren wij als aandachtspunt de uitputting van fossiele energiereserves en natuurlijke hulpbronnen. De waardering hiervan kan, conform de MKBA-methodiek, in de toekomst worden meegenomen door een prijsverhoging van fossiele energie en grondstoffen, maar dit gebeurt nu niet. Voor zover de aanvullingen al

vertaald kunnen worden naar MKBA's voor mobiliteitsmaatregelen, hebben wij in deze notitie een voorstel gedaan voor de aanpak daarvan. Voor een aantal algemenere punten is het zaak om de aankomende publicatie van CPB, SCP en PBL over een kernset met BW-indicatoren (zie paragraaf 2.1) af te wachten.

Daarnaast is er ruimte om bij het ex ante meten van de beleidseffectiviteit doelstellingen toe te voegen die raken aan indicatoren van brede welvaart maar die niet (expliciet) terugkeren in de MKBA. Mogelijke indicatoren die aan het mobiliteitsbeleid raken en waaraan in dit verband gedacht kan worden, zijn:

- Indicatoren met betrekking tot welzijn, zoals tevreden zijn met het leven, een persoonlijke welzijnsindex en ervaren regie over het leven;
- Gezonde levensverwachting voor vrouwen en mannen;
- Kwaliteit leefomgeving, zoals kwaliteit van en tevredenheid over wonen;
- De indicatoren die betrekking hebben op handel en hulp, milieu en grondstoffen en invoer van grondstoffen uit ontwikkelingslanden (LDC's);
- Doelstellingen met betrekking tot de spreiding van kosten en baten over bepaalde groepen van de bevolking.

In deze notitie heeft het KiM de verschillen uiteengezet tussen begrippen die raken aan brede welvaart en de toepassing van brede welvaart voor het mobiliteitsbeleid. Daarnaast is de notitie bedoeld als voorwerk om mobiliteit beter te verankeren in de Monitor Brede Welvaart en om brede welvaart toe te passen bij de ex-ante-evaluatie van mobiliteitsmaatregelen. Beide discussies lopen momenteel. We hebben hiervoor een aantal suggesties en aanbevelingen gedaan. Deze zijn echter niet zodanig uitgewerkt en uitgediscussieerd dat ze direct kunnen worden toegepast. Op dit punt is deze notitie daarom te zien als een voorverkenning.

Literatuur

- Badir, M., Bavel, B. van, Hardeman, S. & Rijpma, A. (2017). *Brede welvaartsindicator 2017. Brede welvaart in Nederland: nationaal en regionaal*. Universiteit Utrecht en Rabobank.
- Bergh, J. van den (2019). Het bbp vervangen door een brede-welvaartsmaat is moeilijk en onnodig. *ESB*, Dossier nr. 4772S – 11 april 2019 – jaargang 104, 62-66.
- Bruinsma, F.R. & Rietveld, P. (1995). De structurerende werking van transportinfrastructuur. *Maandschrift Economie*, jrg 59, 263-279.
- CBS (2017a). *Samenvatting rapport Toegevoegde waarde van de infrastructuur, 1995-2016*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2017b). *Toegevoegde waarde infrastructuur in Nederland 1995-2015. Een experimentele studie*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2018). [Monitor Brede Welvaart 2018](#). Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2020a). [Materiële welvaart in Nederland](#). Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2020b). [Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals](#). Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS, [Conjunctuurdashboard](#), website.
- CPB (2009). *Brede welvaart en nationaal inkomen*. CPB-notitie. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2014). *Agglomeratie, transport-infrastructuur en welvaart. Nieuwe agglomeratievoordelen beperkt. Regionale sterkte punten beter benut*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2021). *CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds. Eerste beoordelingsronde 2021*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB, RIVM, RPB & SCP (2002). *Selectief investeren, ICES-maatregelen tegen het licht*. Den Haag.
- CPB, SCP & PBL (2021) *Plan van-aanpak CPB-PBL-SCP Verankering Brede Welvaartsdenken in begrotingssystematiek van Kabinet en Kamer*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 8 februari 2021. Den Haag.
- EC (2020). *Jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021*. COM(2020) 575. Brussel: Europese Commissie.

- EC (2021a). *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans. SWD, deel 1 en 2*. Brussel: Europese Commissie.
- EC (2021b). *Technical guidance on the application of 'do no significant harm' under the Recovery and Resilience Facility Regulation*. 2021/C 58/01. Brussel: Europese Commissie.
- Eerste Kamer 2020-2021, 35 426. *Regels inzake instelling van een Mobiliteitsfonds (Wet Mobiliteitsfonds)*.
- Evenhuis, E., Weterings, A. & Thissen, M. (2020). *Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid*. Position Paper. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- EZK (2019). *Brief aan de Tweede Kamer 15 mei 2019. Monitor Brede Welvaart en Sustainable Development Goals 2019 en de Derde SDG Rapportage*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Financiën (2020). *Brief aan de Tweede Kamer 1 december 2020. Brief inzake Nationaal Groeifonds*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Huijbregtse, O., Horst, M. van der, Wortelboer, P. & Stipdonk, H. (2021). *Mobiliteit is een Vehikel*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- IenW (2019). *Brief aan de Tweede Kamer. Voortgangsbrief Mobiliteitsfonds, 2 december 2019*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- IenW (2021). *Integrale Mobiliteitsanalyse 2021. Mobiliteitsontwikkelingen en -opgaven in kaart gebracht*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Instituties voor Open Samenlevingen en Rabobank, [Brede welvaartsindicator](#), Website.
- IRF (2020a). [Brief aan de Tweede Kamer. Invulling motie Sneller C.S. over MKBA](#), 24 november 2020. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.
- IRF (2020b). [Maatschappelijke Kosten Baten Analyse en de Monitor Brede Welvaart & SDG's](#). Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.
- Jacobs, B. (2021). Het beleidsdebat over welvaart mist theoretische fundering. *ESB*, Dossier nr. 4800S – 26 augustus 2021 – jaargang 106, 35-39.
- Mommaas, H. (2019). Grip op brede welvaart. *ESB*, Dossier nr. 4772S – 11 april 2019 – jaargang 104, 1.
- OECD (2011). [How's Life? Measuring well-being](#). Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD (2013). [OECD Framework for Statistics on the Distribution of Household Income, Consumption and Wealth](#). Paris: OECD Publishing.
- PBL, SCP & CPB (2017). *Naar een verkenning Brede Welvaart*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau.

Rienstra, S. & Visser, J. (2010). *Infrastructuur en economische structuurversterking. De relatie met de kosten-batenanalyse*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Romijn, G. & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: Centraal Planbureau.

SDG Nederland (2019). *Derde Nederlandse SDG rapportage. Nederland Ontwikkelt Duurzaam*. Den Haag.

Smits, J-P. & Horlings, E. (2019). De conceptuele basis, uitkomsten en vervolg van de Monitor Brede Welvaart. *ESB*, Dossier nr. 4772S – 11 april 2019 – jaargang 104, 7.

Stiglitz, J.E., Sen, A. & Fitoussi, J.-P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

Stolwijk, H.J.J. (2010). *Economische beleidsevaluaties*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Stratelligence, website: <https://stratelligence.nl/methoden/verdienvermogen-2/>

Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip (2016). *Rapport – Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip*. Brief Tweede Kamer vergaderjaar 2015-2016, kamerstuk 34298 nr. 3. Den Haag.

Tweede Kamer (2020a). *Regels inzake instelling van een Mobiliteitsfonds (Wet Mobiliteitsfonds)*. Vergaderjaar 2019-2020, Kamerstuk 35 426 nr. 3.

Tweede Kamer (2020b). *Brief aan het CPB van 21 februari 2020*. Den Haag.

UN (2008). [Measuring Sustainable Development. Report of the Joint UNECE/OECD/Eurostat Working Group on Statistics for Sustainable Development](#). New York and Geneva: United Nations.

UN (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. New York: United Nations. <https://sustainabledevelopment.un.org/idex.php?page=view&type=400&nr=2125&menu=1515>

UNECE/Eurostat/OESO (2014). [Conference of European Statisticians. Recommendations on Measuring Sustainable Development](#). New York/Genève: Verenigde Naties.

Weijnen, M.P.C (2019). *De bijdrage van infrastructuur aan de toegevoegde waarde van de nationale economie: een internationale vergelijking over de periode 1995-2016*. Delft: Next Generation Infrastructures.

Werkgroep discontovoet 2020 (2020). *Rapport Werkgroep discontovoet 2020*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

WRR (2013). *Naar een lerende economie. Investeren in hetverdienvermogen van Nederland*. Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press/Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/11/04/naar-een-lerende-economie>

Wikipedia. <https://nl.wikipedia.org/wiki/Welvaartseconomie>

World Commission on Environment and Development (WCED) (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Wortelboer-van Donselaar, P. (2015). *Het meten van de economische effecten van de inzet van overheidsmiddelen voor zeehavens*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Wortelboer-van Donselaar, P. (2018). *Het economische belang van mobiliteit*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Wortelboer-van Donselaar, P., J. Visser en H. Gordijn (2015). *Bereikbaarheid en concurrentiekracht. Twee kanten van dezelfde medaille*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Begrippenlijst

Brede welvaart – Stiglitz et al. (2009). Brede welvaart gaat over het welzijn van mensen, en de mate waarin dat welzijnsniveau ook in de toekomst kan worden behouden. Zie ook paragraaf 3.1.

Bruto Binnenlands Product (bbp) – Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip (2016). Het bbp is een maatstaf voor de totale economische activiteit in een economisch gebied die leidt tot een output waarmee aan de finale behoeften van de economie wordt voldaan.

Concurrentiekracht – Wortelboer-van Donselaar (2018). Concurrentiekracht is de mate waarin bedrijven, regio's of landen concurreren met andere bedrijven, regio's of landen. De economische structuur bepaalt de productiviteit van een onderneming, regio of land. Verschillen in de productiviteit bepalen de concurrentiekracht van een land en zorgen voor economische groei. Dit laatste kan weer gezien worden als een positieve verandering van het economische belang van een onderneming, regio of land. Meer concurrentiekracht leidt tot economische groei en daarmee tot een verandering in economisch belang. Concurrentiekracht is dus een relatieve vergelijking van de prestaties van een onderneming, regio of land ten opzichte van een vergelijkbare eenheid of ten opzichte van de optelsom van een aantal eenheden.

Concurrentiepositie – Wortelboer-van Donselaar, Visser & Gordijn (2015). Concurrentiepositie is eveneens een relatieve maat: aspecten van de economische structuur en groei worden gerelateerd aan de prestaties in buurlanden of in andere Nederlandse regio's. De prestaties kunnen betrekking hebben op verschillende concurrentiekrachtbepalende factoren. Bijvoorbeeld het aantal overgeslagen containers in een bepaalde haven, ten opzichte van die in andere havens. Porter (1990) introduceerde het diamantmodel van concurrentievoordeel. Hij paste een strategisch groeimodel van ondernemingen toe op nationaal niveau. Een groeimodel dat 4 hoekpunten kent: 'factor conditions', 'demand conditions', 'related and supporting industries', 'firm strategy, structure and rivalry'. Volgens Porter bepalen deze 4 centrale hoekpunten van de diamant de internationale concurrentiepositie van een land of regio. Bij het hoekpunt 'productiefactoren' hoort de infrastructuur van een land. Porter wijst naast de economische condities op de belangrijke invloed van de overheid ('good governance') en van toeval.

Economisch belang – Wortelboer-van Donselaar (2018). Economisch belang is datgene wat we jaarlijks uitgeven aan transport van goederen en aan vervoer van goederen.

Duurzame ontwikkeling – https://nl.wikipedia.org/wiki/Duurzame_ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling houdt in dat de huidige wereldbevolking in haar behoeften voorziet zonder de komende generaties de mogelijkheid te ontnemen om in vergelijkbare mate in hun behoeften te voorzien (Commissie-Brundtland)

Economische groei – Wortelboer-van Donselaar, Visser & Gordijn (2015). Economische groei betreft de toename van economische activiteiten in een meetperiode. Economische groei wordt veelal uitgedrukt in termen van ontwikkeling in het bbp. Dit is, afhankelijk

van de gekozen benadering, de optelsom van de totale productie, de bestedingen of het inkomen van Nederland. De totale waarde van het bbp wordt bepaald met behulp van het systeem van nationale rekeningen (www.cbs.nl).

Economische structuur – Wortelboer-van Donselaar, Visser & Gordijn (2015). Economische structuur betreft de beschikbaarheid, kwaliteit, ruimtelijke spreiding en samenhang van productiefactoren, waaronder infrastructuren (Rienstra & Visser, 2010). Productiefactoren (arbeid, kapitaal, natuur) bepalen dus de economische structuur. Infrastructuur maakt deel uit van de kapitaalgoederenvoorraad in de economie. Transportinfrastructuur is daarmee 1 van de factoren in een groter geheel die de economische structuur bepalen (Rienstra & Visser, 2010).

Maatschappelijke of sociale welvaart – Romijn & Renes (2013). Centraal in de welvaartstheorie staat de sociale welvaartsfunctie waarin de welvaart van individuen wordt geaggregeerd tot de welvaart voor de samenleving. Deze sociale welvaartsfunctie bevat in principe alles wat voor mensen van belang is; op voorhand wordt niets uitgesloten. Dit noemen we ook wel een breed welvaartsconcept. De MKBA is gebaseerd op de gedachte dat de sociale welvaart stijgt als degenen die hun welvaart door een beleidsmaatregel zien stijgen, degenen die hun welvaart zien dalen kunnen compenseren.

Productiviteit – Wortelboer-van Donselaar, Visser & Gordijn (2015). Gaat over de resultaten van de inzet van de productiemiddelen van een onderneming, regio of land. Het betreft de economische output (bijvoorbeeld in termen van bbp) per ingezette eenheid arbeid of kapitaal. Concurrentiekracht wordt verklaard door verschillen in productiviteit.

Verdienvermogen – zie [Stratelligence](#). Stratelligence definieert verdienvermogen voor een land als de arbeidsproductiviteit die door een product of innovatie in de loop van tijd wordt toegevoegd aan de economie. Niet het aantal verwachte banen van een nieuwe activiteit is de maatgevende indicator, maar de toegevoegde waarde per baan.

Welvaart – CBS (2020). Gedefinieerd als de mate waarin behoeften met schaars beschikbare middelen worden bevredigd.

Bijlage A

Monitors van brede welvaart

Voor het monitoren van brede welvaart zijn in Nederland meerdere bronnen beschikbaar. In deze bijlage geven we een toelichting op deze bronnen.

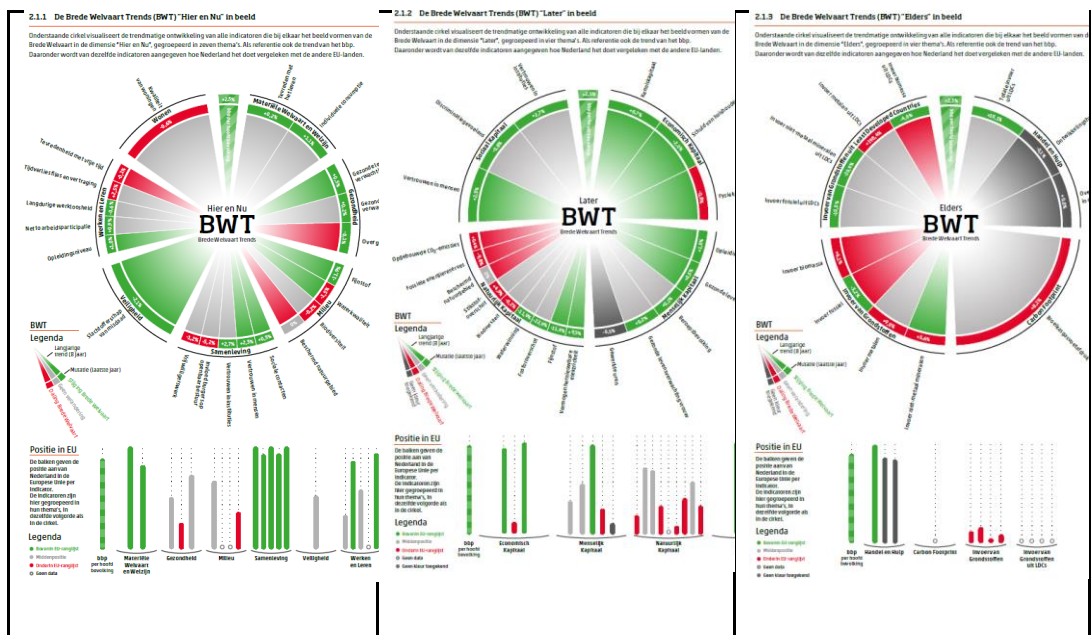
De eerste bron betreft de Monitor Brede Welvaart in combinatie met Sustainable Development Goals. De andere publicatie betreft de brede welvaartsindicator (BWI), een samengestelde, geaggregeerde indicator. Daarnaast is er een aantal publicaties die delen van het begrip 'brede welvaart' afdekken.

In de Monitor Brede Welvaart worden de factoren apart beoordeeld en niet gewogen en bij elkaar opgeteld. De BWI is een samengestelde indicator. Het is een relatieve maat, die een vergelijking geeft met de situatie in andere landen en wordt samengesteld door factoren onderling te wegen. Zowel de BWI als de Monitor Brede Welvaart zijn opgebouwd uit gekwantificeerde en niet-gekwantificeerde elementen. Beide zijn ontwikkeld als thermometer voor brede welvaart en niet als ex-ante-evaluatie-instrument.

Monitor Brede Welvaart en Sustainable Development Goals

De tijdelijke Kamercommissie Breed Welvaartsbegrip adviseerde in 2016 in het rapport Welvaart in Kaart om het CBS te vragen een jaarlijkse Monitor Brede Welvaart te ontwikkelen. Het kabinet nam dit advies over en verzocht de 3 planbureaus – PBL, CPB en SCP – om periodiek een Verkenning Brede Welvaart uit te brengen. Van zowel de monitor als de verkenning verscheen in 2018 de 1^e editie. Inmiddels is mei 2020 de 3^e editie van de Monitor Brede Welvaart verschenen, waarin ook de Sustainable Development Goals van de OECD zijn geïntegreerd. Het CBS sluit hiermee aan op de meetmethodiek van Sustainable Development zoals die door de Verenigde Naties is ontwikkeld (UN, 2008; UN/Eurostat/OECD, 2014).

Figuur A.1
Monitor Brede Welvaart.
Bron: CBS



De basis is dat brede welvaart wordt gemeten met 3 sets indicatoren, de zogenoemde dashboards. Deze zijn brede welvaart 'hier en nu', 'later' en 'elders', zie de 3 cirkels in bovenstaande figuur. Hierbij wordt gewerkt met indicatorensets, in plaats van met samengestelde indicatoren.

- Hier en nu. Het 1^e dashboard, brede welvaart 'hier en nu', beschrijft de kwaliteit van leven op dit moment in Nederland. Hierbij worden 7 welvaartsthema's onderscheiden: materiële welvaart en welzijn, gezondheid, milieu, samenleving, veiligheid, werken en leren, en wonen. Deze bestaat uit een set van 21 indicatoren.
- Later. Het dashboard 'later' kijkt in hoeverre onze welvaartskeuzes in de afgelopen 8 jaar een groter beslag zijn gaan leggen op vitale hulpbronnen ofwel kapitalen. Het gaat hierbij om economisch, menselijk, natuurlijk en sociaal kapitaal; in totaal 21 indicatoren.
- Elders. Het dashboard 'elders' beschrijft de invloed van het welvaartsstreven van Nederland op de rest van de wereld, en dan met name op de ontwikkelingslanden, uitgesplitst in de categorie handel en hulp en de categorie milieu en grondstoffen; in totaal 18 indicatoren.

Brede welvaartsindicator

De brede welvaartsindicator (BWI) van de instituties voor Open Samenlevingen is een indicator die is samengesteld uit 21 indicatoren, verdeeld over 11 dimensies (veiligheid, gezondheid, inkomen, persoonlijke ontwikkeling, milieu, baanzekerheid, wonen, maatschappelijke betrokkenheid, sociale relaties, subjectief welzijn en de werk-privébalans).

Deze indicatoren worden afgezet tegen de historische (2003-2015) minima en maxima van 13 Noordwest-Europese landen om tot een gelijke schaal te komen voor alle variabelen. Per dimensie wordt het ongewogen gemiddelde genomen van de relevante variabelen. Vervolgens worden de dimensies gewogen volgens de waardering die Nederlanders in 2016 binnen het Better Life Initiative van de OECD aan de verschillende dimensies hebben gegeven. Dit levert een brede welvaartsscore op tussen de 0 en 1 (zie Badir et al., 2017). De BWI wordt jaarlijks gepubliceerd (zie website Instituties voor Open Samenlevingen en Rabobank). De onderzoekers (Badir et al., 2017) zien verschillende verbeteringsmogelijkheden en geven aan dat de BWI nog verder kan worden verbeterd.

Figuur A.2

De brede welvaartsindicator.

Bron: Badir et al.

(2019).



Overige bronnen van brede welvaart indicatoren

Van de Bergh (2019) noemt 4 andere indicatoren, die, naast het bbp, aandacht besteden aan 1 of meerdere aspecten van brede welvaart:

- De Index van Duurzaam Economisch Welzijn, en daarvan afgeleid de Genuine Progress Indicator (GPI) en de Sustainable Net Benefit Index (SNBI). Deze berekenen een correctie van het reguliere bbp via herstel van belangrijke tekortkomingen, door bepaalde geldbedragen bij het bbp op te tellen, of ervan af te trekken.
- Het Duurzaam Nationale Inkomen (DNI). Deze gaat ook uit van het bbp, maar richt zich vooral op milieu-externaliteiten en uitputting van natuurlijke hulpbronnen.
- 'Genuine (or adjusted net) savings of investment'. Dit aspect voegt een aantal correcties toe aan traditionele nettobesparingen, inclusief kapitaalfschrijving, namelijk: de aftrek van de waarde van uitputting van natuurlijke hulpbronnen, alsmede van economische en gezondheidsschade van vervuiling; uitgaven aan onderwijs die feitelijk investeringen in menselijk kapitaal vormen; en correctie voor netto buitenlandse leningen.
- De Human Development Index (HDI) van de Verenigde Naties, die bbp per capita (op basis van koopkrachtpariteit), levensverwachting bij geboorte en een opleidingsindex combineert.

Deze 4 indicatoren zijn voor een belangrijk deel partieel, met andere woorden ze dekken niet de volledige brede welvaart af, en zijn dus geen integrale brede welvaartsindicator.

Bijlage B

Criteria Nationaal Groeifonds, Mobiliteitsfonds en Europees Herstelfonds

Voor de investeringen in mobiliteit in de komende periode komen 3 fondsen in aanmerking, namelijk het Mobiliteitsfonds, het Nationaal Groeifonds en het Europese Herstelfonds (European Recovery Fund). In deze bijlage beschrijven we het doel en de reikwijdte van deze fondsen in relatie tot mobiliteit, of uit deze fondsen te bekostigen investeringen bij dienen te dragen aan de economie of aan brede welvaart, en hoe deze begrippen als beleidsdoelstelling zijn uitgewerkt, bijvoorbeeld in de vorm van de bijdrage aan het bbp of het van saldo van maatschappelijke kosten en baten.

Het Nationaal Groeifonds

Het Nationaal Groeifonds richt zich op investeringen die het Nederlandse verdienvermogen op (middel)lange termijn verhogen op het terrein van kennisontwikkeling, R&D en innovatie en infrastructuur. De investeringsvoorstellen worden ingediend bij een onafhankelijke beoordelingsadviescommissie. Voorstellen komen alleen in aanmerking indien de commissie de impact op het *verdienvermogen* positief heeft beoordeeld. In de brief over het Groeifonds (Financiën, 2020) wordt toegelicht dat bbp de economische activiteiten meet en dat deze kan worden gebruikt als benadering (=indicator) voor de materiële welvaart in Nederland.

Daarnaast is 1 van de vereisten van het fonds dat de som van *de maatschappelijke kosten en baten* van een investeringsvoorstel positief is. De beoordelingsadviescommissie zal investeringsvoorstellen hierop toetsen: "Door positieve netto maatschappelijke baten als voorwaarde te stellen, brengen we de brede effecten in beeld en komen alleen investeringen die ten goede komen aan de *brede welvaart* in aanmerking voor financiering uit het fonds" (Financiën, 2020).

De effecten op de volgende generaties worden in beeld gebracht door een generatietoets (nog in ontwikkeling) en er wordt een Raad voor de Toekomst opgericht. Voor deze raad worden relevante en representatieve jongerenorganisaties geselecteerd, die als aanjager kansrijke domeinen en thema's identificeren die belangrijk zijn om de welvaart van toekomstige generaties te vergroten. Deze Raad vervult een actieve rol aan de voorkant van het proces en kan daarbij partijen enthousiasmeren om voorstellen in te dienen die rekening houden met de toekomstige generaties (Financiën, 2020). Dit fonds is dus gericht op *de lange termijn* en het *duurzaam vergroten van het verdienvermogen en de welvaart* voor volgende generaties.

Ten slotte moeten voorstellen voor het groeifonds in lijn zijn met de doelstellingen van het kabinet, bijvoorbeeld op het gebied van *klimaat, biodiversiteit, welzijn en gezondheid*. Dit zal het kabinet in zijn uiteindelijke besluit meewegen.

Tabel B.1

De afwegingscriteria in het groeifonds op basis van beleidsdoelen en de bijbehorende indicator.
Bron: CPB (2021); bewerking KIM

criterium	Beleidsdoel	Indicator
Verdienvermogen	Materiële welvaart vergaren op (middel)lange termijn	bbp
Brede welvaart	Duurzaam vergroten van de welvaart Op lange termijn	Som van maatschappelijke kosten en baten (MKBA)
In lijn met beleidsdoelstellingen	Klimaat, biodiversiteit, welzijn en gezondheid	--
Lange termijn	Generatie-effecten	Generatietoets
	Welvaart van de volgende generaties in Nederland	Raad van de Toekomst

Het CPB (2021) heeft de 14 voorstellen die zijn ingediend vervolgens beoordeeld. Het hanteert als indicator voor het verdienvermogen een substantieel positief effect op het structureel bbp. Het CPB geeft tegelijk aan dat het inherent lastig is om de effecten van investeringen op het verdienvermogen te kwantificeren. Dit komt door de onzekerheden en de aannames die gedaan moet om het bbp-effect te bepalen. Met betrekking tot investeringen die leiden tot een verbeterde bereikbaarheid, hanteert het CPB de reistijdwinsten voor het zakelijke verkeer en het vrachtverkeer en agglomeratievoordelen die leiden tot een hogere arbeidsproductiviteit, als maat voor het bbp-effect.

Een positieve bijdrage van de brede welvaart ontstaat volgens het CPB als de maatschappelijke baten hoger zijn dan de kosten.

Box: Afwegingskader beoordeling CPB

Het CPB heeft de 14 voorstellen beoordeeld in 4 stappen. Deze wijze van beoordelen komt in grote lijnen overeen met de wijze waarop de planbureaus in het verleden de ICES-voorstellen hebben beoordeeld (CPB, RIVM, RPB en SCP (2002)). Deze stappen zijn:

1. De legitimiteit van een voorstel. In deze stap staat de vraag centraal in hoeverre 'de markt' een investering zou kunnen doen en in hoeverre overheidsingrijpen, en dan specifiek een overheidssubsidie of -investering, leidt tot een maatschappelijk gunstiger uitkomst;
2. De effectiviteit op het verdienvermogen. Wat draagt het voorstel bij aan het bbp op de langere termijn?
3. De effectiviteit op maatschappelijke baten. Zijn er naast een effect op verdienvermogen ook andere effecten? We hanteren hier een breed welvaartsbegrip. Het kan gaan om (mogelijk niet-verhandelbare) gevolgen voor onder meer milieu, natuur, gezondheid, sociale effecten.
4. De efficiëntie van een voorstel. We analyseren zowel de maatschappelijke kosten als de maatschappelijke baten van het voorstel in samenhang.

Bron: CPB (2021).

Mobiliteitsfonds

Het Mobiliteitsfonds (Tweede Kamer, 2020a) is bedoeld voor de financiering en bekostiging van de infrastructuur voor de mobiliteit (veilig, innovatief en duurzaam) van personen en goederen. De reikwijdte van het Mobiliteitsfonds is breder dan die van de voorloper ervan, namelijk het Infracfonds. Zo zijn naast uitgaven aan aanleg en onderhoud ook uitgaven en subsidies mogelijk voor bijvoorbeeld voorzieningen,

maatregelen, proefprojecten en experimenten die de doelmatigheid van het gebruik van infrastructuur vergroten (oftewel het beter benutten van de beschikbare infrastructuur).

Het Mobiliteitsfonds is 1 van de instrumenten waarmee de ambities van het mobiliteitsbeleid (veilig, bereikbaar en leefbaar Nederland) worden gerealiseerd. De wet Mobiliteitsfonds verwijst daarvoor naar de Schets Mobiliteit naar 2040. De wet geeft aan dat bij het signaleren van oplossingsrichtingen en het selecteren van maatregelen gebruik wordt gemaakt van objectieve beslisinformatie. Voorbeelden die worden genoemd zijn analyses met behulp van verkeers- en vervoermodellen en maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA).

Alle investeringen uit het fonds worden getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid. In de afweging om te komen tot investeringsbeslissingen wordt, naast het hoofddoel van bereikbaarheid, onder andere de impact van mobiliteitsoplossingen op (verkeers)veiligheid, robuustheid en duurzaamheid (inclusief kwaliteit van de leefomgeving en klimaatbestendigheid) meegewogen.

Projecten voor de aanleg van infrastructuur zijn gebonden aan procedures, zoals de MER en de spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

Tabel B.2

De afwegingscriteria in het mobiliteitsfonds op basis van beleidsdoelen en de bijbehorende indicator.

Bron: Tweede Kamer (2020)

Criterion	Beleidsdoel	Indicator
Doelmatigheid		MKBA-saldo
Doeltreffendheid	Bereikbaarheid als hoofddoel, daarnaast (verkeers-) veiligheid, robuustheid en duurzaamheid (inclusief kwaliteit van de leefomgeving en klimaatbestendigheid)	Bijdrage aan betreffende doelstellingen van IenW

Europees Herstelfonds

Het Europese Herstelfonds (European Recovery Fund) betreft het herstellpakket (EU Next Generation) van € 672,5 miljard. Het fonds heeft als doel om met investeringen, leningen en hervormingen het economisch herstel in lidstaten te bevorderen en tegelijkertijd de digitale en groene transitie te ondersteunen. Alle uitgaven moeten overeenkomen met de doelstellingen van Parijs (klimaat) en het *do no harm*-principe uit de Green Deal (klimaat, milieu, biodiversiteit, efficiënter gebruik van hulpbronnen).

Tabel B.3

De afwegingscriteria van het Europees Herstelfonds op basis van beleidsdoelen en de bijbehorende indicator.

Bron: EC, 2021b

Criterion	Beleidsdoel	Indicator
Economie	Economisch herstel bevorderen	Economic outlook met GDP
Groene transitie	<ul style="list-style-type: none"> In 2050 klimaatneutraal en ambitie tot de vermindering van broeikasgasemissies tegen 2030 aanzienlijk verhogen. Versnelling van de emissiereductie door een snelle inzet van hernieuwbare energie en waterstof en meer maatregelen op het gebied van de energie-efficiëntie van gebouwen Bevorderen van de circulaire economie, verbeteren van de milieu-infrastructuur en bescherming en herstel van de biodiversiteit 	Zie klimaatafspraken

	<ul style="list-style-type: none"> • Een rechtvaardige en sociaal billijke transitie op alle gebieden van het groene beleid 	
Digitale transitie en productiviteit	<ul style="list-style-type: none"> • Digitale transformatie van alle economische en sociale sectoren • Verbeteren van de digitale connectiviteit • Ontwikkeling van digitale vaardigheden op alle niveaus • De ontwikkeling en inzet van geavanceerde digitale capaciteiten. 	
Rechtvaardigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Het herstel- en transitieproces moet rechtvaardig zijn voor alle Europeanen. • Waarborgen van gelijke kansen, inclusief onderwijs, eerlijke arbeidsvoorwaarden en adequate sociale bescherming 	
Do no significant harm	<i>Do no significant harm</i> -principe uit Green Deal (klimaat, milieu, biodiversiteit, efficiënter gebruik van hulpbronnen)	Uitgewerkt in een technical guidance (EC, 2021b)

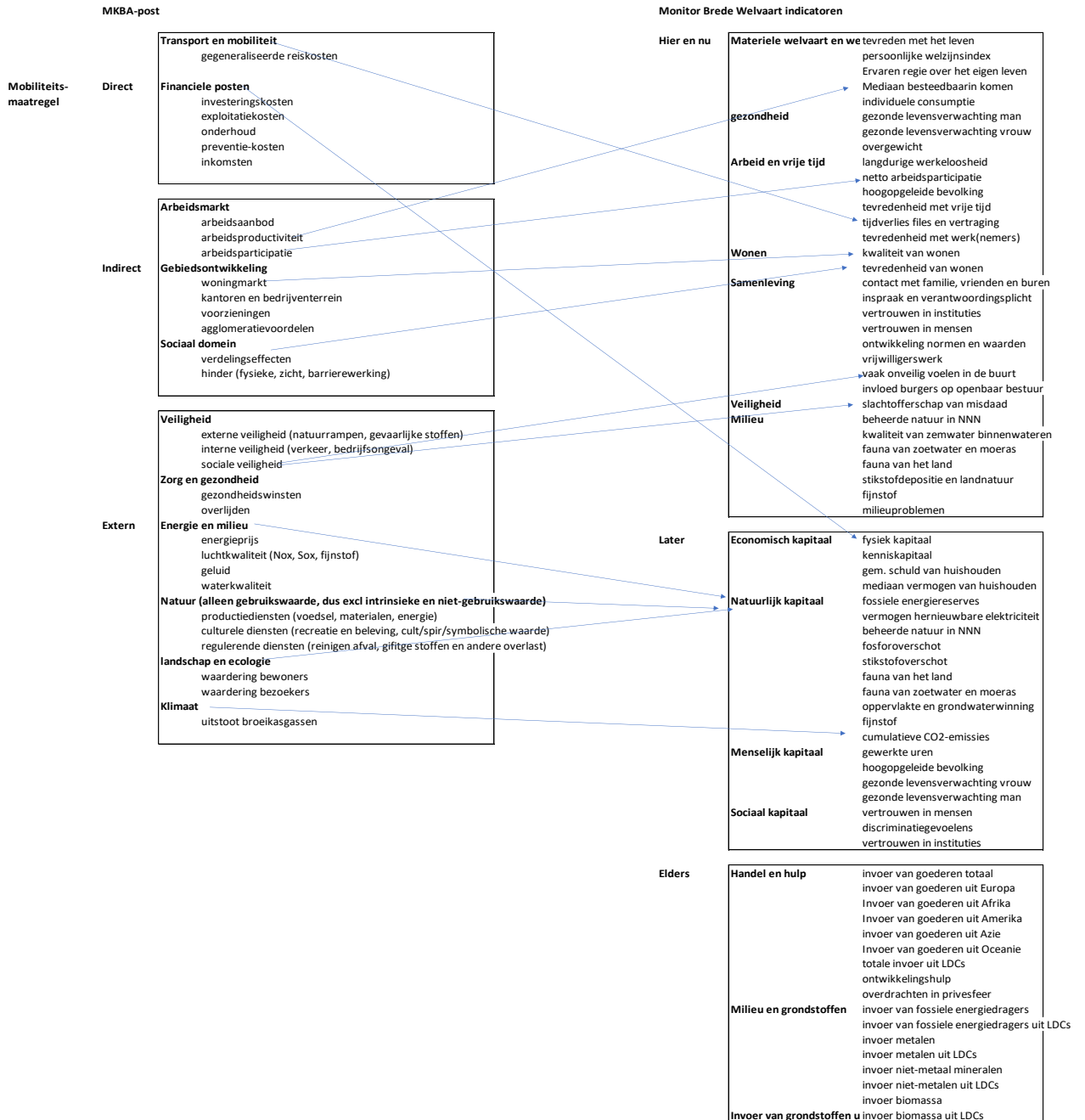
Bijlage C

Vergelijking van MKBA-posten met indicatoren MBW

Om na te kunnen gaan of de MKBA aansluit op het begrip 'brede welvaart' is voor een standaardmobiliteitsmaatregel een vergelijking gemaakt tussen de welvaartseffecten in een MKBA en de indicatoren in de Monitor Brede Welvaart (MBW) van het CBS. Het resultaat staat in figuur C.1. Waar een verband te leggen viel, hebben we een pijltje geplaatst van de MKBA-post naar de MBW indicator.

Figuur C.1

Welvaartseffecten in een MKBA van een mobiliteitsmaatregel gekoppeld aan de indicatoren van de Monitor Brede Welvaart en de MKBA.
Bron: KiM



Toelichting

In de notitie hebben we toegelicht dat er grote verschillen zijn tussen het monitoren op macroniveau van brede welvaart en de ex-anteprojectevaluatie van (mobiliteits-)maatregelen. Dit werken we hier niet verder uit. In deze bijlage gaan we per MKBA-post na of aanvulling nodig is om, voor zover dat mogelijk is binnen de context van de welvaartstheorie, beter aan te sluiten op de MBW-indicatoren.

De directe welvaartseffecten van mobiliteitsmaatregelen betreffen zowel de kosten, de reistijd als de kwaliteit van het reizen, zoals comfort. Alle directe effecten worden in een MKBA meegenomen. In de MBW wordt alleen het tijdverlies door files als indicator meegenomen.

Bij de indirecte welvaartseffecten gaat het om de additionele effecten op andere markten, zoals arbeidsmarkt, gebiedsontwikkeling of het sociale domein.

- Arbeidsmarkteffecten worden in een MKBA zeer beperkt meegenomen, namelijk als de maatregel een (positief) welvaartseffect heeft op de arbeidsproductiviteit en met hoge uitzondering op het arbeidsaanbod als de arbeidsmarkt structureel niet goed werkt.
- Bij gebiedsontwikkeling zijn de welvaartseffecten, zoals waardevermeerdering, grotendeels niet additioneel ten opzichte van de directe effecten, met uitzondering van de agglomeratievoordelen. Deze worden dan ook wel meegenomen. In de MBW gaat het ten aanzien van het wonen om de kwaliteit van en de tevredenheid over het wonen. Mobiliteitsmaatregelen kunnen beide beïnvloeden maar dit heeft meer relatie met verdelingseffecten en hinder in een MKBA.
- Ten aanzien van het sociale domein wordt in een MKBA een ongelijke verdeling van de kosten en baten tussen groepen in de samenleving niet opgenomen in het MKBA-saldo maar de kosten en baten wordt wel toegelicht. Deze hebben een relatie met de indicatoren onder materiële welvaart en welzijn, wonen en onder samenleving. Het merendeel van deze indicatoren wordt niet of nauwelijks beïnvloed door mobiliteitsmaatregelen.

De externe effecten betreffen welvaartseffecten ten aanzien van veiligheid, zorg en gezondheid, energie en milieu, natuur, landschap en ecologie en klimaat.

- Bij een mobiliteitsmaatregel gaat het vooral om de verkeersveiligheid. Sociale veiligheid en externe veiligheid behoren eveneens tot de welvaartseffecten. In de MBW wordt alleen het slachtofferschap van een misdaad meegenomen.
- Onder zorg en gezondheid valt in een MKBA de maatschappelijke schade, zoals de toe- of afname van het aantal doden en gewonden van een mobiliteitsmaatregel. Dit heeft een directe relatie met de gezonde levensverwachting van zowel man als vrouw in de MBW. De vervoerwijzekeuze kan een rol spelen bij overgewicht. Het welvaartseffect van dit laatste is te klein om mee te nemen in een MKBA.
- De welvaartseffecten onder energie en milieu, natuur, landschap en ecologie en klimaat komen overeen met die van de MBW, in zoverre het effecten betreft die relevant zijn voor de mens en een mobiliteitsmaatregel daar een zichtbaar effect op heeft. De indicatoren die ontbreken in een MKBA, zijn de indicatoren in de MBW die betrekking hebben op de intrinsieke waarde van natuur (fauna) of op de mondiale fossiele energiereserves. De intrinsieke waarde van natuur valt normaliter buiten de reikwijdte van een MKBA, terwijl de waardering van de uitputting van fossiele energiereserves voor een maatregel een lastige klus is. Beide kunnen wel relevant zijn voor de besluitvorming.

De indicatoren gewerkte uren en gezonde levensverwachting onder het aspect menselijk kapitaal in de BMW zijn te relateren aan reistijdwinst en gezondheid in een MKBA. De indicator hoogopgeleide bevolking heeft geen relatie met een mobiliteitsmaatregel.

Mobiliteitsmaatregelen dragen niet direct bij aan de indicatoren onder sociaal kapitaal (vertrouwen in mensen, discriminatiegevoelens en vertrouwen in instituties). Dit aspect is dus niet van toepassing.

De MKBA hanteert een zichtperiode van 100 jaar. Dat betekent dat in principe alle welvaartseffecten over een periode van 100 jaar worden meegenomen. Daarmee sluit de MKBA aan op de categorie later van de MBW. De (maatschappelijke) discontovoet wordt in een MKBA gebruikt om de in de toekomst verwachte effecten terug te rekenen (disconteren) naar het heden. De discontovoet is anders bij vaste verzonken kosten, zoals investeringen, namelijk 1,6%, of voor sterk niet-lineair verlopende effecten zoals reistijdbaten, namelijk 2,9%, en alle andere effecten, waarbij de standaarddiscontovoet van 2,25% wordt gehanteerd. Hiermee krijgen effecten later in de tijd een plaats in de MKBA.

De categorie elders in de MBW betreft effecten die van belang zijn voor de minst ontwikkelde landen. Dergelijke effecten vallen buiten de reikwijdte van een MKBA. In een MKBA worden grensoverschrijdende effecten wel toegelicht en bij CO₂ ook meegenomen als deze kunnen worden toegerekend aan Nederland.

Colofon

Dit is een uitgave van het
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

December 2021
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Auteur:
Johan Visser
Pauline Wortelboer-van Donselaar

Vormgeving en opmaak:
IenW

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Bezuidenhoutseweg 20
2594 AV Den Haag

Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 456 1965

Website : www.kimnet.nl
E-mail : info@kimnet.nl

Publicaties van het KiM zijn aan te vragen bij het KiM (via info@kimnet.nl) of als PDF te downloaden van onze website www.kimnet.nl. U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze medewerkers.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het KiM als bron.