

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Brede welvaart in een duurzaam landschap

De ruimtelijke ordening is door de invloed van een neoliberale politiek sinds de jaren tachtig sterk economisch bepaald. Grond werd niet meer als leefomgeving gezien maar als koopwaar, met een tweedeling tussen en binnen regio's tot gevolg. Gelukkig is er in wetenschappelijke en zelfs beleidsmatige kringen steeds meer oog voor het begrip 'brede welvaart', dat loskomt van de economische focus. Dit verdient meer aandacht, omdat het bij de inrichting van onze toekomstige leefomgeving niet gaat om 'opbrengst per hectare', maar om 'waarde per hectare'.

door Joks Janssen De auteur is bij Het PON & Telos senior adviseur-onderzoeker op het terrein van duurzame gebiedsontwikkeling, en tevens praktijkhoogleraar Brede welvaart in de regio aan Tilburg University.

In ons land van nut en noodzaak zijn economie en ruimtelijke ordening sterk met elkaar verbonden. Ruimtelijke ordening poogt het met economische activiteit gepaard gaande ruimtebeslag in goede banen te leiden, om zo de beperkte ruimte, een schaars goed, eerlijk te verdelen en te organiseren. Het idee is dat er door een goede ordening en planning ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid ontstaat. Dat is de essentie van ruimtelijk orderingsbeleid. Natuurlijk gaat dat niet vanzelf. Het is telkens zoeken naar een evenwichtige benadering van economie en ruimtelijke ordening. Sinds de eeuwwisseling lijkt daarvan echter nauwelijks nog sprake.

Een smalle economische agenda

Een vrij smalle economische agenda houdt de ruimtelijke ordening in haar greep. De focus in de ruimtelijke ordening is komen te liggen op het faciliteren van economische groei, met het bruto binnenlands product (bbp) als belangrijkste maatstaf. Deze economische 'wending' in de ruimtelijke ordening kreeg in 1988 gestalte met de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Vino). Het in korte tijd verdwijnen van gehele bedrijfstakken uit Nederland, zoals de scheepsbouw, maakte duidelijk dat de economie internationaliseerde en een footloose karakter kreeg. Steden en regio's werden steeds meer elkaars concurrent op de internationale markt van bedrijven, werknemers en (welvarende) burgers. Het idee bestond dat de steden en regio's niet goed waren toegerust om die concurrentiestrijd aan te gaan.

In reactie op de economische structuurverandering werd het naoorlogse steunbeleid voor steden en regio's afgebouwd. De Vino en haar opvolger uit 1991, de Vinex

(Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra), ruilden de ruimtelijke ordening als keynesiaans instrument van regionaal verdelende rechtvaardigheid in voor een beleid gericht op economische efficiency. Ruimtelijke ordening moest voortaan het kader bieden voor de publieke en particuliere investeringen in infrastructuur, woningbouw en bedrijvigheid op die plekken die economisch het meest zouden renderen. Het beleid kreeg meer een go-with-the-flow-karakter, waarbij de marktdynamiek leidend was en de ruimtelijke ordening volgend. Van regio's die 'dreven op Haagse kracht' veranderde het motto in 'regio's op eigen kracht'. In de praktijk kwam dit neer op 'sterk maken wat (al) sterk is'.

In de daaropvolgende periode heeft de economisering van de ruimtelijke ordening steeds meer gestalte gekregen. Onder invloed van een neoliberale koers die in de jaren negentig vanuit de Angelsaksische landen naar Nederland overwaaide, ontstond zelfs het beeld van ruimtelijke ordening als een stagnerend arrangement in het streven naar economische groei. De planologische regelzucht zou de vrijemarktwerking beperken, en gebiedsontwikkelingen en -projecten vertragen.¹ Daarop is in opeenvolgende rijksnota's de ruimtelijke ordening afgeslankt en dienstbaar gemaakt aan de belangen van de 'bv Nederland'. Passend in een neoliberale politiek van decentralisatie, deregulering en privatisering is het versterken van de economische concurrentiepositie van Nederland in de afgelopen decennia uitgegroeid tot de belangrijkste doelstelling van het ruimtelijk 'bedrijf'. Dat laatste moeten we overigens letterlijk nemen: de (nog overgebleven) instituties van de ruimtelijke ordening zijn steeds meer langs lijnen van bedrijfsmatige efficiency georganiseerd.²

Diezelfde bedrijfsmatige inslag is ook merkbaar in de wijze waarop tegen grond – het belangrijkste middel in de ruimtelijke ordening – wordt aangekeken: niet in de eerste plaats als habitat of leefomgeving, maar als koopwaar. Niet voor niets is de exploitatie van bouwgrond voor gemeenten een belangrijke inkomstenbron. Stijgende woning- en vastgoedwaarden zijn daarom noodzakelijk. Economische groei kan die waarden doen stijgen. De aanname achter deze groeifilosofie is dat zo de (lokale) welvaart verhoogd wordt. De theoretische grondslag van dit denken is te vinden in de economische welvaartstheorie, die zich richt op het evalueren en maximaliseren van de welvaart. De welvaart van afzonderlijke individuen wordt bestudeerd met als doel hier de welvaart van de gemeenschap uit af te leiden. Het maximaliseren van de materiële welvaart via economische groei wordt in deze gedachtegang tevens gezien als effectief mechanisme om duurzaamheid mogelijk te maken en eventuele sociale ongelijkheid aan te pakken; het eerste via kapitaalintensieve investeringen in technologische innovaties, het laatste via het zogenoemde trickledowneffect.

*De ruimtelijke ordening is
dienstbaar gemaakt aan de
belangen van de 'bv Nederland'*

Tweedeling

De aanname achter de trickledowneconomie is dat de positieve gevolgen van welvaartsgroei – in de vorm van hogere inkomens, stijgende grond- en vastgoedprijzen, enzovoort – geleidelijk doorsijpelen naar brede lagen van de bevolking. Daarop is echter niet alleen economisch-theoretisch, maar ook empirisch het nodige af te dingen. Zo hebben de dominantie van het marktmechanisme en de

beleidsmatige go-with-the-flow-houding in de afgelopen decennia onmiskenbaar gezorgd voor een sterke economische groei in een (beperkt) aantal grootstedelijke regio's.³ Vanuit een efficiencyprincipe gezien heeft ons dat extra welvaart gebracht. Agglomeratievoordelen – de voordelen van de clustering van mensen en bedrijven – zijn beter benut. Daardoor is de totale economische taart groter geworden. Maar de geografische verdeling is scheef. De ruimtelijke en sociaal-economische verschillen tussen steden en regio's zijn de afgelopen decennia toegenomen.⁴ Er is een sociaal-economisch landschap ontstaan van steeds grotere pieken en dalen.

Ook de welvaartsverdeling binnen steden die economisch floreren, is ongelijker. Er is sprake van een tweedeling tussen kansarm en kansrijk, die zich 'vastzet' in wijken waar de sociale problemen zich ophopen.⁵ De belofte van vooruitgang door bbp-groei staat onder druk. In het inkomen, maar ook in het vinden van een betaalbaar huis, een baan of een schone en gezonde leefomgeving. Wat dat laatste betreft: alle technologische innovaties ten spijt is er van een (absolute) ontkoppeling tussen economische groei en ecologische belasting nog lang geen sprake. We teren in op ons natuurlijk en landschappelijk kapitaal. De grenzen van het bodem- en watersysteem zijn bereikt. Niet vreemd dus dat er in wetenschappelijke en beleidsmatige kringen steeds vaker kritiek te beluisteren is op het sterk monetaire karakter van de welvaartstheorie en op de eenzijdige focus daarvan op het hier en



Bron: iStock

nu. Het huidige welvaartsbegrip is te smal. De (over)focus op groei beperkt het zicht op (on)gelijkheid en de kosten voor het milieu. Een breder welvaartsbegrip, dat redeneert voorbij het bbp als maatstaf, kan uitkomst bieden.

Brede welvaart

De aandacht voor brede welvaart is sterk toegenomen sinds het verschijnen van een rapport in 2010 van de hand van de economen Joseph Stiglitz, Amartya Sen en Jean-Paul Fitoussi.⁶ ‘Brede welvaart’ gaat volgens hen over alles wat mensen van waarde vinden, zoals welzijn, baan zekerheid, gezondheid, wonen, veiligheid en milieu. Deze thema’s zijn inmiddels verwerkt in een door het Centraal Bureau voor de Statistiek ontwikkelde bredewelvaartmonitor, die eind 2020 ook op regionaal niveau beschikbaar is gekomen.⁷ Het integrale perspectief maakt het begrip ‘brede welvaart’ geschikt als kader voor beleidsontwikkeling en planning, ook op regionale schaal. Brede welvaart gaat immers over wat mensen van waarde vinden, en dus zijn regionale (f)actoren van groot belang. Ons geluk en ons welzijn worden immers sterk bepaald door waar (en hoe) we wonen, en door de mogelijkheden die onze directe omgeving biedt voor werk, school, ontspanning en sociale interactie. Het gaat, kortweg, om de kwaliteit van leven én van de leefomgeving. Daarop hebben gemeenten en provincies de nodige invloed, bijvoorbeeld via ruimtelijk beleid.

Het streven naar brede welvaart in de regio vertrekt vanuit het recente besef dat economische groei moet plaatsvinden binnen de grenzen van het ecosysteem, en dat er aandacht moet zijn voor de verdeling van welvaart en de veerkracht van de samenleving. Hoewel materiële welvaart en arbeid nadrukkelijk benoemd zijn als bredewelvaartthema’s, gelden economische behoeften niet langer bij voorbaat als de heilige graal. De verschillende dimensies waarop het bredewelvaartconcept is gefundeerd, bieden regio’s steeds meer handvatten om de eigen groei niet enkel te zoeken in economische sterkten, maar ook in de sociale, culturele of landschappelijke gebiedskenmerken.⁸ Brede welvaart bevrijdt regio’s zo van economische blikvernaauwing en biedt nieuwe kansen voor groei in de breedte. Bezien vanuit deze optiek is het niet vreemd dat de bestuurlijke omarming van het bredewelvaartbegrip het grootst is in die regio’s die te maken hebben met bevolkingskrimp, en mede daardoor niet of nauwelijks kunnen aanhaken bij de globaliserende (kennis)economie en het dominante beleidsdiscours dat zich richt op concurrentiekracht en het benutten van agglomeratievoordelen.

Aandacht voor landschap en kwaliteit van leefomgeving

In Friesland bijvoorbeeld schiet het bredewelvaartdenken wortel, onder meer in de toegenomen aandacht voor het landschap. Hier groeit het besef dat de provincie kwaliteiten heeft die door de beleidsmatige focus op bbp-groei in de schaduw zijn gebleven.⁹ Eerste bredewelvaartverkenningen op regionale schaal laten zien dat de Friezen in vergelijking met inwoners van andere provincies, ondanks een relatieve economische achterstand, het grootste geluk ervaren.¹⁰ De verklaringen voor deze ‘Friese paradox’ worden gezocht in de waardering van rust en ruimte, de sterke sociale samenhang, en de beleving van taal, cultuur en landschap.¹¹ Friese burgers herontdekken de traditionele *mienskip* (Fries voor ‘gemeenschap’) als gemeenschapszin en gezamenlijk draagvlak voor de bescherming en het behoud van hun cultuurlandschap met zijn weidevogels. Het bredewelvaartdenken legt een basis onder

uiteenlopende plannen voor een ‘natuerlik Fryslân’.¹² Gesteund door de Regio Deals van de rijksoverheid – een programma gericht op brede welvaart in de regio – is door verschillende partijen een zoektocht gestart naar een duurzame landschapseconomie die de hoge productiedruk per hectare, gevolg van de op bulkexport ingerichte agrarische economie, vermindert en nieuwe verdienmogelijkheden voor landeigenaren creëert, onder meer door CO₂-opslag en eerlijke voedselprijzen.

Het organiseren van nieuwe markten voor gezonde producten uit de eigen omgeving is een poging om bredewelvaartgroei te realiseren: een groei die een nieuwe, economische basis onder de voor de provincie belangrijke landbouwsector legt, en zorgt voor ecologische en sociale duurzaamheid. Het belang hiervan wordt benadrukt door klimaatverandering en de coronacrisis. Kwaliteit van de leefomgeving – in de vorm van open landschappen, weidse uitzichten, stilte, groene ommetjes in de buurt – is belangrijker dan ooit. Dat besef dringt overigens ook door in provincies die wél profiteren van de dynamiek van de globaliserende (kennis)economie, zoals Noord-Brabant. Anders dan in Friesland zorgt toegenomen economische activiteit hier juist voor druk op het open landschap, en wel in de vorm van verstedelijking. Daarom wordt door overheden, landeigenaren, natuur- en landbouworganisaties gewerkt aan een (Van Gogh) Nationaal Park nieuwe stijl.¹³ Betrokken partijen zetten het landschap neer als hét fundament van een sociale, duurzame en circulaire economie, met een sleutelrol voor het bodem- en watersysteem van de Brabantse beken.¹⁴

Hier worden de shareholderbelangen van het internationale bedrijfsleven verbonden met die van lokaal gewortelde ‘streekholders’. Op deze manier krijgen boeren die zich inzetten voor biodiversiteit, bodem en landschap extra inkomsten, en kenniswerkers van de Brainport-economie een aantrekkelijk landschap.

*Friezen ervaren, ondanks
een relatieve economische
achterstand, het grootste geluk*

Hoewel de geschetste ontwikkelingen in de regio nog in een embryonaal stadium verkeren, is duidelijk dat het bredewelvaartconcept de discussie over de kwaliteit van ons bestaan voedt en verdiept. Brede welvaart is een perspectief om op een inclusieve manier naar regio's te kijken: hoe is de relatie tussen verschillende regio's, en hoe zijn de relaties binnen één en dezelfde regio? Zo ontstaat niet alleen een rijker begrip van de kwaliteiten van regio's, maar kan ook worden gewerkt aan een nieuw evenwicht tussen economie en ruimtelijke ordening. Het denken en monitoren in termen van brede welvaart is een hulpmiddel om te sturen op sociale en ecologische bloei, in plaats van enkel op bbp-groei. De bredewelvaartbril dwingt partijen om de relatie tussen regionale economische productiviteit, kwaliteit van leven en ecologische veerkracht (opnieuw) te doordenken. Door het perspectief van de brede welvaart centraal te stellen in de ruimtelijke planning springt juist de waarde in het oog van zaken in de leefomgeving die moeilijker in geld zijn uit te drukken, zoals natuurgebieden en cultuurhistorische landschappen. Hierdoor kan de waarderingsgrondslag voor investeringen in lokale en regionale gebiedsontwikkeling breder zijn dan enkel financieel-economische waarde of rendement. Daardoor verschuift het debat over de inrichting en ordening van de ruimte van 'opbrengst per hectare' naar 'waarde per hectare'. Dat is winst voor de leefomgeving.

Artikel in het kort:

- * Vanaf de jaren tachtig is de ruimtelijke ordening gericht op het faciliteren van economische groei, met het bruto binnenlands product (bbp) als belangrijkste maatstaf
- * Langzamerhand komt het bredewelvaartdenken in zwang: kwaliteit van de leefomgeving, in de vorm van open landschappen, weidse uitzichten, stilte, groene ommetjes in de buurt, is belangrijker dan ooit
- * Het bredewelvaartdenken legt een basis onder uiteenlopende plannen voor een 'natuurlijk Fryslân'
- * In het Van Gogh Nationaal Park Brabant zet men het landschap neer als hét fundament van een sociale, duurzame en circulaire economie, met een sleutelrol voor het bodem- en watersysteem van de Brabantse beken
- * Het debat over de inrichting en ordening van de ruimte verschuift van 'opbrengst per hectare' naar 'waarde per hectare'

- 1 De stroperigheid van de besluitvorming van bouw- en infrastructuurprojecten vormde de belangrijkste reden voor de invoering van de zogenoemde Crisis- en herstelwet (Chw, 2009).
- 2 Zo is de Rijksvastgoedbedrijf, zijn woningcorporaties 'in de markt gezet' en wordt marktpartijen en lagere overheden alle ruimte geboden voor het faciliteren van economische activiteit.
- 3 Onderzoek van het Centraal Planbureau laat niet alleen zien dat de prijs van grond in het centrum van Amsterdam tweehonderd keer zo hoog is als die op het platteland in Oost-Groningen, maar tevens dat dit prijsverschil tussen 1985 en 2007 meer dan verdubbeld is. Zie: Henri de Groot, Gerard Marlet, Coen Teulings en Wouter Vermeulen, *Stad en land*. Den Haag: Centraal Planbureau, 2010.
- 4 Kim Putters, 'De regionale verschillen nemen toe, politiek Den Haag moet segregatie voorkomen', *Het Financieele Dagblad*, 4 oktober 2019.
- 5 Edwin Buitelaar, Anet Weterings, Otto Raspe, Olaf Jonkeren en Willem Boterman, *De verdeelde triomf. Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, 2016.
- 6 Joseph A. Stiglitz, Amartya Sen en Jean-Paul Fitoussi, *Mismeasuring our lives. Why GDP doesn't add up*. New York: The New Press, 2010.
- 7 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2020*. Den Haag: CBS, 2020.
- 8 Marijn Molema, 'Groeien op krimpgebied. Nieuwe perspectieven op regionale ontwikkeling', *Socialisme & Democratie* 78 (2021), nr. 1, pp. 68-76.
- 9 De titel van het Friese bestuursakkoord 2019-2023 luidt niet voor niets *Geluk op 1*. Het geluk en de brede welvaart die de Friezen kennen, moeten eveneens gelden voor volgende generaties, aldus het akkoord. Zie: Provincie Fryslân, *Geluk op 1. Vernieuwen in vertrouwen. Bestuursakkoord 2019-2023*. Leeuwarden: Provincie Fryslân, 2019.
- 10 Fries Sociaal Planbureau, *Brede welvaart in Fryslân. Eerste duiding van de CBS-monitor*. Leeuwarden: FSP, maart 2021.
- 11 Over de (voorlopige) verklaringen van de zogenoemde Friese paradox, zie: Ingrid van de Vegte, 'De Friese paradox. Eerste verklaringen', 8 januari 2020. Zie www.fsp.nl/publicaties/de-friese-paradox-eerste-verklaringen
- 12 Onder de noemer 'Natuurlijk Fryslân 2050' hebben de groene organisaties in Friesland in juni een gezamenlijk toekomstperspectief voor natuur en landschap gepresenteerd.
- 13 West 8 en Overland, *Van Gogh Nationaal Park Brabant. Schetsboek voor het landschap van de 21^e eeuw. Het concept-masterplan*. 's-Hertogenbosch: Stuurgroep Van Gogh Nationaal Park, 2020.
- 14 Mark Hendriks, *Het landschap, ons fundament. Kroniek van de Landschapstriënnale 2021*. Amsterdam: Stichting Landschapstriënnale, 2021. Zie landschapstriennale.com/kroniek2021