

# Op zoek naar Brede welvaart in Apeldoorn



Rekenkamer Apeldoorn  
Mei 2025

De Rekenkamer neemt een onafhankelijke  
positie in binnen de gemeente Apeldoorn

# Voorwoord

Het is met groot genoegen dat wij u het eerste rapport van de rekenkamer Apeldoorn presenteren, "Op zoek naar Brede welvaart in Apeldoorn".

In een tijd waarin economische groei niet langer de enige maatstaf is voor maatschappelijke vooruitgang, is het essentieel om een breder perspectief te hanteren bij het maken van beleidskeuzes. Het is dan ook niet voor niets dat het concept Brede welvaart ten grondslag ligt aan het huidige coalitieakkoord van Apeldoorn.

De rekenkamer heeft de afgelopen periode onderzoek gedaan naar het concept Brede welvaart in Apeldoorn. In ons rapport belichten we zowel de sterke punten als de uitdagingen die we tegenkomen in de inspanningen om het concept te concretiseren. Het concretiseren van Brede welvaart blijkt niet altijd eenvoudig te zijn. Zeker wanneer er, zoals wij hebben ondervonden, meerdere toepassingen en wensen binnen de organisatie bestaan. Tegelijkertijd vormt Brede welvaart een kader dat kan bijdragen aan een meer transparante vorm van belangenafweging en een betere kwaliteit van besluitvorming. Het is dan ook waardevol om te blijven investeren in de implementatie van Brede welvaart in beleidsontwikkeling en -verantwoording. Wij hopen met dit rapport hieraan bij te dragen en daarmee de Brede welvaart in Apeldoorn te bevorderen.

Graag danken wij iedereen die heeft bijgedragen aan dit onderzoek. Raadsleden, College en ambtelijk apparaat voor hun waardevolle input en openheid. Bureau Necker voor de uitvoering en de klankbordgroep voor hun waardevolle reflecties op de onderzoeksvraag en opzet.

We kijken uit naar een vruchtbare dialoog over de bevindingen en aanbevelingen.

Dick Smorenberg, voorzitter rekenkamer

Bernadette Jansen, trekker van het onderzoek "Op zoek naar Brede welvaart in Apeldoorn"

# Inhoudsopgave

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Inleiding: Een verkennend onderzoek naar Brede welvaart in Apeldoorn | 04 |
| 2. Leeswijzer rapport                                                   | 05 |
| 3. Conclusies en aanbevelingen                                          | 06 |
| Bijlage 1: Reactie college van B&W                                      | 08 |
| Bijlage 2: Nawoord rekenkamer                                           | 11 |
| Bijlage 3: Nota van bevindingen                                         | 12 |

# 1. Een verkennend onderzoek naar Brede welvaart in Apeldoorn

## Aanleiding

Het gemeentebestuur van Apeldoorn heeft in het coalitieakkoord 2022-2026 'Handen uit de mouwen en aan de slag' een duidelijke keus gemaakt om te sturen op Brede welvaart. Dat wil zeggen dat 'groei van welvaart' meer omvat dan economische groei, en dat ook wordt gezocht naar manieren om sociaal en ecologisch vooruit te gaan. Brede welvaart is een benaderingswijze die volgens het gemeentebestuur past bij de grote maatschappelijke uitdagingen van deze tijd, zoals de woningnood, de groeiende tweedeling in de samenleving en de energie- en klimaatcrisis. Maar een benaderingswijze die ook betrekkelijk nieuw is: het vraagt om een andere manier van denken over de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en daarmee over de uitvoering van taken van de gemeente Apeldoorn.

Nu we twee jaar verder zijn, is het de vraag hoe Brede welvaart als nieuwe manier van werken en denken van de grond is gekomen in Apeldoorn. Het belang van het thema als onderlegger van het coalitieakkoord maakt dat het relevant is om te bezien hoe Brede welvaart in de praktijk wordt toegepast. Als start van dit proces beginnen we met een verkennend onderzoek.

## Doelstelling en vraagstelling

Het onderzoek beoogt de raad te ondersteunen in het uitoefenen van zijn kaderstellende en controlerende taak. Omdat het een verkennend onderzoek betreft, wil de rekenkamer allereerst nagaan welk proces het college tot nu toe heeft doorlopen om Brede welvaart op te pakken als thema en te concretiseren in beleid en uitvoering. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de manier waarop het begrip wordt gedefinieerd en ingevuld. Verder wordt onderzocht welke informatie de raad nodig heeft om te kunnen sturen op Brede welvaart.

## De rekenkamer heeft daarom twee hoofdvragen opgesteld:

1. Wat verstaat de gemeente Apeldoorn onder Brede welvaart?
2. Welke (sturings-) informatie over Brede welvaart heeft de gemeenteraad nodig om zijn kaderstellende en controlerende rol goed in te kunnen vullen?

**Op basis van bovenstaande  
hoofdvragen zijn vijf deelvragen  
opgesteld:**

1. Zijn er andere gemeenten of provincies die Brede welvaart gebruiken? En op welke manier hebben zij dit geïmplementeerd?
2. Welke definitie hanteert de gemeente Apeldoorn voor het begrip 'Brede welvaart'
  - a. Is er eenduidigheid over definitie en aanpak van Brede welvaart?
3. Hoe heeft college in samenspraak met raad het onderwerp opgepakt?
4. Welke rol speelt Brede welvaart in de praktijk binnen de ambtelijke organisatie en college?
5. Hoe is (of wordt) de verantwoording omtrent Brede welvaart ingericht?
  - a. In welke mate kan de raad sturen op Brede welvaart?
  - b. Op welke wijze valt de methode Duisenberg in te passen binnen Brede welvaart?

## 2. Leeswijzer

Na deze inleiding leest u eerst onze conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek. Vervolgens is de reactie van het college als bijlage 1 opgenomen, gevolgd door ons nawoord hierop als bijlage 2. De basis van het onderzoek wordt gevormd door de Nota van bevindingen van onderzoeksbureau Necker, bijgevoegd als bijlage 3.

De Nota van bevindingen bestaat uit 3 hoofdstukken en een kernboodschap. Het eerste hoofdstuk richt zich op Brede welvaart in Nederland. Het tweede hoofdstuk gaat in op de introductie implementatie van Brede welvaart in Apeldoorn. Daarna legt het derde hoofdstuk de focus op uitgangspunten om als raad (en college) verder te gaan met Brede welvaart.



# 3. Conclusies en aanbevelingen

**De bevindingen uit het onderzoek naar Brede welvaart in Apeldoorn hebben geleid tot onderstaande conclusies en aanbevelingen, in reactie op de hoofdvragen van het onderzoek.**

- 1. Wat verstaat de gemeente Apeldoorn onder Brede welvaart?**
- 2. Welke (sturings-) informatie over Brede welvaart heeft de gemeenteraad nodig om zijn kaderstellende en controlerende rol goed in te kunnen vullen?**

**Voor een uitgebreidere beschrijving en antwoord op deze hoofdvragen en de bijbehorende deelvragen wordt verwezen naar de Nota van bevindingen (bijlage 3).**

## Conclusies

1. Op basis van het coalitieakkoord en gesprekken met het college en de gemeenteraad blijkt er enthousiasme en draagvlak te zijn voor het concept Brede welvaart. Er is behoefte om breder te sturen dan enkel op economische welvaart en werken vanuit de blik van Brede welvaart kan hierbij helpend zijn. Een eenduidige definitie van Brede welvaart is er echter niet in Apeldoorn.

De start van de ontwikkeling van Brede welvaart binnen Apeldoorn stond in het teken van definiëring, afbakening en ambtelijke ontwikkeling. Deze start heeft echter niet geleid tot een heldere ontwikkelrichting binnen organisatie en bestuur. Dit leidt ertoe dat op verschillende plekken in de organisatie op verschillende manieren over Brede welvaart wordt gesproken en gedacht.

2. De implementatie van Brede welvaart in Apeldoorn kent weinig focus. Er bestaan verschillende toepassingen en wensen rondom toepassing binnen de organisatie. Brede welvaart lijkt tot einddoel te zijn verheven, zonder dat toegelicht wordt waarom en hoe Brede welvaart meerwaarde heeft.

Brede welvaart komt momenteel op drie verschillende wijzen in de organisatie terug. Via de monitor als sturingsinstrument, in de P&C-documenten als thematische indeling en in de ambtelijke organisatie als manier om integraal te werken. Deze drie wijzen sluiten niet altijd op elkaar aan waardoor er beperkte focus is aangebracht binnen de implementatie van Brede welvaart. Door het ontbreken van zowel een eenduidige definitie als een eenduidige implementatie van het concept Brede welvaart, is de meerwaarde van de huidige monitoring op Brede welvaart beperkt.

3. De gemeenteraad wil Brede welvaart in zowel de kaderstellende als de controlerende rol toepassen. Hierbij ziet de raad een grotere rol voor zichzelf weggelegd.

Het college heeft de gemeenteraad beperkt meegenomen in de ontwikkeling en implementatie van Brede welvaart, maar de gemeenteraad heeft hier ook geen initiatief toe genomen. De raad heeft geen helder beeld welke sturingsinformatie hij nodig heeft om zijn taak goed te kunnen vervullen. Uit gesprekken blijkt dat de raad behoefte heeft aan meer regie en ook kansen ziet om Brede welvaart toe te passen in de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

## Aanbevelingen

**1. Overkoepelende aanbeveling: gemeenteraad en college, maak een heldere keuze ten aanzien van de invulling van het concept Brede welvaart in beleidsontwikkeling en -verantwoording in Apeldoorn.**

Er is draagvlak voor het gebruik van het concept Brede welvaart in Apeldoorn. Een voorwaarde voor succesvolle toepassing en implementatie van een nieuw concept als Brede welvaart is echter dat er eenduidigheid is over de definitie en wijze van toepassing. Deze eenduidigheid ontbreekt. Het is daarom belangrijk om op korte termijn deze verschillende ideeën en perspectieven samen te brengen en een helder 'verhaal van Apeldoornse Brede welvaart' te ontwikkelen.

**2. Gemeenteraad: pak zelf regie op het concept Brede welvaart in Apeldoorn en ga aan de slag met het bepalen welke rol Brede welvaart dient te hebben in de werkwijze van de raad.**

De gemeenteraad van Apeldoorn ziet kansen voor zichzelf om Brede welvaart te gebruiken in zijn kaderstellende en controlerende taak en wil hier graag meer regie op nemen. Dit kan door samen met het college een keuze te maken over de invulling van het concept, en vervolgens door te kijken waar het denken over en sturen vanuit Brede welvaart door de raad kan worden versterkt. Hierbij valt te denken aan het opstellen van een afwegingskader zoals 'het Nieuw Apeldoorns Peil'. Ook kan gekeken worden naar een vergadermethodiek die het concept Brede welvaart centraal zet en het stimuleren van een goede belangenafweging via raadsvoorstellen die hetzelfde doen. Dit vraagt wel een ander manier van denken en werken in de ambtelijke organisatie waardoor goede afstemming hierover met het college van belang is.

**3. College van B&W: werk de gekozen invulling van het concept Brede welvaart uit in een implementatieplan met daarin in ieder geval: een definitie van Brede welvaart zoals toegepast in Apeldoorn, ontwikkeldoelen en een stappenplan voor verdere doorontwikkeling.**

Nadat de gemeenteraad en het college heldere keuzes hebben gemaakt over de invulling van het concept Brede welvaart kan er verder worden gewerkt aan de implementatie van Brede welvaart in beleidsontwikkeling en -verantwoording. Zo kan het concept Brede welvaart in Apeldoorn als helder en effectief kader worden ingezet.

# Bijlage 1

## Reactie college van B&W

Postbus 9033  
7300 ES Apeldoorn  
Bezoekadres  
Marktplaats 1  
www.apeldoorn.nl  
KvK 08223882

T 14 055  
Doorkiesnummer

Emailadres  
w.berger@apeldoorn.nl

Aan de rekenkamer

Ons kenmerk: 5674663  
Datum: 1 april 2025  
Betreft: Reactiebrief rapport rekenkamer Brede Welvaart voor bestuurlijk wederhoor

Beste leden van de rekenkamer,

Op dinsdag 18 maart heeft u ons een e-mail verstuurd met daarin het rapport "Op zoek naar Brede welvaart in Apeldoorn" voor bestuurlijk wederhoor. In dit rapport formuleert u een drietal conclusies en aanbevelingen met betrekking tot Brede Welvaart in Apeldoorn en u vraagt ons om hierop een reactie te geven, die integraal in het rapport wordt opgenomen.

U heeft in dit rapport een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Deze reactie volgt hieronder:

*Het college van burgemeester en wethouders heeft het rapport van de rekenkamer in goede orde ontvangen en wil haar bedanken voor het werken aan en opleveren van dit eerste onderzoek. Het college heeft het rapport met interesse gelezen.*

*In dit kader nemen wij kennis van het onderzoek en de conclusies van de rekenkamer. Het onderzoek stelt dat de implementatie weinig focus heeft, een beeld dat het college niet herkent. Brede Welvaart is in het coalitieakkoord als kapstok geïntroduceerd. Bij het maken van beleidskeuzes speelt Brede Welvaart daardoor een centrale rol in de afwegingen en zo geven wij met ons handelen invulling hieraan. De implementatie blijkt dus door alles wat we doen.*

*Het onderzoek, dat dit verschil in perspectief laat zien, biedt ons hiermee een waardevol inzicht: er is behoefte aan een gesprek waarin we gezamenlijk Brede Welvaart kunnen doorleven. De aanbevelingen uit het onderzoek vormen waardevolle aanknopingspunten voor dit gesprek, en wij gaan daarom met de aanbevelingen aan de slag.*

*Het college ziet in de door u aangedragen aanbevelingen een volgorde van zaken. Daarbij is de eerste aanbeveling overkoepelend en gericht aan de gemeenteraad en het college: maak een heldere keuze ten aanzien van de invulling van het concept Brede Welvaart. Brede Welvaart is in het coalitieakkoord als kapstok geïntroduceerd en onder andere zichtbaar gemaakt in de meerjarenprogrammabegroting (MPB). Daarnaast is afgelopen jaren, zoals beschreven in het onderzoeksrapport, een ambtelijk traject doorlopen en gesprekken met de raad gevoerd over Brede Welvaart. Op basis van onze ervaringen doet het college graag een aanzet om aan het einde van het tweede kwartaal samen het gesprek over het maken van deze duidelijke keuze te voeren.*

*De uitkomsten hiervan vormen de basis voor de tweede aanbeveling, gericht aan de gemeenteraad, met het advies van de rekenkamer om een regierol te nemen.*

*Daarna volgt de derde aanbeveling, die aan het college is gericht en ons oproept om een implementatieplan op te stellen.*

Behandeld door: WR Berger  
Bijlage(n):

*In de volgordelijkheid van de aanbevelingen ontstaat een proces om samen met de gemeenteraad het concept Brede Welvaart in Apeldoorn als helder en effectief kader in te zetten. Wij kijken uit naar de samenwerking hierin.*

Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en wethouders van Apeldoorn,  
de secretaris, de burgemeester,

S. de Bruin

A.J.M. Heerts

# Bijlage 2

## Nawoord Rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college voor zijn reactie op ons rapport “Op zoek naar Brede welvaart in Apeldoorn”.

Het is goed om te lezen dat het college met al onze aanbevelingen aan de slag gaat, te starten met een gesprek met de raad over de wenselijke invulling van het concept Brede welvaart. Dit wordt voorzien aan het einde van het tweede kwartaal van dit jaar, wat een voortvarende start van het uiteindelijk op te stellen implementatieplan vormt. Bij deze laatste toezegging, om daadwerkelijk aan de slag te gaan met een implementatieplan en zo samen met de raad “het concept Brede Welvaart in Apeldoorn als helder en effectief kader in te zetten”, missen wij wel een concrete termijn.

Als rekenkamer zullen we de uitwerking van de toezeggingen van het college op onze aanbevelingen met belangstelling volgen.

# Bijlage 3

## Nota van Bevindingen

10 maart 2025

REKENKAMER APELDOORN

*Nota van bevindingen*

# Brede welvaart in Apeldoorn

---

**Onderzoeksteam**

Prof. Dr. Marcel Boogers

Dr. Imke Kruitwagen

Arco de Baat MSc MA

Nick Woudstra MSc



# Colofon

**Datum:**

10 maart 2025

**Opdrachtgever:**

Rekenkamer Apeldoorn

**Onderzoekers:**

Prof. dr. Marcel Boogers

[marcel@necker.nl](mailto:marcel@necker.nl)

Dr. Imke Kruitwagen

[imke@necker.nl](mailto:imke@necker.nl)

Arco de Baat MSc MA

[arco@necker.nl](mailto:arco@necker.nl)

Nick Woudstra MSc

[nick@necker.nl](mailto:nick@necker.nl)

# Inhoudsopgave

|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Een verkennend onderzoek naar Brede welvaart in Apeldoorn</b>   | <b>4</b>  |
| <b>Kernboodschap</b>                                               | <b>5</b>  |
| <b>1. Brede welvaart in breder perspectief</b>                     | <b>8</b>  |
| <b>2. Brede welvaart in Apeldoorn</b>                              | <b>13</b> |
| 2.1 Introductie van Brede welvaart in Apeldoorn                    | 13        |
| 2.2 De implementatie van Brede welvaart binnen de gemeente         | 14        |
| 2.3 De Apeldoornse definitie van Brede welvaart                    | 15        |
| 2.4 Stand van zaken implementatie van Brede welvaart               | 17        |
| <b>3. Perspectief: sturen op Brede welvaart</b>                    | <b>23</b> |
| 3.1 Huidige sturing en verantwoordingssystematiek                  | 23        |
| 3.2 Methode om te sturen op integraliteit (kaderstelling)          | 24        |
| 3.3 Methode om te sturen op groei van Brede welvaart (controleren) | 25        |
| 3.4 Brede welvaart binnen de Duisenbergmethode                     | 26        |
| <b>Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen</b>                            | <b>27</b> |
| Schriftelijke documentatie                                         | 27        |
| Gevoerde interviews                                                | 27        |
| <b>Bijlage 2. Onderzoeksverantwoording</b>                         | <b>28</b> |
| Onderzoeksuitvoering                                               | 28        |

# Een verkennend onderzoek naar Brede welvaart in Apeldoorn

## Doelstelling en vraagstelling

Het onderzoek beoogt de raad te ondersteunen in het uitoefenen van zijn kaderstellende en controlerende taak. Omdat het een verkennend onderzoek betreft, wil de Rekenkamer allereerst nagaan welk proces het college tot nu toe heeft doorlopen om Brede welvaart op te pakken als thema en te concretiseren in beleid en uitvoering. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de manier waarop het begrip wordt gedefinieerd en ingevuld. Verder wordt onderzocht welke informatie de raad nodig heeft om te kunnen sturen op Brede welvaart.

De rekenkamer heeft daarom twee hoofdvragen opgesteld:

1. *Wat verstaat de gemeente Apeldoorn onder Brede welvaart?*
2. *Welke (sturings-) informatie over Brede welvaart heeft de gemeenteraad nodig om zijn kaderstellende en controlerende rol goed in te kunnen vullen?*

Op basis van bovenstaande hoofdvragen zijn vijf deelvragen opgesteld:

1. Zijn er andere gemeenten of provincies die Brede welvaart gebruiken? En op welke manier hebben zij dit geïmplementeerd?
2. Welke definitie hanteert de gemeente Apeldoorn voor het begrip 'Brede welvaart'
  - a. Is er eenduidigheid over definitie en aanpak van Brede welvaart?
3. Hoe heeft college in samenspraak met raad het onderwerp opgepakt?
4. Welke rol speelt Brede welvaart in de praktijk binnen de ambtelijke organisatie en college?
5. Hoe is (of wordt) de verantwoording omtrent Brede welvaart ingericht?
  - a. In welke mate kan de raad sturen op Brede welvaart?
  - b. Op welke wijze valt de methode Duisenberg in te passen binnen Brede welvaart?

# Kernboodschap

Het verkennend onderzoek heeft diverse bevindingen opgeleverd over de gehanteerde definitie van Brede welvaart in Apeldoorn en over hoe het concept wordt gebruikt. Hier worden de belangrijkste bevindingen gedeeld. Voor een vollediger beeld van de resultaten wordt verwezen naar de hieropvolgende hoofdstukken.

## **Apeldoorn kent geen eenduidige definitie en wijze van toepassing van Brede welvaart.**

Binnen de gemeente Apeldoorn zijn er verschillende opvattingen over de definitie en de toepassing van Brede welvaart. Er is nog geen vastgestelde organisatie-brede definitie van het concept. Dit komt mede doordat de implementatie van Brede welvaart in werkwijzen vooral een ambtelijk traject is geweest.

Brede welvaart komt momenteel op drie verschillende wijzen in de organisatie terug. Via de monitor als sturingsinstrument, in de P&C-documenten als thematische indeling en in de ambtelijke organisatie als manier om integraal te werken. Deze drie wijzen sluiten niet altijd op elkaar aan waardoor er beperkte focus is aangebracht binnen de implementatie van Brede welvaart. Er is geen eenduidige werkwijze afgesproken over de omgang met Brede welvaart.

## **Het college heeft Brede welvaart inzichtelijk gemaakt via de P&C-cyclus. Sturing op brede welvaart vindt nog niet expliciet plaats.**

Het college heeft de sturing via Brede welvaart vooral vormgegeven via de P&C-cyclus en de monitoring van CBS-indicatoren van Brede welvaart. Op deze manier wil zij de stand van zaken ten aanzien van Brede welvaart voor de raad inzichtelijk maken. Sturing op basis van Brede welvaart vindt echter nog niet expliciet plaats. Het college benadert onderwerpen met een focus op de samenhang tussen domeinen. Brede welvaart zit in het achterhoofd van de collegeleden, maar er is geen specifiek model voor de toepassing van Brede welvaart. Dat maakt dat de toepassing van Brede welvaart in grote mate afhankelijk is van personen, en niet is ingebed in de structuur of organisatie. Dit is nog in ontwikkeling.

## **De raad stuurt niet op Brede welvaart. Zowel in de kaderstellende als in de controlerende rol zijn hier wel mogelijkheden voor.**

De raad heeft aangegeven zelf niet te sturen op Brede welvaart. Het onderwerp komt beperkt terug in raadsvergaderingen. De raad mist hierin ook een voorstel van het college om dit te doen. Er zijn mogelijkheden om Brede welvaart toe te passen in de kaderstellende rol, bijvoorbeeld door het een expliciet onderdeel van alle voorstellen te maken. Hierbij kan het Nieuw Apeldoorns Peil als inspiratie dienen. Ook zijn er mogelijkheden voor toepassing in de controlerende rol, bijvoorbeeld door op basis van de huidige monitoring met het college het gesprek aan te gaan over de stand van zaken aan de hand van gemeten indicatoren. Steekproeven gebaseerd op de Duisenbergmethode kunnen hierbij behulpzaam zijn.

## **Niet alleen in Apeldoorn, maar ook in de literatuur en bij andere overheden zijn er grote verschillen in definitie en wijze van toepassing van Brede welvaart**

In alle literatuur en bij lokale overheden die Brede welvaart hanteren heerst het beeld dat Brede welvaart bedoeld is om verder te kijken dan economische welvaart. Verder zijn er vooral verschillen in de definitie en de toepassing van Brede welvaart. Zo zijn er drie verschillende ideeën voor de toepassing van Brede welvaart in provinciale en gemeentelijke coalitieakkoorden: (1) Brede welvaart om verschillende belangen bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen af te wegen; (2) Brede welvaart om een brede set aan indicatoren in bestaand beleid mee te nemen; (3) Het monitoren van Brede welvaart zodat het concept de beleidsagenda kan bepalen. In Apeldoorn wordt vooral gebruik gemaakt van methode 2 en 3, hoewel deze nog niet integraal onderdeel van de werkwijze zijn.



# Nota van bevindingen

# 1. Brede welvaart in breder perspectief

Dit hoofdstuk verkent de wetenschappelijke en maatschappelijke definities en toepassingen van Brede welvaart in verschillende gemeenten en provincies in Nederland. Het hoofdstuk dient als kader om de ontwikkelingen in Apeldoorn binnen een bredere context te kunnen plaatsen.

1. Zijn er andere gemeenten of provincies die Brede welvaart gebruiken? En op welke manier hebben zij dit geïmplementeerd?

## 1.1 Wat is Brede welvaart?

*Kernbevinding: Brede welvaart is een begrip dat op meerdere manieren wordt gedefinieerd. De overeenkomst tussen deze definities is dat er verder wordt gekeken dan economische welvaart. Naast verschillende definities worden er ook verschillende manieren om Brede welvaart te gebruiken onderscheiden, waarvan er ook meerdere in Apeldoorn worden gehanteerd.*

De term Brede welvaart wordt niet alleen in het coalitieakkoord van de gemeente Apeldoorn gebruikt. Universiteiten, adviesorganen van de Rijksoverheid, gemeenten en kenniscentra ontwikkelen onder de noemer 'Brede welvaart' een andere manier van kijken naar welvaarts-groei met meer aandacht voor ecologie, gezondheid en welzijn. Er is geen algemeen geldende definitie van Brede welvaart, maar de meeste definities sluiten aan bij de wijze waarop de gemeente Apeldoorn Brede welvaart in het coalitieakkoord heeft beschreven:

*"Brede welvaart is een integrale benadering om alles wat mensen van waarde vinden in beeld te brengen. Brede welvaart verbreedt de traditionele smalle benadering van welvaart als economisch fenomeen."<sup>1</sup>*

Brede welvaart omvat dus meerdere elementen, en gaat ook over de relatie tussen verschillende indicatoren. De welvaart of de kwaliteit van de leefomgeving van één groep inwoners kan toenemen door een bepaalde beleidsinterventie, maar wat is het effect op de Brede welvaart van andere inwoners? Hoe beïnvloeden de verschillende beleidsterreinen elkaar? Als een vervuilende fabriek sluit, wordt de lucht schoner maar zijn er wellicht ook mensen die hun baan verliezen. Brede welvaart kan dan gebruikt worden om een belangenafweging te maken. De volgende paragraaf beschrijft verschillende manieren om Brede welvaart te operationaliseren. Daarna verkennen we de toepassingen van Brede welvaart in verschillende gemeenten en provincies.

### 1.1.1 Verschillende 'scholen' binnen Brede welvaart

Het begrip Brede Welvaart werd in Nederland in 1991 geïntroduceerd door de Sociaal-Economische Raad, maar het denken over een breder perspectief op welvaart gaat al terug tot het rapport 'Grenzen aan de groei' van de Club van Rome uit 1972. Lange tijd is Brede welvaart slechts een wetenschappelijk begrip gebleven. Sinds 2004 werken werkgroepen van de Verenigde Naties, de OESO, Eurostat, de Wereldbank en nationale statistiebureaus aan een internationale harmonisatie van het meten van 'Brede welvaart'. Duurzame ontwikkelingsdoelen ('Sustainable Development Goals') spelen hierin een belangrijke rol.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Gemeente Apeldoorn. (2022). Coalitieakkoord 'Handen uit de mouwen en aan de slag'

<sup>2</sup> Nico Nelissen (2024). *Is meten nog wel weten? Commentaar op het meten van 'Brede welvaart met inbegrip van de SDG's'.* Bestuurswetenschappen 78 (3), pg. 67-76.

In 2016 stelde de Tweede Kamer de 'Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip' in om onderzoek te doen naar Brede welvaart. Er was politieke onvrede over de beperkte definitie van welvaart, die vaak alleen het bruto nationaal product (bnp) omvatte. Daarom ontstond de behoefte aan een bredere meting die meer dimensies en factoren in acht neemt, inclusief immateriële waarden. Hierbij werd voortgebouwd op een internationale ontwikkeling die al eerder was ingezet.

Omdat er geen eenduidige definitie en invulling van het begrip Brede welvaart is, zijn er verschillende manieren te kijken naar Brede welvaart. In het Nederlandse denken zien we verschillende manieren om Brede welvaart te duiden en te hanteren:

#### Aggregeren van Brede welvaart (Universiteit Utrecht)

Onderzoekers van de Universiteit Utrecht (UU) hebben in samenwerking met de Rabobank (RaboResearch) de Brede welvaartsindicator (BWI) ontwikkeld. Deze BWI is een welvaartsmaat die welvaart meet op een breder niveau dan alleen economische groei. Zo wordt er ook rekening gehouden met werkloosheid, onderwijs, gezondheid, veiligheid, geluk, huisvesting, milieu en baan zekerheid.

In totaal onderzoekt de UU 11 dimensies en scoort deze op het gebied van Brede welvaart. Deze 11 dimensies worden samengebracht in één indicator. Het voordeel hiervan is de vergelijkingskracht (zowel tussen gemeenten als internationaal). Het nadeel is echter dat de samenhang tussen dimensies op de achtergrond raakt en de afzonderlijke effecten van beleid minder goed zichtbaar zijn. Het reduceert Brede welvaart tot één indicator die het gemiddelde is van 11 dimensies. Op dit moment wordt de indicator per regio opgesteld. De regio Veluwe scoort hierin heel gemiddeld: ze scoren een 0,63, terwijl het Nederlands gemiddelde<sup>3</sup> 0,6 is. De regionale verschillen zijn volgens de Brede welvaartsindicator beperkt. De scores variëren van 0,55 voor Delfzijl en omgeving tot 0,65 voor Zuidwest-Overijssel. Volgens de Brede welvaartsindicator 2023 zijn er wel aanzienlijke verschillen tussen verschillende bevolkingsgroepen. Zo blijkt dat de Brede welvaart van mensen met lage inkomens en werklozen significant lager is dan die van mensen met hogere inkomens en een baan.<sup>4</sup>

#### Analyse via een set indicatoren (PBL, SCP, CPB en CBS)

Het CPB, het SCP en het PBL definieerden en onderzochten Brede welvaart ieder op een andere manier. De drie planbureaus en het CBS<sup>5</sup> hebben echter ook een gezamenlijke visie ontwikkeld en zijn momenteel bezig met het ontwikkelen van een methode om Brede welvaart in de rijksbegroting te implementeren. Deze werkwijze gaat uit van drie dimensies:

- Brede welvaart 'hier en nu' betreft de persoonlijke kenmerken van mensen en de kwaliteit van de omgeving waarin zij leven.
- Brede welvaart 'later' betreft de hulpbronnen die volgende generaties nodig hebben om eenzelfde niveau van welvaart te kunnen bereiken als de huidige generatie.
- Brede welvaart 'elders' betreft de effecten van de keuzes binnen een regio op banen, inkomens, (niet-hernieuwbare) hulpbronnen en het milieu in andere regio's en andere landen.

Er worden meer dan 40 indicatoren gebruikt die samen een beeld geven van de Brede welvaart binnen een gemeente, regio of land. Per gemeente verschilt het aantal indicatoren. Denk hierbij aan indicatoren zoals netto arbeidsparticipatie, (on)veilig gevoel en tevredenheid met groenvoorziening. Het voordeel hiervan is dat de verscheidenheid binnen gemeenten goed naar voren komt. Deze

---

<sup>3</sup> Universiteit Utrecht en RaboResearch. (2023). Brede welvaart afgelopen drie jaar nagenoeg stabiel. Via <https://www.uu.nl/sites/default/files/BWI%202023.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.rabobank.nl/kennis/do11308820-werklozen-en-mensen-met-lage-inkomens-extra-kwetsbaar-voor-stapeling-van-problemen>

<sup>5</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek

methode is de meest gebruikte wijze om concreet Brede Welvaart te meten, ook Apeldoorn gebruikt onder andere deze methode.

### *Brede welvaart als thematische bril (Tilburg University)*

Tilburg University heeft met Kim Putters en Otto Raspe twee hoogleraren gericht op Brede welvaart. Samen met de gemeente Tilburg en allerlei organisaties in Brabant werken zij aan een conceptueel kader voor Brede welvaart. In een lezing van Putters op 6 november 2023, tijdens de Week van de Brede welvaart, beschrijft Putters zijn visie op de wijze van implementatie van Brede welvaart binnen het denken van de overheid: "... Brede welvaart kan, mede door zijn multidimensionale inhoud, zeer behulpzaam zijn bij het wegen en afwegen van uiteenlopende waarden, aspecten en belangen. Denk aan de waarden van doelmatigheid en doeltreffendheid, rechtvaardigheid en billijkheid, en solidariteit tussen generaties en met elders, en dat binnen planetaire grenzen. Het afwegen van waarden is subjectief, Brede welvaart helpt ons om dit meer objectiveerbaar te maken."<sup>6</sup>

In het verhaal van Putters is minder aandacht voor het ontwikkelen van methodologie om Brede welvaart te meten, maar des te meer aandacht voor het hanteren van Brede welvaart als denk- en afwegingskader bij beleidskeuzes. Het is een bril waardoor wij politieke en bestuurlijke keuzes moeten leren zien. Uit het onderzoek blijkt dat ook in Apeldoorn deze denkwijze voorkomt.

### *Brede welvaart binnen een regionale context (verschillende wetenschappers<sup>7</sup>)*

Tot slot zijn er wetenschappers in Nederland die het belang van regionale diversiteit in het denken over Brede welvaart benadrukken. Deze school (of sub-school van één van de drie bovenstaande scholen) is van mening dat kenmerken van regio's vragen om een andere benadering in het denken over Brede welvaart. In andere woorden; de regio Rivierenland heeft een andere behoefte dan Oost-Groningen waardoor ook de Brede welvaartsindicatoren verschillen. Het nadeel van deze methode is dat het lastig is om gemeenten onderling te vergelijken.

## **1.2 Aandacht voor Brede welvaart in Nederlandse gemeenten**

*Kernbevinding: In meerdere provincies en gemeenten wordt Brede welvaart benoemd in het coalitieakkoord. Slechts in een aantal gemeenten en provincies is Brede welvaart inmiddels geïmplementeerd in de werkwijze. Er zijn grote verschillen tussen de verschillende gemeenten en provincies in de wijze waarop Brede welvaart wordt gebruikt.*

Uit een analyse van alle coalitie- en raadsakkoorden in Nederland blijkt dat het begrip 'Brede welvaart' in 87 gemeenten (27% van alle akkoorden) wordt genoemd. Van deze 87 gemeenten zijn er 9 gemeenten waar het begrip vaker dan 7 keer is genoemd, waaronder Apeldoorn.<sup>8</sup> Een gelijksoortige analyse van het Interprovinciaal overleg van alle provinciale coalitieakkoorden laat zien dat het begrip ook in deze akkoorden vaak wordt genoemd (precieze aantallen zijn niet gegeven).<sup>9</sup>

Hieronder gaan we in op twee gemeenten en een provincie die in hun coalitie- of bestuursakkoord relatief veel aandacht besteden aan Brede welvaart, namelijk de gemeenten Hollands Kroon en Leeuwarden en de provincie Zuid-Holland.

---

<sup>6</sup> Prof. Dr. Kim Putters (6 november 2023). Lezing Maak Vaart met Brede welvaart. Via <https://www.ser.nl/nl/actueel/toespraken/2023-week-brede-welvaart>

<sup>7</sup> Onder andere prof. dr. Ir. Bock, prof. dr. Ir. Janssen en drs. Dagevos.

<sup>8</sup> Vereniging Nederlandse Gemeenten, 21 september 2022. Analyse Coalitieakkoorden. Geraadpleegd op 23 september 2023 via: <https://vng.nl/sites/default/files/2022-09/Eindrapport-VNG-Coalitieakkoorden-2022-def.pdf>

<sup>9</sup> Interprovinciaal Overleg, september 2023, Analyse coalitieakkoorden. Geraadpleegd op 23 september 2024 via: <https://www.ipn.nl/media/154033/analyse-coalitieakkoorden-vereniging-ipn-september-2023-3.pdf>

### 1.2.1 Wat valt op (overeenkomsten)

In de drie coalitieakkoorden zien we de volgende overeenkomende punten terug:

- **Een manier van denken, niet van doen:** in alle akkoorden en de uitwerking ervan is te zien dat Brede welvaart vooral een manier van denken is die nog weinig praktische toepassingen krijgt.
- **Toekomstgerichtheid:** Brede welvaart richt zich op de toekomst: bij keuzes moet afgewogen worden of het ook voor latere generaties positief uitpakt.
- **Inclusiviteit:** Brede welvaart beoogt een zo breed mogelijke groep te laten profiteren van de gemaakte keuzes.
- **Kwaliteit van leven:** Brede welvaart wordt gebruikt om te benoemen dat welvaart niet alleen over inkomen of de groei van economie gaat, maar ook over andere aspecten die de kwaliteit van leven bepalen.
- **Eigen invulling van Brede welvaart:** in geen van de gevallen worden de Brede welvaarts-thema's van de planbureaus gebruikt als indelingsprincipe voor het akkoord.

### 1.2.2 Wat valt op (verschillen)

- **Materiële vs. immateriële opbrengsten:** In Zuid-Holland worden onderdelen van het klassieke welvaartsbegrip (zoals een sterke economische concurrentiepositie) gezien als een randvoorwaarde voor het realiseren van Brede welvaart.<sup>10</sup> Bij de gemeenten Hollands Kroon en Leeuwarden is Brede welvaart juist een manier om breder te kijken dan alleen naar economische belangen.
- **Beleidsdomeinen:** In Hollands Kroon is Brede welvaart als concept de basis voor een afwegingskader dat bedoeld is voor ruimtelijke ontwikkelingen.<sup>11</sup> Brede welvaart speelt geen rol bij beleidsvorming in het algemeen. In Zuid-Holland en in Leeuwarden wil men Brede welvaart breder in beeld brengen. In Leeuwarden is Brede welvaart daarom een belangrijk begrip in de economische visie. Voor Leeuwarden is de economie een middel om Brede welvaart te genereren.<sup>12</sup>
- **Monitoring:** Leeuwarden en Zuid-Holland hebben specifieke ideeën voor monitoring van Brede welvaart en zijn gestart met de ontwikkeling hiervan. Dit geldt (nog) niet voor Hollands Kroon. Zuid-Holland wil een monitor maken op basis van eigen bestaande data en data van zowel het CBS als de Rabobank met betrekking tot Brede welvaart. Hierbij laat de provincie zien dat de indicatoren gebruikt kunnen worden om aandachtspunten voor provinciaal beleid te formuleren.<sup>13</sup> Deze werkwijze is echter nog niet daadwerkelijk in de praktijk gebracht. Leeuwarden wil Brede welvaart ook gaan monitoren. Het doel is hierbij expliciet dat economie wordt ingezet als middel om te Brede welvaart te bevorderen<sup>14</sup>. Brede welvaart wordt gemonitord om te bezien in hoeverre deze inzet slaagt.<sup>15</sup> Hollands Kroon heeft geen initiatief genomen om Brede welvaart te monitoren.

### 1.2.3 Mogelijkheden in de toepassing Brede welvaart

Samengevat zijn er enkele manieren om Brede welvaart toe te passen. Hierbij is vooral gekeken naar de plannen van Hollands Kroon, Leeuwarden en de provincie Zuid-Holland. Er is niet nagegaan of deze plannen momenteel ten uitvoer worden gebracht. In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt ingegaan op de wijze waarop Apeldoorn dit heeft toegepast. Hier worden op basis van de plannen wel enkele manieren geschetst om Brede welvaart toe te passen:

1. **Brede welvaart om verschillende belangen bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen af te wegen:** Brede welvaart als afwegingskader bij specifieke (ruimtelijke) beleidsvoorstellen. Deze

<sup>10</sup> Provincie Zuid-Holland. (2023). *Krachtig Zuid-Holland: Coalitieakkoord provincie Zuid-Holland 2023 – 2027*. P. 19.

<sup>11</sup> Dit afwegingskader is gepubliceerd, maar er zijn een indicaties dat het daadwerkelijk wordt toegepast.

<sup>12</sup> Gemeente Leeuwarden (Beleidskader Economische Ontwikkeling 2023-2030

<sup>13</sup> Provincie Zuid-Holland (2024). *Regionale Monitor CBS Link: tekst slecht Benchmark tussen provincies*

<sup>14</sup> Gemeente Groningen (2023). *Beleidskader Economische Ontwikkeling 2023 – 2030*.

<sup>15</sup> Gemeente Leeuwarden. (2023, 18 oktober). *Beleidskader Economische Ontwikkeling 2023-2030*.

manier wordt toegepast in Hollands Kroon bij ruimtelijk beleid en is bedoeld om verschillende typen belangen onder woorden te brengen om zodoende op een transparante manier een bestuurlijke afweging te kunnen maken.

2. **Brede welvaart om een brede set aan indicatoren in bestaand beleid mee te nemen:** Brede welvaart toepassen bij beleidsvoorstellen in brede zin om het financieel-economische perspectief te relativeren. Deze manier wordt toegepast in Leeuwarden en is bedoeld om te zorgen dat bij beleidsvoorstellen een breder plaatje dan alleen de financiële of economische gevolgen van een voorstel worden meegenomen. Deze manier lijkt op de eerste manier, maar verschilt omdat Brede welvaart bij meer beleidsdomeinen wordt toegepast dan alleen bij ruimtelijk beleid. Onderdeel van dit perspectief op Brede welvaart is het monitoren van verschillende brede-welvaartsindicatoren binnen de gemeente.
3. **Het monitoren van Brede welvaart waarbij het concept de agenda kan bepalen:** Brede welvaart monitoren en meenemen in de begroting. Deze manier kan naast de andere manieren bestaan en wordt toegepast in Leeuwarden en Zuid-Holland waarbij het doel vooral is om inzicht te krijgen in de stand van zaken van de Brede welvaart en op basis hiervan te kiezen waar aandachtspunten liggen. In tegenstelling tot de voorgaande manieren wordt Brede welvaart hier ingezet als manier om te agenderen. In manier 3 is Brede welvaart dus een criterium om nieuw beleid te initiëren terwijl in manier 2 Brede welvaart een nieuw criterium is om reeds opgestarte beleidstrajecten bij te sturen.

## 2. Brede welvaart in Apeldoorn

Dit hoofdstuk beschrijft de introductie, toepassing en implementatie van Brede welvaart in de gemeente Apeldoorn. Eerst is er aandacht voor de geldende definitie en de eenduidigheid daarvan binnen bestuur en organisatie. Daarnaast wordt er gekeken naar de toepassing van Brede welvaart in de P&C-cyclus en andere sturende documentatie. Tot slot wordt er gekeken naar de manier waarop bestuur en organisatie bezig zijn met Brede welvaart in dagelijkse processen.

2. Welke definitie hanteert de gemeente Apeldoorn voor het begrip 'Brede welvaart'?
- a. Is er eenduidigheid over definitie en aanpak van Brede welvaart?
3. Hoe heeft college in samenspraak met raad het onderwerp opgepakt?
4. Welke rol speelt Brede welvaart in de praktijk binnen de ambtelijke organisatie en college?

### 2.1 Introductie van Brede welvaart in Apeldoorn

*Kernbevinding: Het gebruik van Brede welvaart in Apeldoorn komt voort uit de behoefte om de economische visie breder in te steken. In het coalitieakkoord is dit verder uitgewerkt.*

#### 2.1.1 Brede welvaart wordt voor het eerst geïntroduceerd in de economische visie

Vlak voor de verkiezingen van 2022 is gemeente Apeldoorn begonnen met het opstellen van de Economische Visie 2040. Eén van de leidende principes bij het opstellen van de economische visie was om de economische ontwikkeling van Apeldoorn meer op Brede welvaart toe te spitsen. Uit gesprekken blijkt dat ook de raad positief was over het koppelen van de economische visie aan Brede welvaart. Tijdens de coalitieonderhandelingen was het concept van Brede welvaart dus niet volledig nieuw.

#### 2.1.2 In het coalitieakkoord is Brede welvaart de kapstok voor het akkoord

Eén van de opstellers van het coalitieakkoord, de toenmalige wethouder Jeroen Joon, was de aanjager van het thema Brede welvaart binnen het college van Apeldoorn. Mede dankzij hem is het thema Brede welvaart de kapstok van het coalitieakkoord geworden. Medio 2023 is Jeroen Joon gestopt als wethouder. Zijn opvolger, Nick Derks, is op 12 oktober 2023 portefeuillehouder Brede welvaart geworden.

Uit gesprekken blijkt dat de achterliggende gedachte van het benadrukken van Brede welvaart is om het welbevinden van de inwoners nu én later centraal te stellen. Ook de regio hecht aan Brede welvaart. Brede welvaart is binnen het uitvoeringsprogramma van de regio Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer, Brummen, Epe, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen) een van de maatstaven om jaarlijks resultaten te evalueren. Dit gebeurt aan de hand van een door de regio ontwikkelde regiomonitor<sup>16</sup> die qua indicatoren afwijkt van de gemeentelijke monitor die in paragraaf 2.4. wordt beschreven.

---

<sup>16</sup> Regio Stedendriehoek. (2023, 1 mei). Uitvoeringsagenda Regio Stedendriehoek. Geraadpleegd via: [https://regiostedendriehoek.nl/wp-content/uploads/2023/06/010523\\_Uitvoeringsagenda\\_Regio\\_Stedendriehoek\\_2023-2030.pdf](https://regiostedendriehoek.nl/wp-content/uploads/2023/06/010523_Uitvoeringsagenda_Regio_Stedendriehoek_2023-2030.pdf)

## 2.2 De implementatie van Brede welvaart binnen de gemeente

*Kernbevinding: Brede welvaart is op verschillende wijzen geïntroduceerd in de organisatie waarin veel aandacht was voor het concept en de praktische implementatie. Het proces van implementatie is vooral ambtelijk geweest.*

Na de verdere introductie van Brede welvaart in het coalitieakkoord is er door het college van B&W besloten om Brede welvaart nader binnen de organisatie te implementeren. Dit sloot aan bij een bredere ontwikkeling om integraal te werken.

### 2.2.1 De implementatie van Brede welvaart startte met verkenning en informatiedeling

Op 17 mei 2023 organiseerde de gemeente Apeldoorn een kennissessie met ambtenaren en de portefeuillehouder over het thema Brede welvaart. Deze bijeenkomst werd geïnitieerd vanuit de portefeuillehouder en de ambtelijke top. In de presentatie staat dat de gemeente 'Brede welvaart als geheel wil laten toenemen en zich niet richt op één of enkele indicatoren'. De presentatie bevat een overzicht van alle CBS-indicatoren van Brede welvaart. Tijdens de sessie bespreken ambtenaren hun ideeën over Brede welvaart. Vervolgens wordt aan de aanwezigen gevraagd om aan te geven aan welke indicatoren zij al werken en aan welke indicatoren zij willen werken. Nadat de deelnemers dit gedaan hebben staan er bij de meeste indicatoren zwarte (niet van belang) of rode bolletjes (belangrijke indicator). De wethouder geeft aan dat het hem opvalt dat er geen rood bolletje staat bij 'tevredenheid met het leven' terwijl dat volgens de wethouder de belangrijkste indicator zou moeten zijn.

In het verslag staat ook een slide over indicatoren. Hier staat in dat het niet de bedoeling is om sterk normatief te sturen op harde cijfers. Er staat *"Sturing is dan ook niet helemaal de juiste term: het gaat eerder om het beïnvloeden van de indicatoren richting een Breder Welvaartsgevoel voor iedereen en voorkomen dat indicatoren achteruitgaan"*. Tijdens de kennissessie wordt benoemd dat er mogelijk andere indicatoren ook zinvol kunnen zijn, maar dat de CBS-definitie is gekozen om Brede welvaart te kunnen vergelijken.

In het verslag van de werksessie worden ook een aantal afspraken genoemd. Deze gaan met name over de organisatie laten kennismaken met Brede welvaart. De vorm die hiervoor wordt genoemd is het opstellen van verhaal over Brede welvaart, bijvoorbeeld met tien gouden regels. Genoemd wordt dat er meer soortgelijke sessies nodig zijn om mensen te inspireren en dat de deelnemers als ambassadeurs voor Brede welvaart willen optreden. Bovenstaande adviezen en afspraken zijn meegenomen in een extern begeleid traject om tot verdere concretisering te komen.

### 2.2.2 Verdere uitwerking vond ambtelijk plaats via een proeftuinentraject

Als vervolg op de kennissessie geeft de gemeente een externe partij in 2023 opdracht om door middel van een onderzoek een aanpak op te stellen voor de ontwikkeling van een concreet handelingsperspectief op Brede welvaart in Apeldoorn. Het onderzoek om hiertoe te komen bestond uit desk research, interviews met gemeentelijke ambtenaren en zogenaamde proeftuinworkshops. Ook heeft een technische sessie met de raad plaatsgevonden over het thema.

Het doel van de workshops is samengevat als "het kennismaken en ervaring opdoen met het concept Brede welvaart, het gebruik van data en het leren en experimenteren met indicatoren". Er zijn workshops voor de onderwerpen economie, ruimte en sociaal domein. In de praktijk zijn voorbeelden besproken over mogelijke implementatiewijzen voor Brede welvaart.

De keuze voor workshoponderwerpen laat zien dat het de bedoeling is om Brede welvaart als beleidsconcept breed binnen de ambtelijke organisatie te laten landen. De verdeling van

workshoponderwerpen zorgt er namelijk voor dat diverse teams zich met het thema zullen bezighouden.

Het onderzoek naar Brede welvaart heeft in maart 2024 een rapport met een viertal strategische adviezen en een vijftal praktische adviezen aan het college opgeleverd. De strategische adviezen luiden als volgt:

1. Werk aan een gemeentebreed perspectief op Brede welvaart;
2. Organiseer de governance rond Brede welvaart;
3. Neem Brede welvaart op als toets in beleidsvoorstellen;
4. Beschouw bevordering van Brede welvaart als veranderkundige opgave.

De praktische adviezen zijn de volgende:

1. Houd rekening met de context: hiermee wordt bedoeld dat de gehanteerde indicatoren moeten passen bij de behoeften en waarden in een bepaald gebied;
2. Betrek de inwoner en de ondernemer;
3. Breng Brede welvaart in balans;
4. Maak Apeldoornse Brede welvaart stuurbaar en meetbaar;
5. Start vandaag en streef naar eenvoud.

De rol die de raad bij de implementatie van Brede welvaart zou kunnen invullen komt in de adviezen niet expliciet naar voren. Uit ambtelijke gesprekken blijkt dat momenteel naar aanleiding van dit rapport een advies aan het college wordt voorbereid waarin wordt uitgewerkt hoe Brede welvaart geïmplementeerd kan worden. Het gesprek hierover in het college staat gepland in het eerste kwartaal van 2025.

## 2.3 De Apeldoornse definitie van Brede welvaart

*Kernbevinding: Er leven nog veel verschillende perspectieven op Brede welvaart binnen de gemeente Apeldoorn. De gemeenteraad heeft weinig richting gegeven aan de ontwikkeling van Brede welvaart binnen de gemeente Apeldoorn en is daar ook niet om gevraagd.*

### 2.3.1 Het onderscheid tussen een definitie en de invulling van het concept

In het definiëren van Brede welvaart is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen het definiëren van het concept Brede welvaart en de nadere, praktische, invulling daarvan. Er is geen algemene definitie opgesteld die organisatie-breed wordt gehanteerd. Ook landelijk is er geen algemeen geaccepteerde wetenschappelijke definitie, dat constateren ook SCP, PBL en CPB<sup>17</sup>. Wel zijn er verschillende definities van Brede welvaart te vinden in gemeentelijke documenten. In het coalitieakkoord wordt een eerste definitie gegeven van Brede welvaart: "*Brede welvaart betekent dat we 'groei van welvaart' niet beperken tot economische groei. Maar dat we ook kijken naar de gevolgen van onze acties voor onze leefomgeving en onze maatschappij. Groei betekent namelijk niet automatisch dat iedereen beter af is, of dat onze omgeving schoner en groener wordt. Het werken aan Brede welvaart betekent continu zoeken naar manieren om economisch, sociaal én ecologisch vooruitgang te boeken.*" De gemeente Apeldoorn refereert in haar p&c-cyclus aan de Monitor Brede welvaart van het CBS. In deze monitor wordt de volgende definitie gehanteerd van Brede welvaart: "*Brede welvaart betreft de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze ten koste gaat van die van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.*". Deze definitie wijkt dus enigszins af van de eigen gemeentelijke invulling. In paragraaf 2.4 wordt nader ingegaan op de toepassing van de Monitor Brede welvaart.

---

<sup>17</sup> SCP, PBL, CPB. (20 juni 2022). Verankering van Brede Welvaart in de begrotingssystematiek.

In de Meerjarenprogrammabegroting (MPB) wordt aangesloten bij de definitie van Brede welvaart van SCP, PBL en CPB. In deze indeling wordt geen uitgeschreven definitie van Brede welvaart gegeven, maar wordt Brede welvaart uitgewerkt in indicatoren.

In het ambtelijk onderzoek en advies uit maart 2024 wordt geschetst dat er gewerkt moet worden aan een gemeentelijk perspectief op Brede welvaart<sup>18</sup> omdat dit bijdraagt aan eenduidigheid van het gebruik van het concept. Het college vindt het belangrijk dat Apeldoorn aansluit bij landelijke indicatoren voor Brede welvaart. Het argument hiervoor is dat als meerdere gemeenten deze zelfde landelijke indicatoren gebruiken, Apeldoorn zichzelf daarmee goed kan vergelijken met andere gemeenten. Uit gesprekken blijkt dat er algemene consensus is over het gebruik van de planbureau-indeling om Brede welvaart te duiden, maar dat het gebruik hiervan sterk verschilt.

### 2.3.2 Over de invulling van Brede welvaart zijn veel verschillende perspectieven

Over het gebruik van Brede welvaart en de toepassing van Brede welvaart binnen beleidsvorming en verantwoording leven verschillende perspectieven binnen raad, college en organisatie. In de gevoerde gesprekken zijn de volgende perspectieven naar voren gekomen:

- Een bestuurlijk perspectief waarbij Brede welvaart vooral een afwegingskader is bij het maken van bestuurlijke keuzes waarbij alle belangen of perspectieven in beeld worden gebracht;
- Een verantwoordingsperspectief waarbij Brede welvaart vooral een hulpmiddel is om in beeld te brengen in welke mate beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Hierbij bestond verschil tussen de ambtelijke gesprekspartners in het gewenste niveau (metaniveau of operationeel) waarop indicatoren worden gemonitord;
- Een besluitvormingsperspectief waarbij vooral gekeken wordt naar hoe Brede welvaart in instrumentele zin een vast onderdeel kan worden van de beleidscyclus;
- Een organisatieperspectief waarbij Brede welvaart een manier is om verbindingen te leggen tussen organisatieonderdelen en integraal werken te stimuleren;
- Een strategisch perspectief waarbij gekeken wordt naar langetermijneffecten. Dit perspectief leeft momenteel minder sterk.

Bovenstaande perspectieven sluiten elkaar niet uit, maar er bestonden wel verschillen tussen de gesprekspartners in het belang dat aan de verschillende perspectieven werd gehecht. In de meeste ambtelijke gesprekken werd Brede welvaart gezien als afwegingskader, maar ook verantwoordingsperspectief kwam meermaals terug. Bestuurlijk werd Brede welvaart vooral beschouwd als organisatorisch vraagstuk. Niet alle bovenstaande perspectieven sluiten aan op de gekozen werkwijze om de indeling via Brede welvaartsindicatoren te hanteren in de Meerjarenprogrammabegroting. Er is daarmee overduidelijk geen sprake van eenduidigheid binnen (en tussen) raad, college en organisatie.

#### De rol van de gemeenteraad

Hoewel in het duidingsgesprek van het coalitieakkoord nog uitgebreid is stilgestaan bij Brede welvaart<sup>19</sup>, heeft de gemeenteraad vervolgens geen rol gespeeld bij het bepalen van een gemeentebrede definitie en invulling van Brede welvaart. Ook blijkt dat de gemeenteraad daar niet om te is gevraagd. De mate waarin raadsleden sinds het duidingsgesprek van het coalitieakkoord in bijdragen, technische vragen of moties expliciet op Brede welvaart zijn ingegaan is tot nu toe beperkt. Ook uit het raadsgesprek blijkt dat de gemeenteraad weinig richting geeft aan Brede welvaart, waarmee de betrokkenheid beperkt lijkt. Op 30 maart 2023 organiseerde de raad wel een

<sup>18</sup> Gemeente Apeldoorn en 14Digits (2024, 27 maart). Adviesrapport Brede Welvaart: Brede Welvaart voor een veerkrachtig en leefbaar Apeldoorn

<sup>19</sup> Verslag Raadsvergadering van 16 juni 2022 gemeente Apeldoorn [Link](#)

informatiebijeenkomst waarin twee CBS-onderzoekers het concept uitgebreid hebben toegelicht.<sup>20</sup> Hierna stelde de portefeuillehouder voor om nog een uitgebreide bijeenkomst met de raad te hebben over het begrip Brede welvaart. Vervolgens heeft hierover op 21 maart 2024 een technische sessie plaatsgevonden. Volgens het door de externe partij opgestelde adviesrapport blijkt tijdens deze vergadering: "dat er veel verschillende invalshoeken zijn en dat het duiden van de Brede welvaart aspecten waar Apeldoorn direct invloed op heeft, vaak ingewikkeld is."<sup>21</sup>

#### **Wat vindt de raad van Brede welvaart: enkele opbrengsten uit de raadsessie**

*De rol van de gemeenteraad is tijdens het onderzoek besproken in een aparte raadsessie. Uit dit gesprek komen verschillende geluiden naar voren over hoe de raad haar rol wil invullen:*

- Raadsleden hebben verschillende ideeën over wat Brede welvaart is. Over het algemeen leeft wel het idee dat Brede welvaart op een meer gestructureerde manier naar voren kan komen in de besluitvorming. Er is echter geen eensgezindheid over in hoeverre Brede welvaart een meetlat moet worden voor het beleid.
- Voor raadsleden is het niet altijd even zichtbaar in hoeverre college en ambtelijke organisatie (behalve in de P&C-cyclus) bezig zijn met het onderwerp.
- De vergaderstructuur van de politieke markt past niet volledig bij het werken met Brede welvaart omdat de Politieke markt parallelle sessies heeft waarin verschillende sectorale thema's worden besproken. Hierdoor moet een raadslid kiezen tussen sessies en wordt het lastiger om voorstellen met een integrale Brede welvaarts-blik te bespreken.

#### De rol van het college

Sinds de start van het coalitieakkoord zijn er twee portefeuillehouders Brede welvaart geweest: Jeroen Joon van 2022 tot midden 2023, en Nick Derks vanaf oktober 2023 tot heden. Uit gesprekken blijkt dat de portefeuillehouder een sturende rol heeft in de implementatie van Brede welvaart in de Meerjarenprogrammabegroting. Wel werd duidelijk dat vooral wethouder Joon de duidelijke drijvende kracht was achter de introductie en eerste implementatie. De ontwikkeling van het concept is ambtelijk belegd, onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder Brede Welvaart.

Het college benadert kwesties breed en integraal, met een focus op de samenhang tussen fysiek en sociaal domein. Brede welvaart zit in het achterhoofd van de collegeleden, maar er is geen specifiek model voor de toepassing van Brede welvaart. In het college bestaat enerzijds de wens om Brede welvaart een aspect te laten zijn van het vigerend beleid en anderzijds de wens om Brede welvaart als beleidsmodel en afwegingskader te implementeren.

## **2.4 Stand van zaken implementatie van Brede welvaart**

*Kernbevinding: Brede welvaart komt momenteel op drie verschillende manieren in de organisatie terug. Via de monitor als rapportage-instrument, in de P&C-documenten als thematische indeling en in de ambtelijke organisatie als manier om integraal te werken. Deze drie manieren sluiten niet altijd op elkaar aan. Er is geen eenduidige werkwijze afgesproken over omgang met Brede welvaart.*

<sup>20</sup> Agenda Politieke Markt Apeldoorn 30 maart 2023. [Link](#)

<sup>21</sup> Gemeente Apeldoorn en 14Digits (2024, 27 maart). Adviesrapport Brede Welvaart: Brede Welvaart voor een veerkrachtig en leefbaar Apeldoorn. P. 8

#### 2.4.1 De gemeente gebruikt de monitor Brede Welvaart van het CBS om informatie over Brede Welvaart inzichtelijk te maken en heeft daarnaast eigen indicatoren (Brede welvaart als sturings- en verantwoordingsinstrument)

In haar begroting verwijst de gemeente Apeldoorn naar twee CBS-monitoringsinstrumenten voor Brede Welvaart en rapporteert zij over de resultaten hiervan. De gemeente Apeldoorn heeft geen rol in de totstandkoming van deze monitors, maar gebruikt de resultaten ervan wel in haar begroting. De regionale Monitor Brede Welvaart geeft aan de hand van 42 indicatoren een beeld van de staat en ontwikkeling op de verschillende onderdelen van Brede welvaart. Deze monitor kan gebruikt worden om Brede welvaart te vergelijken tussen gemeenten en regio's. De tweede monitor is de Apeldoornse Monitor. In deze monitor worden de indicatoren van het CBS aangevuld met data uit Apeldoorn waarbij er op een aantal indicatoren een nadere uitsplitsing is gemaakt naar leeftijd, geslacht, inkomen- en opleidingsniveau.

De regionale Monitor Brede Welvaart is ingedeeld in drie dimensies (zoals in het vorige hoofdstuk beschreven). De dimensie 'hier en nu' en richt zich op 8 categorieën: milieu, subjectief welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving en veiligheid. De indicatoren zijn ingedeeld in deze 8 categorieën. Voor de gemeente Apeldoorn zijn vrijwel alle indicatoren beschikbaar. Dat geldt niet voor alle gemeenten die deelnemen aan de monitor. De dimensie 'later' is ingedeeld in vier dimensies: sociaal kapitaal, economisch kapitaal, menselijk kapitaal en natuurlijk kapitaal. Ook hier zijn indicatoren voor opgenomen. De dimensie 'elders' maakt onderdeel uit van de regionale Monitor Brede welvaart maar maakt geen onderdeel uit van de Meerjarenprogrammabegroting waarmee niet de volledige potentie van de monitor wordt benut.

##### Het gebruik van de monitor binnen de gemeente

Uit gesprekken blijkt dat de monitoring van Brede welvaart nog niet gebruikt wordt in het prioriteren van beleidsinzet, het evalueren van beleidsstukken of agenderingsvraagstukken. Het is op dit moment vooral een onderdeel van de Meerjarenprogrammabegroting, zonder verdere doorwerking. Bij een deel van de organisatie leeft wel de ambitie om meer data-gedreven te werken, gericht op de indicatoren van Brede welvaart. Dit is echter niet een unaniem gedeelde wens.

##### Apeldoorn heeft de faciliteiten om sturen op indicatoren mogelijk te maken

Apeldoorn heeft een iVisie waarin de gemeente haar visie op digitalisering en informatievoorziening vastlegt. De eerste iVisie is opgesteld in 2016 met als doel de gemeentelijke organisatie informatiegestuurd te maken.<sup>22</sup> De nieuwe visie van 2022 heeft een driedelige doelstelling: het vernieuwen van de informatievoorziening met het oog op de gemeentelijke opgaven, het hervormen van de informatievoorziening met het oog op inclusiviteit en toegankelijkheid en het versterken van de informatievoorziening met het oog op veiligheid en privacy.<sup>23</sup>

Volgens de gemeente moet de informatievoorziening zodanig worden georganiseerd dat 'op samenhang tussen onderwerpen gestuurd kan worden'. De gemeente wil inzicht hebben in de samenstelling van wijken en buurten om vraagstukken te koppelen. Sociale vraagstukken zoals eenzaamheid en woningnood wil zij koppelen aan ruimtelijke vraagstukken zoals het realiseren van ontmoetingscentra en woningbouw. Daarom richt de gemeente een digitale sociale kaart in waar zij zorgt voor actuele, betrouwbare en goed ontsloten data op wijk- en buurniveau. Middels een datastrategie wil de gemeente de kwaliteit van informatieregistratie verbeteren.

---

<sup>22</sup> Gemeente Apeldoorn (2020, 26 augustus) Kader datalab 1.2

<sup>23</sup> Gemeente Apeldoorn (2022) iVisie 2022 – 2026

De gemeente Apeldoorn heeft een Datalab dat op verzoek datasets kan opleveren. Hiervoor is een gestandaardiseerde werkwijze vastgelegd.<sup>24</sup> Ambtenaren en burgers kunnen informatieproducten opvragen die door het Datalab worden gemaakt.

#### 2.4.2 Sinds 2022 wordt Brede welvaart toegepast in de P&C-cyclus (Brede welvaart als thematische indeling)

Na de totstandkoming van het coalitieakkoord heeft de afdeling financiën de opdracht gekregen om Brede welvaart toe te passen binnen de P&C-cyclus. Vanwege het moment van totstandkoming van het akkoord (in april 2022) was er te weinig tijd om Brede welvaart direct volledig door te voeren in de structuur van de Meerjarenprogrammabegroting (die in november 2022 door de raad is vastgesteld). In de Meerjarenprogrammabegroting voor 2023 is Brede welvaart daarom nog niet als indelingssysteem gehanteerd. Wel staat in het document de ambitie benoemd om de Meerjarenprogrammabegroting te structureren langs de lijnen van Brede welvaart<sup>25</sup>. Ook is er een hoofdstuk 'bestuurlijke hoofdlijnen' waarin wordt toegelicht op welke manier de verschillende begrotingsprogramma's bijdragen aan Brede welvaart. De gemeente onderscheidt op het gebied van Brede welvaart drie hoofdcategorieën:

- Samenleving en welzijn;
- Inkomen en arbeid;
- Gezondheid en leefomgeving.

In de Meerjarenprogrammabegroting wordt toegelicht welke begrotingsprogramma's passen bij deze hoofdcategorieën. Sommige programma's vallen niet onder één hoofdcategorie. De gemeente wil met Brede welvaart namelijk 'over de traditionele domeinen heen werken'. In de Meerjarenprogrammabegroting wordt expliciet aangekondigd dat vanaf de Meerjarenprogrammabegroting voor 2024 de Brede welvaartsindex leidend zal worden. Dit is uiteindelijk in de Meerjarenprogrammabegroting van 2025 volledig doorgevoerd.

#### Meerjarenprogrammabegroting 2024

Vanaf de Meerjarenprogrammabegroting voor 2024 wordt een indeling gehanteerd die geïnspireerd is op de Brede welvaartsmonitor van het CBS. In de Meerjarenprogrammabegroting staat dat Apeldoorn hierin wel eigen keuzes maakt en daarmee afwijkt van deze vaste indeling. Uit gesprekken blijkt dat dit vooral vanwege praktische redenen was. Apeldoorn stapt van 9 programma's over op 4 programma's. Dit zijn drie inhoudelijke programma's op basis van het 'Apeldoorn Brede welvaart denken'. Verder is er nog een programma over bestuur, inwoners en financiën. De inhoudelijke programma's zijn:

- Economie en inkomen;
- Leefomgeving;
- Samenleving.

De programma's zijn onderverdeeld in 9 taakvelden. Deze worden 'taakvelden Brede welvaart genoemd'. Op de gemeentelijke website zijn per taakveld de gebruikte indicatoren te raadplegen inclusief de score per indicator. De indicatoren sluiten echter niet aan bij de regionale Monitor Brede welvaart, en zijn zelfstandig geformuleerd of bestonden al. In de Meerjarenprogrammabegroting voor 2024 wordt voor het eerst een onderscheid gemaakt tussen de regionale Monitor Brede welvaart en de Apeldoornse monitor.<sup>26</sup> Deze laatste monitor is een visualisatie van indicatoren die al werd gebruikt voor de invoering van Brede Welvaart.

---

<sup>24</sup> Gemeente Apeldoorn (2020, 26 augustus) Kader datalab 1.2

<sup>25</sup> Gemeente Apeldoorn. (2022). Meerjarenbegroting 2023 - 2026.

<sup>26</sup> Apeldoorn in Cijfers <https://apeldoorn.incijfers.nl/dashboard/mpb/>

De regionale Monitor Brede Welvaart maakt integraal onderdeel uit van de Meerjarenprogrammabegroting . De thematische indeling die de gemeente heeft gemaakt komt niet terug in deze monitor. Hiervoor wordt de eerder genoemde indeling van de planbureaus gebruikt. De samenhang tussen deze instrumenten, en de toepasselijkheid op de begroting is daarmee beperkt.

#### **Nieuw-voor-oud: Brede welvaart in de praktijk**

Bij het vaststellen van de Meerjarenprogrammabegroting 2024 - 2027 heeft het college aangekondigd een zogenaamd nieuw voor oud traject te zullen organiseren.<sup>27</sup> De vraag die in dit traject beantwoord moet worden is de volgende: "hoe geven we als raad en college vorm aan een duurzame langjarige financiële strategie die past bij de doelstellingen en opgaven van Apeldoorn?" de aanleiding hiervoor is volgens het college tweeledig:

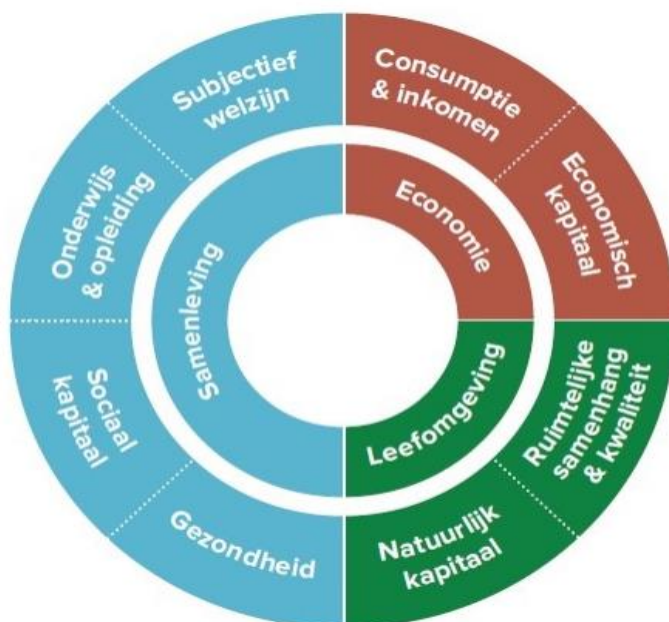
- "De afgelopen twee jaar is vanuit Brede welvaart 'nieuw' geïntroduceerd maar we doen ook nog veel "oud". We willen evalueren of oud nog voldoende bijdraagt aan de nieuwe koers en oplossingen biedt voor de grootste maatschappelijke opgaven;
- het financieel perspectief is op de middellange termijn onzeker, voornamelijk aan de inkomstenkant. Dit is onder andere het gevolg van de nu lopende kabinetsformatie en onduidelijkheid rond de ontwikkeling van het gemeentefonds."

Voor de indeling van de inhoudelijke keuzes die gemaakt konden worden is Brede welvaart gebruikt. De effecten van keuzes op Brede welvaart zijn hierin niet zichtbaar gemaakt. Het werd dus louter als indelingsstructuur gehanteerd.

#### Meerjarenprogrammabegroting 2025

In de Meerjarenprogrammabegroting voor 2025 is de indeling van de programma's aan de hand van Brede welvaart verder doorontwikkeld. Brede welvaart komt naar voren in de indeling van programma's en aandachtsgebieden.

*Afbeelding: overzicht programma's en aandachtsgebieden MPB 2025*



Bron: MPB Apeldoorn 2025 (p. 13)

<sup>27</sup> Gemeente Apeldoorn (2023, 12 december). Raadsbrief collegeopdracht Nieuw-voor-Oud. Geraadpleegd via: [https://apeldoorn.parlaeus.nl/vji/public/councildocument/action=showdoc/gd=a2a220000a222a000a2a200a89df1440c/Raadsbrief\\_Nieuw\\_voor\\_Oud.pdf#search=Collegeopdracht%20Nieuw-voor-Oud](https://apeldoorn.parlaeus.nl/vji/public/councildocument/action=showdoc/gd=a2a220000a222a000a2a200a89df1440c/Raadsbrief_Nieuw_voor_Oud.pdf#search=Collegeopdracht%20Nieuw-voor-Oud)

In de binnenste ring staat de drie overkoepelende begrotingsprogramma's: Samenleving, Economie en Leefomgeving. Elk programma heeft enkele aandachtsgebieden. De indeling is gebaseerd op zowel de thema's van de planbureaus als ook die uit het coalitieakkoord. In onderstaande tabel is een vergelijking tussen de indeling van de planbureaus en de indeling van de gemeente Apeldoorn opgenomen.

*Tabel: vergelijking dimensies en thema's planbureaus en MPB-indeling*

| SCP/PBL/CPB dimensie | SCP/PBL/CPB thema      | Is het thema opgenomen in een begrotingsprogramma van de MPB 2025?                |
|----------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Hier en Nu</b>    | Subjectief Welzijn     | Ja, als apart aandachtsgebied binnen het programma Samenleving                    |
|                      | Materiële welvaart     | Verspreid over diverse programma's                                                |
|                      | Gezondheid             | Ja, als apart aandachtsgebied binnen het programma Samenleving                    |
|                      | Arbeid en Vrije tijd   | Ja, als apart aandachtsgebied consumptie en inkomen binnen het programma Economie |
|                      | Wonen                  | Verspreid over diverse programma's                                                |
|                      | Samenleving            | Ja, als eigenstandig programma met eigen subthema's                               |
|                      | Veiligheid             | Verspreid over diverse programma's                                                |
|                      | Milieu                 | Ja, als eigenstandig programma leefomgeving met eigen subthema's                  |
| <b>Later</b>         | Economisch Kapitaal    | Ja, als apart aandachtsgebied binnen het programma Economie                       |
|                      | Natuurlijk Kapitaal    | Ja, als apart aandachtsgebied binnen het programma Leefomgeving                   |
|                      | Menselijk Kapitaal     | Niet opgenomen                                                                    |
|                      | Sociaal kapitaal       | Ja, als apart aandachtsgebied binnen het programma Samenleving                    |
| <b>Elders</b>        | Milieu en Grondstoffen | Ja, als onderdeel van natuurlijk kapitaal binnen het programma Leefomgeving       |
|                      | Handel en hulp         | Niet opgenomen                                                                    |

*Bron: Analyse Rekenkamer op basis van vergelijking Monitor Brede Welvaart CBS 2024 en MPB Apeldoorn 2025*

Voor ieder aandachtsgebied zijn één of meerdere doelstellingen opgenomen in de doelenboom. Per hoofddoelstelling zijn er subdoelstellingen en resultaten opgenomen. Hieronder is een voorbeeld uitgewerkt waarin bij één hoofddoelstelling één gekoppelde subdoelstelling en twee resultaten in beeld zijn gebracht.

*Uitsnede doelenboom en gekoppelde indicatoren*

| Programma                          | Leefomgeving                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Voorbeeld hoofddoelstelling</b> | We respecteren, beheren en ontwikkelen ons natuurlijk kapitaal, zoals water, bodem, klimaat en natuur op een duurzame manier en we maken de overstap naar het gebruik van hernieuwbare energie. |
| <b>Voorbeeld subdoelstelling</b>   | Realiseren en beheren van een openbare ruimte die veilig, toegankelijk, klimaatbestendig, toekomstbestendig, uitnodigend en gezond is.                                                          |

|                                |                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Voorbeeld resultaat (1)</b> | Voorbeeld resultaat (1): We houden de basis op orde; Dit betekent dat de kwaliteit van de wegen, paden en pleinen volgens bewonerspanel gewaardeerd op 7.0 of hoger. |
| <b>Voorbeeld resultaat (2)</b> | Voorbeeld resultaat (2): We kiezen voor bomen; We voegen bomen toe en verbeteren de groeiplaatsen van bestaande en nieuwe bomen. Zo neemt het kroonvolume toe.       |
| <b>Indicatoren</b>             | Tevredenheid aanwezigheid groen, uitgesplitst naar gebied en leeftijdsklasse                                                                                         |

*Bron: Analyse Rekenkamer op basis van MPB Apeldoorn 2025 en indicatoren natuurlijk kapitaal*

Het voorbeeld laat zien dat er geen strak onderscheid is tussen resultaten en indicatoren. Over het algemeen richten de indicatoren zich meer op de outcome en de resultaten meer op de activiteiten (input). Er zijn ook geplande resultaten over bijvoorbeeld het tevredenheidsniveau dat men wil behalen (outcomeniveau). Verder zijn er voor een groot aantal resultaten geen indicatoren beschikbaar.

### **2.4.3 Brede welvaart wordt (vooral) gebruikt als instrument om integraal te werken (Brede welvaart als methode)**

Uit gesprekken blijkt dat Brede welvaart ook gezien wordt als 'organisatieopgave'. Daarmee wordt bedoeld dat de organisatie op een meer integrale manier moet gaan werken om vorm te geven aan Brede welvaart. Omdat het college ervan uitgaat dat vraagstukken meer integraal worden aangevlogen, moeten stukken ook ambtelijk anders worden voorbereid. Hierbij wordt in gesprekken de vraag gesteld of Brede welvaart in systemen geborgd moet worden of dat het juist meer in de hoofden van ambtenaren vanzelfsprekend moet worden.

Uit de gesprekken blijkt dat Brede welvaart vooral geborgd is in bestuurlijke gesprekken met bestuursadviseurs en strategen. Ondanks dat stukken anders moeten worden opgesteld, is dat nog niet expliciet in nieuwe formats opgenomen. In collegevoorstellen wordt er wel vaak naar verwezen. Ook hier is echter nog geen vaste werkwijze voor. Daardoor is het in sommige voorstellen meer aanwezig dan in andere en sterk afhankelijk van de behandeld ambtenaar.

### 3. Perspectief: sturen op Brede welvaart

In dit hoofdstuk worden mogelijkheden voor de gemeenteraad verkend om te sturen op Brede welvaart.

5. Hoe is (of wordt) de verantwoording omtrent Brede welvaart ingericht?
  - a. In welke mate kan de raad sturen op Brede welvaart?
  - b. Op welke wijze valt de methode Duisenberg in te passen binnen Brede welvaart?

#### 3.1 Huidige sturing en verantwoordingssystematiek

*Kernbevinding: De implementatie van Brede welvaart is gestart bij het implementeren binnen de p&c-cyclus en daarmee gericht op verantwoording. Over de wijze van sturing op Brede welvaart bestaat nog onduidelijkheid (en verschillende standpunten) binnen de organisatie, de raad en het college.*

##### 3.1.1 De verantwoordingsstructuur is doorontwikkeld

Uit gevoerde gesprekken blijkt dat de indeling van de meerjarenbegroting na de totstandkoming van het coalitieakkoord in 2022 een van de eerste aandachtspunten was van de portefeuillehouder Brede welvaart. In de Meerjarenprogrammabegroting 2023 zijn drie hoofdcategorieën opgenomen en is toegelicht welke beleidsprogramma's passen bij deze hoofdcategorieën. In de MPB van 2024 zijn de oude 9 programma's verwisseld voor 4 nieuwe programma's waarvan drie aansluiten bij de hoofdcategorieën van het CBS. In 2025 is de Brede welvaartsindeling in de doelenboom verder doorontwikkeld en gecombineerd met een doelenboom. De doelenboom kent 9 hoofddoelstellingen die zijn onderverdeeld in subdoelstellingen. Aan iedere subdoelstelling zijn een aantal (grotendeels kwantitatieve) gewenste prestaties op operationeel niveau gekoppeld. Brede welvaart maakt daarmee integraal onderdeel uit van de Meerjarenprogrammabegroting en van de verantwoordingsstructuur, ondanks dat er vanuit de raad weinig aandacht voor is.

Naast de doelenboom heeft de Meerjarenprogrammabegroting per programma een aantal 'taakvelden Brede welvaart' die elk voorzien zijn van een set indicatoren. Daarnaast worden de CBS-indicatoren in de begroting weergegeven.<sup>28</sup>

##### 3.1.2 De sturing op doelen

Uit gesprekken komt naar voren dat de wijze van verantwoording niet automatisch een wijze van sturing met zich meebrengt. Op dit moment hebben ambtenaren, college en raad nog verschillende beelden over hoe een dergelijke sturing kan worden vormgegeven. Uit gesprekken blijkt dat de feitelijke sturing met name wordt vormgegeven aan de hand van het coalitieakkoord en dat de doelen die hierin zijn gepresenteerd als uitgangspunt worden gebruikt. Het is echter nog niet duidelijk of dit een op een gezien kan worden als sturing op het onderwerp Brede welvaart. Hierin zijn twee perspectieven mogelijk:

- Enerzijds kan gesteld worden dat het coalitieakkoord en andere documenten met door de raad vastgestelde prioriteiten als vanzelf een vertaling vormt van Brede welvaart naar de praktijk omdat Brede welvaart het uitgangspunt vormt van het coalitieakkoord. Hierbij vormt het coalitieakkoord de vertaling van het algemene concept van Brede welvaart naar de praktijk.

<sup>28</sup> Gemeente Apeldoorn. (2024). MPB 2025 – 2028 Stad en Regio: klaar voor de toekomst' [Link](#)

- Anderzijds kan gesteld worden dat de vertaling van Brede welvaart naar de praktijk voortkomt uit het maken van plannen om de score van Brede welvaart te verbeteren. Hierbij is er nog een verschil tussen een focus op operationele indicatoren en een focus op meer overkoepelende indicatoren.

Op basis van deze aspecten hebben we de uitgangspunten van instrumenten opgenomen waarmee de raad (en het college) kunnen sturen op Brede welvaart. Omdat de werkwijze met Brede welvaart nog niet volledig is uitgekristalliseerd worden verschillende opties verkend.

### 3.2 Methode om te sturen op integraliteit (kaderstelling)

Als Brede welvaart verder wordt ontwikkeld als methode om integraliteit te borgen binnen de ambtelijke organisatie, is het van belang om dit navolgbaar terug te laten komen in college- en raadsvoorstellen. Daarnaast dient er ambtelijk aandacht te zijn voor een andere manier van werken waarin integraliteit (meer) onderdeel wordt van het reguliere beleidsproces. Om Brede welvaart als methode om integraliteit te borgen nader vorm te geven zijn de volgende elementen daarin van belang:

#### Uitgangspunten

- Brede welvaart is in de eerste plaats bedoeld om alle belanghebbenden, aspecten en effecten van een bepaald onderwerp in beeld te krijgen.
- Het doel is niet dat Brede welvaart langs alle kanten stijgt, maar dat er een weloverwogen keuze kan worden gemaakt.

#### Mogelijke instrumenten en handvatten voor implementatie

- Het is mogelijk een afwegingskader Brede welvaart te ontwikkelen dat kan worden toegepast bij raadsvoorstellen. Hierin licht het college de belangrijkste doelen die gekoppeld zijn aan een voorstel toe en geeft zij ook aan welke onderdelen van Brede welvaart door het voorstel positief en negatief (kunnen) worden beïnvloed. Bijvoorbeeld door een plan te scoren (--, -, 0, +, ++ ) op bepaalde elementen van Brede welvaart.
- Het is ook mogelijk om een kopje 'Brede welvaart' in raadsvoorstellen op te nemen waarin beschreven wordt op welke wijze Brede welvaart is meegenomen in de afwegingen en totstandkoming van het voorstel. Dit vernaauwd de nut van Brede welvaart om te sturen tot een overweging in een raadsvoorstel.

#### *Ter inspiratie: het Nieuw Apeldoorns Peil*

Een van de initiatieven in de in 2022 vastgestelde omgevingsvisie is het Nieuw Apeldoorns Peil.<sup>29</sup> Dit is een afwegingskader voor ruimtelijke initiatieven met de zes onderdelen, (kwaliteit van het) programma, duurzaamheid, natuur en klimaat, ruimtelijke inpassing, inclusie en gezondheid. Deze zes thema's vormen samen het Nieuw Apeldoorns Peil. Dit is bijvoorbeeld toegepast in het 'wegingsmodel buitengebied', een beleidskader voor verandering van functie in het buitengebied waarbij een initiatiefnemer moet beargumenteren waarom zijn plan een verbetering vormt op ten minste vier van de zes thema's.<sup>30</sup>

Het Nieuw Apeldoorns Peil kan een input zijn om Brede welvaart toe te passen in besluitvorming waarbij de raad kaders stelt over de hoe het college moet beargumenteren op welke manier er aan

<sup>29</sup> Gemeente Apeldoorn. (2022, 24 februari) Omgevingsvisie Apeldoorn 2040.

<sup>30</sup> Gemeente Apeldoorn. (2023, juni). Wegingsmodel Buitengebied: Een nieuw kader voor functieverandering.

doelstellingen wordt gedaan en hoe er wordt gewerkt om verbetering op indicatoren te bewerkstelligen.

### Aandachtspunten

- In gesprekken komt naar voren dat het van college, raad en ambtelijke organisatie volwassenheid vergt om open en eerlijk te zijn over negatieve effecten van beleidsvoorstellen (voor ambtenaren en college) en om het college niet eenzijdig af te rekenen op de in beeld gebrachte negatieve effecten.
- Het benoemen en het toekennen van een belang aan externe effecten en het benoemen van actoren als belanghebbend zijn keuzes met een politiek gehalte.

#### ***Vergaderen en Brede welvaart***

Op dit moment is de vergaderstructuur van de gemeente Apeldoorn ingedeeld volgens de klassieke domeinen: een Politieke Markt (vergelijkbaar met een commissievergadering) gaat ofwel over het sociaal domein, ofwel over het fysieke domein. Dit is weinig stimulerend om onderwerpen op een integrale manier te behandelen. Een alternatief is om de Politieke Markten in te delen op basis van doelstellingen volgens Brede welvaart; bijvoorbeeld 'het vergroten van welzijn van inwoners'.

### 3.3 Methode om te sturen op groei van Brede welvaart (controleren)

De groei van Brede welvaart kan worden opgedeeld in twee varianten: de algemene (gemiddelde) Brede welvaart moet groeien voor alle inwoners van Apeldoorn of de inzet van beleidsinstrumentarium moet bijdragen aan het toenemen van bepaalde indicatoren van Brede welvaart. Voor een gemeenteraad is het voor de controlerende rol en kaderstellende rol van belang om de effecten op Brede welvaart navolgbaar te maken. Een instrument om dit te doen kan er als volgt uit zien:

### Uitgangspunten

- De sturing op indicatoren wordt sterker waardoor het effect van maatregelen op Brede welvaart beter herleidbaar wordt.
- In de Meerjarenprogrammabegroting moet jaarlijks, zoals nu in ontwikkeling is, overzicht worden geboden van de groei of afname van Brede welvaart en de verklaringen hiervoor.
- Beleidsmaatregelen of beleidsstukken moeten concreet worden geformuleerd en voor beleidsinzet moet worden bepaald op welke indicator zijn invloed hebben.

### Mogelijke instrumenten

Er is een keuze te maken op welk niveau de doelen worden gekoppeld aan indicatoren van Brede welvaart. Het is mogelijk om strategische doelen te formuleren (zoals nu voor een deel in de Meerjarenprogrammabegroting is gedaan), die gekoppeld zijn aan meerdere indicatoren van Brede welvaart. Dit geeft een overkoepelend beeld over de effecten van het gemeentelijk beleid op Brede welvaart. Een andere optie is het direct koppelen van beleidsmaatregelen (op tactisch of operationeel niveau) aan indicatoren van Brede welvaart.

- Beleidsinzet en -maatregelen worden gekoppeld aan één van de 41 indicatoren uit de monitoringsinstrumenten die het CBS heeft opgesteld. Dit heeft ook als gevolg dat beleidseffecten binnen de dimensies 'hier en nu' en 'later' kunnen worden geplaatst en op deze manier ook langetermijneffecten van maatregelen kunnen worden verantwoord. Dit leidt ertoe dat het voor de gemeenteraad zeer herleidbaar is wat de effecten van individuele maatregelen zijn.

- Het is mogelijk om Brede welvaart te 'laden' met doelen op strategisch niveau, gekoppeld aan de indicatoren uit de monitors. Beleidsinzet moet dan bijdragen aan het bereiken van de strategische doelen. Individuele beleidsinzet is dan niet herleidbaar tot effecten, maar er kan wel verantwoording worden afgelegd over het behalen van de strategische doelen.

### Aandachtspunten

Bij het sturen effecten van Brede welvaart op strategisch niveau moet er rekening worden gehouden met de volgende aandachtspunten:

- Het doel om navolgbaar de effecten van beleid te meten wordt hierin niet direct bereikt.

Bij het sturen op effecten van Brede welvaart op tactisch en operationeel niveau moet er rekening worden gehouden met de volgende aandachtspunten:

- De monitoringsinstrumenten over Brede welvaart zijn niet compleet en omvatten niet alle effecten die Brede welvaart kunnen hebben. Beleidsmaatregelen die niet direct bijdragen aan één van de indicatoren zijn daarmee lastig te verantwoorden.
- Het idee van Brede welvaart is breder kijken en aandacht hebben voor kruiseffecten. Het gevolg van deze methode is juist dat er verkoking ontstaat op basis van de indicatoren.
- Ondanks strakkere inrichting en koppeling van beleidsmaatregelen aan indicatoren blijft het enorm lastig om de effecten van individuele maatregelen toe te schrijven aan toe- of afname van een indicator.

## 3.4 Brede welvaart binnen de Duisenbergmethode

De methode Duisenberg wordt gebruikt in Apeldoorn om de jaarrekening beter te doorgronden en meer systematisch de verantwoording en controle in te richten. Het idee van de Methode Duisenberg is om effecten van elkaar te onderscheiden zodat de relatie tussen uitgaven en resultaten opgehelderd wordt. Omdat de gemeenteraad bekend is met deze methode heeft de rekenkamer onderzocht of het mogelijk zou zijn om de methode Duisenberg en Brede welvaart aan elkaar te koppelen.

De methode Duisenberg is gebaseerd op 6 vragen die beantwoord worden om de effecten van de Meerjarenprogrammabegroting te toetsen. Brede welvaart gaat echter over integraliteit, kruiseffecten en subjectief welzijn. Dat maakt dat de methode Duisenberg niet direct toepasbaar is om als raad aandacht te geven aan het onderwerp Brede welvaart. De methode is ook niet bruikbaar wanneer Brede welvaart toegepast wordt in de besluitvorming. Wel is het mogelijk om inspiratie te halen uit de methode van Duisenberg bij het toepassen van Brede welvaart in de P&C-cyclus. Dit kan door bij de behandeling van de jaarstukken met enkele raadsleden bij wijze van een steekproef specifiek in te zoomen op één programma en de daaraan gekoppelde hoofddoelstelling, subdoelstellingen resultaten en indicatoren. Op deze manier kan de kwaliteit van de effectmeting en de doelstellingen in ogenschouw worden genomen en kunnen de geleerde lessen jaarlijks worden gedeeld met andere raadsleden en met het college om op deze manier als raad en college het gesprek te voeren over of de behaalde resultaten en doelstellingen in lijn liggen met het gemeentelijke beleid. Hierbij moet echter wel een nieuwe vragenset worden ontwikkeld waarbij (anders dan in de Duisenbergmethode) ook oog is voor verbindingen op andere beleidsterreinen.

# Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen

## Schriftelijke documentatie

Voor de geraadpleegde schriftelijke documentatie wordt verwezen naar de voetnoten in de rapportage.

## Gevoerde interviews

| Datum gesprek    | Naam/functie                           |
|------------------|----------------------------------------|
| 12 november 2024 | College van B&W                        |
| 13 november 2024 | Concerncontroller                      |
| 13 november 2024 | Strategisch adviseurs en strateeg      |
| 13 november 2024 | Strategisch financieel adviseur        |
| 26 november 2024 | Bestuursadviseur en directiesecretaris |
| 16 januari 2025  | Gesprek met de gemeenteraad Apeldoorn  |

## Bijlage 2. Onderzoeksverantwoording

### Onderzoeksuitvoering

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september tot en met januari 2025. Het onderzoek is uitgevoerd langs de volgende fasen:

#### Fase 1. Opstarten van het onderzoek

Het onderzoek is gestart met een startgesprek met de rekenkamer op 5 september 2024. In dit gesprek is de onderzoeksopzet besproken en zijn er procesmatige afspraken gemaakt. Daarnaast zijn er op 5 september procesmatige afspraken gemaakt met de ambtelijke contactpersoon en is een informatieverzoek gedaan. De gemeente Apeldoorn heeft vervolgens documenten aangeleverd.

#### Fase 2. Conceptuele verduidelijking Brede welvaart

Om het begrip Brede welvaart te verduidelijken, is er een inventarisatie gedaan van de toepassing van Brede welvaart in andere gemeenten en provincies. Dit is gedaan door coalitieakkoorden te bestuderen en een analyse te maken van de overeenkomsten en verschillen in het gebruik van brede welvaart.

#### Fase 3. Vertaling coalitieakkoord en collegedoelen naar Brede welvaart

Om zicht te krijgen op de definitie van brede welvaart in Apeldoorn, evenals de instrumenten die de gemeente daarvoor inzet en rol van de verschillende betrokkenen, is in oktober een start gemaakt met de documentanalyse. Om de bevindingen uit de documentanalyse te verifiëren en te verrijken, hebben de onderzoekers in november 2025 vijf interviews gevoerd (zie tabel in Bijlage 1).

#### Fase 4. Naar een raadsinstrument

In januari 2025 is er gesproken met een ruime afvaardiging van de gemeenteraad tijdens een raadsgesprek. Het doel van dit raadsgesprek was om de wensen en verwachtingen ten aanzien van een eventueel raadsinstrument voor Brede welvaart op te halen.

#### Fase 5. Opstellen rapportage en wederhoor

De rapportagefase bestond uit het opstellen van de nota van bevindingen voor het ambtelijk hoor en wederhoor. De nota van bevindingen is op 10 februari 2025 door de rekenkamer vastgesteld en aangeboden aan de ambtelijke organisatie voor een feitenverificatie (ambtelijk wederhoor). Na verwerking van de feitenverificatie heeft de rekenkamer conclusies en aanbevelingen geformuleerd.



© 2025 Rekenkamer Apeldoorn

De rekenkamer Apeldoorn is een onafhankelijk orgaan, ingesteld door de gemeenteraad. De rekenkamer ondersteunt de controlerende en kaderstellende taak van de raad door het doen van onderzoek naar gemeentelijk beleid.

**Rekenkamer:**

Dick Smorenburg (voorzitter)  
Bernadette Jansen  
Gert-Jan Walgemoed  
Kelly van Osch (secretaris-onderzoeker)

**Contact rekenkamer:**

06-48426956  
[rekenkamer@apeldoorn.nl](mailto:rekenkamer@apeldoorn.nl)