

## Brede welvaart heeft ethische blik nodig

**Lauri de Boer**

Bureau de Boer &  
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid<sup>1</sup>

**Niek Mouter**

TU Delft

**Martijn de Vries**

TU Delft

---

Themanummer CVS 2022

[De originele bijdrage voor het CVS](#)

---

<sup>1</sup> Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), E: [Lauri.de.boer@minienw.nl](mailto:Lauri.de.boer@minienw.nl)

## 1. Inleiding

Brede welvaart staat voor het streven naar vooruitgang, waarbij niet economische groei, maar welzijn centraal staat. Dit streven is nauwelijks nieuw te noemen, maar resoneert de afgelopen jaren wel steeds sterker, ook in het mobiliteitsdomein (zie bijvoorbeeld PBL, 2021b, KiM 2021). Het doet een appèl op verlangens en behoeften om het goede leven, welzijn, duurzaamheid en inclusiviteit meer centraal te zetten. Daarnaast is er de hoop dat het bij kan dragen aan een oplossing voor het toenemend aantal grenzen waar het huidige beleid op stuit, zoals de diverse uitstootnormen en de beperkte fysieke ruimte met vele zaken die daarbinnen om voorrang strijden.

Van oorsprong staat bij het ministerie van IenW het gedachtegoed dat iedereen zich zo vrij, autonoom en snel mogelijk moet kunnen verplaatsen hoog aangeschreven. Het faciliteren van de vraag en het voorkomen van voertuigverliesuren is lange tijd een onomstreden, éénduidige en relatief onzichtbare hoofddoelstelling van beleid geweest. Tegelijkertijd wordt duidelijker dat we grenzen zullen blijven overschrijden, zolang dit het uitgangspunt blijft, met alle negatieve gevolgen van dien.

Steeds vaker wordt daarom een paradigma shift van 'predict and provide' naar 'decide and provide' voorgesteld, met als uitgangspunt een gewenste en verbeelde toekomst in plaats van een vanuit het verleden doorgetrokken toekomst (zie bijvoorbeeld ITF, 2021). Dit is wenselijk, omdat het de ruimte biedt om een duurzamer, gezonder en ruimtebesparend mobiliteitssysteem op lange termijn te verbeelden en voor mensen voorstelbaar te maken hoe dat eruit ziet. Dit is wat ons betreft de kern van het brede welvaartsdebat in het mobiliteitsdomein. Als we nadenken over het gewenste mobiliteitssysteem van de toekomst, welk beleid past bij het bereiken van deze toekomst, en welke waardenafwegingen er worden gemaakt, dan hebben we het over redeneren vanuit 'brede welvaart'.

Het betekent dat er meer en complexere afwegingen moeten worden gemaakt en dat politici en beleidsmakers kleur zullen moeten bekennen. Zijn ook gezondheid en rechtvaardigheid belangrijke doelen van mobiliteitsbeleid? En wat krijgt prioriteit bij het verdelen van de schaarse middelen en de schaarse ruimte als conflicterende doelen om voorrang strijden?

Deze vragen leiden bij het Ministerie van IenW tot een interessante zoektocht, die kansen biedt, maar ook voor hoofdbrekens zorgt. Het kiezen van een set brede welvaartsindicatoren is een eerste stap. Het kan echter niet de laatste stap zijn. Sturen op brede welvaart vereist ook een uitspraak over de aanvaardbare niveaus en informatie die helpt bij het onderling wegen van de indicatoren. Daarnaast moet een nieuw instrumentarium de problemen van de huidige beoordelingspraktijk adresseren, zonder de consistentie ervan te verzwakken.

In dit artikel doen wij een voorstel om de zoektocht een stap verder te brengen. Onze stelling is dat je vanuit verschillende ethische perspectieven kan én moet kijken naar de aloude vraag 'what is the right thing to do?' We kijken naar de antwoorden van de drie klassieke normatief ethische stromingen: het utilitarisme, de deontologie en de deugdenethiek. We laten zien hoe verschillende instrumenten om beleidsopties te evalueren voortkomen uit deze ethische stromingen. We beargumenteren dat het nieuw ontwikkelde instrument Participatieve Waarde Evaluatie (PWE) de potentie heeft om recht te doen aan alle drie de stromingen en verrijkende inzichten biedt die het brede welvaart debat verder kunnen brengen.

## 2. Utilitarisme en de MKBA

Het utilitarisme streeft naar maximaal nut voor het grootste aantal mensen. De klassieke utilitaristen zoals Bentham en Mill, vertaalden nut als geluk. Volgens hen heeft elk individu en ook de overheid de morele plicht om keuzes te maken op basis van geluk maximalisatie. Het vereist dat alle mogelijke gevolgen in beeld zijn en dat vormen van geluk op dezelfde schaal worden gemeten, zodat deze onderling kunnen worden opgeteld en vergeleken.

De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) heeft zijn wortels in het utilitaristisch denken. Het te maximaliseren nut wordt gezien als de vervulling van (weloverwogen, rationele) individuele voorkeuren. De voorkeuren worden gemeten aan de hand van de bereidheid om ergens voor te betalen vanuit de eigen portemonnee. Bij voorkeur blijkt dit uit marktgedrag. Velen zien het MKBA-saldo als een maatstaf voor welvaartsverbetering (zie bijvoorbeeld de beschrijving in de MKBA-leidraad), maar daar is ook de nodige kritiek op. Eerder is het een efficiëntiemaat, omdat rechtvaardigheid er niet in tot uitdrukking komt. Integendeel zelfs. In het MKBA-saldo worden mensen met hoge inkomens bevoordeeld, bijvoorbeeld in de vorm van een hogere waarde van tijd voor (gemiddeld rijkere) treinreizigers (en gemiddeld nog rijkere) luchtvaartreizigers dan voor busreizigers. Of in de vorm van een hogere waardering van hinder in duurdere wijken dan in wijken met veel sociale woningbouw. Het is één euro één stem in plaats van één mens één stem (Nyborg, 2014).

De MKBA heeft in Nederland een prominente rol bij het beoordelen van projecten, maar niet bij het bepalen van de beleidsagenda. Probleemanalyses en doelstellingen worden niet op basis van kosten en baten bepaald. Om te kwantificeren en te monetariseren is het nodig dat het project concreet is uitgewerkt en dat alle effecten en de (schaduw)prijzen kenbaar en voorspelbaar zijn. Voor normatieve en nieuwe ideeën over hoe de mobiliteit van de toekomst eruit zou moeten zien, biedt de MKBA in de huidige vorm geen ruimte. Allereerst omdat het gaat om een grote hoeveelheid samenhangende beleidswijzigingen en projecten in plaats van één. En daarnaast omdat burgers voorkeuren voor dit soort toekomstbeelden niet kunnen uiten in de keuzes die zij als consument maken, zoals bij het kopen van een huis (Mouter en Pelzer, 2021).

## 3. Deontologie en de donut

De deontologie richt zich op het vinden van de juiste morele regels. Bijvoorbeeld wat we verschuldigd zijn aan elkaar, aan toekomstige generaties en aan mensen elders, die geen stem hebben in onze besluitvorming. De belangrijkste denker binnen het deontologisch kader is Kant. Waar utilitaristen veranderingen beoordelen en zich niet uitspreken over de wenselijkheid van de huidige situatie, kijken deontologen naar verantwoordelijkheden, rechten en plichten en welke normen en waarden wenselijk en nodig zijn voor een rechtvaardige toekomst.

In onze tijd kan de Donut-economy van Kate Raworth (2017) in een deontologisch licht worden gezien. Zij stelt de donut voor als een kompas voor brede welvaart in de 21e eeuw, met als doel te voorzien in de behoeften van alle mensen binnen de mogelijkheden van de levende planeet. De Donut bestaat uit twee concentrische ringen: een sociale basis, om ervoor te zorgen dat niemand tekortschiet in de essentiële levensbehoeften, en een ecologisch plafond, om ervoor te zorgen dat de mensheid niet collectief de planetaire grenzen overschrijdt. Tussen deze twee grenzen ligt een donutvormige ruimte die zowel ecologisch veilig als sociaal rechtvaardig is: een ruimte waarin de mensheid kan gedijen (Raworth, 2017). Het idee van de donut is eenvoudig en aansprekend en vindt daarom veel weerklank.

Een deontologische visie geeft geen direct afwegingskader, maar helpt om concrete doelstellingen te formuleren en probleemanalyses te maken. In zijn pure vorm is de deontologische visie nogal streng. Ze vraagt om abstracte universele morele regels waar we ons aan moeten houden, bij voorkeur verdergaand dan wat is vastgelegd in wet- en regelgeving. Hiervoor moeten vaste stelregels en principes worden gevonden. De planetaire grenzen kunnen daarbij behulpzaam zijn, maar dan nog moet de vraag beantwoord worden welke bijdrage de mobiliteitssector moet leveren en hoe de grenzen ten opzichte van elkaar gewogen worden. Voor de sociale basis is het nog lastiger. Allereerst bestaan er verschillende ideeën over wat rechtvaardig is, daarnaast is er de vraag wie verantwoordelijk is en welke prijs we ervoor over hebben om een minimum bereikbaarheid voor iedereen tot stand brengen.

#### **4. Deugdenethiek - met de burger niet over de burger**

Volgens de deugdenethiek kan een rechtvaardige samenleving niet bestaan zonder publiek debat over de betekenis van het goede leven en een politiek en publieke cultuur die om kan gaan met de verschillen van inzicht tussen mensen. De deugdenethiek gaat terug tot Aristoteles, die stelde dat de 'mens' zichzelf alleen kan verwezenlijken door in een gemeenschap te leven en deel te nemen aan het politieke leven. Het idee dat participatie een fundamenteel onderdeel is van het goede leven heeft de laatste jaren flink aan populariteit gewonnen. We zien het bijvoorbeeld terug bij Michael Sandel (2009), die stelt dat wij mensen ten diepste politieke dieren zijn.

Volgens de deugdenethiek tellen niet alleen onze intenties of de gevolgen, maar ook of onze daden weerspiegelen wie we zijn en willen zijn. Om in specifieke gevallen te kunnen beoordelen wat de juiste beslissing is, moeten zowel ratio, emotie als waarden in beschouwing worden genomen. Volgens de deugdenethiek zijn er geen vaste regels en is moreel gedrag context specifiek. Het komt tot stand in relatie met anderen en via vallen en opstaan (van Staveren, 2007). Een goed functionerende ruimte voor de dialoog, gezamenlijk onderzoek en verbindende verhalen is daarbij van wezenlijk belang.

De uitgangspunten van de deugden-ethiek vormen een uitdaging voor het opstellen van afwegingskaders, zeker waar de behoefte bestaat aan een objectieve lijst met aspecten en een weging. Bovendien worden de gemeenschappelijke waarden ondermijnd als de invulling van goede leven wordt gezien als de optelling van louter persoonlijke (utilistische) voorkeuren. Een belangrijk aandachtspunt voor de deugdenethiek is immers dat niet alleen de uitkomst telt, maar ook het proces en de kwaliteit van het gedrag van de beslisser.

Pleidooien voor meer burgerparticipatie, deliberatieve instrumenten als burgerberaden en de aandacht voor nieuwe narratieven komen aan de uitgangspunten tegemoet. Deliberatieve instrumenten zijn zeer geschikt om een diepgaand debat te voeren, waarbij de tijd wordt genomen en daardoor recht kan worden gedaan aan de complexiteit van het vraagstuk. Een kritiek is echter dat het aantal betrokkenen over het algemeen laag is en dat het moeilijk is om een representatieve groep samen te stellen. Veel mensen nemen uiteindelijk de uitnodiging om deel te nemen niet aan. Dit heeft te maken met de grote gevraagde tijdsinspanning, een mindere interesse om mee te praten en/of een gevoelde drempel om met anderen te debatteren. De visie op burgerschap van Aristoteles is veeleisender dan wat wij in onze tijd gewend zijn.

## 5. Recht doen aan alle brillen

Vele publicaties, opiniestukken, workshops en gesprekken maken duidelijk dat het brede welvaartperspectief een snaar raakt en dat beleidsmakers behoefte hebben om het mobiliteitsbeleid breder te bekijken en af te wegen. Hoe dat moet en welke instrumenten daarvoor geschikt zijn is echter nog een zoektocht. In dit artikel hebben wij laten zien dat er vanuit verschillende ethische perspectieven gekeken kan worden. We concluderen dat ze allemaal opportuun zijn.

Het **utilitaristisch** perspectief van de MKBA geeft een indruk van de efficiëntie van beleidsopties. Inzicht in de betalingsbereidheid uit eigen portemonnee – zonder dubbeltellingen – kan dienen als een sanity check op de wenselijkheid van beleidsopties. Een zeer laag MKBA-saldo is een reden voor twijfel aan de wenselijkheid van een project. Zeker als de belangrijkste effecten, zowel in de eerste-orde als in de tweede en derde orde – kenbaar, in euro's uit te drukken en niet aan grote onzekerheid onderhevig zijn.

Het **deontologisch** perspectief is geschikt om doelstellingen te formuleren vanuit specifieke visies op rechtvaardigheid. De Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) kan op basis daarvan worden aangevuld met indicatoren die nagestreefd worden ten aanzien van brede welvaart later (alle planetaire grenzen), elders en minimale bereikbaarheid in het hier en nu. Het start met indicatoren. Daarna zullen ook concrete grenzen en streefgetallen moeten worden ontwikkeld, zoals nu al voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot.

Het **deugdenethisch** perspectief is in onze ogen het meest onderbelicht in het mobiliteitsdomein en tegelijkertijd misschien wel het belangrijkste. Centraal staat wat burgers werkelijk belangrijk vinden en hoe meningen en voorkeuren vorm krijgen in debat en uitwisseling. Daarbij zal blijken dat mensen verschillend redeneren, sommigen redeneren utilitaristisch en vinden slimme efficiënte oplossingen van belang, sommigen zijn meer principieel en ideologisch gedreven en anderen zoeken een middenweg.

Het gaat er niet om één van de brillen als 'beste' te bestempelen. Ze hebben alle drie een waarde. Het zijn alle drie manieren om het goede – brede welvaart – na te streven. Het is een risico om te veel op één type in te zetten. Te veel MKBA maakt de afweging technocratisch en kil. Te veel harde grenzen maakt de speelruimte beperkt, en kan bijdragen aan polarisatie. Te veel vertrouwen op de dialoog kan de daadkracht, doelgerichtheid en efficiëntie in de weg zitten. We hebben alle brillen nodig.

## 6. Handelingsperspectief

Hoe kunnen we bij beleidsevaluaties recht doen aan alle stromingen? In onze ogen heeft de Participatieve Waarde Evaluatie (PWE) goede papieren. De PWE is een online raadpleging die burgers in de stoel van de bestuurder zet, hen vraagt moeilijke keuzes te maken en te beargumenteren waarom ze deze maken. Het instrument achterhaalt voorkeuren én achterliggende (gemeenschappelijke) waarden, op basis waarvan leidende principes voor rechtvaardigheid en verbindende verhalen kunnen worden ontwikkeld (Mouter et al., 2021).

**PWE doet recht aan het utilitarisme:** Het presenteert deelnemers de consequenties van de beleidsopties, zodat ze op basis van hun eigen waarden en voorkeuren een afweging kunnen maken tussen de kosten en baten van beleid. Op basis van de keuzes van deelnemers kan de

portfolio aan projecten worden vastgesteld met het hoogste maatschappelijk nut (Mouter et al., 2021a)

**PWE doet recht aan de deontologie:** In de ontwerpfasen worden samen met stakeholders de restricties vastgesteld. Dat kunnen bijvoorbeeld CO2 doelstellingen zijn, budgetrestricties, ruimtelijke beperkingen of bereikbaarheid doelstellingen. Deelnemers aan een PWE maken keuzes binnen deze restricties. Ook kunnen deelnemers aangeven wat hun mening is over deze doelen en restricties.

**PWE doet recht aan de deugdenethiek:** Op basis van een PWE kan worden vastgesteld hoe verschillende groepen burgers publieke waarden wegen, welke waarden groepen burgers met elkaar delen en hoe deze waarden moeten worden vertaald in beleid. De opzet van de PWE biedt zo een mooie basis voor meer burgerparticipatie en meer maatschappelijke dialoog, zeker wanneer het wordt gecombineerd met een burgerberaad. (Itten en Mouter, 2022).

Ons pleidooi is om de potentie van de PWE als instrument voor brede welvaart in een experimentele setting verder te onderzoeken, bij voorkeur in combinatie met een burgerberaad. Daarmee krijgen politici inzicht in de overwegingen en de morele afwegingen die burgers maken, gegeven de kosten, de baten en de beperkingen waar beleidsmakers in het echt ook mee te maken hebben. Het experiment kan antwoord geven op de vraag welke aspecten nog worden gemist om invulling te geven aan brede welvaart, vanuit alle drie de ethische perspectieven.

## Referenties

ITF (2021), *Travel Transitions: How Transport Planners and Policy Makers Can Respond to Shifting Mobility Trends*, ITF Research Reports, OECD Publishing, Paris.

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2021). *Uitwerking van brede welvaart voor de monitoring en evaluatie van mobiliteitsbeleid*.

Mouter, N., Pelzer, P., (2021) *Op zoek naar een verbeeldend utilisme: Besluitvormingsinstrumenten voor bestuurders en burgers bij beeldbepalende projecten*, *Bestuurskunde*, 1, 18-30.

Mouter, N., Koster, P., Dekker, T. (2021a) *Contrasting the recommendations of participatory value evaluation and cost-benefit analysis in the context of urban mobility investments*, *Transportation Research Part A* 144 (2021) 54–73,

Nyborg, K., (2014), *Project evaluation with democratic decision-making: What does cost-benefit analysis really measure?* *Ecological Economics*, 106, 124–131.

Planbureau voor de Leefomgeving (2021), *Brede Welvaart en mobiliteit*.

Raworth, Kate, (2017), *Doughnut economics, seven ways to think like a 21-st century economist*. Random House Business Books, London.

Sandel, M.J., (2009) *Justice: what is the right thing to do*. Penguin books, London

Van Staveren, I. (2007). *Beyond Utilitarianism and Deontology: Ethics in Economics*. *Review of Political Economy*, 19(1), 21-35,