Verbind meten van welvaart expliciet aan maatschappelijke doelen

Er is een duidelijke behoefte om in het overheidsbeleid scherper te kunnen sturen op welvaart in plaats van vooral op economische groei. De waaier aan nieuwe welvaartsindicatoren dreigt echter losgezongen te raken van datzelfde overheidsbeleid en bijbehorende inzet van schaarse middelen. We moeten maatschappelijke doelen daarom centraal stellen in de welvaartsmeting.

IN HET KORT

- De bestaande welvaartstheorie biedt al genoeg handvatten om 'brede welvaart' te operationaliseren.
- Doelstellingen dienen aan het schaarsteprincipe te voldoen, maar hoeven niet beperkt te zijn tot individuele voorkeuren.
- Een concrete doelstelling kan bijvoorbeeld het voorkomen van een temperatuurstijging boven de 2 graden celsius zijn.

HERMAN VOLLEBERGH
Hoogleraar aan Tilburg University en onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving

Sinds enige tijd woedt er in Nederland een discussie over de 'brede welvaart.' Deze discussie vloeit voort uit de, ook internationaal breed gedragen, opvatting dat welvaart op meer betrekking heeft dan alleen op de groei van het bruto nationaal product (bnp) of de consumptie (Stegeman et al., 2017). Vaak wordt er daarbij gewezen op grote milieuvraagstukken, armoede en ongelijkheid, en zelfs op het psychisch welbevinden van de bevolking. Gesteund door de Tweede Kamer (2016) is er een zoektocht gestart naar geschikte indicatoren (CBS, 2022), en zijn nu de planbureaus bezig om de verbinding met de begrotingssystematiek uit te werken (CPB et al., 2022).

Inmiddels lijkt de discussie over 'brede welvaart' zich alsmaar uit te breiden. Op tafel komen er steeds meer voorstellen terecht die een betere representatie zouden geven van de staat van het land. Vaak gaat het dan om indicatoren die de stand van de welvaart in één indicator proberen uit te drukken, waarbij er ook steeds meer aandacht lijkt uit te gaan naar de individuele welzijnsbeleving en het vergroten van de capaciteiten van burgers (Van Bavel et al., 2022).

Er is daarnaast ook kritiek op de huidige wijzen waarop men poogt welvaart breder te meten. Zo stelt Jacobs (2021) terecht dat men in deze verbredingsdiscussie geen oog meer lijkt te hebben voor het belang en de rol van schaarse middelen. De discussie over 'brede welvaart' vertoont enerzijds duidelijk een behoefte om aan andere doelen dan economische groei een prominentere rol te geven in het begrotingsproces van de overheid, maar lijkt daar tegelijkertijd te veel van losgezongen omdat het bij die bredere indices vaak onduidelijk is wat daar de relatie van is met de inzet van schaarse middelen, in het bijzonder die waarover de overheid beschikking heeft via haar belasting- en uitgavenbeleid.

In dit artikel laat ik zien hoe de welvaartstheorie een prima kader biedt om enerzijds aansluiting te zoeken bij de wens om een bredere invulling te geven aan een welvaartmeting via het bruto nationaal product (bnp), maar er anderzijds ook expliciet een relatie kan worden gelegd met doelbereik en de inzet van schaarse middelen. Deze invalshoek maakt het heel goed mogelijk om duidelijk een relatie te leggen met de enorme uitdagingen waarvoor Nederland staat. Onder meer de langetermijnvraagstukken rond klimaat, stikstof en (chemische) vervuiling nopen de overheid tot koersverleggingen op vele fronten.

De wortels van 'brede welvaart'

Brede welvaart staat in feite aan de wieg van het moderne economische denken over inkomen en consumptie. Zo staan in de economische wetenschap het inkomen of de consumptie helemaal niet centraal, maar wel de welvaart die de inzet van deze middelen met zich meebrengt. Met meer inkomen wordt schaarste verminderd waardoor de welvaart stijgt. Tenzij dat extra inkomen andere effecten met zich meebrengt, zoals bijvoorbeeld vervuiling. Dan kan per saldo de welvaart mogelijk zelfs dalen. In de welvaartstheorie staat dan ook al heel lang de welvaart *van de maatschappij* centraal.

Welvaart valt zeker niet een-op-een samen met de feitelijke prijzen en inkomens van de observeerbare geldeconomie, zoals gemeten via het reële nationaal inkomen of bnp. Wel staat de omgang van individuen met hun schaarse middelen centraal, en die prijzen en inkomens spelen daarbij vaak een voorname rol. Achter deze geldeconomie gaat namelijk een wereld schuil van individuen, bedrijven en overheden, die in gezamenlijkheid beslissingen nemen, gegeven hun behoeften en beperkingen in termen van tijd en geld, maar ook van ruimte (Hicks, 1981).

Een van de belangrijkste inzichten uit de welvaartstheorie, zoals ontwikkeld door onder meer Tinbergen (1952), Koopmans (1967) en Hennipman (1962), is het zeer ruimhartige kader ten aanzien van de na te streven welvaarts-

doelen. Het schaarstecriterium hoeft namelijk niet noodzakelijk betrekking te hebben op de schaarse middelen van individuen, en hoe zij daarmee in hun eigen leven omgaan om 'gelukkig' of 'beter af' te worden. Welvaart is een formeel – oftewel 'leeg' – begrip, en laat ruimte voor *elke* doelstelling of preferentie waarbij er beperkingen aan de orde zijn. Zolang individuen, bedrijven, overheden of de maatschappij ergens belang aan hechten en de realisatie daarvan schaarse middelen vergt, dan telt zo'n doelstelling mee in de welvaartstheorie.

Welvaart, oftewel datgene waaraan individuen of de maatschappij waarde ontlenen, heeft betrekking op die zaken waarbij er schaarse middelen in het geding zijn, zoals het inzetten van tijd en geld, en waarbij die inzet leidt tot uitkomsten, zoals consumptie, maar ook vervuiling of zelfs psychisch welbevinden – voor zover verbonden aan de inzet van psychologen. Daarom is er geen enkele reden om de productie van appels door een fruitteler anders de behandelen dan de bijdrage aan psychisch welbevinden door de activiteit van een psycholoog.

Welvaart is meer dan individuele voorkeuren

Op basis van het formele welvaartsbegrip is er ook geen noodzakelijke interpretatie van de doelstellingsfunctie als een op een individualistische leest geschoeid concept. Dit wordt echter vaak – ook door economen zelf – onvoldoende onderkend (Hennipman, 1962). Bij zo'n interpretatie is er sprake van axiomatisch individualisme (Wolfson, 1988). Weliswaar kan deze eis heel open worden geformuleerd, in die zin dat ook altruïstische, niet-antropocentrische uitgangspunten of zelfs capaciteiten (Van Bavel et al., 2023) daarvan onderdeel kunnen uitmaken – maar uiteindelijk sluit zo'n zienswijze niet-individualistische doelstellingsfuncties buiten.

Ook de wat ruimere zienswijze die de persoonlijke welvaartsevaluatie van het bnp zelf tot hoofddoel van economische politiek maakt, is onnodig beperkend. Zoals Jacobs (2021) laat zien, moet er dan een beroep worden gedaan op een simpele weergave van het economische proces – bijvoorbeeld via een representatieve nutsfunctie gerelateerd aan consumptie, en beperkt door het inkomen. Zo'n nutsfunctie heeft vaak de vorm van een Bergson-Samuelson-welvaartsfunctie waarbij er – behalve een inschatting van de individuele welvaartsbeleving – ook een interpersonele waardering nodig is om de welvaart tussen individuen onderling vergelijkbaar te maken. Op basis van de welvaartsfunctie van Bergson-Samuelson past het ook om de huidige zoektocht naar brede welvaart eigenlijk als overbodig of slecht geïnformeerd te bestempelen, aangezien deze functie al zorg draagt voor het overbruggen van een interpersonele waardering van welvaart. Deze interpretatie van de welvaartstheorie wordt dan vereenzelvigd met de betekenis van het concept 'brede welvaart', terwijl daarbij dan voor andere benaderingen, althans in de normatieve zienswijze, eigenlijk geen plaats is. Daarom zou men volgens hem beter kunnen aansluiten bij de systematiek van de maatschappelijke kosten-batenanalyses. Eerder heb ik echter al aangegeven dat ook dit voorstel de discussie onvoldoende vooruit helpt (Vollebergh, 2022).

Overheid als voorwaardenschepper

Voor de inperking van de welvaartstheorie op basis van individuele voorkeuren alleen bestaat er echter geen enkele noodzaak. De welvaartstheorie laat genoeg ruimte voor analyses van *zelfstandige* overheidsdoelstellingen (Hennipman, 1962). Er zijn legio redenen voor het toelaten van eigen doelstellingen van de overheid, die bijvoorbeeld in het kader van de brede welvaart van belang worden geacht. Zo zullen individuen lang niet altijd voldoende geïnformeerd zijn, overzien ze de langetermijnconsequenties van hun beslissingen zeker niet altijd, of hebben ze weinig grip op afwegingen die in het productieproces worden gemaakt. Ook is de overheid de aangewezen partij om via wetgeving bepaalde goederen, of de kwaliteit daarvan, af te dwingen, en zal ze gedwongen zijn om verdelingseffecten in het kader van bijvoorbeeld de belastingpolitiek af te wegen, of is ze zelfs verantwoordelijk voor de productie van sommige diensten, zoals het onderwijs.

Deze zelfstandige doeleinden van de overheid kunnen worden opgevat als *tussendoeleinden* van burgers of individuen. Het is namelijk wel van belang om deze doelen vooral te duiden vanuit hun voorwaardenscheppende rol. Wel-

vaart heeft immers betrekking op de individuele beleving van die omgang met schaarse middelen – en 'zit daarom van binnen', zoals Jan Pen het ooit formuleerde.

In die zin heeft Jacobs ook gelijk als hij betoogt dat veel van de naar voren geschoven voorstellen om brede welvaart te 'meten' losstaan van de inzet van (schaarse) middelen die voor deze bredewelvaartsdoelen relevant zijn. Het is van belang dat ze gekoppeld zijn aan doelen, omdat middelen altijd voor verschillende doelen kunnen worden aangewend. In de bredewelvaartsdiscussie zou deze relatie dan ook niet mogen ontbreken. En juist hier biedt de theorie van de economische politiek een prima kader waarmee het streven naar brede welvaart een stuk concreter en tegelijk afrekenbaar kan worden gemaakt.

Nieuwe doelstellingen zijn nodig

Allereerst is er de keuze van voor de maatschappij relevant geachte doelen. Centraal staat hier de keuze van aspecten waarvan de samenleving vindt dat deze belangrijk genoeg zijn om als 'richtinggevend voor brede welvaart' te dienen. Vaak zal het daarbij gaan om uitkomsten van een verzameling 'goederen' die de maatschappij de moeite waard vindt om na te streven.

Vanuit het formele welvaartsbegrip geredeneerd ligt een ruimere en meer flexibele opvatting van welvaart voor de hand (Hennipman, 1962) dan bij benaderingen die alleen kijken naar individuele voorkeuren of afgeleiden daarvan. Hier past het prima om een relevant geachte verzameling zelfstandige doelstellingen van een economische politiek voorop te stellen. Voorbeelden uit het verleden van zulke doelstellingen van economische politiek zijn de doelvariabelen zoals economische groei, inflatie, werkgelegenheid en de inkomensverdeling (Tinbergen, 1952). Maar mede omdat er tegenwoordig terecht sprake is van een bredere opvatting over 'economische politiek' is het duidelijk dat deze verzameling nu niet langer volstaat.

Het ligt voor de hand om te zoeken naar een geactualiseerde verzameling doelen. Naast de nog steeds relevante doelen in het kader van bijvoorbeeld de monetaire en inkomenspolitiek, kan prima worden aangesloten bij doelen die in de brede welvaartsdiscussie spelen – zoals de steeds pregnanter wordende leefomgevingsopgaven vanwege klimaatverandering en vervuiling (de discussie over de *planetary boundaries*) – maar ook de meer specifieke doelen op het terrein van armoedebestrijding, onderwijs en gezondheidszorg.

Vanuit deze ruimere invalshoek valt het ook op dat de capaciteitenbenadering eerder aanvullend is dan haaks staat op de klassieke welvaartstheorie. Volgens de capaciteitenbenadering gaat welvaart over wat mensen zouden kunnen realiseren, en wat ze daadwerkelijk weten te realiseren (Van Bavel et al., 2022), daarbij wordt de welvaartstheorie ten onrechte gekenschetst als een zienswijze waarbij 'het maximaliseren van nut' door volledig geïnformeerde agenten met perfecte rationaliteit het uitgangspunt zou zijn. De welvaartstheorie is echter juist niet noodzakelijkerwijs gebonden aan een specifieke interpretatie van welvaart. Binnen die theorie is er gewoon plaats voor de rol die capaciteiten spelen in het economische proces. Voor zover voorwaardenscheppende doelen als relevant worden gezien, is er ook alle ruimte om schaarse middelen vrij te maken voor activiteiten gericht op het beter laten functioneren van individuen wat betreft hun behoeftebevrediging. Het op deze wijze opnemen van dergelijke doelen is prima verenigbaar met de reeds bestaande interpretatie van de theorie van de economische politiek, zoals hier uiteengezet. En dat is in feite al het geval, zoals blijkt uit een overheidsbegroting waarbij er heden ten dage veel meer geld wordt vrijgemaakt voor ondersteuning van het psychisch welbevinden van de bevolking dan pakweg veertig jaar geleden.

Streefwaarden en doelevaluatie

Overeenstemming over welke doelen maatschappelijk relevant zijn is één ding, het vaststellen van streefwaarden voor die doelen is iets anders. Bij de huidige bredewelvaartsdiscussie lijkt het nu vooral te gaan om het vinden en definieren van alternatieve indicatoren. Maar zolang deze niet gekoppeld worden aan streefwaarden, krijgt zo'n exercitie al snel een vrijblijvend karakter, zeker wanneer daarbij ook geen expliciete relatie wordt gelegd met de inzet van schaarse middelen. Ook de vraag waarop en hoe er dan moet worden gestuurd, blijft in dat geval onbeantwoord.

In het verleden werden er daarom ook expliciet streefwaarden bij de doelstellingen van economische politiek geformuleerd. Voorbeelden van expliciete streefwaarden in een breed welvaartskader waren bijvoorbeeld het streven naar twee procent inflatie, volledige werkgelegenheid of een rechtvaardige inkomensverdeling. En voor nieuwe doelstellingen, bijvoorbeeld in het kader van de leefomgevingsopgaven, passen hier streefwaarden als een temperatuurstijging van (gemiddeld) maximaal 1,5 of 2 graden Celsius op aarde, of de instandhouding van een bepaalde kwaliteit van het water of van de natuur.

Dit soort streefwaarden geven richting aan beleid dat erop gefocust is om 'brede welvaart' te bevorderen. Streefwaarden reflecteren vaak direct de beleidsopgaven die in de politiek een rol spelen. Deze passen zo prima in dit kader, en kunnen ook worden vertaald en gemonitord aan de hand van specifieke indicatoren voor die opgaven en die relevant zijn voor deze streefwaarden. Het valt daarbij niet uit te sluiten dat een hiërarchie in doelen en hun streefwaarden relevant is. Dat geldt bijvoorbeeld als klimaatverandering mogelijk het voortbestaan van de aarde, en daarmee het bnp als zodanig, in de weg zou staan. Hierbij is dus de nodige voorzichtigheid geboden, zodat met name de niet of moeilijk in geld waardeerbare baten niet het onderspit zullen delven.

Zowel bij de vaststelling van die streefwaarden als de evaluatie van beleid hoe aldaar te geraken, *kan* de economische wetenschap een nuttige, zij het instrumentele rol vervullen. Dit kan bijvoorbeeld door een inschatting te maken van de relevante kosten en baten die een rol spelen in het achterliggende systeem. Zo concurreren de uitgaven aan het tegengaan van klimaatverandering met andere eveneens als maatschappelijk gewenst aangemerkte doelen, zoals armoedebestrijding.

Als eenmaal doelen, streefwaarden en hun vertaling naar beleidsopgaven bekend zijn, dan is het mogelijk om vast te stellen in hoeverre de huidige (of verwachte) uitkomsten van het systeem van zo'n streefwaarde afwijken.

Een dergelijke, zogenaamde *'gap analysis'* kan betrekking hebben op zowel de streefwaarde als de middelen om dat doel te bereiken. In het kader van het klimaatbeleid zijn hiervan mooie voorbeelden te vinden (UN Environment Programme, 2021; OESO, 2022). Merk op dat het hierbij in principe gaat om louter beschrijvende analyses, zonder dat daarbij de streefwaarde zelf of de relevantie ervan dient te worden onderschreven.

Implementatie van doelstellingen

Wat betreft een deel van de indicatoren voor 'brede welvaart' van het Centraal Bureau voor de Statistiek, maar nog sterker bij de capaciteitenbenadering als onderdeel van brede welvaart, is het niet altijd even duidelijk wat de relatie is met de achterliggende schaarste – zoals ook Jacobs (2021) heeft geconstateerd. En nog minder duidelijk is dit voor brede, geaggregeerde welvaartsindices. Te veel energie lijkt er hier te gaan zitten in indicatorkeuze en indexsamenstelling ('aggregatie'). Dat is jammer en ook onnodig.

Het is voor de welvaartsdiscussie van veel groter belang om die aspecten van economische politiek te noemen die nu van groot belang worden geacht, en die dus ook een nog nadrukkelijker plaats verdienen in de begrotingsonderhandelingen (Hoekstra, 2021). Dit geldt in de eerste plaats voor sommige van de klassieke doelen van economische politiek, zoals een inflatiestreven naar twee procent.

Juist deze politieke doelen vallen nu gek genoeg buiten de discussie. Dit terwijl het bijvoorbeeld zeker relevant is voor de welvaart om geldontwaarding te voorkomen. De bewaking daarvan is weliswaar grotendeels uitbesteed aan de centrale bank, maar daarmee niet minder belangrijk voor de economische politiek. Dat geldt verder ook voor het streven naar een rechtvaardige inkomensverdeling en een volledige werkgelegenheid.

Naast deze klassieke doelen is er dus wel behoefte aan (tussen)doelen die expliciet verdergaan dan een 'economische' of welstandsgroei, zoals die van het klimaatbeleid. Net als bij de monetaire politiek valt er in dat specifieke domein veel te zeggen voor een inschatting door degenen die zicht hebben op het klimaatsysteem zelf, en de door hen voorgestelde en politiek ook onderschreven streefwaarde van 1,5 graad Celsius als uitgangspunt te nemen en niet die van de economen (Stern et al., 2021). En net als bij de streefwaarde voor inflatie door de centrale banken, zou het vreemd zijn om de keuze voor een streefwaarde af te laten hangen van een inschatting van risico's en onzekerheid van klimaatverandering op basis van individuele voorkeuren. Hiermee is niet gezegd dat dergelijke analyses niet zinvol zouden zijn of een bijdrage kunnen leveren aan een beter begrip van de te kiezen streefwaarden, maar het overlaten aan alleen burgers of de economische professie lijkt in dit geval een minder voor de hand liggende invalshoek.

Klimaatbeleid is slechts één, zij het een zeer belangrijke kandidaat, om als een nieuwe doelstelling van economische politiek een rol te spelen. Maar er zijn er meer, en sommige klassieke doelen – zoals het streven naar een rechtvaardige inkomensverdeling – kunnen ook met meer concrete doelen worden 'opgetuigd'. Mede in dit licht heb ik eerder gepleit om voor de keuze van relevante doelstellingen voor de hedendaagse economische politiek goed te kijken naar de internationaal aanvaarde Duurzameontwikkelingsdoelstellingen (Vollebergh, 2022). Deze bieden een ruim genoeg kader, en zijn vaak in de streefwaarden expliciet geoperationaliseerd.

Conclusie

Het is dus goed mogelijk om de economische politiek in Nederland te baseren op doelstellingen uit de bredewelvaartsdiscussie. Een individualistisch perspectief is daarbij niet noodzakelijk. Van belang is alleen een duidelijk onderscheid in het vinden van relevante doelstellingen voor een brede welvaart, het bepalen van bijpassende streefwaarden, en de vertaling hiervan naar afrekenbare beleidsopgaven vanwege de relatie met de schaarste van middelen. Juist die relatie met schaarste speelt een grote rol bij het vertalen van doelstellingen en streefwaarden naar concreet beleid. Daarbij moeten er immers prioriteiten gesteld en begrotings- en reguleringsbeslissingen genomen worden. Ook dat is niets nieuws en gebeurt natuurlijk al vele decennia. Maar het is nuttig als hier ook concrete beleidsopgaven aan worden gekoppeld. Het zou een gemiste kans zijn als de bredewelvaartsdiscussie verzandt in een vrijblijvende exercitie over allerlei indicatoren, waarvan het bovendien lang niet altijd duidelijk is hoe deze verbonden zijn met concrete afwegingen in het overheidsbeleid.

Literatuur

Bavel, B. van et al. (2022) Capaciteitenbenadering biedt goede basis voor meten van welvaart. *ESB*, 107(4808), 168–171.

CBS (2022) *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2021*. CBS.

CPB, PBL en SCP (2022) *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek: Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus*. Rapport Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en Sociaal en Cultureel Planbureau. PBL-publicatienummer 4861.

Hennipman, P. (1962) Doeleinden en criteria der economische politiek. In: J.E. Andriessen en M.A.G. van Meerhaeghe (red.), *Theorie van de economische politiek*. Leiden: Stenfert Kroese, p. 2–106.

Hicks, J. (1981) *Wealth and welfare: Collected essays on economic theory*, deel 1. Oxford: Blackwell.

Hoekstra, R. (2021) Integreer welvaart in de beleidscyclus. *ESB*, 106(4800S), 46–50.

Jacobs, B. (2021) Het beleidsdebat over welvaart mist theoretische fundering. *ESB*, 106(4800S), 35–39.

Koopmans, T.C. (1967) Objectives, constraints, and outcomes in optimal growth models. *Econometrica*, 35(1), 1–15.

OESO (2022) *Effective carbon rates 2021*. Parijs: OECD.

Stegeman, H., M. Badir, A. Rijpma en M. Moatsos (2017) Een indicator voor bredere welvaart voor Nederland. *ESB*, 102(4747), 132–135.

Stern, D., J.E. Stiglitz en C. Taylor (2021) *The economics of immense risk, urgent action and radical change: Towards new approaches to the economics of climate change*. NBER Working Paper, 28472.

Stiglitz, J.E., A. Sen en J.-P. Fitoussi (2009) *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Rapport te vinden op ec.europa.eu.

Tinbergen, J. (1952) *On the theory of economic policy*. Amsterdam: North-Holland.

UN Environment Programme (2021) *Emissions Gap Report 2021*. https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2021

Tweede Kamer (2016) *Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip*. Te vinden op tweedekamer.nl.

Vollebergh, H.R.J. (2022) Beleidsdebat brede welvaart prima theoretisch gefundeerd. *ESB*, 107(4808), 164–167.

Wolfson, D.J. (1988) *Publieke sector en economische orde*. Groningen: Wolters-Noordhoff.