

Brede welvaart vraagt om een bredere blik van de overheid

Het politieke debat in Nederland wordt op belangrijke momenten – zoals bij het analyseren van verkiezingsprogramma's, de vorming van een nieuw kabinet of bij begrotingsbesprekingen – beheerst door de gevolgen van het beleid voor bbp, koopkracht of arbeidsmarkt. Voor een beter inzicht in de beleidseffecten is het wenselijk het debat te verrijken door ook de gevolgen voor kwaliteit van leven en welbevinden mee te nemen.

JEROEN BOELHOUWER
Wetenschappelijk medewerker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

KIM PUTTERS
Directeur bij het SCP en bijzonder hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Er zijn verschillende manieren om te bepalen hoe het met een land gaat. De groei van de economie, af te lezen aan de ontwikkeling van het bbp, is daarbij een veelgebruikte maatstaf. Die maatstaf geeft weliswaar een nuttige kijk op de economie, maar kent ook belangrijke beperkingen. Zo houdt het bbp bijvoorbeeld geen rekening met negatieve milieueffecten of met niet-materiële zaken als vrijwilligerswerk, vertrouwen en tevredenheid. Deze beperkingen zijn al langer bekend; reeds in 1968 hield Robert Kennedy een beroemd geworden toespraak met daarin de typerende zin “Het bbp meet alles, behalve dat wat het leven de moeite waard maakt.” Toch is het bbp doorslaggevend in veel afwegingen die overheden

maken. Volgens velen komt dit door een gebrek aan een alternatief of gelijkwaardig ander criterium om naar welvaart te kijken.

ER IS MEER DAN HET BBP

Sinds 2009 lijkt er echter een kentering op te treden, die vooral in gang is gezet door een rapport van de economen Stiglitz, Sen en Fitoussi, met de weinig spannende titel *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (2009). Dat rapport werd geschreven in opdracht van de toenmalige Franse president Sarkozy en betoogde dat maatschappelijke vooruitgang afgemeten moet worden aan zowel economische als ecologische en sociale ontwikkelingen. Sinds het verschijnen van dat rapport is de beleidsmatige en politieke aandacht voor andere aspecten van vooruitgang sterk toegenomen. Dat heeft in onder meer het Verenigd Koninkrijk en Duitsland geleid tot initiatieven om het meten van ecologische en sociale aspecten te vergroten (BPMO, 2011; House of Parliament, 2012; Deutscher Bundestag, 2013; Bundesregierung, 2014). Daarnaast ontwikkelde de OESO een meetinstrument, de *Better Life Index*, om met een breed palet aan indicatoren landen met elkaar te kunnen vergelijken (OESO, 2011; 2016).

Recent heeft ook de Tweede Kamer gediscussieerd over een grotere rol voor ecologische en sociale aspecten, naar aanleiding van het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip (2016).

Interessant daarbij is dat die discussie niet uitsluitend ging over het (beter) meetbaar maken van ecologische en sociale aspecten, maar vooral over de grotere rol die ze zouden moeten hebben in het politieke debat. Daarmee maakte de Kamer duidelijk dat het niet voldoende is om wetenschappelijk valide instrumenten te hebben om brede welvaart inzichtelijk en meetbaar te maken, maar dat het ook gaat om de politieke weging van financieel-economische, sociale en ecologische ontwikkelingen.

KWALITEIT VAN LEVEN

Dat de discussie in de Kamer minder ging over het meetbaar maken van ecologische en sociale aspecten is niet heel gek: er is in Nederland al een behoorlijke hoeveelheid informatie voorhanden, bijvoorbeeld bij het Centraal Bureau voor de Statistiek en de drie planbureaus. Het stelsel van planbureaus dekt daarbij drie overkoepelende begrippen die een rol spelen bij brede welvaart: economie (Centraal Planbureau), ecologie (Planbureau voor de Leefomgeving) en sociaal (Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP).

Bij het SCP zijn leefsituatie en kwaliteit van leven kernbegrippen in het onderzoek. In het tweejaarlijkse SCP-rapport *De sociale staat van Nederland* wordt kwaliteit van leven opgevat als een combinatie van welvaart en welzijn – naast economische aspecten als bbp, inkomen en arbeidsmarktpositie is er ook aandacht voor bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, sport en de publieke opinie. Bovendien wordt er gerapporteerd over zowel feitelijke als subjectieve factoren; zo worden bijvoorbeeld niet alleen de kernmerken van de woning (prijs, aantal kamers, en dergelijke) beschreven, maar ook het oordeel erover (de tevredenheid met de woning).

Het rapporteren over de feitelijke en ook de ervaren situatie is om een aantal redenen belangrijk. In de eerste plaats omdat tevredenheid anders kan uitpakken dan op basis van de feitelijke situatie verondersteld wordt. Zo hoeft een gevoel van onveiligheid niet noodzakelijkerwijs gerelateerd te zijn aan de feitelijke veiligheid in een gebied. Daarnaast kunnen subjectieve cijfers richtlijnen bieden voor beleidsvorming (mits de ontevredenheid een beleidsrelevante oorzaak heeft) en geven ze een beeld van het draagvlak voor het beleid

Een zesdeling van de Nederlandse bevolking

KADER 1

In het Sociaal en Cultureel Rapport 2014 presenteerde het SCP een zesdeling van de Nederlandse bevolking op basis van het kapitaal waarover mensen beschikken. Daarbij werden vier kapitaalvormen onderscheiden: economisch kapitaal (inkomen, vermogen, opleiding, arbeid), sociaal kapitaal (netwerken voor sociale steun en instrumentele steun), cultureel kapitaal (leefstijl, ICT-vaardigheden, beheersing Engelse taal) en persoonskapitaal (fysieke en mentale gezondheid, uiterlijk, BMI). Op basis van een latente klassenanalyse bleken zes groepen onderscheiden te zijn, die we als volgt getypeerd hebben:

1. *Gevestigde bovenlaag* (15 procent

van de bevolking): deze groep is het best af en neemt hoge posities in op elk van de vier kapitaalvormen.

2. *Jongere kansrijken* (13 procent): is relatief jong en beschikt nog niet over veel economisch kapitaal, maar heeft hoge posities op de andere drie kapitaalvormen.

3. *Werkende middengroep* (27 procent): beschikt over geen enkele kapitaalvorm uitgesproken veel of weinig; bevat veel werkenden in loondienst.

4. *Comfortabel gepensioneerden* (17 procent): eveneens geen uitgesproken posities op de kapitaalvormen, maar vergeleken met de werkende middengroep gemiddeld ouder, bovendien een redelijk com-

fortabele positie (gemiddeld inkomen, redelijk vermogen, wonend in een koopwoning).

5. *Onzekere werkenden* (14 procent): lage posities op alle kapitaalvormen, vooral gekenmerkt door relatief veel werklozen of mensen met een tijdelijke baan, bovendien weinig mentaal kapitaal (zelfvertrouwen).

6. *Precariaat* (15 procent van de bevolking): deze groep is het slechtst af, neemt lage tot zeer lage posities in op elk van de vier kapitaalvormen en leidt een onzeker bestaan.

[Zie voor een uitgebreide beschrijving van de groepen en de analyse: Vrooman et al. \(2014\).](#)

of vertrouwen in politici. Ten slotte kunnen mensen op basis van hun gevoel of tevredenheid anders handelen dan op grond van de feitelijke situatie verwacht was – zie ook de inmiddels ruime aandacht voor gedrags-economie. Dat is best lastig, want het is vaak niet exact voorspelbaar hoe mensen zullen reageren. Dat maakt het ook lastig om de gevolgen van beleidsmaatregelen in te schatten. Juist daarom is het zo belangrijk om de bredere context te schetsen en daarin zo veel mogelijk relevante factoren mee te nemen.

VERTROUWEN BLIJKT NET ZO HARD ALS GELD

Dat gevoelens en feiten zich anders kunnen ontwikkelen, blijft niet alleen beperkt tot binnen een enkel thema, zoals bij veiligheid. Meer algemeen geldt dat mensen tevredener zijn met zaken die hen zelf betreffen (zoals hun eigen woning of hun leven) dan met zaken die verder weg liggen (zoals de politiek of Europese Unie). Bovendien blijken er verschillen te bestaan tussen verschillende bevolkingsgroepen. In het SCP-rapport *Vershil in Nederland* (Vrooman *et al.*, 2014) wordt een typologie van de Nederlandse bevolking geschetst aan de hand van hun opgetelde economisch, sociaal, cultureel en persoonskapitaal (kader 1). Daaruit blijkt een zesdeling met daarbinnen een grote kloof tussen aan de ene kant een groep die veel van alle kapitaalvormen heeft (de zogenaamde ‘gevestigde bo-

venlaag’) en aan de andere kant een groep die weinig heeft van alle kapitaalvormen (die we ‘precariaat’ hebben genoemd).

De kloof tussen de twee uiterste groepen (kader) beperkt zich niet alleen tot een verschil in hoeveelheid ‘kapitaal’; er is bijvoorbeeld ook een groot verschil in levenstevredenheid (de cijfers zijn respectievelijk 8,1 en 6,3 op de vraag “kunt u op een schaal van 1 tot en met 10 aangeven in welke mate u tevreden bent met het leven dat u nu leidt?”). De kloof strekt zich echter nog verder uit: waar van de gevestigde bovenlaag nagenoeg iedereen gaat stemmen (96 procent), doet een behoorlijk deel van het precariaat dat juist niet (20 procent). Bovendien is er een groot verschil in opvatting tussen beide groepen over zaken als de Europese Unie of migranten. Een vergelijking op basis van een brede meting van politieke onvrede, waarin naast de twee genoemde inhoudelijke strijdpunten ook de houding tegenover de politiek is opgenomen, laat zien dat die onvrede onder groepen die minder goed af zijn veel groter is dan onder groepen die beter af zijn (figuur 1).

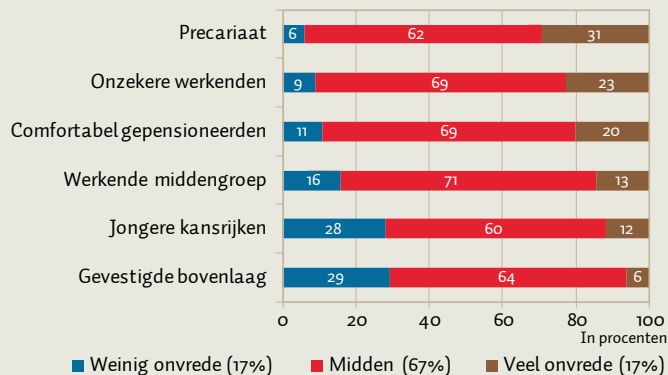
Als alleen gekeken wordt naar de feitelijke situatie, en niet naar zaken als tevredenheid of het opinieklimaat, wordt een belangrijke context waarin beleid tot stand komt of zou moeten komen, gemist. Dat geldt in sterkere mate als de focus te eenzijdig op economische ontwikkelingen ligt en andere ontwikkelingen niet worden meegewogen. Daar komt nog bij dat het negeren van de niet-economische aspecten wel degelijk ook economische gevolgen kan hebben – zie de uitslag van het Brexitreferendum. Bovendien is het niet ondenkbaar dat het negeren van onvrede of een verslechterende leefsituatie leidt tot een proces waarin mensen een grotere neiging hebben zich af te keren van de samenleving of daarin extremere posities in te nemen.

BREDE WELVAART IN HET POLITIEKE DEBAT...

Het is natuurlijk onzin om te zeggen dat ecologische of sociale aspecten in het geheel geen rol spelen in politieke en beleidsdiscussies. Als er in de Kamer of beleidsstukken wordt gesproken over zorg en welzijn, gaat het ook om de kwaliteit van de zorg of over de kwaliteit van leven van mensen met een aandoening of beperking. De resultaten van de klimaatop in Parijs zijn ook in de Tweede Kamer besproken. Aandacht voor subjectieve aspecten van kwaliteit van leven is er echter veel minder. Zo kwam de overwinning van het ‘nee-kamp’ bij het Oekraïne-referendum toch min of meer als een

Niveau van politieke onvrede, naar zes te onderscheiden groepen in de samenleving

FIGUUR 1



Bron: Vrooman *et al.* (2014, p. 302)

verrassing, terwijl het sentiment over Europa (de steun voor de Europese Unie) al langer een negatieve trend laat zien (bovendien: hoewel nog altijd meer Nederlanders voor dan tegen het Nederlands lidmaatschap van de EU zijn (39 versus 28 procent), is de meerderheid van de laagopgeleiden tegen; Den Ridder *et al.*, 2016). Bij tijd en wijle is er dus wel aandacht voor ecologische of sociale factoren, maar toch heeft de Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip een punt met de constatering: “Ondanks de beschikbaarheid van informatie over brede welvaart kan de impact van die informatie in het publieke en politieke debat niet tippen aan die van het bbp. (...) De commissie is van mening dat het onderwerp brede welvaart meer aandacht verdient in het politieke debat.”

Het zou inderdaad een verrijking van de discussie zijn als de begrotingsbespreking in de Tweede Kamer plaatsvindt op basis van een breder overzicht van gegevens. Als naast de – uiteraard ook belangrijke – financiële ontwikkelingen, koopkrachtplaatjes en arbeidsmarktontwikkelingen ook aandacht zou worden besteed aan de bredere kwaliteit van leven. Daarbij gaat het om ecologische en sociale aspecten, en ook om de wijze waarop verschillende bevolkingsgroepen (van bovenlaag tot precariaat) hun dagelijkse leefsituatie ervaren. Dat beïnvloedt immers het draagvlak en vertrouwen in beleid en politiek en in de door politici genomen besluiten. Een mogelijkheid om dergelijke aspecten bij de begrotingsbespreking mee te nemen, is door ervoor te zorgen dat de Kamerleden op dat moment niet alleen kunnen beschikken over de Macroeconomische Verkenningen, maar ook over *de Sociale staat van Nederland*.

... EN BIJ VERKIEZINGSPROGRAMMA'S EN BEGROTINGEN

Maar we willen nog wel een stapje verder gaan: welke gevolgen hebben beleidsvoorstellen voor de vrije tijd van mensen, voor de combinatie van arbeid en zorg, voor hun levensgeluk? Door dergelijke vragen te negeren is het debat te eenzijdig en is het inzicht in mogelijke beleidseffecten beperkt. Ons pleidooi om kwaliteit van leven mee te nemen in het politieke debat betekent niet dat we vinden dat het mogelijk moet zijn om alle effecten in harde euro's uit te drukken – hoewel we na het Brexit- en het Oekraïnerferendum best kunnen stellen dat de cijfers over vertrouwen in beleid en (internationale) politiek even ‘hard’ kunnen uitwerken in de praktijk als koopkrachtplaatjes. Het betekent ook niet dat we denken dat alle effecten met harde cijfers doorgerekend kunnen worden of dat causaliteit altijd duidelijk is. Het betekent waarschijnlijk wél dat de ruimte voor beleid grotere marges gaat krijgen om in te spelen op situaties die wellicht net iets anders uitpakken dan voorzien.

Het analyseren van de verkiezingsprogramma's, van het regeerakkoord dat na de formatie geformuleerd wordt en zelfs van de jaarlijkse begrotingen op hun mogelijke sociale neveneffecten en gevolgen voor de – objectieve en subjectieve – kwaliteit van leven kan een goede impuls zijn voor verbreding van het politieke en maatschappelijke debat.

In het kort

- ▶ Het bbp is doorslaggevend in veel beslissingen die overheden maken.
- ▶ Niet- economische aspecten, zoals tevredenheid, blijken echter ook van belang voor beleidsvorming.
- ▶ Kwaliteit van leven zou een plaats moeten hebben in het politieke debat, bij verkiezingsprogramma's en begrotingen.