

# Capaciteitenbenadering biedt goede basis voor meten van welvaart

‘Brede welvaart’ en ‘beyond GDP’ zijn de afgelopen jaren ‘doorgebroken’ als onderwerpen van politiek debat en academisch onderzoek. Dit wordt breed erkend als een positieve en noodzakelijke ontwikkeling. Maar in de economische theorievorming ontbreekt het vaak aan fundering. De capaciteitenbenadering biedt een betere basis dan de klassieke welvaartstheorie voor het meten van welvaart en de integratie in beleid.

## IN HET KORT

- De traditionele welvaartstheorie is problematisch voor de praktische verankering van (brede) welvaart in beleid.
- De capaciteitenbenadering is beter omdat ze niet alleen kijkt naar uitkomsten maar ruimte biedt aan individuele verschillen.
- Deze benadering biedt voldoende aanknopingspunten voor onderzoek en beleid, maar vereist verdere uitwerking.

### BAS VAN BAVEL

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht (UU)

### SJOERD HARDEMAN

Universitair docent aan de UU en econoom bij de Rabobank

### ROBIN PHILIPS

Postdoc aan de UU

### AUKE RIJPMAN

Onderzoeker aan de UU

### ERIK STAM

Hoogleraar aan de UU

### JAN LUITEN VAN ZANDEN

Hoogleraar aan de UU

Het concept ‘brede welvaart’ is hoog op de agenda gekomen en dat is een positieve ontwikkeling. Het besef dat het bruto binnenlands product (bbp) geen ideale maatstaf vormt voor welvaartsontwikkeling wordt steeds breder gedragen, en daarmee groeit ook de interesse in betere manieren van welvaartsmeting. Tegelijkertijd vormt dit ook een uitdaging, omdat we decennialang hebben vertrouwd op het bbp per hoofd als de centrale maatstaf van welvaart. De snel toenemende interesse in welvaart vergt dus wel iets van de wetenschap. De uitdagingen liggen zowel bij de theoretische onderbouwing van welvaart, als bij de praktische uitwerking ervan.

De recente, kritische reflectie van Bas Jacobs in *ESB* vormt een goed aanknopingspunt om dieper in te gaan op de theoretische fundering en de vraag hoe welvaart in de praktijk kan worden gebruikt als alternatief voor het bbp (Jacobs, 2021). Met hem delen we de wil om na te denken over de maatstaven van welvaartsontwikkeling, waarbij Jacobs terecht constateert dat dit niet het bbp kan zijn. Tegelijkertijd stelt hij een aantal pertinente vragen, en plaatst hij kanttekeningen bij het recente onderzoek naar het meten van welvaart – om te beginnen over, wat hij noemt, het gebrek aan theoretische fundering.

Jacobs suggereert dat er een grote afstand is tussen de welvaartstheorie en de nieuwe manieren om welvaart te meten. Ons inziens is er echter sprake van het naast elkaar bestaan van *verschillende* welvaartsbenaderingen.

Hoewel wij de brede kritiek op het bbp per hoofd als welvaartsindicator met de traditionele welvaartstheorie delen, hebben we onze twijfels bij de theoretische houdbaarheid en praktische toepasbaarheid van de alternatieven die vanuit de traditionele welvaartstheorie geboden worden. Wij zien de weg vooruit eerder via een andere theoretische fundering, geïnspireerd door de zogenoemde ‘capaciteitenbenadering’ (capabilities approach: Sen, 1999; Nussbaum, 2011; Robeyns, 2017). Deze benadering sluit beter aan bij het concept welvaart, betogen we in dit artikel, en brengt een stroom voort aan theoretisch-conceptuele literatuur en bijbehorende praktische toepassingen.

## Naar een capaciteitenbenadering

De traditionele welvaartstheorie, en dan met name de variant waarbij er onthulde voorkeuren voorop staan, heeft als grote voordeel dat er niet langer van de onderzoeker (als externe waarnemer) wordt gevraagd om een moreel oordeel te vellen over wat er wel en niet van waarde is.

Het probleem van de welvaartstheorie is echter dat deze theorie alleen opgeld doet wanneer economisch agenten beschikken over ‘volledige informatie en perfecte rationaliteit’. Zodra zij daar niet over beschikken, kan het maatschappelijke nut niet langer worden vastgesteld met verwijzing naar diezelfde onthulde voorkeuren, en verdwijnt het theoretische fundament onder het traditionele welvaartsbegrip (Sen, 2004).

Los van deze *anomalie* gaat de traditionele welvaartstheorie, met haar utilitaristische uitgangspunten, uit van een specifieke en daarmee zeer beperkte informatiebasis (Sen, 1999). Wat telt binnen de traditionele welvaartstheorie, is het uiteindelijke nut dat aan de keuzes kan worden ontleend – los van de wijze waarop dit eindresultaat tot stand is gekomen. Zo kan het, vanuit de traditionele welvaartstheorie, voorkomen dat fundamentele rechten van mensen, nu én in de toekomst, worden geschonden.

Door bovendien geen aandacht te besteden aan de specifieke kenmerken van individuen en de omstandigheden waarin zij zich bevinden, mist de klassieke welvaartstheorie een essentieel onderdeel van het bredere welvaartsbegrip.



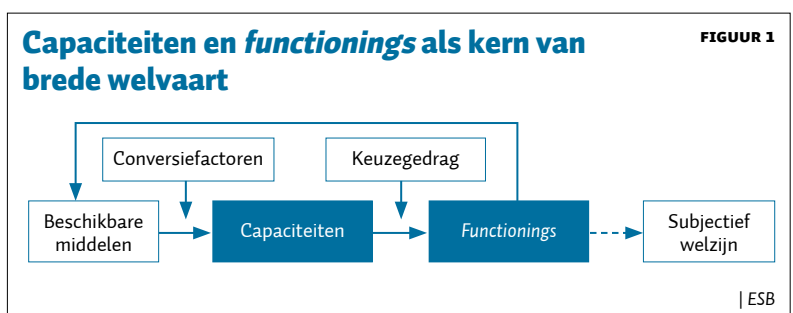
Het uitgangspunt van het door de capaciteitenbenadering geïnspireerde onderzoek is dat welvaart gaat over wat mensen zouden kunnen realiseren en wat ze daadwerkelijk weten te realiseren, en niet over de accumulatie van middelen (zoals in de groeitheorie) of het maximaliseren van nut (zoals in de traditionele welvaartstheorie). Dit uitgangspunt is gebaseerd op het theoretisch kader dat door Sen (1999; 2004), Nussbaum (2011) en anderen is ontwikkeld (zie voor een overzicht Robeyns (2017)), en is wezenlijk anders dan de traditionele theorie die de welvaart eendimensionaal probeert te conceptualiseren, zij het als bbp of als consumenten- en producentensurplus.

Jacobs (2021) erkent dat dit aan Sen ontleende kader 'intellectueel aantrekkelijk' is, maar voegt eraan toe dat "de economische literatuur nog geen goede instructie [heeft] opgeleverd hoe deze concreet kan worden gemaakt, en hoe het klassieke welvaartsbegrip dan zou moeten worden aangepast".

Met andere woorden, het oude paradigma heeft het nieuwe paradigma nog niet kunnen inlijven – maar zou dat dan wel de voorwaarde moeten vormen voor de omarming van een nieuw theoretisch kader? Aangezien ook de traditionele welvaartstheorie haar beperkingen heeft, is het vooralsnog ontbreken van 'een goede instructie' voor de 'intellectueel aantrekkelijke' capaciteitenbenadering wat ons betreft eerder een aanmoediging om met deze benadering aan de slag te gaan, dan een reden om het te negeren.

### Uitgangspunt voor het begrip 'brede welvaart'

Doel van de capaciteitenbenadering is primair om bij te dragen aan een rijker begrip van welvaart en welvaartsontwikkeling – rijker dan de traditionele welvaartstheorie die, gegrond in de utilitaristische traditie, beschikt over een zeer nauwe informatiebasis.



Twee begrippen worden door deze benadering aan het welvaartsraamwerk toegevoegd: *capabilities* (capaciteiten) en *functionings* (figuur 1). Allereerst hebben capaciteiten betrekking op hetgeen mensen *kunnen* doen. Capaciteiten worden gevoed door de middelen waar mensen toegang toe hebben. Hierbij kan het gaan om inkomen en kapitaal, maar ook om goederen zoals een woning, een fiets of een brood.

De mate waarin middelen ook daadwerkelijk bijdragen aan het verruimen van de reële mogelijkheden van mensen hangt af van conversiefactoren. Naast persoonlijke kenmerken kunnen conversiefactoren ook betrekking hebben op omgevingskenmerken en de sociale kenmerken van mensen; denk respectievelijk aan een fysieke handicap waardoor iemand niet kan fietsen, de situatie waarin mensen door slecht begaanbare wegen niet kunnen fietsen of de mogelijkheid dat sommigen vanuit bijvoorbeeld 'levensovertuiging' niet geacht worden te fietsen.

Welvaart betekent dat mensen de mogelijkheid hebben om de keuzen te kunnen maken die ze met recht en reden waarderen. Daarvoor moet er aan een veelheid van dimensies aandacht worden besteed om deze mogelijkheid

## Weging van dimensies in één integrale index

KADER 1

Wellicht het meest besproken onderwerp binnen de literatuur over (samengestelde) welvaartsmaatstaven betreft de weging van de onderliggende variabelen en dimensies. Hiertoe bestaan er verschillende methoden (Decancq en Lugo, 2013): van arbitraire weegfactoren opgelegd door de onderzoeker, tot methoden waarbij de weegfactoren worden vastgesteld vanuit de data zelf, of worden uitgevraagd onder experts of de bevolking.

De *Human Development Index* (HDI) volgt de eerste aanpak, en gaat er pragmatisch van uit dat de drie onderliggende dimensies (bbp per hoofd, levensverwachting en scholingsniveau) een even groot gewicht hebben.

In het OESO-rapport *How was life?* (Van Zanden et al., 2021), hanteren we een meer statistische benadering. De weging van de verschillende dimensies komt daarbij dicht in de buurt van wat Jacobs (2021) voorstelt aan het eind van zijn artikel, namelijk dat gewichten moeten worden bepaald door het nut dat de toename van een bepaal-

de dimensie oplevert in verhouding tot de kosten die voor deze welvaartswinst gemaakt worden.

De redenering in *How was life?* is als volgt: als we kunnen aannemen dat de verschillende dimensies van welvaart (van bbp per capita, tot aan het aantal moorden per hoofd) in feite veranderingen weerspiegelen in een onderliggende, latente variabele – ‘brede welvaart’ – dan kunnen we via factoranalyse deze latente variabele reconstrueren. Zo komen we tot schattingen van zowel de gewichten als de samengestelde index voor de landen die deel uitmaken van de betreffende databestanden.

Tot slot hebben we bij de Brede Welvaartsindicator gekozen voor een aanpak waarbij er rekening is gehouden met de voorkeuren van Nederlanders. Ook hier wordt dus niet gekozen voor gelijke gewichten. In plaats daarvan zijn we voor het vaststellen van de gewichten uitgegaan van de waardering die Nederlanders, via een OESO-survey, zelf aan de elf welvaartsdimensies hebben toegeschreven.

te kunnen bieden. Deze veelheid van dimensies, als noodzakelijke voorwaarde voor welvaart, is de kern van ‘brede welvaart’.

Daar waar de traditionele welvaartsbenaderingen ervan uitgaan dat individuen aan gegeven middelen evenveel nut kunnen ontnemen, wijst de capaciteitenbenadering erop dat beschikbare middelen door mensen niet zomaar in mogelijkheden kunnen worden omgezet.

Terwijl capaciteiten gaan over hetgeen mensen *zouden kunnen* doen (hun reële mogelijkheden), gaan *functionings* over hetgeen mensen *daadwerkelijk* doen (hun gerealiseerde mogelijkheden). Of mensen hun mogelijkheden daadwerkelijk realiseren, hangt deels af van de keuzes ze uiteindelijk maken. Dit keuzegedrag wordt – net als conversiefactoren – gevormd door de context waarin mensen zich bevinden: de omgeving waarin ze zijn opgegroeid, hun geloofsovertuiging, hun vrienden en familie. Het verschil tussen capaciteiten en gerealiseerde functionings is erin gelegen dat het hebben van reële mogelijkheden nog niet hoeft te betekenen dat men er ook daadwerkelijk gebruik van zal maken.

Subjectief welbevinden kan op twee manieren een plek innemen in het raamwerk van de capaciteitenbenadering: als een van de dimensies van capaciteiten en functionings die mensen waarderen (Stiglitz et al., 2009) of als de sensatie die mensen ervaren door het realiseren van mogelijkheden (Robeyns, 2017). Die eerste insteek hanteren we binnen de Brede Welvaartsindicator, wat niet wegneemt dat de tweede insteek ook legitiem is – vandaar de gestippelde lijn die loopt van functionings naar het subjectief welbevinden in figuur 1. Welke insteek er ook gekozen wordt, duidelijk is dat de nadruk van de capaciteitenbenadering ligt op de capaciteiten en functionings langs de verschillende dimensies in plaats van dat het eenzijdig gericht is op subjectief welbevinden.

Het raamwerk van de capaciteiten en de gerealiseerde functies is in beginsel statisch, al kunnen innovaties de conversiefactoren over de tijd positief of negatief beïnvloeden. Tegelijkertijd vloeien de uitkomsten van het keuzegedrag – gerealiseerde functies – terug naar de middelen die er in een volgende uiting beschikbaar zijn (Robeyns, 2017). De keuze om mobiliteit te realiseren door gebruik te maken van een auto kan bijvoorbeeld afbreuk doen aan de beschikbaarheid van schone lucht. Met het aanbrengen van een *feedback loop*, die van gerealiseerde functies naar beschikbare middelen loopt, vestigt het raamwerk de aandacht op de gevolgen voor reële mogelijkheden elders en later (Sen, 2013).

### Praktische uitdagingen bij meten

Nu de volgende stap – en die is inderdaad vol praktische uitdagingen: hoe kan de welvaart vanuit de capaciteitenbenadering gemeten worden? Hierbij gaat het om de keuze voor het meten van functionings of capaciteiten, de conceptualisering van dimensies, en de keuze van representatieve variabelen als proxy voor deze dimensies – alsook het mogelijke wegen van dimensies en variabelen om te komen tot één integrale index van ‘brede welvaart’ (Robeyns, 2006).

Hoe om te gaan met deze uitdagingen? Vooraleerst helpt het wanneer we erkennen dat ‘welvaart’ geen vaststaand begrip betreft, maar wordt gezien als een wezenlijk betwist concept (Gallie, 1955). De vormgeving en uiting van welvaartsindicatoren zijn dan ook niet in beton gegoten en kunnen dat ook niet zijn – maar moeten wel uitnodigen tot een reflexief gesprek over welvaart en de empirische werkelijkheid daarvan (Hardeman, 2021).

Door methodologische keuzes in de samenstelling van welvaartsmaatstaven expliciet te maken – en transparant, toegankelijk en controleerbaar – kunnen ze de wetenschappelijke en beleidsdiscussie structureren en disciplineren, en kunnen ze tot vooruitgang leiden. Sommige indicatoren zullen adequater en langer houdbaar zijn dan andere – maar deze imperfecties moeten ons er niet van weerhouden om met ‘brede welvaart’ aan de slag te gaan.

Met de Brede Welvaartsindicator hebben we een begin gemaakt met het, aan de hand van een index, invulling geven aan de capaciteitenbenadering. Allereerst hebben we ervoor gekozen om de functionings in plaats van de capaciteiten te meten. Dit was vooral een pragmatische keuze – voor zover wij weten zijn objectieve gegevens over de capaciteiten van Nederlanders niet beschikbaar. Daarnaast hanteren we, voor de dimensies waarop de mogelijkheden zich afspelen, het raamwerk van het *Better Life Initiative* van de OESO (Boarini en Mira D’Ercole, 2013). Merk daarbij op dat subjectief welbevinden hierbij, in lijn met Stiglitz et al. (2009), wordt gezien als een van de dimensies waarlangs functionings zich ontvouwen, in plaats van de sensaties die mensen ontnemen aan alle andere dimensies. En tot slot kiezen we ervoor om verschillende variabelen te aggregieren in één index; niet omdat de onderliggende dimensies niet van belang zijn, maar omdat óók de algehele ontwikkeling van welvaart in het oog moet worden gehouden.

De discussie over het vaststellen van standaarden en op de ‘juiste’ manier bepalen van gewichten, komt nu steeds

meer op gang en is geenszins beslecht (kader 1). De stand van het onderzoek kan vergeleken worden met de situatie waarin het onderzoek naar het meten van het bbp zich in de jaren dertig en veertig van de vorige eeuw bevond. Toen waren er op dat terrein nog geen vaste standaarden en internationale afspraken, en grote namen als Keynes, Stone, Meade en Kuznets waren het op belangrijke punten oneens over wat het juiste concept was. Geleidelijk werden er toch knopen doorgehakt, en ontstond er een min of meer consistent systeem van nationale rekeningen. In deze fase van experimenteren op zoek naar nieuwe standaarden bevindt het onderzoek naar het meten van welvaart zich nu ook, waarbij de OESO (net als in de jaren vijftig) een belangrijke rol speelt in de discussie over nieuwe standaarden.

### Naar een betere welvaartsmeting

Er is een maatschappelijke vraag naar het meten van welvaart – bijvoorbeeld vanuit de Tweede Kamer voor de evaluatie van regeringsbeleid, vanuit ‘het publiek’ dat voelt dat er iets misgegaan is met de bestaande indicatoren, en vanuit de maatschappelijke partners.

Het zou jammer zijn als ‘de wetenschap’ zou besluiten aan deze roep niet tegemoet te komen, omdat het begrip zo lastig in kaart te brengen is. Zoals we onze studenten regelmatig vertellen: “De eenvoudige dingen zijn al gedaan, het is de kunst om nu de complexe zaken aan te pakken.” Zo zien we ook de uitnodiging van Bas Jacobs (2021). Laten we kijken hoe we de lastige puzzels – op theoretisch en empirisch vlak – kunnen oplossen, met deze dringende maatschappelijke vraag in het achterhoofd. Het zijn opwindende tijden waarin het paradigma verschuift van bbp naar ‘beyond bbp’. We hebben experimenten met nieuwe concepten en meetinstrumenten nodig om – net als in de jaren dertig en veertig – tot een nieuw kader te komen dat de ‘brede welvaart’ op de best denkbare manier meet.

Met onze initiatieven willen we daaraan bijdragen, en die zet ook daadwerkelijk doen, door de capaciteitsbenadering om te zetten in concreet, empirisch onderzoek. Zoals door historische reconstructie van de welvaartsontwikkeling (Philips et al., 2021), het meten van subjectieve capaciteiten en functionings in Nederland (Aalders et al., 2021), en door het benutten van welvaartsindicatoren voor beleidsmonitoring (zie onder meer *Regio Foodvalley*).

Maar evenzeer kijken we met belangstelling naar de Monitor Brede Welvaart van het CBS (2021) en naar het onderzoeksprogramma bij het Planbureau voor de Leefomgeving, alsook de initiatieven in Groningen (het Sociaal Planbureau Groningen en diens Groninger Panel, zie Van Ooijen et al. (2021)), Friesland (het Fries Sociaal Planbureau, zie FSP (2021)) en Noord-Brabant (zie Dagevos (2019), en de begin dit jaar in Tilburg ingestelde leerstoel ‘Brede welvaart in de regio’). Allemaal exponenten van de ontwikkeling in het denken over en het meten van welvaart, die we op dit moment doormaken.

Een volgende stap – die we nu moeten gaan zetten – is om deze initiatieven beter met elkaar te laten interacteren, het debat verder stimuleren en structureren, de best practices vast te stellen, ze voortdurend ijken aan conceptueel-theoretische invalshoeken, en te zien hoe ze zo beter kunnen aansluiten op beleids- en begrotingsprocessen.

Er is inderdaad nog veel te winnen, zowel theoretisch en conceptueel als praktisch, in de operationalisering en in het beleid. En natuurlijk vraagt die operationalisering om een verantwoordelijk omgaan met welvaartsmetingen door beleidsmakers, en dus ook om transparantie, toegankelijkheid van datasets en controleerbaarheid van welvaartsmetingen. De zoektocht daarnaar zal zeker kritiek en debat oproepen – gelukkig maar, want dat is de enige manier om verder te komen. En terugvallen op de oude situatie – waarin het bbp per hoofd als enige graadmeter van welvaartsontwikkeling wordt beschouwd – is in ieder geval nóg minder aantrekkelijk.

### Literatuur

- Aalders, R., M. Donkers, S. Hardeman en O. Raspe (2021) Relatie tussen stedelijkheid en brede welvaart niet vanzelfsprekend. *Real Estate Research Quarterly*, 20(3), 10–22.
- Boarini, R. en M. Mira D’Ercole (2013) Going beyond GDP: an OECD perspective. *Fiscal Studies*, 34(3), 289–314.
- CBS (2021) *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2021*. CBS Publicatie, 19 mei.
- Dagevos, J. (2019) Brede welvaart in Brabant. In: *Brabant in balans*. Tilburg: PON en Telos, p. 13–25. PON publicatienummer 20-02.
- Decancq, K. en M.A. Lugo (2013) Weights in multidimensional indices of well-being: an overview. *Econometric Reviews*, 32(1), 7–34.
- FSP (2021) *Brede welvaart in Fryslân: eerste duiding van de CBS-monitor*. Fries Sociaal Planbureau, maart.
- Gallie, W.B. (1955) Essentially contested concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167–198.
- Hardeman, S. (2021) *Aandacht voor brede welvaart vraagt nieuwe kijk op beleidsindicatoren*. Artikel op [www.mejustice.nl](http://www.mejustice.nl), 20 juli.
- Jacobs, B. (2021) Het beleidsdebat over welvaart mist theoretische fundering. *ESB*, 106(4800S), 35–39.
- Nussbaum, M. (2011) *Mogelijkheden scheppen: een nieuwe benadering van de menselijke ontwikkeling*. Amsterdam: Ambo/Anthos.
- Ooijen, R. van, J. van der Vaart en J. Mierau (2021) Regionale welvaartsindex wijst op structurele achterstand Groningen. *ESB*, 106(4800S), 28–32.
- Philips, R., B. van Bavel, A. Rijpma en J.L. van Zanden (2021) Welvaartsgroei blijft sinds 1950 achter bij de economische groei. *ESB*, 106(4800S), 19–23.
- Robeyns, I. (2006) The capability approach in practice. *The Journal of Political Philosophy*, 14(3), 351–376.
- Robeyns, I. (2017) *Wellbeing, freedom and social justice: the capability approach re-examined*. Cambridge, VK: Open Book Publishers.
- Sen, A. (1999) *Development as freedom*. Oxford, VK: Oxford University Press.
- Sen, A. (2004) *Rationality and freedom*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, A. (2013) The ends and means of sustainability. *Journal of Human Development and Capabilities*, 14(1), 6–20.
- Stiglitz, J.E., A.K. Sen en J.-P. Fitoussi (2009) *The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview*. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Rapport te vinden op [www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr).
- Zanden, J.L. van, M. Mira d’Ercole, M. Malinovski et al. (2021) *How was life? Volume II: New perspectives on well-being and global inequality since 1820*. Parijs: OECD Publishing