

# Initiatieven

---

Welvaart kan op verschillende manieren worden gemeten. Welke Nederlandse initiatieven zijn er en wat kunnen we van het buitenland leren?

# De conceptuele basis, uitkomsten en vervolg van de Monitor Brede Welvaart

In mei 2018 behandelde de Tweede Kamer voor het eerst de Monitor Brede Welvaart van het CBS. Deze monitor bestaat uit indicatoren die informatie geven over welvaart in de brede zin van het woord. Hoe worden indicatoren gekozen en welke verandering zullen we in de komende jaren zien?

## IN HET KORT

- Het is belangrijk dat er onbetwiste maatstaven zijn om brede welvaart in Nederland te meten.
- De monitor beschrijft daarnaast welk effect het welvaartsstreven heeft op toekomstige generaties en op de rest van de wereld.
- In de Monitor Brede Welvaart van 2019 worden ook de thema's van de Sustainable Development Goal-agenda geïntegreerd.

## JAN-PIETER SMITS

Hoogleraar aan de TU Eindhoven en onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

## EDWIN HORLINGS

Onderzoeker bij het CBS

De auteurs hebben meegeschreven aan de Monitor Brede Welvaart

Er is een breed gedragen gevoel in de samenleving dat het in het leven gaat om meer dan alleen materiële zaken. Ook immateriële zaken als de kwaliteit van het onderwijs, onze gezondheid en de staat waarin natuur en milieu verkeren, zijn van grote invloed op onze brede welvaart. Daarnaast is er zorg over de houdbaarheid ervan. Kunnen we de levenskwaliteit zoals we die nu kennen ook op de langere termijn vasthouden?

Deze vragen leiden ertoe dat er gezocht wordt naar indicatoren die de welvaart in de breedste zin van het woord kunnen beschrijven. Ook in Nederland is de roep om zulke indicatoren groot. Zo stelde de Tweede Kamer in 2015 een tijdelijke Kamercommissie Breed Welvaartsbegrip in, om na te gaan op welke manier de brede welvaart het beste in kaart kan worden gebracht. Op grond van de aanbevelingen van deze Commissie is aan het CBS gevraagd om jaarlijks een Monitor Brede Welvaart te publiceren.

De term 'brede welvaart' roept soms de vraag op of er ook zoets als 'smalle welvaart' bestaat. Waarom heb-

ben we het niet gewoon over welvaart? Het probleem is dat het bruto binnenlands product (bbp) lang als een maatstaf van welvaart is gebruikt. Nog los van het feit dat het bbp – op zich een heel nuttige indicator – nooit als welvaartsmaatstaf is bedoeld, beschrijft deze voornamelijk de materiële aspecten van het leven. Vandaar de roep om een maatstaf voor brede welvaart.

In dit artikel beschrijven we de achtergrond en de conceptuele basis van de Monitor Brede Welvaart en vatten we kort de voornaamste uitkomsten samen.

## Een internationale standaard

Het CBS is grondlegger van een internationaal geharmoniseerd meetsysteem waarmee complexe fenomenen zoals brede welvaart en duurzaamheid kunnen worden gemeten. Harmonisatie is wenselijk bij een indicator die moet wedijveren met het bbp. Een belangrijke reden waarom het bbp een leidende indicator is geworden, is immers dat alle landen het bbp op dezelfde manier meten. Het is daardoor een onbetwiste standaard, die internationaal vergelijkbare cijfers oplevert. Voor brede welvaart bestond een dergelijke consensus lange tijd niet.

Onder voorzitterschap van het CBS heeft de Task Force on Measuring Sustainable Development – een door VN, Eurostat en OESO in het leven geroepen werkgroep – de zogenaamde *CES Recommendations on Measuring Sustainable Development* gepubliceerd (UNECE/Eurostat/OESO, 2014). Dit rapport is inmiddels door 65 landen onderschreven als de standaard om brede welvaart en duurzaamheid te meten.

De tijdelijke Kamercommissie Breed Welvaartsbegrip zag grote voordelen om dit conceptuele, internationaal geharmoniseerde systeem te gebruiken, in plaats van een willekeurige, door beleidsmakers opgestelde lijst van indicatoren. Immers, de praktijk in veel landen is dat zo'n lijst steeds kan veranderen, al naar gelang kabi-

netten van kleur wijzigen. Daarnaast worden in 2019 ook de Sustainable Development Goals in de Monitor Brede Welvaart geïntegreerd, aangezien de agenda van de doelen voor duurzame ontwikkeling in het beleidsdebat een steeds grotere rol gaat spelen.

De basis van het meetstelsel van de CES Recommendations vormt het idee dat de brede welvaart wordt gemeten met drie sets indicatoren, de zogenaamde *dashboards*. Deze zijn brede welvaart 'hier en nu', 'later' en 'elders'. Voorts is de expliciete keuze gemaakt om met indicatorensets te werken, in plaats van met samengestelde indicatoren.

### Opzet

De Monitor Brede Welvaart bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt de staat van de brede welvaart in het hier en nu beschreven, de verdeling ervan, en de effecten van ons welvaartsniveau op de brede welvaart later en elders. In het tweede deel gaat het om de afzonderlijke thema's binnen de brede welvaart.

Voor de indicatoren waarmee de brede welvaart wordt beschreven, wordt de ontwikkeling door de tijd heen bekeken op basis van een achtjaarlijkse trend, en wordt er nagegaan of ze trendmatig zijn gestegen (groen), gedaald (rood) of gelijk zijn gebleven (grijs). Hetzelfde is gedaan voor de positie van Nederland op de ranglijst van de 28 landen (stand begin maart) van de Europese Unie. Wanneer Nederland in het hoogste kwartiel scoort, kleurt de indicator groen, in het laagste kwartiel rood, en in het geval van een positie in de middenmoot wordt de kleur grijs gegeven.

Met grote nadruk wijzen we erop dat deze ranglijst niet betekent dat het CBS deze als wenselijke of onwenselijke ontwikkelingen ziet. Het CBS beschrijft met een groot aantal indicatoren de belangrijkste ontwikkelingen, maar het is aan de politiek om aan te geven wat uiteindelijk in maatschappelijk opzicht wenselijk of onwenselijk is.

Twee opmerkingen zijn hier van belang. De eerste betreft dat er alleen naar de zogenaamde eerste-orde-effecten wordt gekeken. Een voorbeeld: een *toename* van de consumptie krijgt in de dashboards de kleur groen. In economisch opzicht ontlenen mensen aan de consumptie van goederen en diensten immers nut, en dat bepaalt hun welvaart. Maar er zijn natuurlijk afruilen in het geding. Meer consumptie van voeding kan bijvoorbeeld leiden tot obesitas en een slechte gezondheid. Deze tweede-orde-effecten, of afruilen, worden elders in de dashboards genoemd.

### Uitkomsten

We bespreken nu de resultaten op de drie deelthema's: brede welvaart *hier en nu*, *later* en *elders*, zoals deze in de Monitor Brede Welvaart 2018 zijn gepresenteerd.

#### *Hier en nu*

Het eerste dashboard, brede welvaart 'hier en nu', beschrijft de kwaliteit van leven op dit moment in Nederland (figuur 1). Hierbij worden zeven welvaarts-thema's onderscheiden: materiële welvaart en welzijn, gezondheid, milieu, samenleving, veiligheid, werken en leren, en wonen. In de laatste acht jaar is de brede welvaart 'hier en nu', zoals we die meten aan de hand van 21 indicatoren, voor slechts drie indicatoren gedaald: het aantal mensen met overgewicht is toegenomen, men is minder tevreden met vrije tijd en de oppervlakte van beschermde natuurgebieden is kleiner geworden. Voor de overige achttien indicatoren was er sprake van stabiele of zelfs stijgende trends. Voor de meeste indicatoren geldt dat Nederland relatief hoog op de ranglijst van de Europese Unie (EU) staat. In het sociale domein is de positie zelfs ronduit sterk: hier staat Nederland over het algemeen in de top drie van landen binnen de EU.

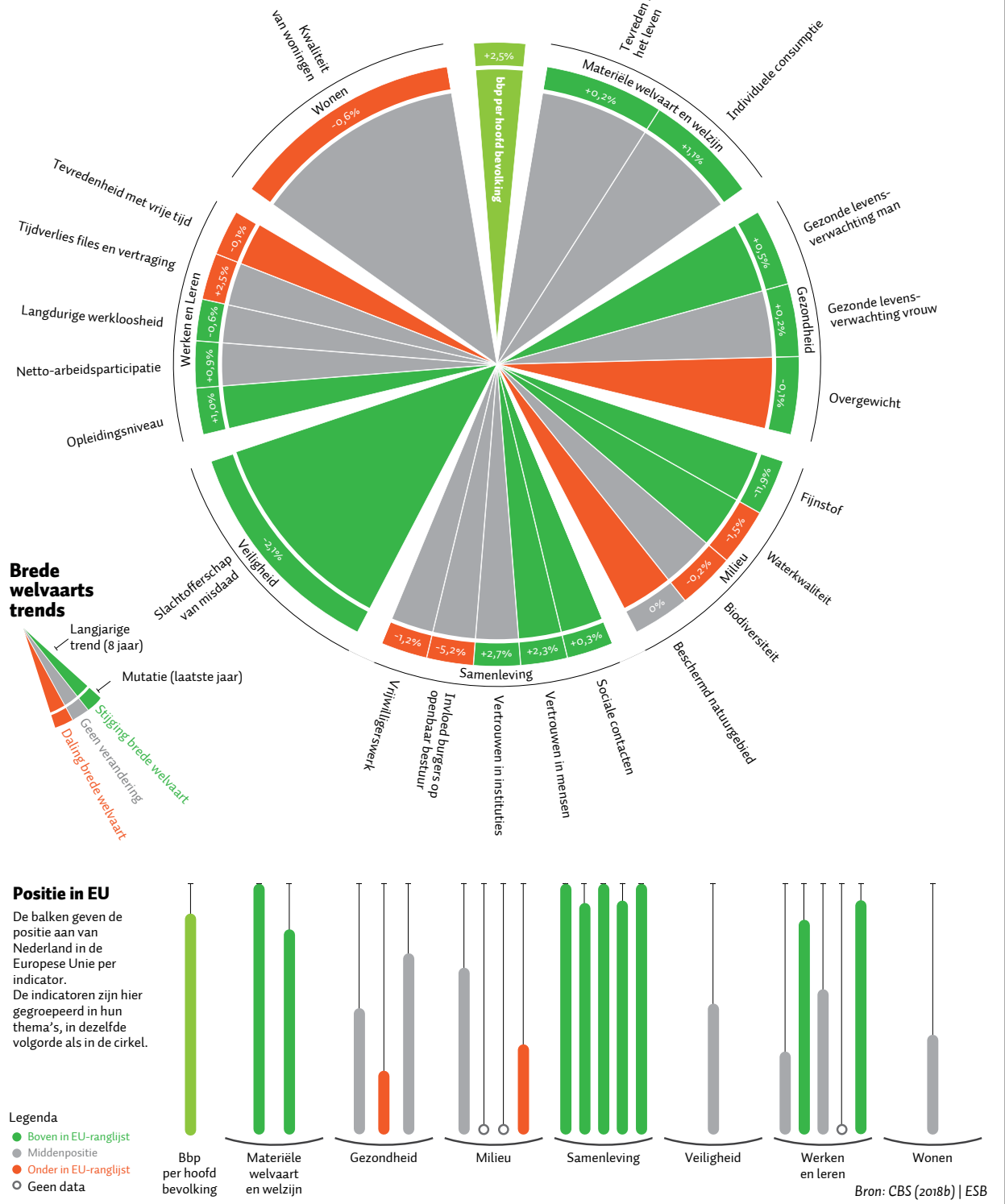
#### *Later*

Iedere keuze die wij in het 'hier en nu' maken, heeft natuurlijk ook gevolgen voor toekomstige generaties. Het dashboard 'later' kijkt dan ook in hoeverre er in onze welvaartskeuzes in de afgelopen acht jaar een groter beslag is gelegd op vitale hulpbronnen. Hoewel we de preferenties van toekomstige generaties niet kennen, is het wel duidelijk welke hulpbronnen nodig zijn om welvaart in de toekomst vorm te geven. Het dashboard 'later' richt zich dan ook op de verschillende hulpbronnen of kapitalen. Het kapitaalbegrip wordt hier breed opgevat en omvat economisch, menselijk, natuurlijk en sociaal kapitaal.

Het valt op dat de trendmatige ontwikkelingen van de twintig indicatoren waarmee we de brede welvaart 'later' beschrijven, over het algemeen stabiel of stijgend zijn. Alleen bij het natuurlijk kapitaal treden dalingen op. Het gaat hierbij om de omvang van de fossiele reserves die afnemen, het oppervlak aan beschermd natuurgebied dat kleiner wordt en de toename van opgebouwde CO<sub>2</sub>-emissies. En dat terwijl Nederland voor de indicatoren waarmee het natuurlijk kapitaal wordt gemeten binnen de EU al een relatief lage plaats op de ranglijst inneemt.

Trends brede welvaart: Hier en nu

FIGUUR 1



Bron: CBS (2018b) | ESB



### *Elders*

In het dashboard 'elders' wordt beschreven welke invloed het welvaartsstreven van Nederland heeft op de rest van de wereld, en dan met name op de ontwikkelingslanden. Deze nadruk op de ontwikkelingslanden is mede ingegeven door de duurzame ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals*; SDG's) die sterk zijn gericht op het verhogen van welvaart in de *Global South*, de verzamelnaam voor landen in Azië, Zuid-Amerika en Afrika. Dit dashboard is nog in ontwikkeling. Er zijn belangrijke zaken in opgenomen, maar er zullen in de toekomst ongetwijfeld indicatoren aan worden toegevoegd.

Voor de brede welvaart 'elders' geldt dat het effect van ons handelen op de rest van de wereld als volgt kan worden beschreven: sommige vormen van Nederlandse productie en consumptie onttrekken relatief veel grondstoffen aan het buitenland, en dan met name aan de armste landen. Vooral de invoer van fossiele energiedragers en van biomassa (zowel totaal als specifiek uit de minst ontwikkelde landen) laat de laatste acht jaar een trendmatige stijging zien. Van de zeven indicatoren waarvoor de brede welvaart in de 'elders'-dimensie kan worden vergeleken, zien we dat Nederland naast fossiele energiedragers en biomassa ook een lage positie op de EU-ranglijst inneemt wat betreft de invoer van metalen en niet-metaal-mineralen.

Dat wil uiteraard niet zeggen dat deze handel louter negatief uitpakt voor onze handelspartners, want

deze levert immers ook werkgelegenheid en inkomsten op. Dit mogelijk positieve effect van handel staat overigens ook in het dashboard opgenomen. Nederland drijft relatief veel handel met de ontwikkelingslanden, terwijl ook de hoeveelheid ontwikkelingshulp als aandeel van het bbp relatief hoog is. Het welvaartseffect van deze hulp op de betreffende landen is natuurlijk niet eenduidig vast te stellen.

### **Verdeling van de brede welvaart**

Het is natuurlijk belangrijk te weten hoe de welvaart zich in Nederland gemiddeld ontwikkelt. Maar achter dit gemiddelde kunnen grote verschillen schuil gaan. Sommige groepen in de samenleving zullen een hogere, en andere een lager dan gemiddelde welvaart kennen.

De brede welvaart 'hier en nu' wordt nauwkeuriger onder de loep genomen door de verdelingseffecten te beschrijven. Hierbij wordt nagegaan of er opvallende verschillen in welvaartsniveau zijn tussen mannen en vrouwen, mensen in verschillende leeftijdsgroepen, mensen met een hoog, gemiddeld of laag onderwijsniveau en mensen met een Nederlandse, andere westerse of niet-westerse achtergrond.

We kunnen hier twee in het oog springende factoren noemen. Allereerst blijken verschillen qua onderwijsniveau van significante invloed te zijn op het bredewelvaartsniveau. Voor tien indicatoren scoren de mensen met een laag onderwijsniveau lager dan gemid-



deld. Daarentegen scoren ze slechts één keer beter dan gemiddeld. Bij de hoogopgeleiden is het beeld precies omgekeerd.

Verder blijkt de welvaart bij de mensen met een Nederlandse achtergrond over het algemeen hoger dan gemiddeld. Bij mensen met een westerse (maar niet Nederlandse) achtergrond, en vooral degenen met een niet-westerse achtergrond, is er bij relatief veel indicatoren sprake van een significant lager dan gemiddelde brede welvaart.

### Monitor Brede Welvaart 2019

In de Monitor Brede Welvaart 2018 werden indicatoren voor een groot aantal beleidsthema's gepresenteerd. Het CBS is echter door de Tweede Kamer gevraagd voor de monitor van 2019 de indicatoren voor de zeventien duurzaamheidsdoelen (SDG's) als uitgangspunt in de rapportage te nemen. Hierbij wordt voortgebouwd op eerder werk dat het CBS op het gebied van de SDG's heeft uitgevoerd (CBS, 2018a). Deze integratie is zeer bewerkelijk en zal ook pas in de Monitor Brede Welvaart van 2020 voltooid zijn.

In de editie van 2019 staan dan ook nog niet alle voor Nederland relevante SDG's opgenomen, omdat voor een aantal indicatoren nog aanvullend dataonderzoek moet worden verricht. Zo is niet altijd 'tijdige' informatie voorhanden. Daarnaast beschikken we ook niet altijd over goede tijdreeksen, die noodzakelijk zijn om na te gaan in hoeverre indicatoren een significant stijgende of dalende trend vertonen. Alleen met dergelijke informatie kunnen immers de kleuren voor de dashboards worden vastgesteld.

### Selectie van indicatoren

Het aantal potentiële indicatoren is voor sommige van de thema's zo groot, dat een selectie moest worden gemaakt; voor ieder beleidsthema is een verzameling indicatoren van beperkte omvang samengesteld. De selectie van indicatoren is gebaseerd op een systematiek van beslisregels, waarbij het doel is om de verzameling indicatoren zo evenwichtig en neutraal mogelijk te maken.

De zeventien SDG's worden met behulp van drie soorten indicatoren beschreven. Ten eerste betreft dit de indicatoren van de SDG's die in het huidige beleidsdebat relevant zijn. Hierbij wordt voortgebouwd op eerder werk dat het CBS op het gebied van de SDG's heeft uitgevoerd. Ten tweede staan vrijwel alle indicatoren waarmee hierboven de staat van de brede welvaart is beschreven en die aan het CES-raamwerk zijn ontleend,

tevens onder de zeventien verschillende SDG's gerangschikt. Waarom zijn deze CES-indicatoren, die formeel niet tot het SDG-raamwerk behoren, toch in dit hoofdstuk opgenomen? Dit is een bewuste keuze geweest. De lijst van SDG-indicatoren is immers het resultaat van een politiek onderhandelingsproces, waarbij sommige beleidsthema's beter gedekt zijn dan andere. Daarbij valt op dat er bij de SDG's een grote nadruk ligt op de indicatoren 'hier en nu', terwijl indicatoren die iets zeggen over het gebruik van hulpbronnen minder sterk vertegenwoordigd zijn. Daarnaast staan er relatief veel input-indicatoren op de SDG-lijst, maar komen indicatoren die iets zeggen over de uitkomsten er bekaaidervan. Daar waar nodig worden CES-indicatoren toegevoegd om de balans in de indicatorenset te waarborgen.

Ten slotte wordt ervoor gezorgd dat er een goede balans is tussen verschillende typen indicatoren, te weten die met betrekking tot middelen die worden ingezet, de mogelijkheden die dit creëert, het gebruik dat van mogelijkheden wordt gemaakt, de uitkomsten die aan dat gebruik zijn gerelateerd en de beleving van burgers (CBS, 2018c).

### Tot slot

De Monitor Brede Welvaart verkeert nog in een ontwikkelfase. Vooral het dashboard voor de brede welvaart 'elders' zal in de toekomst verder ontwikkeld worden. Zo worden de mogelijkheden nagegaan om niet alleen de stroom van natuurlijk kapitaal van andere landen naar Nederland in kaart te brengen, maar ook om andere hulpbronnen te beschrijven (zoals migratie, onderscheiden naar opleidingsniveau en kennisstromen tussen Nederland en de rest van de wereld). Daarnaast is er de wens om meer typen van voetafdrukken in de Monitor Brede Welvaart op te nemen. Het gaat hierbij overigens om indicatoren waar intensief dataonderzoek nodig is, alvorens goede maatstaven kunnen worden ontwikkeld. Ten slotte zijn er plannen om de Monitor Brede Welvaart ook regionaal uit te rollen, teneinde ook de ruimtelijke aspecten van welvaartsontwikkeling beter te kunnen beschrijven.

### Literatuur

CBS (2018a) *Duurzame ontwikkelingsdoelendoelen: de stand voor Nederland*. Den Haag: CBS.

CBS (2018b) *Monitor Brede Welvaart 2018*. Heerlen: CBS.

CBS (2018c) *Monitor Brede Welvaart 2018: een toelichting*. Heerlen: CBS.

UNECE/Eurostat/OESO (2014) *Conference of European Statisticians Recommendations on Measuring Sustainable Development*. New York/Genève: Verenigde Naties.