

ECONOMISCH STATISTISCHE BERICHTEN



Dossier

NUMMER 4800S - 26 AUGUSTUS 2021 - JAARGANG 106

STUREN OP WELVAART

Sturen op welvaart vereist debat

Welvaart maakt ons als land weerbaar. Nederland is een relatief veilig land met een hoge materiële welvaart, een goed opgeleide bevolking, een uitstekend zorgsysteem en veel onderling vertrouwen. Bij welvaart hoort ook dat we noodzakelijke veranderingen realiseren, waarbij onze hoogwaardige collectieve voorzieningen en het besteedbare inkomen van burgers op peil blijven. Aldus staan we voor grote opgaven als klimaatverandering, de energietransitie, het herstel van onze natuur, en een overgang naar een circulaire economie. Deze opgaven raken ons allemaal, en de uitdaging is om onze doelen op een verstandige manier te bereiken. Economische groei is hierbij geen doel op zich, maar een middel om welvaart in brede zin te bevorderen. Met deze gedachte heeft het kabinet Rutte-III ook de *Groeistrategie* ontwikkeld, met een brede agenda om ons duurzame verdienvermogen op de lange termijn te versterken. Groei is essentieel in het bevorderen van de welvaart, maar of het daadwerkelijk hieraan bijdraagt hangt af van onder meer de richting, duurzaamheid en kwaliteit van de groei. Uiteindelijk heeft veel beleid, zo niet al het beleid, wel op een of andere wijze invloed op onze welvaart. Dat vrijwel al het beleid op welvaart van invloed kan zijn, is een van de grote uitdagingen wanneer het gaat over 'sturen op welvaart'. In de *Monitor Brede Welvaart* en de *Sustainable Development Goals* wordt 'brede



LIDEWIJDE ONGERIG

Secretaris-generaal van
het ministerie van Economische
Zaken en Klimaat

welvaart' gedefinieerd als de kwaliteit van leven in het 'hier en nu', en de mate waarin deze effect heeft op die van latere generaties ('later') of die van mensen elders in de wereld ('elders'). Deze ruime definitie maakt het lastig om in beleid het sturen op welvaart handen en voeten te geven.

Sturen op brede welvaart vergt in ieder geval meer integraal beleid en een langetermijnperspectief, waarbij er veelal een afweging nodig is tussen de verschillende aspecten van welvaart. Deze afweging is niet altijd makkelijk te maken, aangezien aspecten bij-

voorbeeld niet altijd te vergelijken zijn en men veelal transities nodig heeft om verschillende aspecten van welvaart meer met elkaar in balans te brengen.

Om te zorgen voor meer inzicht in hoe we op een verstandige manier de complexe afwegingen kunnen maken, die onlosmakelijk horen bij het sturen op welvaart, heb ik *ESB* gevraagd om dit dossier op te stellen. Hier komen bijdragen samen van beleidsmakers en wetenschappers met verschillende invalshoeken. Juist deze diversiteit zal helpen om het denken over dit thema verder te brengen.

Het is duidelijk dat 'brede welvaart' allang niet meer een thema is dat alleen leeft bij de overheid. Het belang hiervan wordt inmiddels breed erkend, van werkgevers tot werknemers en van bedrijven tot planbureaus. Ik hoop dan ook dat dit dossier een bijdrage levert aan het maatschappelijk debat over welvaart en vooruitgang.

Inhoud

Inleiding: Sturen op welvaart vraagt om politieke keuzes

ROBERT KLEINKNECHT

4

Economen vinden sturen op welvaart in praktijk nog lastig

ERIK VAN DE WINKEL, THIJS BUSSCHOTS, SAM DE MUIJNCK, RENS VAN TILBURG EN JASPER LUKKEZEN

6

Motivaties

Economisch herstelbeleid vraagt om discussie over welvaart

FRANK DIETZ

13

Welvaartsgroei blijft sinds 1950 achter bij de economische groei

ROBIN PHILIPS, BAS VAN BAVEL, AUKE RIJPMA EN JAN LUITEN VAN ZANDEN

19

Het schuivende denken over groeibeleid komt niet uit de lucht vallen

ESTHER-MIRJAM SENT EN ANNELIE KROESE

24

Regionale welvaartsindex wijst op structurele achterstand Groningen

RAUN VAN OOIJEN, JEROEN VAN DER VAART EN JOCHEN MIERAU

28

Column: Meet welvaart regionaal

MARIJN MOLEMA EN JOKS JANSSEN

33

Middelen

Het beleidsdebat over welvaart mist theoretische fundering BAS JACOBS	35
Veranker sturen op ‘brede welvaart’ in het regeerakkoord SJEF EDERVEEN EN MAAIKE STOEL	40
Laat klimaatrapportage beter aansluiten bij de begrotingscyclus ROOS HAVINGA	43
Integreer welvaart in de beleidscyclus RUTGER HOEKSTRA	46
Bedrijven moeten sturen op integrale waarde en niet alleen op winst DIRK SCHOENMAKER	51
Column: Lofzang op het bbp PHILIP HANS FRANSES	55

Missies

Beleidsfocus op economische groei ondermijnt onderling vertrouwen BJORN LOUS	57
De supersterreneconomie verhoogt de werkdruk en kost welvaart HARRY VAN DALEN	62
Niet alle innovatie hangt direct samen met hogere welvaart LUC SOETE EN BART VERSPAGEN	67
Investeer liever in kennis- en digitale infrastructuur dan in rails en asfalt THEO ROELANDT, HENRY VAN DER WIEL EN JOOST VAN DER VLEUTEN	72
Welvaart vraagt om andere focus in digitaliseringsbeleid DIRK PILAT	76

Sturen op welvaart vraagt om politieke keuzes

**ROBERT
KLEINKNECHT**
Vak- en eind-
redacteur

Het Kabinet kondigde vorig jaar aan om miljarden te investeren in de economie, maar wel onder de voorwaarde dat die investeringen een bijdrage leveren aan het bruto binnenlands product (bbp), zo bleek tijdens de presentatie van het Nationaal Groeifonds (FD, 2020). Er was direct kritiek op die centrale rol van het bbp, want zou het doel niet moeten zijn om de welvaart te vergroten? Met het bbp als criterium zouden kritieke investeringen in bijvoorbeeld een klimaatneutrale economie zo maar buiten de boot kunnen vallen.

Dat welvaart al gauw gelijk gesteld wordt aan het bbp is vaak een kwestie van pragmatisme: terwijl welvaart een tamelijk breed concept is waar mensen verschillend tegenaan kunnen kijken, betreft het bbp – ondanks al zijn beperkingen (zie bijvoorbeeld de dossierbijdrage van Philip Hans Franses) – een vrij eenduidig cijfer. En dat is als besliscriterium wel zo makkelijk.

Divergentie bbp en welvaart

Toch is het niet langer vanzelfsprekend om het bbp te gebruiken als welvaartsindicator. In veel landen blijft de welvaart namelijk achter bij de groei van het bbp (Van Zanden en Rijpma, 2019). En Nederland is daarop geen uitzondering, zo laten Robin Philips, Bas van Bavel, Auke Rijpma en Jan Luiten van Zanden zien in hun bijdrage aan dit dossier.

Deels is die divergentie een statistisch artefact – verschillende welvaartsdimensies kennen een maximumwaarde, terwijl het bbp eeuwig kan doorgroeien. Maar Philips en coauteurs vinden ook een aantal onderliggende trends die het achterblijven van de welvaart verklaren.

Zo is, in internationaal perspectief, de kwaliteit van het Nederlandse leefmilieu slecht. Het ligt voor de hand om aan te nemen dat dit een resultaat is van het najagen van bbp-groei in de afgelopen decennia – volgens ruim twee derde van de economen is het milieu het welvaartsaspect dat het meest te lijden heeft onder een focus op groei, zo blijkt uit de enquête van Erik van de Winkel,

Thijs Busschots, Sam de Muijnck, Rens van Tilburg en Jasper Lukkezen in dit dossier.

De welvaart blijft ook achter vanwege verslechterende scores op een aantal sociale welvaartsdimensies. Dat is mogelijk eveneens een gevolg van de beleidsfocus op economische groei. Bjorn Lous laat zien dat groeibeleid dat zich richt op vrijere markten, ook gepaard gaat met meer ongelijkheid en een lager maatschappelijk vertrouwen.

Meten van welvaart

Dat het bbp de welvaart steeds minder goed benadert, betekent dat men zich voor effectief welvaartsbeleid op iets anders zal moeten gaan richten dan op de bbp-groei. Dat inzicht heeft het laatste decennium zowel in de wetenschap als onder beleidsmakers opgang gemaakt, zo constateren Esther-Mirjam Sent en Annelie Kroese in dit dossier. Dat bleek uit de reacties op het Groeifonds.

Maar waarop moet men het beleid dan precies richten? In Den Haag vervulde de Sociaal-Economische Raad een voortrekkersrol door begin jaren negentig een breed welvaartsbegrip te introduceren, waarin ook de ecologische en sociale welvaartsdimensies aan bod kwamen (SER, 1992). Na de financiële crisis nam de aandacht toe en naar aanleiding van een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2013) stelde de Tweede Kamer in 2015 de commissie Breed welvaartsbegrip in. Die beval de Monitor Brede Welvaart aan, die het Centraal Bureau voor de Statistiek vervolgens in 2018 voor het eerst uitbracht.

In de aanloop van de tweede editie van die monitor bracht *ESB* ruim twee jaar geleden het dossier *Metten van welvaart* uit. Dat dossier bespreekt de voor- en nadelen van de verschillende methoden om welvaart te meten, zowel wat betreft de methodologie als de potentiële invloed op het beleid.

Het huidige dossier kan gelezen worden als een vervolg op die discussie. Zo zet Bas Jacobs de discussie over het meten van welvaart voort, met zijn kritiek op zowel de Monitor Brede Welvaart als de Brede Welvaarts-



indicator die onder andere Philips en coauteurs gebruiken. Hij pleit voor een herontwerp langs de lijnen van de welvaartstheorie – iets waaraan overigens ethische en praktische grenzen zitten, zoals Rutger Hoekstra en passant opmerkt in zijn dossierbijdrage.

In het huidige dossier wordt ook de discussie voortgezet over de welvaart op regionaal niveau – hiervoor vroegen Raspe en Stam (2019) aandacht in het dossier *Meten van welvaart*. Zo laten Raun van Ooijen, Jeroen van der Vaart en Jochen Mierau zien hoe die welvaart beter gemeten kan worden. En reflecteren Marijn Molema en Joks Janssen op de benodigde vervolgstappen.

Sturen

Maar bovenal gaat het huidige dossier in op de toepassing van het brede welvaartsbegrip in de beleidspraktijk. Want als de welvaart gemeten wordt, kan er ook op gestuurd worden. Maar hoe doe je dat concreet?

Rutger Hoekstra doet in dit dossier zeven suggesties voor het integreren van welvaart in de beleidscyclus. Zo pleit hij onder andere voor het ontwikkelen van een systeem voor welvaartrekeningen à la het systeem van nationale rekeningen, en voor de ontwikkeling van scenariomodellen waarmee de planbureaus de effecten van beleidsmaatregelen voor de welvaart doorrekenen. Daaraan voegt Roos Havinga toe dat de Nederlandse klimaatrapportages beter kunnen aansluiten bij de begrotingscyclus door beide synchroon te laten lopen.

En Dirk Schoenmaker schetst hoe bedrijven kunnen bijdragen aan het vergroten van de welvaart door op integrale waarde te sturen in plaats van op financiële winst – en wat de overheid kan doen om bedrijven daar toe te stimuleren.

Andere prioriteiten

Als je ergens anders op stuurt, kom je ook ergens anders uit. Theo Roelandt, Henry van der Wiel en Joost van der Vleuten concluderen bijvoorbeeld dat investeringen in de fysieke infrastructuur op de korte termijn weliswaar tot een bescheiden bbp-groei kunnen leiden, maar dat investeringen in de kennis- en digitale infrastructuur voor veel meer welvaart zorgen. Als je welvaart als doel centraal stelt, leidt dat dus tot andere beleidsprioriteiten.

Een ‘welvaartsbril’ kan ook een ander licht werpen op een aantal hoekstenen van het groeibeeld. Zo vraagt Dirk Pilat aandacht voor de soms negatieve sociale effecten van digitalisering. En merken Luc Soete en Bart Verspagen in een verkennende analyse op dat product- en procesinnovatie nauwelijks gerelateerd lijken

aan welvaart, en dat sommige innovaties zelfs tot welvaartsverlies kunnen leiden.

De grootste uitdagingen ontstaan als er afruilen zijn tussen welvaart en bbp-groei. Dan moeten er keuzes worden gemaakt. En die keuzes kunnen heel fundamenteel zijn. Zo betoogt Harry van Dalen in dit dossier dat een steeds groter deel van de bevolking meer uren werkt dan goed voor ze is, en dat dit de welvaart schaadt. Dit fenomeen komt voort uit de manier waarop we de economie gestructureerd hebben, gericht op bbp-groei, en is dus niet zomaar opgelost. Hetzelfde geldt voor het klimaatbeleid: dat komt de welvaart ten goede, maar betekent ook een ingrijpende herstructurering van de economie.

Keuzes nodig

Met het breder meten van welvaart staan we dus pas aan het begin van effectief welvaartsbeleid. Bij dat beleid moeten we niet uit het oog verliezen dat wat we verstaan onder welvaart een optelsom is van individuele voorkeuren, zoals Frank Dietz in zijn bijdrage uitlegt. Dat betekent dat wat we onder welvaart verstaan, kan veranderen, bijvoorbeeld tijdens een pandemie, en het dus zaak is om deze te blijven monitoren.

En het betekent bovendien dat wat de een beschouwt als een verhoging van de welvaart, voor de ander welvaartsverlagend kan zijn. De weging van die individuele voorkeuren – en van de eventuele afruilen daartussen – is inherent politiek. Dat vergt dus keuzes van politici.

De Tweede Kamer heeft de bal in 2015 bij het CBS gelegd met de opdracht om de monitor op te stellen. Nu leggen Sjef Ederveen en Maaïke Stoel de bal weer terug bij de politiek: ze wijzen erop dat het op te stellen regeerakkoord hét moment is om expliciete welvaartskeuzes te maken.

Zal het brede welvaartsbegrip straks inderdaad in het regeerakkoord landen, een kleine dertig jaar nadat de SER het concept adopteerde? Eén ding weten we zeker: met de voorzitter van de SER als informateur zal de kwestie ongetwijfeld de revue passeren.

Literatuur

FD (2020) Kabinet komt tegemoet aan kritiek op Nationaal Groeifonds. *Het Financieele Dagblad*, 1 december.

Raspe, O. en E. Stam (2019) Brede welvaart in de regio verdient meer aandacht. *ESB*, 104(4772S), 83–85.

SER (1992) *Convergentie en overlegconomie*. SER-advies, 92/15.

WRR (2013) *Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland*. WRR-rapport, 90.

Zanden, J.L. van, en A. Rijpma (2019) Welbevinden blijft laatste decennia achter bij economische groei. *ESB*, 104(4772S), 57–61.

Enquête

Economen vinden sturen op welvaart in praktijk nog lastig

Er is de laatste tijd steeds meer aandacht voor beleid gericht op het vergroten van de welvaart in brede zin. Hoe kijken Nederlandse economen hiernaar? We hielden een enquête.

IN HET KORT

- Een focus op bbp en winst gaat volgens economen vooral ten koste van de ecologische duurzaamheid.
- Economen verwachten dat sturen op welvaart ten goede komt aan de financiële bedrijfsprestaties op de lange termijn.
- Veelal ontbreken de data, methodes en procedures om daadwerkelijk te kunnen sturen op andere waarden dan financiële.

ERIK VAN DE WINKEL
Redactiemede-
werker bij ESB

THIJS BUSSCHOTS
Redactiemede-
werker bij ESB

SAM DE MIJNCK
Hoofdeconoom bij
Our New Economy

RENS VAN TILBURG
Directeur van
het Sustainable
Finance Lab

JASPER LUKKEZEN
Hoofdredacteur van
ESB en universitair
docent aan de Uni-
versiteit Utrecht

Nederland heeft recentelijk verschillende initiatieven gezien die het sturen op welvaart in den brede op de agenda zetten, zoals de tijdelijke Kamercommissie Breed welvaartsbegrip of het omarmen van het welvaartsconcept door de werkgeversorganisatie VNO-NCW. Daarnaast focussen anderen op beter meten, zoals de Monitor Brede Welvaart van het Centraal Bureau voor de Statistiek, en ook op de voortdurende verbeteringen in de ESG-rapportages (*Environmental, Social & Governance*) van bedrijven. Ten slotte zien we ook initiatieven die inzetten op een betere sturing. Denk aan het herstelfonds dat de Sociaal-Economische Raad recent voorstelde of aan de recente juridische overwinningen van de milieubeweging tegen stikstof, PFAS- en CO₂-uitstoot.

Maar waar staan economen eigenlijk als het gaat om sturen op welvaart in brede zin? Erkennen ze dat financiële waarden maar een beperkt aspect van welvaart weer-

De enquête is mogelijk gemaakt met steun van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

geven, en zo ja, kunnen ze het voldoende meten en zijn er genoeg mogelijkheden om erop te kunnen sturen?

Om hier inzicht in te krijgen, hebben we een enquête uitgezet onder Nederlandse economen, zowel zowel bij de overheid, in het bedrijfsleven als in het onderwijs. In de online bijlage is er een overzicht van alle resultaten te vinden.

De enquête

Tussen 12 en 31 mei 2021 hebben we de enquête uitgezet via *SurveyMonkey*. Om een zo groot en divers mogelijke groep van economen te bereiken, is de uitnodiging om de enquête in te vullen verspreid via de nieuwsbrief van ESB, Our New Economy en Sustainable Finance Lab en zijn er universiteiten, plan- en onderzoeksbureaus, ministeries, banken, economieredacties en leraar- en studentenverenigingen benaderd met het verzoek om deze rond te sturen.

In totaal vulden 327 respondenten de enquête in, zie tabel 1. Het gaat hier voornamelijk om mannen tussen de 25 en 65 jaar oud. Het overgrote merendeel van de respondenten heeft een wo-master afgerond; 88 respondenten zijn tevens gepromoveerd.

Bijna twee derde van de respondenten is algemeen econoom, tien procent is bedrijfseconoom en ongeveer vijf procent is specialist in financiering. De rest heeft zelf invulling gegeven aan de vraag in het vrije invulveld. De respondenten zijn voornamelijk werkzaam in beleid (102 respondenten), wetenschap en onderwijs, (112 respondenten) maar ook in het bedrijfsleven of de financiële wereld (53 respondenten). Overige respondenten zijn werkzaam in onderzoek, in ngo's of ze zijn gepensioneerd. Veelvoorkomende functies zijn beleidsadviseur, hoogleraar, onderzoeker, manager, directeur, promovendus en analist.

Informatie over de respondenten

TABEL 1

Subgroepen	Percentage	Subgroepen	Percentage
Vrouw	20,8	Algemene economie	59,6
<35 jaar	29,8	Bedrijfseconomie	10,2
35-49	24,2	Financiering	5,6
50+	46,0	Beleid	31,4
Wo-master	58,0	Wetenschap	20,6
PhD	26,0	Onderwijs	13,9
Economie gestudeerd	69,0	Bedrijfsleven	8,9
Studeert nog	4,3	Financiële wereld	7,4

ESB

Aspecten van welvaart

KADER 1

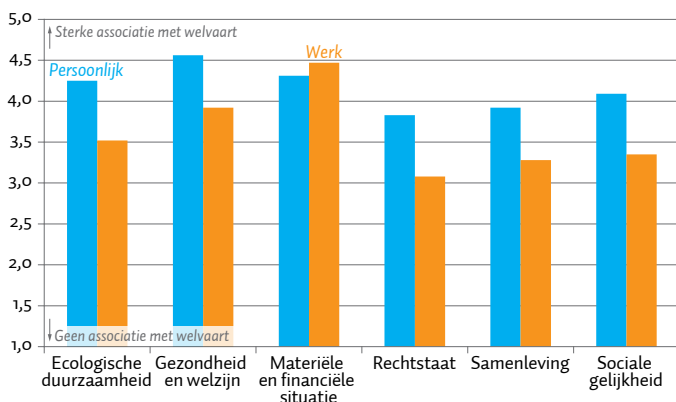
We hebben de respondenten gevraagd naar de zes categorieën van welvaart, waarbij we de volgende voorbeelden hebben gegeven van wat tot de categorie behoort:

- *Ecologische duurzaamheid*: biodiversiteit, duurzaam grondstoffengebruik, gezondheid en productiviteit bodem en stabiel klimaat.
- *Gezondheid en welzijn*: fysieke gezondheid, mentaal welzijn, persoonlijke ontwikkeling en werk-privé-balans.

- *Materiële en financiële situatie*: baan-zekerheid, besteedbaar inkomen, economische groei en woonsituatie.
- *Rechtsstaat*: democratie, rechts-systeem, veiligheid en vrijheid van meningsuiting.
- *Samenleving*: kunst en cultuur, onderwijs, sociale relaties en vrijwilligerswerk.
- *Sociale gelijkheid*: discriminatie, inkomensgelijkheid, gelijke kansen en vermogensgelijkheid.

Associatie met welvaart

FIGUUR 1



ESB

In de tekst geven we opvallende verschillen in antwoorden weer; tabel 2 geeft een uitstplitsing van de antwoorden naar werkveld.

Associatie met welvaart

Wanneer we economische groei niet alleen meten aan de hand van bbp en winst, maar ook via sociale, eco-

logische, welzijns-, ESG- en SDG-indicatoren, dan spreken we van 'welvaart' (vaak ook 'brede welvaart' genoemd). In de enquête hebben wij de respondenten gevraagd naar zes categorieën van welvaart: 'ecologische duurzaamheid', 'gezondheid en welzijn', 'materiële en financiële situatie', 'rechtsstaat', 'samenleving' en 'sociale gelijkheid'. Deze categorieën zijn gebaseerd op diverse classificaties, zoals die gebruikt worden door de Universiteit Utrecht, de Rabobank, het CBS en de SDG's (Sustainable Development Goals). Kader 1 geeft de voorbeelden die we de respondenten per categorie hebben gegeven.

Persoonlijk associëren Nederlandse economen gezondheid en welzijn het meest met welvaart (figuur 1). Ook ecologische duurzaamheid en de materiële en financiële situatie worden gezien als belangrijke onderdelen van welvaart. De persoonlijke voorkeur voor gezondheid en welzijn zou overigens een gevolg kunnen zijn van het moment van het afnemen hiervan tijdens de coronacrisis.

Wanneer we de economen vragen naar associaties met de welvaart van de werkomgeving, scoren alle categorieën marginaal lager, behalve de materiële en financiële situatie. In de werkomgeving blijft het financiële het belangrijkste welvaartskenmerk, ondanks het feit dat economen zelf gezondheid en welzijn belangrijker achten.

Liever een dashboard

Er zijn verschillende manieren om welvaart te meten. Economen hebben veel vaker een voorkeur voor een dashboard met deelindicatoren voor welvaart (48,7 procent) dan voor een enkele samengestelde welvaartsindicator (5,9 procent). Al geeft 45,4 procent van de economen aan dat beide naast elkaar zinvol kunnen zijn.

De economen zijn het erover eens dat een welvaartsindicator/-dashboard vooral vergelijkbaar moet zijn over de tijd, tussen mensen en tussen regio's, en dat deze representatief moet zijn voor wat mensen belangrijk vinden. In figuur 2 zien we dat deze criteria respectievelijk door 33,0 en 28,2 procent van de economen worden genoemd als zijnde de belangrijkste criteria. Economen zijn daarnaast van mening dat simpelheid het minst belangrijke criterium is. Deze optie werd door 44,8 procent van de economen als 'minst belangrijk' genoemd voor een welvaartsindicator/-dashboard.

Opvallend is dat slechts 6,2 procent van de beleidsmakers 'stuurbaar via beleid' noemt als belangrijkste kenmerk van een welvaartsindicator. In het bedrijfsle-

ven en de financiële wereld (11,4 procent), en ook in het onderwijs en de wetenschap (8,4 procent) wordt dit kenmerk vaker genoemd als het belangrijkste aspect van een welvaartsindicator.

Effecten van focus op bbp en winst

Een focus op bbp en winst gaat volgens Nederlandse economen met name ten koste van de ecologische duurzaamheid, zie figuur 3. Als voorbeelden noemt men de stikstofcrisis, de staatssteun aan KLM, en de gaswinning in Groningen. Met ruime afstand staat sociale gelijkheid op de tweede plaats, met 16,5 procent. Hierbij worden flexwerken, toeslagenaffaire en de vermogenskloof als voorbeelden genoemd.

Dat voornamelijk sturen op financiële overwegingen ten koste gaat van andere welvaartsfactoren, betekent echter niet dat er helemaal niet meer op bbp en winst gestuurd dient te worden. Slechts acht procent van de Nederlandse economen denkt dat bbp en winst zelf een negatieve relatie hebben met welvaart. Ongeveer de helft ziet hier een positieve relatie, en 45 procent noemt de relatie onzeker.

De mensen in het bedrijfsleven en de financiële wereld stemmen overigens het vaakst in met de stelling dat bbp nodig is voor welvaart (61,0 procent). Het merendeel van de beleidsmakers (52,4 procent) daarentegen zegt dat het verband tussen de twee onzeker is. De mensen in het onderwijs en de wetenschap zitten daar tussenin, 48,4 procent vindt bbp-groei noodzakelijk voor welvaart en 45,3 procent ziet een onzeker verband.

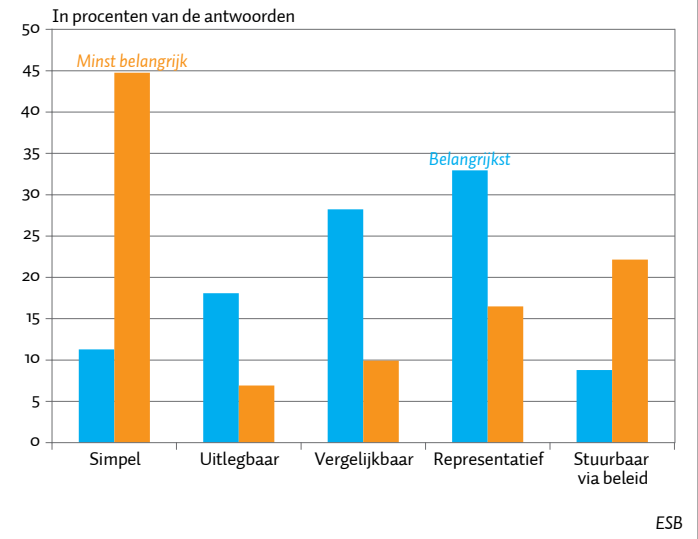
Wel denkt een kleine meerderheid van alle respondenten (60 procent) dat bbp en winst over de tijd minder belangrijk zijn geworden voor de welvaart in Nederland. 25 procent denkt dat de relatie even belangrijk is gebleven; 15 procent denkt dat bbp en winst belangrijker zijn geworden.

Effect op financiële prestaties

Wat doet sturen op welvaart met de financiële prestaties? 84 procent van de respondenten verwacht dat de introductie van ESG-scores en CSR (*Corporate Social Responsibility*) ook goed is voor de financiële prestaties van bedrijven op de lange termijn. Op korte termijn verwachten economen echter een negatief effect. Bijna twee derde van de economen die op de lange termijn een positief effect verwachten, denkt dat dit op de korte termijn negatief zal zijn. Aversie tegen negatieve resultaten op de korte termijn verhindert dus mogelijk het profiteren van het sturen op welvaart door bedrijven op de lange termijn.

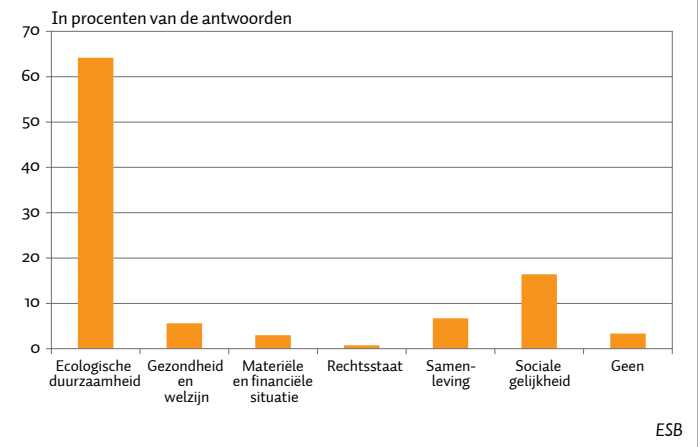
Belangrijkste criteria voor een welvaartsindicator

FIGUUR 2



Een focus op bbp en winst gaat ten koste van...

FIGUUR 3

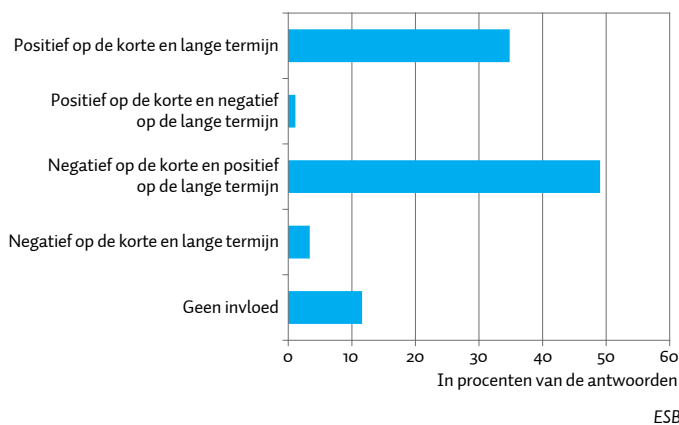


Daarbij verwachten economen dat sturen op welvaart redelijk verdelingsneutraal is, blijkt uit de enquêteresultaten (niet weergegeven hier). Men verwacht geen voordeel op basis van opleidingsniveau, leeftijd of migratieachtergrond, als er wordt gestuurd op welvaart in plaats van enkel op bbp of winst. Wel verwachten de economen een licht voordeel voor inwoners van landelijke gebieden ten opzichte van die in stedelijke gebieden, en voor vrouwen ten opzichte van mannen.



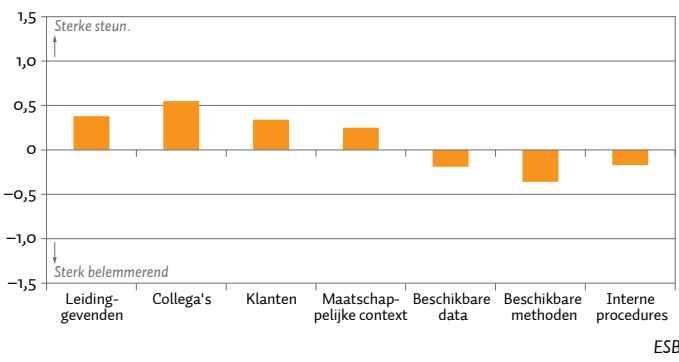
Effect van sturen op ESG-scores en CSR op de financiële prestaties van bedrijven

FIGUUR 4



Belemmerende of bevorderende onderdelen bij sturen op welvaart in praktijk

FIGUUR 5



Als risico's van sturen op welvaart (open vraag) noemen economen risico's die volgen uit de subjectiviteit van het welvaartsbegrip. Het is niet duidelijk wat welvaart precies inhoudt en wat eronder valt, waardoor het moeilijk is om er beleid op te maken. De discussie over wat belangrijk is en welke indicatoren tegen elkaar opwegen, zal veel tijd in beslag nemen, hetgeen ten koste gaat van het daadwerkelijk uitvoeren van beleid. Daarnaast maakt het sturen op een brede set van indicatoren het mogelijk om uiteenlopende besluiten goed te praten.

Data en methoden ontbreken

Van de respondenten gaf 73 procent aan op hun werk verbinding te leggen met welvaart. Het overgrote deel van hen (71,1 procent) geeft aan beoordeeld te worden op basis van de ecologische duurzaamheid, op de voet gevolgd door sociale gelijkheid (62,4 procent) en door gezondheid en welzijn (58,4 procent). Onderaan de lijst komt rechtsstaat met 18,3 procent.

We vroegen de groep economen die op het werk verbinding legt met welvaart naar het praktische aspect van sturen op welvaart. Ondanks dat de meerderheid van de economen beoordeeld wordt op basis van welvaartsindicatoren, geeft slechts een minderheid van hen aan (42,7 procent) op het werk richtlijnen te hebben over hoe er rekening gehouden moet worden met welvaart. De economen die wel richtlijnen hebben, geven vaak aan dat het hierbij gaat om SDG's en MKBA's (maatschappelijke kosten-batenanalyses).

Figuur 5 toont dat de economen steun ervaren van leidinggevendenden, collega's en klanten bij het sturen op

welvaart. De wil om erop te sturen lijkt dus in de organisatie aanwezig. Deze figuur laat echter ook zien dat er vooral bij de beschikbare data, methode en interne procedures ruimte voor verbetering is. De respondenten geven hierbij aan meer pragmatische oplossingen te behoeven naast de theorie. Ook hebben ze betere data nodig en moeten methoden om welvaartsindicatoren te gebruiken worden opgenomen in standaardprocedures.

Het blijkt dat beleidsmakers meer op welvaartsindicatoren worden beoordeeld in hun werk dan mensen in het bedrijfsleven en de financiële wereld, en ook in onderwijs en in wetenschap. Richtlijnen voor werken met welvaart zijn er daarentegen minder bij de beleidsmakers (38,2 procent), dan bij de mensen in het bedrijfsleven en de financiële wereld (64,5 procent). Ook bij de mensen in onderwijs en wetenschap zijn er weinig richtlijnen (36,2 procent). De methodes en procedures voor sturen op welvaart zijn het beste in het bedrijfsleven, en worden in mindere mate als steunend ervaren door beleidsmakers en wetenschappers.

Conclusie

Op de weg naar sturen op welvaart biedt deze enquête drie lessen. Ten eerste lijkt werken aan draagvlak bij organisaties om zo te sturen op welvaart minder hard nodig dan werken aan methodes, data en procedures om te kunnen sturen. Bij beleidsmakers is het verschil het grootst. Zij geven het minst vaak aan dat data, methoden en procedures hen steunen bij het sturen op welvaart. Economen uit het bedrijfsleven geven aan meer steun te ondervinden van methodes, data en procedures, ook al is er bij hen ook ruimte voor verbetering.

Ten tweede verwacht de overgrote meerderheid van de economen op de lange termijn een positief effect op de financiële prestaties van bedrijven door te sturen op welvaart met ESG-monitoring en CSR-beleid. Over het effect op de korte termijn verschillen echter de meningen. Mogelijk kan de welvaart op lange termijn dus bevorderd worden door de onzekerheid te beperken, of via manieren om de verliezen op korte termijn te overbruggen.

Tot slot lijkt er een brede consensus te zijn dat het gebruik van een enkele indicator voor welvaart niet wenselijk is. Er moet in ieder geval een dashboard gehanteerd worden, met daarnaast eventueel een enkele indicator.

Antwoorden op vragen, uitgesplitst naar werkveld respondenten

TABEL 2

	Bedrijfs- leven en financieel (n = 53)	Beleid (n = 102)	Onderwijs en weten- schap (n = 112)
Aantal keer als meest belangrijk genoemd voor welvaartsindicator			
Simpel	9,5	10,0	12,8
Uitlegbaar	14,0	21,0	19,2
Vergelijkbaar	33,3	33,8	23,4
Weerspiegelbaar	31,1	28,4	36,2
Stuurbaar	11,4	6,2	8,4
Aantal keer als minst belangrijk genoemd voor welvaartsindicator			
Simpel	42,9	47,5	43,6
Uitlegbaar	4,7	7,4	9,6
Vergelijkbaar	17,8	6,3	7,5
Weerspiegelbaar	13,3	17,3	17,0
Stuurbaar	20,5	21,0	22,1
Wat is de verhouding tussen bbp en welvaart?			
Bbp schadelijk	13,0	8,5	6,3
Verband onzeker	26,1	52,4	45,3
Bbp nodig	60,9	39,0	48,4
Aantal keer genoemd als indicator om prestaties op te beoordelen			
Ecologische duurzaamheid	75,0	79,7	62,0
Gezondheid en welzijn	56,3	58,0	53,5
Rechtsstaat	6,3	23,2	12,7
Samenleving	34,4	55,1	43,7
Sociale gelijkheid	43,8	69,6	62,0
Geen	3,1	2,9	11,3
Is het belemmerend (1) of bevorderend (5) bij sturen op welvaart?			
Leidinggevend	3,5	3,5	3,2
Collega's	3,5	3,6	3,5
Klanten	3,1	3,2	3,6
Maatschappelijke context	3,3	3,2	3,3
Beschikbaar data	2,7	2,7	3,0
Beschikbare methoden	2,9	2,5	2,6
Interne procedures	3,2	2,8	2,7

ESB

Motivaties

Als het gaat om welvaart, valt er altijd winst te behalen. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat de welvaart weer toeneemt na de terugval door corona?

Economisch herstelbeleid vraagt om discussie over welvaart

Consumenten en producenten snakken naar een krachtig economisch herstel zodra we ons uit de coronacrisis hebben gevaccineerd. We moeten hierbij echter niet terug naar het oude normaal, maar vooruit naar een nieuw normaal.

IN HET KORT

- De coronacrisis heeft waarschijnlijk geleid tot wezenlijke veranderingen in individuele en maatschappelijke voorkeuren.
- Een focus op herstel van nationaal inkomen gaat voorbij aan de veranderde preferenties.
- Het is in het herstelbeleid van belang om los te komen van groei in enge zin en een breed welvaartsbegrip te hanteren.

FRANK DIETZ

Hoofd Circulaire economie bij het Planbureau voor de Leefomgeving

De economie heeft veel geleden (en lijdt nog steeds) onder de lockdown: veel winkels hebben hun deuren moeten sluiten, de horeca is lange tijd helemaal dicht geweest, schouwburgen, bioscopen en musea zijn nog dicht, en reizen is aan banden gelegd waardoor het ov, vliegmaatschappijen en reisbureaus in zwaar weer zitten. De betrokkenen ervaren omzetverlies, inkomstenderving en een verhoogd risico op baanverlies. De steunpakketten van de overheid kunnen dit maar deels compenseren, en ook niet voor iedereen (zoals startende ondernemers). Weliswaar neemt tegelijkertijd de vraag in andere sectoren toe (supermarkten, online winkelen, pakketbezorging, behandeling en verzorging van zieken), maar dit compenseert op macroniveau slechts gedeeltelijk het productieverlies in de geknevelde sectoren: het bruto binnenlands product (bbp) is per saldo sterk afgenomen.

Consumenten en producenten snakken naar 'economisch herstel', willen weer terug naar 'normaal' en willen 'hun activiteiten van vóór de coronacrisis weer oppakken'. Maar willen we dat wel echt? Natuurlijk willen we het verlies van omzet, inkomen en banen goedmaken, want daarmee voorzien we in een grote variëteit aan achterliggende behoeften: van voedsel tot huisvesting, van onderwijs tot vermaak, van bescherming tegen water, criminele medemens en ziekte tot het ontmoeten van elkaar hier en elders.

Maar die behoeften veranderen ook. Dat gebeurt altijd en overal, en meestal geleidelijk, zodat er tijd is om onze productieprocessen, spelregels en gewoonten daarop aan te passen. Maar als de behoeften snel en in veel sectoren tegelijk veranderen, zijn er drastische aanpassingen nodig die tot fricties in de economie leiden, en soms zelfs structuurveranderingen vereisen. Dat heeft altijd winnaars en verliezers tot gevolg, waarbij de verliezers doorgaans veel lawaai maken.

Als we geen oog hebben voor deze veranderingen in de voorkeuren lopen we het risico om door een te beperkte bril te kijken naar de effecten van en de oplossingen voor de coronacrisis. We zien het bbp fors afnemen en willen, in een reflex, dit verlies beperken door *bestaande* activiteiten krampachtig in stand te houden (bijvoorbeeld via overheidssteun). Maar willen we wel terug naar *dezelfde* activiteiten als vóór de coronacrisis?

Als we daarover twijfels hebben, dringt de vraag zich op hoe economisch herstel er *dán* zal uitzien. Hoe stellen we de na te streven doelen vast? Wat zal onze welvaart verbeteren? Daarbij moeten we goed beseffen dat deze eenvoudige vraag veel breder is dan wat bbp-herstel vergt. Ik zal in dit artikel laten zien dat deze vraag moeilijk te beantwoorden is. Maar de vraag *níét* stellen, brengt ons van de regen in de drup.

Aard van het begrip welvaart

Economen willen weten welke keuzes mensen maken in situaties van relatieve schaarste. Zolang de bomen niet tot in de hemel groeien, kan niet elke wens worden vervuld. In dat geval maken mensen keuzes welke behoeften er wel, en welke behoeften er niet worden bevredigd. Dat geldt zowel op het individuele niveau als op dat van de samenleving als geheel. Naarmate er meer behoeften bevredigd kunnen worden, neemt de ervaren schaarste af en neemt de welvaart toe.

In het dagelijks spraakgebruik wordt een welvarend persoon meestal geassocieerd met iemand die een hoog inkomen of veel bezittingen heeft. In dat geval wordt het begrip 'welvaart' echter te eng geïnterpreteerd. Het gaat bij welvaart niet om het genoten inkomen en ook niet om, bijvoorbeeld, de grootte van iemands huis of het aantal uren vrije tijd. Het gaat om de *waardering* van dat inkomen, het huis en de beschikbare vrije tijd. Het betreft, kortom, de bijdrage die de ter beschikking staande *middelen* leveren aan de behoeftebevrediging, aan het plezier van een individu of van een samenleving. Om dit tot uitdrukking te brengen, spreekt Pigou (1920) van *a state of consciousness* en stelt Pen (1979) dat 'welvaart van binnen zit'. Welvaart is aldus voor anderen slecht waarneembaar, en daarom niet direct meetbaar.

Welvaartsverbetering

Mensen kunnen alleen zelf bepalen wat hun welvaart verbetert. Omdat in beginsel geen enkele behoefte wordt buitengesloten, plegen we te spreken van een

breed of formeel welvaartsbegrip (Hennipman, 1945; 1977; Hueting, 1974; Wolfson, 1994). Meer vrije tijd, een uitbreiding van de sociale zekerheid (uit solidariteit met anderen of ter vergroting van de eigen bestaanszekerheid), of het behoud van de Waddenzee kunnen dus net zo goed bijdragen aan de welvaart als een toename van het vrij beschikbare inkomen.

Het formele welvaartsbegrip is 'leeg', in die zin dat het *op voorhand* geen specifieke inhoud heeft. Of de inpoldering van een deel van de Waddenzee de welvaart, individueel dan wel collectief, uiteindelijk verhoogt of verlaagt, en of deze inpoldering meer bijdraagt aan de welvaart dan de bouw van 100.000 woningen of de uitbreiding van het aantal IC-bedden, kan niet aan de economische theorie worden ontleend (Robbins, 1935). De economische theorie verschaft geen basis om over smaak te twisten.

Er is daarentegen wel een *economisch principe*: realisering van het ene doel staat het bereiken van (een deel van) een ander doel in de weg (Hennipman, 1945). Deze afruilrelatie (*trade-off*) tussen doeleinden dwingt het individu afwegend en kiezend om te gaan met schaarse, alternatief bruikbare middelen. Welke doeleinden dan prevaleren, zal van individu tot individu verschillen. Achter deze receptuur voor welvaartsverbetering gaat overigens het morele uitgangspunt schuil dat het geluk van de één mag worden gewogen met het verdriet van de ander, al moeten we daar verstandig mee omgaan (kader 1).

Drie dimensies van welvaart

Hoe groot de welvaart is, zowel die van het individu als van de gemeenschap als geheel, hangt af van de *allocatie* die als gevolg van (de som van) individuele beslissingen tot stand komt, van de *verdeling* van goederen en diensten die daarbij wordt bereikt, en van de *continuïteit* van de allocatie en de verdeling die wordt bewerkstelligd (Dietz, 2000; Wolfson, 1988).

Bij allocatie gaat het om de afstemming tussen wens en mogelijkheid, tussen doelen en middelen. Naarmate er meer behoeften kunnen worden bevredigd door de beschikbare middelen slimmer in te zetten, verbetert de allocatie. Met de inzet van dezelfde middelen kan dan meer koek worden gebakken, of met minder middelen evenveel koek.

Maar een efficiënte inzet van de beschikbare middelen levert lang niet altijd een als rechtvaardig ervaren resultaat op. Sterker nog, verdelingswensen blijken vaak op gespannen voet te staan met allocatieverbetering.

Welvaartsverbetering ook onderhevig aan morele grenzen

KADER 1

Achter de receptuur voor welvaartsverbetering gaat een utilitaristische maatschappijvisie schuil, waarin het 'goede leven' wordt bepaald door 'het grootste geluk voor het grootste aantal'.

Dit utilitaristische uitgangspunt komt op het eerste gezicht heel redelijk over, maar kent ook venijnige kanten. De uiterste consequentie ervan is immers dat de belangen van minderheden mogen worden opgeofferd voor het geluk van de meerderheid (Sen, 1970).

Als we het risico van zo'n dictatuur van de meerderheid niet willen lopen, kan er een andere morele grondslag

voor de inrichting van de samenleving worden gekozen, zoals de bescherming van fundamentele rechten van het individu. Maar ook daar zitten haken en ogen aan, want het maakt de uitkomst van het economisch verkeer ondergeschikt aan een correcte naleving van procedures hiervoor (Nozick, 1974).

Kennis van de utilitaristische grondslag van het welvaartsbegrip helpt in ieder geval het streven naar efficiëntie te relativiseren. Dat is al langer de praktijk, bijvoorbeeld als we van de bevrediging van een deel van onze behoeften afzien om zo zieken en ouderen een bestaan te garanderen.

Zo nemen geringe beloningsverschillen in de regel de prikkel weg om initiatief te nemen, om verantwoorde-lijkheid te dragen en om zich in te spannen. De koek in gelijkere porties verdelen tast dus de omvang van de koek aan. Maar alleen inzetten op 'koek bakken' is ons ook te gortig, zoals blijkt uit de variëteit aan sociale uit-keringen – waardoor velen die om verschillende rede-nen niet werken toch kunnen eten. Onze samenleving is doordeseemd van wat Okun (1975) *the big trade-off* heeft genoemd. Veel overheidsbeleid is eigenlijk een poging om het efficiëntiestreven zo goed mogelijk te verzoenen met een redelijk geachte inkomensverdeling.

Daarnaast kan onzekerheid over de continuïteit het plezier vergallen dat aan de huidige allocatie en verdeling wordt beleefd. Flinkke schommelingen in de beschikbaarheid van goederen en diensten, en in de ver-deling daarvan, compliceren de beslissingen waaraan op de lange termijn belangrijke effecten verbonden zijn. Denk aan de aanschaf van een huis bij geringe baan-zekeerheid, of aan zorgen over de toekomstige milieu-kwaliteit. Mensen hebben behoefte aan vastigheid, en koesteren de verwachting dat het actuele bestaan gecon-tinueerd kan worden – al blijkt pas achteraf of die ver-wachting reëel of illusoir was.

Het bbp als indicator van welvaart

Welvaart kent dus verschillende dimensies: mensen leven 'niet bij brood alleen,' ook de verdeling daarvan gaat hun ter harte, en ze streven naar een zekere mate van conti-nuïteit in de voorziening en de verdeling van het brood. Hoe is die welvaart te meten? De economische literatuur hierover kent een lange geschiedenis (ESB, 2019).

Omdat welvaart zich niet direct laat meten, is het gebruikelijk om het inkomen als indicator te nemen. De veronderstelling daarbij is dat meer middelen leiden tot meer welvaart (Pigou, 1920), al is niet aan te geven in welke mate dat het geval is.

Ook op het niveau van de samenleving als geheel wordt het gezamenlijke inkomen gebruikt als indicatie voor de collectieve welvaart – meestal geoperationali-seerd als het bbp. Dat is inmiddels zo vanzelfsprekend geworden dat een toename van het bbp algemeen geïnterpreteerd wordt als een welvaartsverbetering.

Gebreken van het bbp als welvaartsindicator

In het bbp blijven allerhande activiteiten buiten beschou-wing die wél van invloed zijn op de welvaart. Daardoor kan het bbp de welvaart onderschatten. Denk bijvoor-beeld aan vrijwilligerswerk of zorg voor het eigen gezin.

Het bbp kan ook een systematische overschatting zijn van de collectieve welvaart, bijvoorbeeld als de scha-de veroorzaakt door vervuilende lozingen op het opper-vlaktewater *niet* van het bbp wordt afgetrokken, terwijl de compensatiemaatregelen (zuiveren, aanleg zwembaden) daarbij *wel* worden opgeteld (Hueting, 1974). Ver-der wordt de uitputting van hulpbronnen als aardgas of afnemende bodemvruchtbaarheid niet geregistreerd, wat bijvoorbeeld mogelijk is door af te schrijven op de beschikbare voorraden natuurlijke hulpbronnen. Ook dat leidt tot een overschatting van de collectieve welvaart.

Samengestelde indices geven beleid en samenleving weinig zicht op relevante afruilen en meekoppelingen

Nog moeilijker is het om de effecten van de produc-tie en consumptie in Nederland op mensen en natuur elders in de wereld in beeld te brengen. Als er elders bos-sen worden gekapt om veevoer te verbouwen voor onze vleesconsumptie, dan wordt dat niet geregistreerd in het Nederlandse bbp. Om in die leemte te voorzien, wor-den er 'voetafdrukken' berekend, die op systematische wijze de effecten van de Nederlandse consumptie op de natuur (palmolie) of lokale gemeenschappen (kinderar-beid) in kaart brengen (Wilting et al., 2015).

Evenmin registreert het bbp de effecten van ons handelen op de na ons komende generaties. De huidige generatie wil ook rekening houden met de wensen en belangen van toekomstige generaties. De vragen die dan rijzen betreffen de omvang en kwaliteit van de voorra-den aan hulpbronnen die de samenleving wil nalaten. Zien toekomstige generaties bijvoorbeeld het vergrij-zingsprobleem als een zware last, dan zou dat onder andere pleiten voor aflossing van de staatsschuld en een verhoging van de gemiddelde pensioenleeftijd van men-sen. Of zijn toekomstige generaties vooral gebaat bij extra onderwijsinvesteringen teneinde de kwaliteit van de toekomstige samenleving in het algemeen te verho-gen, en die van de beroepsbevolking in het bijzonder? Of hechten toekomstige generaties groot belang aan de variëteit van de beschikbare voorraad genetisch materi-aal oftewel de biodiversiteit?



Op deze en andere vragen kan nu nog geen antwoord worden gegeven. Het maximaal haalbare lijkt om de gevolgen van de *huidige* beslissingen voor de leefomstandigheden van *toekomstige* generaties zo goed mogelijk te doordenken. Daarin moeten uiteraard de lessen uit het verleden worden verwerkt. Dit betekent dat de voorkeuren van de huidige generatie en de wijsheid van vandaag leidend zijn voor de toekomstige welvaart positief dan wel negatief beïnvloedt, onder de aanname dat de relevante zorgen van morgen die van de huidige generatie zijn (Heertje, 1990).

De tekortkomingen van het bbp als welvaartsmaatstaf zijn in de literatuur al breed onderkend. Pigou (1920; 1947) was zich hier ook al van bewust, mede naar aanleiding van de kritiek van King (1919) op het begrip *social income* dat Marshall (1890) had geïntroduceerd.

Samengestelde indicatoren

De tekortkomingen van het bbp als welvaartsindicator hebben velen geïnspireerd tot het ontwikkelen van alternatieve indicatoren. De anders samengestelde indexen hebben als doel om een betrouwbaarder beeld van onze welvaart te geven dan met het bbp mogelijk is. Bekende voorbeelden hiervan zijn de *Ecological Footprint*, het *Milieuduurzaam Nationaal Inkomen* en de *Human Development Index*. Op www.measuring-progress.eu zijn bijvoorbeeld zo'n 200 indexen bijeengebracht die elk verschillende clusters van aspecten van de welvaart belichten.

Zo'n samengestelde index voor welvaart(verbetering) communiceert prettig, maar biedt beleidsmatig weinig zicht op *wat* er verbetert en *wat* er verslechtert. Bovendien laat een samengestelde index niet zien of de winst van de een ten koste gaat van een ander (afruil), en waar er eventueel 'meekoppelingen' (*co-benefits*) mogelijk zijn. Zicht krijgen op afruilen en meekoppelingen is van groot belang voor beleidsmakers, omdat in het streven naar welvaart en de benodigde maatschappelijke dialoog daarover er nu eenmaal zelden verbeteringen op alle fronten tegelijk te melden zijn (Dietz, 2019). Voor- en nadelen tegen elkaar wegstrepen – zoals bij een index gebeurt – ontnemt de samenleving het zicht op de onderliggende afwegingen.

Indicatorensets

Het alternatief is werken met een set of een dashboard van indicatoren. Activiteiten die de welvaart verbeteren worden dan gevolgd met daarvoor geschikte indicatoren. Zo zijn indicatoren voor CO₂-uitstoot en de hoeveelheid niet-fossiel opgewekte elektriciteit al heel vertrouwd binnen het kader van de zorgen over de klimaatverandering, maar is het voor beslissingen over de toekomstige energievoorziening ook belangrijk om te weten hoeveel een ton vermeden CO₂ kost en welk effect de inzet van biomassa heeft op bijvoorbeeld de voedselprijzen en de natuur – hier of elders.

Indicatorensets worden op deze manier opgebouwd vanuit de huidige en de in de toekomst te ver-

wachten behoeften, met behulp van de beschikbare kennis over de fysieke en sociaal-economische samenhangen. Een goed gekozen set van indicatoren geeft dan informatie over de vraag of er op de betreffende maatschappelijke terreinen vooruitgang is geboekt, of niet.

Of het beeld dat de indicatoren te zien geven de samenleving bevalt, moet vervolgens blijken uit het te voeren maatschappelijke en politieke debat over de koers die de samenleving vaart of zou moeten varen. In dat debat moet dan ook blijken of de relevante aspecten van welvaart adequaat zijn vervat in de gehanteerde set van indicatoren. Na een eventuele bijstelling is hiermee periodiek in beeld te brengen in welke mate er sprake is van vooruitgang.

Daarbij moeten we ons realiseren dat indicatoren niet uit de lucht komen vallen, maar een afgeleide zijn van hetgeen we in de samenleving belangrijk vinden, en dus waarde heeft dan wel welvaart genereert. We moeten ons, kortom, regelmatig de vraag stellen waar we heen willen.

Veranderende praktijk

Monitoring van welvaart met behulp van sets van indicatoren die meer tonen dan de traditionele financieel-economische informatie over (de groei van) het bbp, de werkgelegenheid en het begrotingstekort van de overheid, wint geleidelijk terrein. Een paar voorbeelden. Het streven naar welvaart is op mondiaal niveau sinds 2016 geoperationaliseerd in zeventien duurzame ontwikkelingsdoelen die in VN-verband zijn overeengekomen. Deze variëren van gezondheidszorg voor iedereen tot toegang tot duurzame energie, en van voedselzekerheid tot de duurzame omgang met natte en droge ecosystemen. Met een paar honderd indicatoren wordt de voortgang op deze terreinen in verschillende rapportages gevolgd.

Een dergelijke verbreding in de monitoring van welvaart is ook in Nederland waarneembaar. Sinds 2018 brengt het CBS jaarlijks de *Monitor Brede Welvaart* uit, waarin voor Nederland wordt gerapporteerd over de ontwikkeling van een breed spectrum van welvaartsaspecten. Tegelijkertijd brachten de drie planbureaus een eerste *Verkenning Brede Welvaart* uit, met de intentie om periodiek een wetenschappelijke en empirische basis te verschaffen voor de jaarlijkse *Monitor Brede Welvaart* (PBL/CPB/SCP, 2018).

In zijn advies over de Miljoenennota voor het jaar 2021 dringt de Raad van State erop aan “in het vervolg

ook enkele cijfermatige indicatoren van de ontwikkeling van de verschillende aspecten van brede welvaart, zoals door de planbureaus en het CBS gegeneerd, in de budgettaire nota's een vaste plaats te geven” (RvS, 2020). Ook de 16e Studiegroep Begrotingsruimte die traditiegetrouw in het jaar voorafgaande aan de Tweede Kamerverkiezingen een advies uitbrengt over een passende begrotingsdoelstelling en begrotingssystema-

De coronacrisis en de lockdowns lijken tot wezenlijke veranderingen in voorkeuren te hebben geleid

tiek voor de volgende kabinetsperiode, beveelt aan om “over een breder palet aan indicatoren te rapporteren, naast de indicatoren over de economie en de stand van de overheidsfinanciën” (Studiegroep Begrotingsruimte, 2020), waarvoor de CO₂-uitstoot en de inkomensongelijkheid als voorbeelden worden genoemd.

Het in de beschouwing betrekken van meer aspecten van welvaart dan voorheen, is ook te zien in het nieuwjaarsartikel in *ESB* van Lidewijde Ongering, secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken & Klimaat (Ongering, 2021), waarin ze de groeiagenda en het economisch herstel na de coronacrisis expliciet verbindt met de al langer bestaande opgaven in de leefomgeving, zoals de klimaatverandering en de stikstofproblematiek. Van een vergelijkbaar oog voor brede welvaart geeft ook de recent aangetreden voorzitter van VNO-NCW, Ingrid Thijssen, blijk in een interview in *de Volkskrant* (15 maart 2021): “We moeten het land overdragen aan een volgende generatie, zonder milieuschuld en zonder sociale schuld.”

Na de coronacrisis

De coronacrisis heeft een economische schok veroorzaakt die doorgaans wordt geïllustreerd via de ongeken- de terugval van het bbp. Ondernemers en consumenten snakken naar economisch herstel. We moeten echter niet de fout maken om herstel te zien als ‘doorgaan met wat we vóór corona deden’ – als waren we ontwaakt uit een Doornroosje-achtige slaap.

Anders dan Doornroosje hebben we de coronacrisis en de lockdowns bewust meegemaakt. Die ervaring lijkt tot wezenlijke veranderingen te hebben geleid in de maatschappelijke voorkeursordering. Zo hebben het belang van de gezondheidszorg en de kwaliteit van natuur en milieu waarschijnlijk een prominenter plaats in de maatschappelijke en politieke afweging gekregen, mogelijk ten koste van meer traditionele welvaartsbronnen zoals productie(groei) en begrotingstekorten van de overheid.

Natuurlijk is het vaststellen van die voorkeursveranderingen lastig, want lang niet alle voorkeuren zijn in markttransacties uit te drukken. Daarom zullen we ook informatie moeten halen uit enquêtes, opiniepeilingen, wetenschappelijke literatuur, verkiezingen en het politieke debat, uit het overleg met maatschappelijke koepelorganisaties en sleutelfiguren in de samenleving, en uit het maatschappelijk debat in traditionele en sociale media. De hieraan ontleende informatie over ‘wat kan’ en ‘wat we willen’ wordt geregeld betwist en onvolledig bevonden. Maar beter hebben we niet. We dienen uit deze informatiebronnen te destilleren wat er maatschappelijk toe doet, wat we van waarde vinden, ofwel wat onze welvaart verbetert en wat deze verslechtert.

Veel informatie is al beschikbaar. In het particuliere domein valt bijvoorbeeld te denken aan de indicatoren voor en rapportages over (aspecten van) het maatschappelijk verantwoord ondernemen. En in het publieke domein zijn er al heel wat aanvullende indicatoren te vinden in de *Monitor Brede Welvaart* (CBS) of het *Compendium van de Leefomgeving* van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Waar het om gaat is dat deze informatie ook daadwerkelijk wordt gebruikt voor de keuzes die we maken. Een nadeel van meer indicatoren is dat het beeld voor de beslissers complexer wordt, wat tot de menselijke neiging leidt om het aantal in de afweging te betrekken indicatoren te beperken. Om een willekeurige selectie te voorkomen, proberen de drie planbureaus via een meerjarig traject een onderbouwde kernset van breedwelvaartsindicatoren te ontwikkelen, die in de begrotingssystematiek van kabinet en Kamer is te gebruiken (CPB/PBL/SCP, 2021).

Met zo'n kernset hoeft het maatschappelijke en politieke debat zich niet meer te verenigen tot de hoofdzakelijk financieel-economische effecten van de te maken keuzes. Economisch herstel impliceert dan een afweging over wat we, ná de coronacrisis en de lock-

downs, van belang vinden, en welke activiteiten we kunnen ontwikkelen om de welvaart in volle breedte te verbeteren. En misschien neemt het bbp zo ook wel toe. En als dat niet het geval is, vinden we dat waarschijnlijk niet meer zo erg.

Literatuur

- CPB/PBL/SCP (2021) *Plan van aanpak CPB-PBL-SCP verankering brede welvaarts-denken in begrotingssystematiek van Kabinet en Kamer*. Kamerbrief, CPB-2021/20.
- Dietz, F.J. (2000) *Meststoffenverliezen en economische politiek*. Bussum: Coutinho.
- Dietz, F.J. (2019) *Steek voldoende tijd in wat we meten*. Blog op esb.nu, 21 mei.
- ESB (2019) *Metten van welvaart*. ESB Dossier, 106(4772S).
- Heertje, A. (1990) Groei en krimp bij duurzame ontwikkeling: welke kennis is nodig? In: P. Nijkamp en H. Verbruggen (red.), *Het Nederlands milieu in de Europese ruimte*. Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Leiden: Stenfert Kroese, p. 43–75.
- Hennipman, P. (1945) *Economisch motief en economisch principe*. Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgevers Maatschappij.
- Hennipman, P. (1977) *Welvaartstheorie en economische politiek*. Uitgegeven onder redactie van J. van den Doel en A. Heertje. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Huetting, R. (1974) *Nieuwe schaarste en economische groei*. Amsterdam: Elsevier.
- King, W.I. (1919) *The wealth and income of the people of the United States*. New York/Londen: MacMillan.
- Marshall, A. (1890) *Principles of economics*. Londen: MacMillan.
- Nozick, R. (1974) *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Okun, A.M. (1975) *Equality and efficiency: the big tradeoff*. Washington: Brookings.
- Ongering, L. (2021) *Vaart maken richting een duurzaam verdienvermogen*. ESB, 106(4793), 6–9.
- PBL/CPB/SCP (2018) *Verkenning Brede Welvaart 2018 – Thema: Circulaire economie, gedrag en beleid*. Planbureau voor de Leefomgeving, Centraal Planbureau, en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pen, J. (1979) *Kijk, economie; over mensen, wensen, werk en geld*. Utrecht: Het Spectrum.
- Putig, A.C. (1920) *The economics of welfare*, 4e editie. Londen: MacMillan.
- Pigou, A.C. (1947) *A study in public finance*, 3e editie. Londen: MacMillan.
- Robbins, L. (1935) *An essay on the nature and significance of economic science*, 2e editie. Londen: MacMillan.
- RvS (2020) *De Miljoenennota voor het jaar 2021*. Raad van State, 15 september.
- Sen, A.K. (1970) The impossibility of a Paretian liberal. *Journal of Political Economy*, 78(1), 152–157.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2020) *Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte*. 16e Studiegroep Begrotingsruimte, oktober. Te vinden op www.rijksfinancien.nl.
- Wiltink, H., A. Hanemaaijer, M. van Oorschoot en T. Rood (2015) *Trends in Nederlandse voetafdrukken 1995–2010*. PBL-publicatienummer 0707.
- Wolfson, D.J. (1988) *Publieke sector en economische orde*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wolfson, D.J. (1994) *Welvaart tussen recht en macht*. In: *Mededelingen van de Afdeling Letterkunde*, KNAW, Nieuwe Reeks 57/3, p. 95–115.

Welvaartsgroei blijft sinds 1950 achter bij de economische groei

Economische groei werd lang gezien als de belangrijkste graadmeter van succes. Maar neemt dan met economische groei ook de welvaart toe? Met gebruikmaking van historische datasets reconstrueren we de welvaart in Nederland vanaf 1820.

IN HET KORT

- Onze reconstructie van de welvaart in Nederland toont een stabiele toename tijdens de periode 1820–2020.
- Vooral tijdens ‘goude jaren’ van ongekende naoorlogse groei liep het bruto binnenlands product ver uit op de welvaart.
- Voorkomen moet worden dat de welvaartsgroei de komende jaren stagneert, zoals na de financiële crisis van 2008.

ROBIN PHILIPS

Postdoc aan de Universiteit Utrecht (UU)

BAS VAN BAVEL

Hoogleraar aan de UU

AUKE RIJPMAN

Universitair docent aan de UU

JAN LUITEN

Hoogleraar aan de UU

De beperkingen van het bruto binnenlands product (bbp) als maatstaf voor succes worden inmiddels vrij algemeen onderkend. Economische groei betekent namelijk niet per definitie dat ook de welvaart toeneemt.

Er is een zoektocht gaande naar betere, meer alomvattende manieren om welvaartsgroei te meten (Stiglitz et al., 2009). Daarmee krijgen we ook een beter zicht op het uiteenlopen en naar elkaar toegroeien van de indicatoren van ‘brede welvaart’ en het bbp per hoofd. Van Zanden et al. (2014) hebben eerder dergelijke langetermijnpatronen van ‘divergentie’ en ‘convergentie’ in kaart gebracht voor de wereldeconomie (Van Zanden en Rijpmann, 2019).

Deze bijdrage richt zich op een empirische reconstructie van ‘brede welvaart’ voor Nederland in de afgelopen 200 jaar. We gebruiken hiervoor de ‘Brede Welvaartsindicator’ (BWI) als een maatstaf voor welvaartsontwikkeling. We analyseren het door deze BWI bepaalde ontwikkelingspatroon tegenover dat van het

bbp per hoofd, en zoeken meer tentatief naar de verklaring voor het ontstaan van divergentie tussen bbp en BWI sinds 1950.

Reconstructie via de bredewelvaartsindicator

De benadering die gekozen is om de ‘brede welvaart’ middels de BWI te meten, werd uiteengezet in eerder in *ESB* gepubliceerde artikelen (Van Bavel et al., 2019; Stegeman et al., 2017). Kort gesteld bestaat de BWI uit elf welvaartsdimensies, conform de lijst van het *OECD Better Life Initiative* (Boarini en D’Ercole, 2013) en zoals opgenomen in tabel 1. Vervolgens zijn deze gewogen tot een integrale maatstaf van ‘brede welvaart’.

Bij contemporaine reconstructies van de BWI wordt voor elk van deze dimensies een beroep gedaan op een aantal representatieve variabelen. Dit ligt moeilijker bij een historische toepassing van de BWI, zoals ook besproken door Rijpmann in Van Zanden et al. (2014). Enerzijds bestaat het gevaar dat er steeds andere variabelen worden gekozen, waardoor langetermijnevoluties gestuurd worden door het verschil in de gekozen variabelen zelf. Anderzijds bestaat het gevaar dat een gekozen variabele minder representatief wordt over de tijd heen. Terwijl in het begin van de negentiende eeuw geletterdheid bijvoorbeeld een goede indicator was voor de graad van onderwijs van een land, is deze indicator vandaag nauwelijks nog bruikbaar om de nationale verschillen in onderwijsgraden uit te drukken.

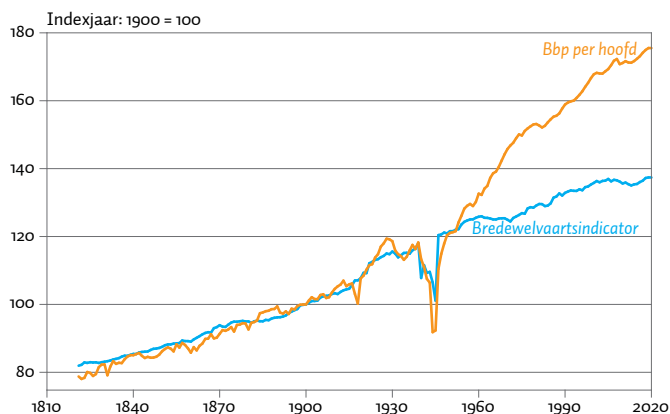
Om de eerste methodologische uitdaging te vermijden, hebben we gekozen voor een beperkt aantal variabelen per dimensie die representatief zijn voor de hele negentiende en twintigste eeuw. Hoewel Nederland vooroploopt in de statistiek en in het kwantitatief onderzoek naar de sociaal-economische geschiedenis, zijn we in onze zoektocht naar de meest representatieve indicatoren

Dimensies en indicatoren voor de historische toepassing van de bredewelvaartsindicator (BWI) TABEL 1

Dimensie van de BWI	Indicatoren
Inkomen	Gemiddeld reëel loon
Onderwijs	Gemiddeld aantal jaren onderwijs
Veiligheid	Aantal moorden per hoofd van bevolking
Subjectief welzijn	Aantal zelfmoorden per hoofd van bevolking
Milieu	SO ₂ -emissies (zwaveldioxide) Biodiversiteitsindex
Werk	Werkloosheidsgraad
Sociale contacten	Kerkbezoek Aantal verenigingen per hoofd van bevolking Organisatiegraad (vakbonden)
Gezondheid	Gemiddelde levensverwachting Lengte
Maatschappelijke betrokkenheid	Aandeel van de volwassen bevolking dat een stem uitbracht bij de verkiezingen
Balans tussen werk en privé	Aantal gewerkte uren per jaar
Wonen	Aantal m ² woonruimte per inwoner

ESB

Genormaliseerde indices van de BWI en het bruto binnenlands product per hoofd, 1820–2020 FIGUUR 1



ESB

gebonden aan de beschikbaarheid van bronnen en aan eerder kwantitatief onderzoek. De keuze van gehanteerde indicatoren per dimensie, zoals in tabel 1 opgesomd, werd ingegeven door de representativiteit van de indicator en door de vraag in welke mate data voor de periode 1820–2020 beschikbaar zijn. Voor het jaar 2020 zijn nog niet alle gegevens beschikbaar, en voor een ander deel zijn we moeten uitgaan van voorlopig gepubliceerd data-materiaal, waardoor de effecten van de COVID-19-pandemie niet volledig in onze cijfers zijn meegenomen. In een online-appendix bij dit artikel zijn de uitgebreide bronnenbeschrijving en vijfjaarlijkse cijfers te vinden.

Voor de meeste van de gebruikte indicatoren is er jaarlijks cijfermateriaal; voor enkele dimensies (onderwijs, subjectief welzijn, milieu, sociale contacten, gezondheid en werk-privébalans) moeten we een beroep doen op vijfjaarlijkse/tienjaarlijkse gegevens die we interpoleren. Omdat we voornamelijk geïnteresseerd zijn in langetermijnevoluties, en de BWI als samengestelde index weinig volatiliteit vertoont, is dit geen groot bezwaar.

Om de BWI af te zetten tegen de economische groei over dezelfde periode, doen we een beroep op de historische reconstructie van het bbp per hoofd (Bolt et al., 2018). De variabelen zijn genormaliseerd tegen de historische minima en maxima van observaties van andere landen in de negentiende en twintigste eeuw, waarvoor we grotendeels een beroep hebben gedaan op de CLIO-INFRA-database. De observaties voor Nederland in de periode 1820–2020 zijn dus afgezet tegen alle waarden voor alle landen in hun gekwantificeerde geschiedenis, om alle variabelen op een gelijkvormige manier uit te drukken. Deze methode wijkt dus af van de BWI-methode beschreven in Stegeman et al. (2017), waarin de minima en maxima vanuit de Noordwest-Europese landen en de recente periode komen.

De variabelen binnen iedere dimensie worden gelijk gewogen. Ten slotte worden alle dimensies gewogen volgens de standaarden van het OECD Better Life Initiative, waarbij elk van de elf dimensies nagenoeg gelijkelijk wordt meegenomen in de totale score van de BWI (voor de weging, zie Van Bavel et al., 2019). Het eindresultaat wordt uitgedrukt als een score tussen 0 en 1 van de BWI, voor elk jaar van 1820 tot 2020.

Gelijkopgaande groei in periode 1820–1940

Figuur 1 presenteert de twee reeksen die hier centraal staan: het bbp per hoofd (genormaliseerd; de feitelijk geschatte toename ervan is het vijftienvoud – van 3.000 naar 45.000 in internationale dollars van 2011) en de BWI (eveneens genormaliseerd, zoals hierboven beschreven) en vervolgens allebei geïndexeerd (1900 = 100).

Uit figuur 1 kunnen we concluderen dat Nederland vanaf ongeveer 1820 op langere termijn een opmerkelijk stabiele toename van welvaart gekend heeft. Het stabiele groeipatroon van de BWI komt ten dele door het gebruik van *stock variables*, en door de aard van de data die soms voor steekjaren beschikbaar zijn, waardoor daartussen geïnterpoleerd moet worden. Stabieleit is in statistische zin ook het gevolg van het feit dat een

elftal reeksen, die verschillende dimensies van de sociaal-economische werkelijkheid representeren, tot één reeks gewogen worden, zodat uitschieters in de verschillende indicatoren elkaar kunnen compenseren – maar toch is dit stabiele groeipatroon opvallend.

Negentiende eeuw

De resultaten voor de negentiende eeuw zijn vooral interessant door het ontbreken van een divergentie tussen de ontwikkeling van het bbp per hoofd en de BWI in Nederland. Beide reeksen vertonen een vrijwel continue toename vanaf de jaren 1820. Voor het bbp per hoofd is dat het normale, Europese patroon, voor de welvaart is dat patroon uitzonderlijk. In veel Europese landen doet zich namelijk de *early growth paradox* voor (Komlos, 1998), waarbij het bbp per hoofd wel sterk toeneemt, maar zich niet, of in beperkte mate, vertaalt in toename van welvaart. De oorzaken daarvan worden gezocht in factoren als de exploitatie van vrouwen en kinderen in de opkomende fabrieken, de snelle groei van vervuilde steden en de achterblijvende investeringen in collectieve voorzieningen, zoals in gezondheidszorg, veiligheid en huisvesting (Hanlon, 2020; Szreter en Mooney, 1998). Daarbij kwamen nog de gevolgen van een scherpe liberalisering en de eerste golf van mondialisering.

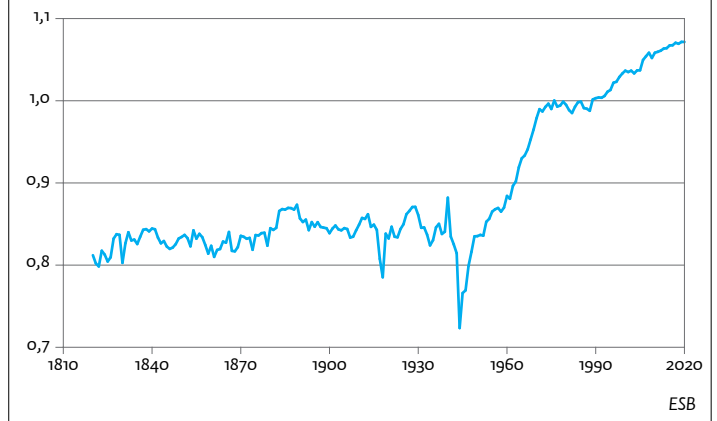
Dat Nederland een dergelijke divergentie tussen economische groei en welvaartsontwikkeling niet kende, kan verband houden met de trage en late industrialisatie (Van Zanden en Van Riel, 2000). De economische ontwikkeling van Nederland vond in de negentiende eeuw veel meer gespreid plaats over de hele economie, inclusief de landbouw en internationale dienstverlening, waardoor het groeipatroon veel minder gepaard ging met de negatieve welvaartseffecten die zo typerend waren voor omringende landen.

Daarnaast lijkt de opvallend gelijkopgaande groei van bbp en welvaart ook een gevolg te zijn van het feit dat Nederland al relatief vroeg, vanaf de late middeleeuwen, een lange periode van economische groei had doorgemaakt, en daarbij al doende ook zeer ongelijk was geworden. Het gemiddelde niveau van de 'brede welvaart' was daarom, vooral in het verstedelijkte westen, minder groot dan men op basis van het bbp zou kunnen verwachten (Van Bavel, 2016; Noordegraaf en Van Zanden, 1995), en dus was er ruimte voor welvaarts-groei.

Twintigste eeuw

De enige – slechts bescheiden – teruggang in groei die we waarnemen, dateert van de jaren vlak voor de Eer-

Genormaliseerde waarde van het bbp per hoofd gedeeld door de BWI, 1820–2020 FIGUUR 2



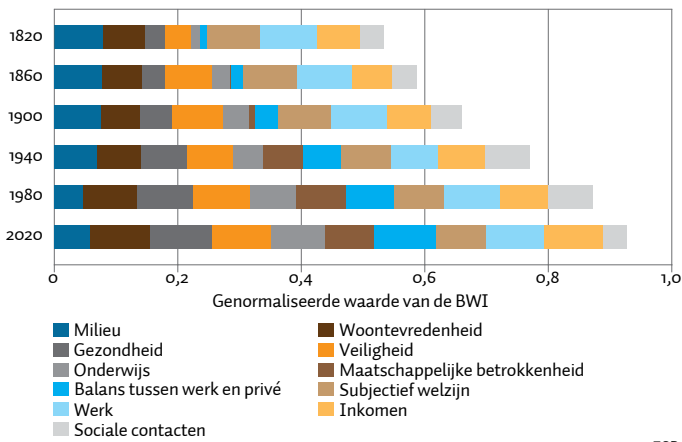
ste Wereldoorlog, toen de indicatoren van milieuvuiling, veiligheid en huisvesting voor een groeivertraging van de 'brede welvaart' zorgden. Dit is een periode waarin de industrialisatie alsnog sterk doorzette.

Na de Eerste Wereldoorlog volgde er een inhaalslag van de BWI, en in de jaren twintig was de verhouding tussen BWI en bbp weer redelijk stabiel. De jaren dertig gaven een sterke daling van het bbp per hoofd te zien, maar een beperktere afname van de BWI. De BWI daalde toen vooral door de fors oplopende werkloosheid, terwijl de overige indicatoren – verrassenderwijs – niet of nauwelijks de gevolgen vertonen van de depressie. Door verbeteringen in andere dimensies van de BWI (figuur 3) wordt de balans tussen economische groei en de BWI tijdens de eerste decennia van de twintigste eeuw rechtgetrokken (figuur 2). Zo vonden verbeteringen plaats in de balans tussen werk en privé (arbeidsduurverkorting in het kader van het verbeteren van werkomstandigheden), maatschappelijke betrokkenheid (uitbreiding kiesrecht) en gezondheid (verbeteringen in leefomstandigheden en geneeskunde).

Tijdens de Tweede Wereldoorlog nam het bbp per hoofd sterk af – met dramatische proporties in 1944/45 – en datzelfde gold in een iets bescheiden mate ook voor de BWI, waarbij – tussen 1940 en 1945 – vooral door het afschaffen van de parlementaire democratie de maatschappelijke betrokkenheid scherp daalde. Ook zorgden een gebrek aan sociale contacten (zoals via vakbonden en verenigingen) en de toename in zelfmoorden voor een onderminning van het subjectieve welzijn. Zo ziet men ook de hongerwinter terug

Decompositie van de dimensies van de breedwelvaartsindicator, 1820–2020

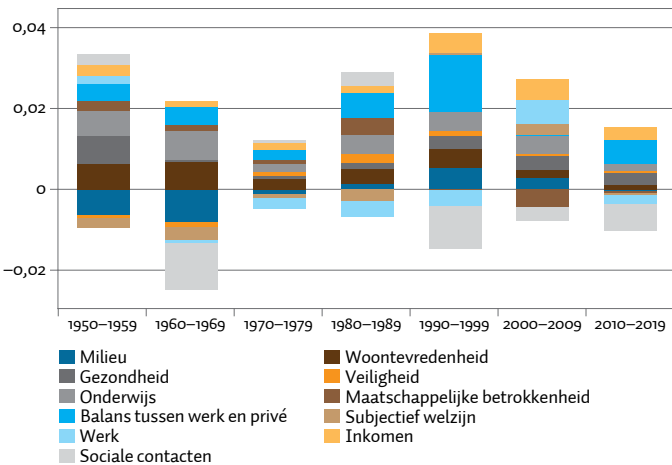
FIGUUR 3



ESB

Absolute verandering van de samengestelde breedwelvaartsindicator per dimensie

FIGUUR 4



ESB

in de gegevens over de levensverwachting. Andere dimensies blijven stabiel, zeker wanneer het om *stock variables* gaat.

In de directe nasleep van de oorlog vinden we een sterke opleving van het bbp per hoofd, en herstelt ook de BWI zich binnen een jaar. Hoewel de economie groeit, vertaalt dat zich niet meteen in welvaartsgroei en geven de dimensies ‘woontevredenheid’ en ‘balans tussen werk en privé’ zelfs nog relatieve dalingen te zien.

Divergentie vanaf 1950

Voor de gehele periode na de Tweede Wereldoorlog vertoont onze reconstructie een divergentie tussen economische groei en welvaartsontwikkeling, zoals eerder ook vrij tentatief en op basis van een beperkt aantal datasets werd gesteld door Lintsen et al. (2018). Wat het meeste opvalt aan de ‘Gouden Jaren’ tussen 1950 en 1973 is dat het bbp snel groeide – sneller dan op grond van de langetermijntrend verwacht zou kunnen worden – maar ook dat de BWI het oude groeipad opzocht.

Sterker nog, na het spectaculaire herstel in 1945/46, is met name in de jaren zestig de welvaartstoename zelfs beneden de langetermijntrend. Hiervoor waren vooral drie dimensies verantwoordelijk: de sociale contacten daalden, de milieuvervuiling bereikte recordhoogtes, en rond 1960 bevond ook de werkloosheid zich op een dieptepunt zodat er weinig verbetering mogelijk was (figuur 4).

Het voorbeeld van de werkloosheid in de jaren zestig laat zien dat de BWI een andere indicator is dan het bbp dat steeds exponentieel kan blijven groeien, terwijl een deelindicator zoals de werkloosheid aan een maximum is gebonden. Als reeks is het BWI een ander type dan het bbp, en moet dit dus ook anders geïnterpreteerd worden.

Hoewel minder uitgesproken, zet het patroon van divergentie tussen bbp en BWI zich voort na de jaren zeventig. Ten dele komt dit doordat er geen rem staat op de economische groei, terwijl verschillende welvaartsdimensies naar een limiet toegroeien. De levensverwachting loopt bijvoorbeeld nog steeds op, maar het tempo ervan vertraagt doordat de ‘natuurlijke limiet’ nadert. Ook komen de grenzen in zicht aan de groei van het aantal jaren onderwijs dat er genoten kan worden.

Daarnaast is er op andere terreinen een opvallende stagnatie van de welvaartstoename. Na 2000 komt er bijvoorbeeld een einde aan de verbetering van de biodiversiteit, die vanaf de jaren zestig was opgetreden (Van Zanden et al., 2021). Verschillende indicatoren van welvaart kenden zelfs een absolute daling, zoals te zien is in figuur 4, met name wat betreft de dimensies ‘subjectief welzijn’ (stijging van de zelfmoordcijfers) en ‘sociale contacten’ (daling van het aantal inwoners aangesloten bij verenigingen of vakbonden, en ook van het kerkbezoek).

Een nog duidelijker patroon tekent zich af in het decennium na de financiële crisis van 2008. Terwijl namelijk de economische groei weer snel op gang komt,

stagneert de groei van de BWI (voor de details omtrent het uiteenlopen van beide indicatoren na de crisis van 2008, zie Stegeman et al., 2017).

Te behalen winst

Een andere manier om tegen de recente periode aan te kijken, is door na te gaan op welke fronten er – vergeleken met omliggende landen – nog winst te behalen is. Nederland scoort verreweg het slechtst op de indicator *kwali-teit van leefmilieu*, wat niet zal verbazen gezien de recente discussies over de stikstofproblematiek en de gevolgen daarvan voor de biodiversiteit. Nederland wordt gekenmerkt door de paradox dat er enerzijds veel steun is voor milieubeleid en natuurbescherming, maar dat anderzijds de feitelijke milieukwaliteit naar Europese maatstaven bedroevend slecht is (Van Zanden et al., 2021).

Andere indicatoren die naar internationale maatstaven slecht scoren, zijn subjectief welzijn – door ons gemeen via het aantal zelfmoorden – en de sociale contacten, vooral vanwege de daling over de tijd hiervan sinds 1960. Uitzonderlijk goed scoren we echter op de balans tussen werk en privé, vooral door het grote aantal parttimebanen. Op dit criterium valt er overigens wel iets af te dingen: niet iedereen zal parttime werken op dezelfde manier waarderen. Dit toont aan dat de BWI het mogelijk maakt om bepaalde patronen bloot te leggen, maar dat dit wel een meetinstrument in ontwikkeling is.

Wanneer straks de cijfers voor 2020 en 2021 volledig beschikbaar zullen zijn, zal ook het effect zichtbaar worden van de COVID-19-pandemie op zowel het bbp per hoofd als de welvaart. Nog interessanter worden de effecten op de middellange termijn. Het kan zijn dat, net als na de financiële crisis van 2008, het bbp per hoofd hevig zal worden geraakt maar zich na enkele jaren weer zal herstellen, terwijl de negatieve welvaarts-effecten zich pas na enkele jaren doen gevoelen, bijvoorbeeld door de te verwachten toekomstige druk op de overheidsfinanciën.

Conclusie

Net als bij Lintsen et al. (2018) laat onze empirisch meer onderbouwde reconstructie van het bbp per hoofd en de BWI een divergentie zien tussen de economische groei en welvaartsgroei in de naoorlogse periode. Ten dele is dit omdat verschillende welvaartsdimensies hun maximum bereiken, maar wellicht spelen hier ook het beleid en de inrichting van de economie mee. Net als in andere landen was het economisch herstel na de Tweede Wereldoorlog sterk, en dit was ook een prioriteit van

de overheid – eerst in de wederopbouw en vervolgens opnieuw vanaf de jaren zeventig, met name door een beleid van privatisering en deregulering, gericht op het aanjagen van de economische groei. Het valt niet uit te sluiten dat de waargenomen divergentie mede een gevolg is geweest van het varen op de groei van het bbp per hoofd, terwijl de mogelijkheden nog beperkt waren om welvaartsgroei integraal waar te nemen.

Om eenzelfde effect van divergentie als na de crisis van 2008 na de huidige coronapandemie te voorkomen, zouden we dus nog sterker moeten inzetten op welvaartsmonitoring, inclusief het verder ontwikkelen van instrumenten om de welvaartsontwikkeling meer integraal waar te kunnen nemen en zo de *trade-offs* tussen de dimensies scherper in beeld te krijgen.

Literatuur

- Bavel, B. van (2016) *The invisible hand? How market economies have emerged and declined since AD 500*. Oxford: Oxford University Press.
- Bavel, B. van, S. Hardeman en A. Rijpma (2019) Vervolgstappen voor integrale welvaartsmeting. *ESB*, 104(4772S), 22–25.
- Boarini, R. en M.M. D'Ercole (2013) Going beyond GDP: an OECD perspective. *Fiscal Studies*, 34(3), 289–314.
- Bolt, J., R. Inklaar, H. de Jong en J.L. van Zanden (2018) *Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development*. GGDC Research Memorandum, 174. Te vinden op www.rug.nl.
- Hanlon, W.W. (2020) Coal smoke, city growth, and the costs of the Industrial Revolution. *The Economic Journal*, 130(626), 462–488.
- Komlos, J. (1998) Shrinking in a growing economy? The mystery of physical stature during the Industrial Revolution. *The Journal of Economic History*, 58(3), 779–802.
- Lintsen, H.W., F.C.A. Veraart, J.P.H. Smits en J. Grin (2018) *De kwetsbare welvaart van Nederland, 1850–2050: naar een circulaire economie*. Amsterdam: Prometheus.
- Noordegraaf, L. en J.L. van Zanden (1995) Early modern economic growth and the standard of living. Did labor benefit from Holland's Golden Age? In: C.A. Davids en J. Lucassen (red.), *A miracle mirrored: the Dutch Republic in European perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 410–437.
- Stegeman, H., M. Badir, A. Rijpma en M. Moatsos (2017) Een indicator voor bredere welvaart voor Nederland. *ESB*, 102(4747), 132–135.
- Stiglitz, J.E., A. Sen en J.-P. Fitoussi (2009) *The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview*. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Szreter, S. en G. Mooney (1998) Urbanization, mortality and the standard of living debate: new estimates of the expectation of life at birth of nineteenth-century British cities. *Economic History Review*, 51(1), 84–112.
- Zanden, J.L. van, en A. van Riel (2000) *The strictures of inheritance: the Dutch economy in the nineteenth century*. Princeton: Princeton University Press.
- Zanden, J.L. van, J. Baten, M.M. d'Ercole et al. (red.) (2014) *How was life? Global well-being since 1820*. Parijs: OECD Publishing. Tekst te vinden op dspace.library.uu.nl.
- Zanden, J.L. van, en A. Rijpma (2019) Welbevinden blijft laatste decenia achter bij economische groei. *ESB*, 104(4772S), 57–61.
- Zanden, J.L. van, T. van Goethem, R. Lenders en J. Schaminée (2021) *De ontdekking van de natuur: de ontwikkeling van de biodiversiteit in Nederland van ijsijd tot 21ste eeuw*. Amsterdam: Prometheus.

Het schuivende denken over groeibeleid komt niet uit de lucht vallen

Aandacht voor economische groei is zo oud als de economische wetenschap. Toch is het onderzoek naar de oorzaken, de grondslagen en de noodzaak ervan relatief jong. Welke lessen kunnen we trekken uit de geschiedenis van het denken over groei?

IN HET KORT

- Beleidsmakers oefenen grote invloed uit op economische gedachtevorming en vice versa.
- De beleidswens om te groeien heeft de ontwikkeling van manieren van meten en modelleren versneld.
- De ontwikkeling van nieuwe perspectieven op de relatie tussen groei en welzijn biedt opnieuw inspiratie voor beleid.

ESTHER-MIRJAM SENT

Hoogleraar aan de Radboud Universiteit en Lid van de Eerste Kamer namens de Partij van de Arbeid

ANNELIE KROESE

Onderzoeker aan de Radboud Universiteit en BoFEB-traineë bij het Ministerie van Financiën

Het bruto nationaal product (bnp) en bruto binnenlands product (bbp) zijn in 1934 door de Amerikaanse econoom Simon Kuznets ontwikkeld in opdracht van het Amerikaanse Congres. Aanleiding hiertoe was dat Amerikaanse politici, in de nasleep van de Grote Depressie, in kaart wilden brengen hoeveel militair materiaal de Verenigde Staten (VS) konden produceren zonder dat de productie van consumentengoederen en -diensten eronder zou lijden.

Vervolgens heerste tijdens de Conferentie van Bretton Woods in 1944 de gedachte dat economische welvaart de sleutel zou zijn tot politieke stabiliteit en wereldvrede. Om hier doelmatig op te kunnen sturen en landen en regio's met elkaar te kunnen vergelijken kozen het net opgerichte International Monetary Fonds en de International Bank for Reconstruction and Development voor het bnp als maatstaf voor economische ontwikkeling.

Het bnp werd verder geïnstitutionaliseerd door de OESO om de effectiviteit van de Marshallhulp te meten. Vervolgens werd de wereldwijde economische ontwikkeling door de Verenigde Naties (VN) niet alleen geagendeerd als primaire focus, ze stelden ook een handboek op voor hoe het bnp en bbp gemeten moesten worden. Dit opende de deuren voor empirisch onderzoek naar de grondslagen van economische groei. Immers, groei was nu meetbaar en aldus te koppelen aan allerlei factoren.

Het bbp verving het bnp als wereldwijde standaard om economische groei te meten, op het moment dat de VS in 1991 wisselde van bnp naar bbp. Andere landen volgden, en sindsdien is de focus erop niet meer weg te denken uit het politieke debat. Zoals Nobelprijswinnaars Paul Samuelson en William Nordhaus verklaarden: *“While the GDP and the rest of the national income accounts may seem to be arcane concepts, they are truly among the great inventions of the twentieth century.”* (zoals geciteerd in Landefeld, 2000).

Tegelijkertijd klinkt er vanaf hun ontwikkeling kritiek op het gebruik van het bbp en de nationale rekeningen als uitgangspunt voor beleid. In dit artikel bespreken we de geschiedenis van het denken over economische groei en de lessen die daaruit volgen.

Kritiek

Al bij de invoering van het bnp en bbp waarschuwde Kuznets tegen misbruik en tunnelvisie: *“The welfare of a nation can scarcely be inferred from a measure of national income. ... Goals for more growth should specify more growth of what and for what.”* (Kuznets, 1934). Volgens Kuznets is het dus niet de bedoeling om het bbp gelijk te stellen aan welzijn. Bovendien moet rekening worden gehouden met de kosten en kwaliteit ervan.

Ondanks de waarschuwing van Kuznets werd het bbp na de Tweede Wereldoorlog al snel een doel op zich. Het gaf politici houvast. Zo werd president John F. Kennedy gekozen vanwege de belofte om de economie jaarlijks met vijf procent te laten groeien.

Ook na invoering bleven economen aandacht vragen voor de beperkingen van bnp en bbp. Moses Abramovitz, bijvoorbeeld, waarschuwde in 1959 dat bbp-groei nauwelijks langetermijnveranderingen in welzijn kan meten (Abramovitz, 1959). Sindsdien is de kritiek alleen maar gegroeid. Econoom en Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz pleit dan ook voor een einde van het 'GDP fetishism' (Stiglitz, 2009). Volgens hem kan onze complexe samenleving immers niet teruggebracht worden tot één cijfer, zoals bij het bbp. Bovendien kan ons streven naar een verhoging van verkeerde meetinstrumenten, waarbij Stiglitz doelt op het bbp, leiden tot slechtere levensstandaarden. Tegelijkertijd worden er ook verkeerde afwegingen gemaakt door de focus op bbp, bijvoorbeeld wanneer politici een trade-off zien tussen economische groei en klimaatbescherming – terwijl deze niet bestaat.

In reactie op de toenemende kritiek zijn er verschillende alternatieve indices ontwikkeld, zoals de Human Development Index van de VN en de geluksmaatstaf zoals gerapporteerd in het World Happiness Report.

Theorie achter focus op groei

De gedachte dat de economie moet blijven groeien, kreeg een theoretische onderbouwing met het werk van Roy Harrod (1948) en Evsey Domar (1946). In hun Harrod-Domar-model is groei namelijk noodzakelijk om de welvaart en werkgelegenheid op peil te houden, want door voortdurende technologische vooruitgang en bevolkingsgroei zijn er steeds minder mensen nodig om hetzelfde te produceren. Samengevat stelt hun model dat het zogenaamde natuurlijk groeipercentage gelijk is aan de groeipercentages van de beroepsbevolking en de technologie. De verhouding tussen arbeid en kapitaal wordt daarbij als constant verondersteld. Vanwege de veronderstelde constante meeropbrengsten voor de productiefactor kapitaal, zal een toename van besparingen resulteren in een permanent groei-effect.

Het Harrod-Domar-model werd vervolgens door Hollis Chenery en Richard Strout ontwikkeld naar het 'two-gap model' (Chenery en Strout, 1966). Daarmee poogden ze als eerste de verschillen tussen landen te verklaren en de mogelijkheden te doordenken voor beleidsmakers om invloed uit te oefenen op groei. Volgens dit

model wordt de groei in ontwikkelingslanden belemmerd door zowel de relatief lage binnenlandse besparingen als de lage buitenlandse deviezeninkomsten. Dit gaf een theoretische onderbouwing voor financiële ontwikkelings samenwerking en directe buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden.

Het theoretische denken over economische groei kwam pas echt in een stroomversnelling met de ontwikkeling van het model van Solow en Swan, bekend geworden als het Solow-groeimodel (Solow, 1956; Swan, 1956). Tegenwoordig wordt dit gezien als het neoklassieke standaardmodel voor groei op de lange termijn. (Zie onder meer Dimand en Spencer (2009) over de bijdrage van Swan aan de neoklassieke groeitheorie en waarom zijn werk overschaduwd werd door Solow.)

Het Solow-groeimodel was succesvol omdat het een aantal assumpties losliet. Deze vormden een belemmering vanwege de veronderstelde volkomen mededinging en constante schaalvoordelen, welke haaks stonden op de structurele productiviteitsverbeteringen die economen waarnamen in die tijd.

In tegenstelling tot Harrod-Domar veronderstelt het Solow-groeimodel dat de verhouding tussen arbeid en kapitaal niet constant is. Ook kennen arbeid en kapitaal afzonderlijk afnemende meeropbrengsten. Daardoor hebben toenemende besparingen en daaropvolgende kapitaalaccumulaties alleen tijdelijke groeieffecten tot gevolg.

Daarnaast is economische groei niet alleen afhankelijk van de productiefactoren kapitaal en arbeid, maar ook van het zogeheten Solow-residu. Dit laatste vangt de technologische ontwikkeling en wordt exogeen verondersteld. Oftewel, technologische ontwikkeling is een niet te beïnvloeden 'manna from heaven'. Tegelijkertijd kan een economie alleen door technologische ontwikkeling een hoger groeipercentage bereiken.

Het Solow-groeimodel impliceert dat landen zullen convergeren naar hetzelfde inkomensniveau, waarbij arme landen sneller zouden groeien dan rijke. De vraag of dit empirisch klopte, kwam vervolgens centraal te staan in het denken over groei. Na de ontwikkeling van de Maddison-dataset (Maddison, 1982), met data over inkomen per capita voor meerdere landen en over een langere periode, werd empirisch onderzoek naar deze vraag mogelijk. Economen waren het echter niet eens of arme en rijke landen inderdaad convergeerden (zoals Baumol (1986) stelde), of dat divergentie en convergentie elkaar opvolgen in de periodes voor en na de Tweede Wereldoorlog (volgens Abramovitz, 1986).

Uiteindelijk bleek dat de Maddison-dataset alleen landen omvatte die aan het einde van de onderzoeksperiode succesvol waren geïndustrialiseerd. Het zogenaamde bewijs van convergentie was dus een ‘sample selection bias’ (volgens De Long, 1988). Hierop verschoof de economische analyse naar de nieuwe Heston-Summers-dataset (Summers en Heston, 1991). Met deze data toonde Paul Romer (1994) aan dat er geen sprake was van convergentie tussen arme en rijke landen, in afwijking van de verwachtingen van het Solow-groei-model. Dit gaf aanleiding tot onderzoek naar de grondslagen van het Solow-residu, hetgeen de basis legde voor de ontwikkeling van het endogene groei-model.

Het endogene groei-model

Met Nobelprijswinnaars Paul Romer en Robert Lucas kreeg de endogene groeitheorie een centrale plaats binnen het denken over groei in de economische wetenschap (Lucas, 1988; Romer, 1986). Romer en Lucas lieten twee centrale aannames van het exogene groei-model los. Ten eerste stelden ze dat landen wereldwijd dezelfde technologische mogelijkheden tot hun beschikking hebben. Ten tweede werd technologische ontwikkeling niet meer verondersteld als ‘manna from heaven’, maar als endogeen bepaald. Kennisontwikkeling en innovatie werden aangewezen als grondslagen van technologische groei en dus van het Solow-residu. (Voor invloedrijk werk op dit gebied, zie onder meer Aghion en Howitt, 1998; Arrow, 1962; Frankel, 1962; Grossman en Helpman, 1990; 1991.)

De factor arbeid, oftevel menselijk kapitaal, staat centraal binnen het endogene groei-model. Omdat technologie en kennis als niet-exclusief en niet-rivaliserend werden verondersteld (Romer, 1990), ontstond er ruimte voor toenemende schaalopbrengsten en exponentiële groei. Met andere woorden, omdat kennis enerzijds door meerdere mensen gebruikt kan worden en anderzijds zich makkelijk verspreidt, ontstaat het zogenaamde ‘standing-on-shoulders-effect’. Ideeën bouwen op elkaar voort, waardoor de productiviteit voortdurend stijgt.

Kennisontwikkeling en kennisverspreiding werden zo de spil van economische vooruitgang in de economische theorie, wat tevens verklaart waarom convergentie tussen arme en rijke landen uitblijft. Ondanks de theoretische plausibiliteit groeide de kritiek op de endogene groei-modellen. Zo bekritiseerde Solow de aannames van het model: *“The conclusion has to be that this version of the endogenous-growth model is very un-robust. It*

cannot survive without exactly constant returns to capital. But you would have to believe in the tooth fairy to expect that kind of luck.” (Solow, 1994; cursief zoals in origineel). Andere critici stelden dat de voorspellingen van het endogene groei-model niet overeenkomen met de realiteit (Jones, 1995). Groei tussen 1880 en 1990 bleek namelijk niet exponentieel, maar juist redelijk stabiel. Bovendien was het groeipercentage van OESO-landen niet substantieel toegenomen in de periode 1950–1990, hoewel daar theoretisch gezien wel aanleiding toe was.

Van groei naar welvaart

Waar Simon Kuznets al bij de introductie van de eerste empirische groeimaatstaf waarschuwde voor misbruik, wijzen ook de ontwerpers van de groei-modellen op de lage realiteitswaarde van economische theorieën (Solow, 1956). Zo formuleerde econoom Jonathan Temple in 2003 vijf belangrijke lessen voor het denken over groei met als voornaamste: *“Remember that the long run is a theoretical abstraction that is sometimes of limited practical relevance.”* (Temple, 2003). Oftewel, binnen de modellen is er bovenmatig veel aandacht voor langetermijngroei, en te weinig voor de praktische effecten op welzijn.

De groeiende kritiek heeft geleid tot een aantal nieuwe perspectieven op de relatie tussen groei en welzijn. Dat zien we bijvoorbeeld terug in de uitwerking van *Doughnut Economics* door Kate Raworth (2017). Zij betoogt dat de overmatige focus op het bbp heeft gezorgd voor grote economische ongelijkheid, klimaatverandering en een verlies aan biodiversiteit – om een aantal grote negatieve gevolgen te noemen. In haar doughnut-model wordt er voorzien in de behoeften van iedereen binnen de mogelijkheden van de planeet, met een balans tussen mens en natuur.

Op vergelijkbare wijze pleit Joseph Stiglitz samen met economen Jean-Paul Fitoussi en Martine Durand voor een breder welvaartsbegrip bij het formuleren van economisch beleid. In plaats van een specifieke focus op groei van het bbp, dient er volgens hen ook juist gekeken te worden naar duurzaamheid, inkomensverdeling en inclusievraagstukken (Stiglitz et al., 2018). Het gaat hier niet per se om het loslaten van groei als maatstaf, maar om het beschouwen van groei als middel ten behoeve van welvaart in plaats van als doel op zich. Naar verwachting zal de theorie zich de komende jaren verder verfijnen en ontwikkelen naar nieuwe modellen in het denken over groei, welvaart en welzijn.

Ook maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) kunnen bijdragen aan een sterkere focus op

welvaart in brede zin. Hoewel een mooie eerste stap, blijkt de huidige MKBA-aanpak toch onvolledig, eenzijdig en weinig betrouwbaar, omdat zulke analyses een complexe realiteit tot een louter financiële weergave reduceren (Vermeulen en Vroomen, 2021).

Conclusie en lessen voor nu

De groeimodellen en de continue focus op groei van het bbp zijn sinds het ontstaan ervan bekritiseerd. De waarschuwingen van critici werden door politici die meetbare beloftes wilden doen in de wind geslagen. De nieuwe maatstaf hielp president Franklin Roosevelt om zijn *New Deal* te verkopen. En nog steeds lijkt de politiek zich voornamelijk te laten leiden door de doorrekening van het Centraal Planbureau.

De geschiedenis leert dat beleidsmakers grote invloed uitoefenen op economische gedachtevorming en vice versa. De beleidswens om te groeien bracht de ontwikkeling van nieuwe manieren van meten en modelleren in een stroomversnelling. Waarschuwingen over de grote beperkingen van de indicatoren en de lage realiteitswaarde van de theorieën konden tot voor kort niet op een gewillig (beleidsmakers)oor rekenen.

Tegelijkertijd met de ontwikkeling van nieuwe perspectieven op de relatie tussen groei en welzijn lijkt er nu echter wat ruimte te ontstaan om deze te vertalen naar beleid. Sinds kort voorzien ook het Sociaal en Cultureel Planbureau alsmede het Planbureau voor de Leefomgeving de Miljoenennota van een appreciatie. En op Verantwoordingsdag verschijnt de *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals* van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Want dat bbp als maatstaf voor welzijn tekortschiet, is inmiddels al lang en breed erkend. Het lijkt evident dat het toewerken naar en toepassen van een breder meetinstrument de volgende stap is voor de politiek.

En zo ontwikkelt het denken over groei zich niet alleen parallel aan beleidsmatige implementaties, maar ook aan de wijze waarop het wordt gemeten en gemiddeld. Laat dat een belangrijk inzicht zijn uit deze terugblik op twee eeuwen economische groei meten en modelleren.

Literatuur

Abramovitz, M. (1959) The welfare interpretation of secular trends in national income and product. In: M. Abramovitz (red.), *The allocation of economic resources*. Stanford: Stanford University Press.

Abramovitz, M. (1986) Catching up, forging ahead, and falling behind. *The Journal of Economic History*, 46(2), 385–406.

Aghion, P. en P.W. Howitt (1998) *Endogenous growth theory*. Cambridge, MA: MIT Press.

Arrow, K.J. (1962) The economic implications of learning by doing. *The Review of Economic Studies*, 29(3), 155–173.

Baumol, W.J. (1986) Productivity growth, convergence, and welfare: what the long-run data show. *The American Economic Review*, 76(5), 1072–1085.

Chenery, H.B. en A.M. Strout (1966) Foreign assistance and economic development. *The American Economic Review*, 56(4), 679–733.

De Long, J.B. (1988) Productivity growth, convergence and welfare: comment. *The American Economic Review*, 78(5), 1138–1154.

Dimand, R.W. en B.J. Spencer (2009) Trevor Swan and the neoclassical growth model. *History of Political Economy*, 41(1), 107–126.

Domar, E.D. (1946) Capital expansion, rate of growth, and employment. *Econometrica*, 14(2), 137–147.

Frankel, M. (1962) The production function in allocation and growth: a synthesis. *The American Economic Review*, 52(5), 995–1022.

Grossman, G.M. en E. Helpman (1990) Comparative advantage and long-run growth. *The American Economic Review*, 80(4), 796–815.

Grossman, G.M. en E. Helpman (1991) Quality ladders and product cycles. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 557–586.

Harrod, R.F. (1948) *Towards a dynamic economics*. Londen: Macmillan.

Jones, C.I. (1995) Time series tests of endogenous growth models. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(2), 495–525.

Kuznets, S. (1934) *National income, 1929–1932*. 73rd US Congress, 2nd session. Senate Document, 124, 7. Te vinden op www.nber.org.

Landefeld, S.J. (2000) GDP: one of the great inventions of the 20th century. *Survey of Current Business*, 80(1), 6–14. Te vinden op fraser.stlouisfed.org.

Lucas, R.E. (1988) On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3–42.

Maddison, A. (1982) *Phases of capitalist development*. Oxford: Oxford University Press.

Raworth, K. (2017) *Doughnut economics: seven ways to think like a 21st-century economist*. Vermont: Chelsea Green Publishing.

Romer, P.M. (1986) Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002–1037.

Romer, P.M. (1990) Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98(5), part 2, S71–S102.

Romer, P.M. (1994) The origins of endogenous growth. *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 3–22.

Solow, R.M. (1956) A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65–94.

Solow, R.M. (1994) Perspectives on growth theory. *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 45–54.

Stiglitz, J.E. (2009) GDP fetishism. *The Economists' Voice*, 6(8), 1–3.

Stiglitz, J., J. Fitoussi en M. Durand (2018) *Beyond GDP: measuring what counts for economic and social performance*. Parijs: OECD Publishing.

Summers, R. en A. Heston (1991) The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950–1988. *The Quarterly Journal of Economics*, 106, 327–368.

Swan, T.W. (1956) Economic growth and capital accumulation. *Economic Record*, 32(2), 334–361.

Temple, J. (2003) The long-run implications of growth theories. *Journal of Economic Surveys*, 17(3), 497–510.

Vermeulen, M. en A. Vroomen (2021) Nieuwe aanpak maakt sociale winst en waarde zichtbaar. *ESB*, 106(4796), 202–205.

Regionale welvaartsindex wijst op structurele achterstand Groningen

Welvaart is niet alleen afhankelijk van macro-economische factoren; regionale verschillen en voorkeuren spelen een grote rol. Daarom is het belangrijk om welvaartsindicatoren te meten en de wegingsfactoren te bepalen op lokaal niveau. Hoe ziet de regionale welvaart er in Nederland uit? Een verkenning vanuit het perspectief van de inwoners van de provincie Groningen.

IN HET KORT

- Groningers vinden gezondheid, werkgelegenheid en sociale omgang in de woonbuurt de belangrijkste welvaartsaspecten.
- De welvaart in de provincie Groningen is lager dan het landelijk gemiddelde, vooral vanwege achterblijvende werkgelegenheid.
- Regionale meting van welvaart biedt meer inzicht en concrete handvatten voor beleid afgestemd op behoeften van burgers.

RAUN VAN OOIJEN

Postdoctoraal onderzoeker aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

JEROEN VAN DER VAART

Promovendus aan de RUG

JOCHEN MIERAU

Hoogleraar aan de RUG en wetenschappelijk directeur van de Aletta Jacobs School of Public Health

Het gebruik van een breder welvaartsbegrip heeft een vlucht genomen met het rapport van de commissie-Stiglitz (Stiglitz et al., 2009). De OESO vergelijkt sindsdien met de *Better Life Index* de welvaart tussen verschillende landen, gebaseerd op een dashboard met elf dimensies van welvaart en de voorkeur voor afzonderlijke dimensies van bezoekers van hun website (Durand, 2015). Stegeman et al. (2017) en Van Bavel et al. (2019) hebben deze voorkeuren gebruikt om een 'Bredewelvaartsindicator' voor Nederland te construeren. Ook in de Nederlandse beleids wereld is er steeds meer aandacht voor de welvaart in brede zin (kader 1).

Er is ook steeds meer aandacht voor het verbeteren van welvaart in de regio (OESO, 2014), zoals met de Regio Deals (PBL, 2020; Weterings et al., 2020; Raspe en Stam, 2019) en het Nationaal Programma Groningen. Deze programma's richten zich niet alleen op de economische aspecten van welvaart in de regio, zoals

het bruto regionaal product, maar ook op aspecten als de gezondheidssituatie, luchtkwaliteit en veiligheidsbeleving in de woonbuurt.

Om het beleid af te kunnen stemmen op lokale behoeften zijn er een aantal ingrediënten nodig (OESO, 2014). Allereerst is het van belang om welvaart lokaal te meten aan de hand van een brede set van indicatoren. Daarnaast moeten wegingsfactoren voor de indicatoren bepaald worden, aan de hand van de voorkeuren van inwoners voor verschillende indicatoren.

Een belangrijke stap om welvaart lokaal te kunnen meten is de publicatie van de Regionale Monitor Brede Welvaart door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2020). Deze monitor bestaat uit een dashboard van zo'n veertig indicatoren, verdeeld over een aantal dimensies en wetenschappelijk onderbouwd door het Stiglitz-rapport, die gezamenlijk een beeld geven van de ontwikkeling van welvaart in een gemeente of regio.

Het CBS heeft er anders dan de OESO voor gekozen om de set indicatoren niet samen te vatten in één index, met als belangrijkste argument dat er informatie ontbreekt over de voorkeur voor de indicatoren van een representatieve groep in de samenleving (CBS, 2020). Het ontbreken van een welvaartsindex maakt het voor beleidsmakers moeilijk om te bepalen wat de belangrijkste onderdelen zijn waarop provincies en gemeenten moeten inzetten om de welvaart in de regio te verbeteren. Bij het bepalen van welvaart is immers niet alleen de staat van de indicatoren van belang, maar ook wat de inwoners zelf belangrijk vinden. Niet iedere indicator draagt in gelijke mate bij aan welvaart.

In verschillende recente bijdragen wordt bepleit om tot een weging van welvaartsindicatoren te komen die aansluit bij maatschappelijke voorkeuren (Dietz, 2021 en Dekker en Tieleman, 2021). Het centraal stellen van de voorkeuren van inwoners is politiek neutraal en vergroot het draagvlak voor beleidskeuzes.

Het gezamenlijk meten van deze voorkeuren en indicatoren maakt daarnaast de uitruil inzichtelijk die in het beleid moet worden gedaan.

Door de voorkeuren in de samenleving voor de indicatoren in de Regionale Monitor Brede Welvaart te bepalen, kan er een regionale welvaartsindex worden geconstrueerd. Daarbij is het evident om de voorkeuren te bepalen op regionaal niveau. Regionale verschillen in voorkeuren zijn immers een belangrijk argument voor de ingezette decentralisatie van beleid (OESO, 2019). Zonder regionale weging blijft decentraal beleid steken op het lokaal uitvoeren van landelijk beleid, in plaats van daadwerkelijk lokaal beleid te maken met lokale voorkeuren als uitgangspunt.

Voor een eerste regionale meting van welvaart hebben we gekozen voor een focus op de provincie Groningen. Dat biedt de mogelijkheid om gebruik te maken van het Groninger Panel en sluit aan bij de behoefte van het Nationaal Programma Groningen om bij investeringen in de regio de inwoners centraal te stellen. Onze methode kan echter ook worden gebruikt om welvaart vanuit het perspectief van andere regio's in Nederland te meten. Ze biedt een raamwerk voor het evalueren van het effect van beleid op de regionale welvaart, en kan daarmee een pijler zijn bij de ontwikkeling en monitoring van regionaal beleid.

Welvaart vanuit Gronings perspectief

Om de wegingsfactor te bepalen voor de provincie Groningen, hebben we een online-vragenlijst voorgelegd aan het Groninger Panel, dat een representatieve afspiegeling is van de inwoners van de provincie Groningen (3.077 personen van twintig jaar en ouder).

In de vragenlijst krijgen panelleden twaalf keer een keuze voorgelegd tussen twee indicatoren die 'iets' of 'veel' verbeteren. De overige indicatoren blijven onveranderd. Elk panellid krijgt een andere set aan keuzes voorgelegd waardoor we nauwkeurig kunnen achterhalen hoeveel waarde inwoners hechten aan een verbetering van elk van de indicatoren. Voorbeeld: *Welke keuze heeft uw voorkeur als u denkt aan een beter leven voor alle mensen in uw regio? 'Iets meer mensen voelen zich gezond' of 'Er is veel meer werk beschikbaar in de regio'*. De bijlage bij de online versie van dit artikel bevat de formulering van de stellingen en de daaraan gerelateerde indicatoren.

Uit deze enquête blijkt dat inwoners van de provincie Groningen gezondheid, werkgelegenheid en sociale omgang in hun woonbuurt beschouwen als de belangrijkste welvaartsaspecten (figuur 1). Het hebben

Aandacht voor welvaart in Nederland

KADER 1

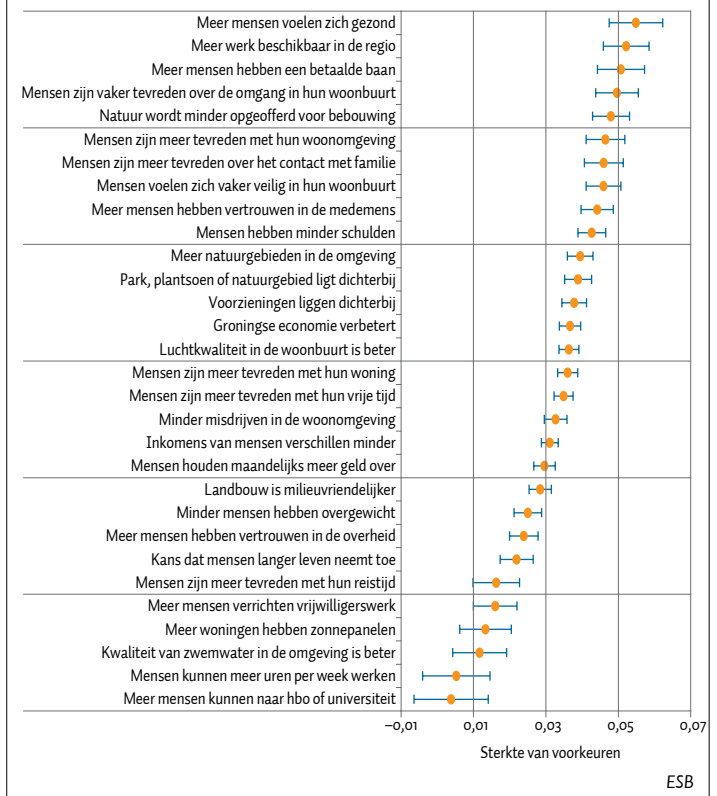
In Nederland hebben de drie planbureaus recent in een Kamerbrief kenbaar gemaakt dat ze gezamenlijk willen werken aan de doorontwikkeling van indicatoren voor 'Brede Welvaart' in Nederland (CPB-PBL-SCP, 2021). Elk planbureau heeft daarbij speciale aandacht voor de indicatoren die het dichtst bij hun eigen expertisegebied liggen.

De gezamenlijke focus op welvaart legt de basis voor een bredere maat-

schappelijke beschouwing qua nieuw en bestaand beleid. Waar voorheen beleidsvoorstellen in het regeerakkoord werden beoordeeld op de economische en fiscale impact, ontbreekt het nog aan een analyse van de impact op welvaart. Daar zal met het komende regeerakkoord mogelijk verandering in komen (zie het advies van de Raad van State, 2020, en de Studiegroep Begrotingsruimte, 2020).

Voorkeuren van Groningers voor de verschillende welvaartsindicatoren

FIGUUR 1



van een hbo- of universitaire opleiding vinden zij het minst belangrijk. Dit laatste betekent overigens niet dat opleiding volstrekt onbelangrijk wordt gevonden; uit gesprekken met panelleden blijkt dat het hebben van een startkwalificatie en kwalitatieve stageplekken juist wel belangrijk wordt gevonden – indicatoren die niet zijn opgenomen in de regionale monitor van het CBS.

Berekening van de welvaartsindex

KADER 2

Uitgangspunt voor de berekening zijn de indicatoren uit de Regionale Monitor Brede Welvaart omgezet naar standaardcores. Om de trend in regionale welvaart te kunnen bepalen, gebruiken we dezelfde standaardisatiewaarden in alle jaren. De wegingsfactor van iedere indicator schatten we met behulp van een probitregressie, zoals in Benjamin et al. (2014). We corrigeren de resultaten voor leeftijd, geslacht en opleidingsniveau, zodat ze representatief zijn voor de inwoners van de provincie Groningen. Jongere panelleden hebben namelijk een relatief lage respons. De wegingsfactoren tellen gezamenlijk op tot één.

De welvaartsindex vanuit Gronings perspectief is de somscore van de gestandaardiseerde indicatoren, vermenigvuldigd met de bijbehorende wegingsfactor. We halen hiervan de waarde af van de gemeente met de laagste welvaart in 2019, en delen dat getal door de maxi-

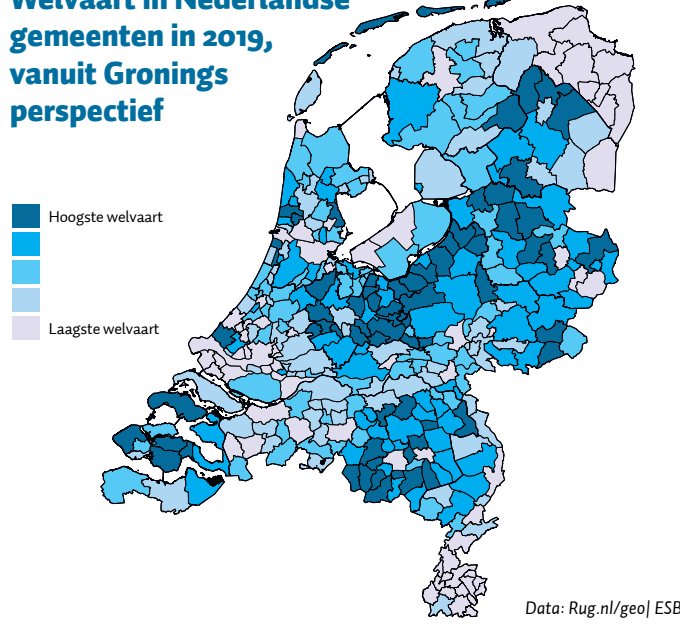
male waarde zodat de welvaartsindex een minimale waarde heeft van 0 en een maximale waarde van 1.

De meeste indicatoren worden vanaf 2012 jaarlijks gemeten. Voor iedere indicator gebruiken we de gegevens van de meest recente meting. Indien een indicator op gemeenteniveau ontbreekt, gebruiken we de gemeten waarde op het COROP- of provincieniveau.

Een aantal indicatoren komt sterk met elkaar overeen. De indicatoren 'ervaren gezondheid' en 'personen met één of meer langdurige ziekten of aandoeningen' hebben bijvoorbeeld beide betrekking op de (ervaren) gezondheid van mensen. Om dubbel telling te voorkomen, gebruiken wij het gemiddelde van deze gestandaardiseerde indicatoren om de welvaartsindex te bepalen. De bijlage bij de online versie van dit artikel geeft inzicht in de overlappende indicatoren.

Welvaart in Nederlandse gemeenten in 2019, vanuit Gronings perspectief

FIGUUR 2



Naar een index

In Decanq en Lugo (2013) worden drie methoden besproken om tot één index voor welvaart te komen. Bij de datagestuurde methode wordt er op basis van de correlatie tussen indicatoren gezocht naar een onderliggende welvaartsfactor. Het nadeel hiervan is dat binnen één factor verschillende indicatoren ook negatief kunnen

zijn gerelateerd, denk bijvoorbeeld aan materiële welvaart en milieu. Bij een normatieve methode wordt een expertgroep gevraagd naar het belang van de verschillende indicatoren, met als kanttekening dat dit niet hoeft aan te sluiten bij wat de samenleving belangrijk vindt.

Wij gebruiken de hybride methode, waarin de weging van de verschillende indicatoren afhangt van de voorkeuren van de samenleving. Deze methode wordt ook gebruikt bij de Better Life Index van de OESO en de Bredewelvaartindicator voor Nederland (Stegeman et al., 2017; Van Bavel et al., 2019).

We berekenen de welvaartsindex op gemeentelijk niveau, waarbij we uitgaan van de voorkeuren van de inwoners van de provincie Groningen. Voor de berekening van welvaart op provinciaal en landelijk niveau nemen we een gewogen gemiddelde naar rato van de bevolkingsomvang van de gemeenten. We gaan daarbij uit van de gemeentelijke indeling op 1 januari 2019. Zie kader 2 voor de exacte berekening van de welvaartsindex.

Resultaten

Als we op basis van de regionale voorkeuren de welvaartsindex berekenen, krijgen we voor de provincie Groningen een score van 0,52. Dit is lager dan het landelijk gemiddelde (volgens de Groningse voorkeuren) van 0,60. Op de ranking van provincies staat de provincie Groningen op de tiende plaats, vergelijkbaar met Flevoland. Alleen Zuid-Holland en Limburg staan lager. Figuur 2 laat zien dat gemeenten met de laagste welvaart zich clusteren in deze vier provincies. Een vergelijking van de geschatte welvaartsindex met de indicator 'tevredenheid met het leven' – die tevens beschikbaar is in de regionale monitor van het CBS, en vaak wordt gebruikt als maatstaf van persoonlijk welzijn (Stiglitz et al., 2009) – ondersteunt de bevindingen: de rangcorrelatie is 0,47.

De drie aspecten die de sterkste negatieve bijdrage leveren aan de welvaart in de provincie Groningen zijn de vacaturegraad, de arbeidsparticipatie, en het mediaan besteedbaar inkomen. Juist op het vlak van de werkgelegenheid (vacaturegraad en arbeidsparticipatie/werkloosheid) scoort Groningen ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde laag (verklaart tachtig procent), terwijl inwoners deze indicatoren belangrijk vinden voor de welvaart (verklaart twintig procent).

Het potentiële effect van werkgelegenheid op de welvaart wordt ondersteund door de welvaartstoename in de provincie Groningen vanaf 2015 (figuur 3), die verklaard wordt door de toename in werkgelegenheid.

Vergeleken met de rest van Nederland is deze echter – en dus ook de welvaart – achtergebleven gedurende de afgelopen jaren.

Welvaartsverschillen Stad en Ommelanden

Om de welvaartsscores van de gemeente Groningen (Stad) en de overige Groningse gemeenten (Ommelanden) in perspectief te plaatsen, is er een groep van referentiegemeenten vastgesteld. Referentiegemeenten zijn gemeenten die qua verstedelijking en inkomen zo veel mogelijk op de Groningse gemeenten lijken. Voor de gemeente Groningen zijn dit steden als Arnhem, Eindhoven, en Enschede; voor Oldambt zijn dit onder meer Berg en Dal, Deurne en Dronten. De online-bijlage bevat het volledige overzicht. Met deze vergelijking maken we inzichtelijk op welke indicatoren de provincie of gemeenten achterblijven of juist voorlopen, en waar het regionaal beleid zich op kan richten.

Op de welvaarts ladder van 0 (laagste percentiel) tot 100 (hoogste percentiel) van alle gemeenten in Nederland (tabel 1) staat de gemeente Groningen op de 14e trede, waar de referentiegemeenten gemiddeld op trede 7 staan.

De Ommelanden scoren iets lager dan de gemeente Groningen (ze bevinden zich in de welvaartsrangschikking tussen trede 4 en 11), maar beduidend lager in vergelijking met hun referentiegemeenten (tussen treden 47 en 62).

Welvaartsverhogende en -verlagende indicatoren

In vergelijking met referentiegemeenten blijkt dat zowel de gemeente Groningen als de Ommelanden relatief hoog scoren op de indicator voor het gevoel van veiligheid in de woonbuurt. De gemeente Groningen scoort daarnaast relatief hoog op de indicatoren voor tevredenheid met de woonomgeving en gezondheid.

De gemeente Groningen scoort echter relatief laag op de vacaturegraad, arbeidsparticipatie/werkloosheid, en op mediaan besteedbaar inkomen. De Ommelanden scoren tevens relatief laag op de indicatoren vacaturegraad en arbeidsparticipatie, maar ook op het gebied van gezondheid, in tegenstelling tot de gemeente Groningen die juist goed scoort op gezondheid. Het gaat hierbij zowel om de gemiddelde ervaren gezondheid als om het hebben van langdurige aandoeningen.

De relatief lage score op het gebied van gezondheid in de Ommelanden wordt gedeeltelijk verklaard doordat relatief veel mensen in dit gebied een lager opleidingsniveau hebben, hetgeen vaak resulteert in een ongezonde

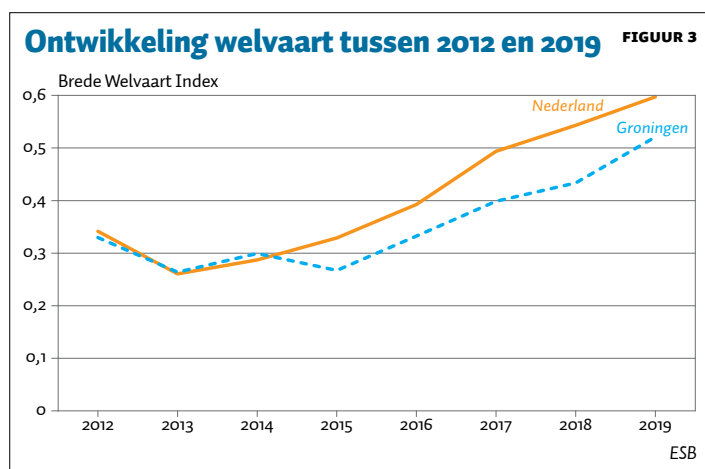
leefstijl (GGD Groningen, 2017a; 2017b). Daarnaast wonen er relatief veel oudere mensen in dit gebied vanwege een krimpende bevolking (RIVM, 2015).

Een vergelijking van welvaart in de Ommelanden met andere 'krimpgedebieden' laat zien dat de Ommelanden wat betreft gezondheid ook enigszins achterblijven bij andere krimpgedebieden. De leeftijdsopbouw van de bevolking is dus niet enkel doorslaggevend voor de lage score op dit vlak in de Ommelanden.

Ondanks dat de Ommelanden relatief hoog scoren als het gaat om veiligheid in de woonbuurt en milieuvriendelijke landbouw (stikstof- en fosfaatuitscheiding) wordt dit grotendeels opgeheven door de negatieve effecten van de gezondheid en de economische situatie.

Conclusie

De welvaart in de provincie Groningen is aanzienlijk lager dan het landelijk gemiddelde. Dit wordt groten-



Welvaartscore per gemeente in 2019 voor Groningse gemeenten TABEL 1

	Welvaartsindex		Rangschikking Welvaartsindex (0-100)	
	Eigen gemeente	Referentie gemeenten	Eigen gemeente	Referentie gemeenten
Stad Groningen	0,53	0,44	14	7
Midden-Groningen	0,51	0,71	11	47
Het Hogeland	0,51	0,71	10	48
Eemsdelta	0,49	0,72	8	51
Oldambt	0,41	0,75	4	62

ESB

deels verklaard door een achterblijvende werkgelegenheidsontwikkeling en een relatief laag mediaan besteedbaar inkomen. Er zijn belangrijke verschillen tussen de gemeente Groningen en de Ommelanden in vergelijking met referentiegemeenten, met name op het gebied van gezondheid.

Onze regionale-welvaartsanalyse, toegepast op de provincie Groningen, maakt duidelijk dat er in deze provincie meer aan de hand is dan enkel de aardbevingsproblematiek. Daaruit volgen drie aanbevelingen voor welvaartsverbetering in de provincie Groningen.

Ten eerste: een programma gericht op werkgelegenheid en factoren die de volksgezondheid beïnvloeden, zoals investeren in preventie en onderwijs, ligt voor de hand gezien de lage scores op deze indicatoren, en het belang dat hieraan wordt gehecht door de inwoners. Ten tweede: gezien de empirische samenhang (de indicatoren gezondheid en arbeidsparticipatie hebben een rangcorrelatie van 0,68) is het voorstelbaar dat een gezamenlijk programma gericht op werk en volksgezondheid meer impact heeft dan twee losse programma's. En ten derde: de grote kloof tussen de eigen welvaart en die in referentiegemeenten, in combinatie met de lage gemiddelde gezondheid, pleit voor extra aandacht in het economisch beleid voor de Ommelanden. Onze analyse ondersteunt daarmee het pleidooi van het Nationaal Programma Groningen, naar aanleiding van het aardbevingsdossier, voor een breed economisch investeringspakket.

Onze analyse illustreert bovendien waarom je voor welvaart breder moet kijken dan alleen naar het bruto nationaal product (bbp). Enerzijds geeft de bredere focus op welvaart, met oog voor regionale verschillen, meer inzicht in wat er werkelijk speelt bij (in dit geval) de provincie Groningen. Het biedt mogelijk een verklaring voor de meer structurele oorzaken van de onvrede in het aardbevingsgebied.

Anderzijds pleit onze analyse tegen een gefragmenteerd beleid, en voor een integrale aanpak van de welvaartsverschillen. Uit een welvaartsbepaling op basis van enkel het bbp of de koopkracht van mensen is niet direct af te leiden waarom een breed investeringsprogramma belangrijk is in een regio als Groningen, en welke nuances er daarbinnen relevant zijn. Ons onderzoek biedt concrete handvatten voor thema's en gebieden die speciale aandacht nodig hebben.

Een logische vervolgstap is om welvaart tevens vanuit het perspectief van andere regio's in Nederland te meten, zodat ook hiervoor beleid gemaakt kan

worden dat aansluit bij de voorkeuren van de inwoners. Dan kunnen we ook de voorkeuren van inwoners van verschillende provincies vergelijken om beter zicht te krijgen op datgene waarin regio's zich onderscheiden wat betreft prioritering van aspecten van welvaart, en welke elementen van het landelijk beleid beter afgestemd kunnen worden op regionale verschillen in welvaart.

Literatuur

- Bavel, B. van, S. Hardeman en A. Rijpma (2019) Vervolgstappen voor integrale welvaartsmeting. *ESB*, 104(4772S), 22–25.
- Benjamin, D.J., O. Heffetz, M.S. Kimball en N. Szembrot (2014) Beyond happiness and satisfaction: toward well-being indices based on stated preference. *The American Economic Review*, 104(9), 2698–2735.
- CBS (2020) *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2020: een toelichting*. CBS Paper, mei.
- CPB-PBL-SCP (2021) *Plan van-aanpak CPB-PBL-SCP verankering Brede Welvaarts-denken in begrotingsystematiek van kabinet en Kamer*. CPB-PBL-SCP. Te vinden op www.cpb.nl.
- Decancq, K. en M.A. Lugo (2013) Weights in multidimensional indices of wellbeing: an overview. *Econometric Reviews*, 32(1), 7–34.
- Dekker, W. en J. Tieleman (2021) De economische groei herstelt wel weer. Maar het welzijn, wat doet corona daarmee? *Volkskrant*, 27 maart 2021.
- Dietz F. (2021) Economisch herstelbeleid vraagt om discussie over welvaart. *ESB*, te verschijnen.
- Durand, M. (2015). The OECD Better Life Initiative: How's life? And the measurement of well-being. *Review of Income and Wealth*, 61(1), 4–17.
- GGD Groningen (2017a) *Gezondheidsprofiel ouderen 2016*. GGD Groningen Rapport, december.
- GGD Groningen (2017b) *Gezondheidsprofiel volwassenen 2016*. GGD Groningen Rapport, najaar.
- OESO (2014) *How's life in your region? Measuring regional and local well-being for policy making*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2019) *Making decentralisation work: a handbook for policy-makers*. Parijs: OECD Publishing.
- PBL (2020) *Regio Deals voor brede welvaart*. PBL. Informatie te vinden op www.pbl.nl.
- Raspe O. en E. Stam (2019) Brede welvaart in de regio verdient meer aandacht. *ESB*, 104(4772S), 83–85.
- RIVM (2015) *Factsheet Leefomgeving, gezondheid en zorg in de noordelijke krimpregio's*. RIVM Publicatie, april.
- Stegeman, H., M. Badir, A. Rijpma en M. Moatsos (2017) Een indicator voor bredere welvaart voor Nederland. *ESB*, 102(4747), 132–135.
- Stiglitz, J., A.K. Sen en J.-P. Fitoussi (2009). *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Te vinden op ec.europa.eu/eurostat.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2020) *Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte*. 16e Studiegroep Begrotingsruimte, oktober. Te vinden op www.rijksfinancien.nl.
- Raad van State (2020) *De Miljoenennota voor het jaar 2021*. Raad van State, 15 september.
- Weterings, A., E. Buitelaar, E. Evenhuis en M. Thissen (2020) Het verbeteren van de brede welvaart in regio's vergt normatieve keuzes. *ESB*, 105(4790), 472–474.

Meet welvaart regionaal

Het regionale schaalniveau is cruciaal voor het denken over en monitoren van welvaart in brede zin. Voor veel mensen is de regio namelijk de maat van het dagelijks bestaan. Ons welbevinden wordt sterk bepaald door waar (en hoe) we wonen, en door de mogelijkheden die onze directe omgeving biedt voor werk, school, ontspanning en sociale interactie. Het gaat, kortweg, om de kwaliteit van leven én van de leefomgeving. Daarop hebben gemeenten en provincies de nodige invloed, bijvoorbeeld via sociaal-economisch of ruimtelijk beleid.

Met het regionale monitoren van welvaart kan er dan ook veel worden bereikt, bijvoorbeeld omdat het ontwikkelingen in de regio blootlegt zodat ze geagendeerd kunnen worden. Van Ooijen et al. (2021) belichten in dit dossier bijvoorbeeld hun regionale welvaartsindex voor Groningen. Op basis daarvan blijkt dat, in sommige delen van deze provincie, achterblijvende werkgelegenheid gepaard gaat met slechtere gezondheid. Maar ook kunnen de positieve eigenschappen van een gebied aan het licht komen door een gebiedsgerichte monitoring, zodat regio's zich meer bewust worden van hun kwaliteiten, potenties en de thema's waarop er ontwikkeling nodig is.

Op basis van de *Regionale Monitor Brede Welvaart* van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2020) maakte het Fries Sociaal Planbureau (FSP, 2021) een verdiepingsslag voor Friesland. Deze provincie heeft veel te bieden wat betreft welzijn, wonen, milieu, veiligheid en samenleving. De materiële welvaart is echter lager, zo niet het laagst van alle provincies. Ook op het thema arbeid en vrije tijd zien we dat Friesland op veel indicatoren onderaan het lijstje bungelt van de twaalf provincies. Waar de monitor enerzijds Friesland zelfbewuster maakt van haar kwaliteiten, onderstreept het anderzijds dat de provincie economisch kwetsbaar is.

In Noord-Brabant daarentegen dringt zich een enigszins gespiegeld beeld op (Dagevos, 2019, op basis van CBS-data). Hier slaan de economische indicatoren groen uit, terwijl op het terrein van gezondheid, wonen en milieu de seinen op rood staan. De regionale analyse legt hier dus de negatieve externa-



MARIJN MOLEMA
Programmaleider
bij het Fries Sociaal
Planbureau en bijzonder
hoogleraar aan
de Rijksuniversiteit
Groningen



JOKS JANSSEN
Adviseur-onderzoeker bij Het
PON & Telos en
praktijkhoogleraar
aan Tilburg
University

liteiten van de economische (op)bloei onder het vergrootglas.

Dat beide provincies zo direct naast elkaar geplaatst kunnen worden, is een verworvenheid van de nieuwe CBS-methodiek. Deze heeft de potentie om een gemeenschappelijke taal voor duurzame regionale ontwikkeling te vinden. Waar regio's nu vaak allemaal hun eigen systematiek creëren, kan de CBS-methodiek eenheid en daarmee onderlinge vergelijkbaarheid tussen regio's bevorderen. Dat geeft ook op rijksniveau een krachtiger kader om regionale verschillen te benutten voor regionaal en gebiedsgericht beleid.

Maar hoewel de Regionale Monitor Brede Welvaart een eerste aanzet geeft tot regionale differentiatie van welvaartsontwikkeling, is het beeld nog niet scherp genoeg. Bruikbaar regionaal panelonderzoek, dat het welbevinden van burgers in kaart brengt en wordt uitgevoerd door regionale planbureaus, blijft bijvoorbeeld onbenut door nationale kennisinstellingen als het CBS. Daarnaast zijn de mogelijkheden om de uitkomst van de monitor langs regionaal-geografische en sociologische lijnen – zoals de verschillen in sociaal-economische kenmerken – te differentiëren nog (zeer) beperkt. Dat maakt het lastig om voorbij de gemiddelden te kijken. En dat is jammer. Want in sommige regio's kan het algemene beeld goed zijn, terwijl er wel op losse onderdelen verbetering nodig is. Verbetering van de welvaart vergt vaak gerichte interventies voor specifieke plekken of groepen in de samenleving.

Kortom, de Regionale Monitor Brede Welvaart van het CBS is beloftevol, en verdient nadere uitwerking om daadwerkelijk van nut te kunnen zijn voor de regionale beleidspraktijk.

Literatuur

CBS (2020) *Regionale Monitor Brede Welvaart 2020*. Publicatie te vinden op dashboards.cbs.nl.

Dagevos, J. (2019) *Brede welvaart in Brabant*. In: *Brabant in balans*. Tilburg: Het PON & Telos, p. 13–25. PON publicatienummer 20-02.

FSP (2021) *Brede welvaart in Fryslân: eerste duiding van de CBS-monitor*. Fries Sociaal Planbureau, maart.

Ooijen, R. van, J. van der Vaart en J. Mierau (2021) *Regionale welvaartsindex wijst op structurele achterstelling Groningen*. ESB, 106(4800S), 28–32.

Middelen

Om de welvaart te vergroten
moeten we verder kijken dan de
groei van het nationaal inkomen.
Hoe doen we dat?

Het beleidsdebat over welvaart mist theoretische fundering

De maatschappelijke roep om beleid te baseren op ‘brede welvaart’ in plaats van op productie is terecht. Helaas zijn de indicatoren die beleidsmakers daarvoor nu gebruiken ongeschikt. Hoe zou het dan wel moeten?

IN HET KORT

- Recente indicatoren voor ‘brede welvaart’ zijn welvaartsecu- nomisch niet goed onderbouwd.
- Gebruik van deze indicatoren voor beleidsevaluatie kan tot beleidsfouten leiden.
- Kwantificering van welvaart is onmogelijk zonder politiek- normatieve waarderingen.

BAS JACOBS

Hoogleraar aan de Erasmus Universi- teit Rotterdam

Het bruto binnenlands product (bbp) is geen maatstaf voor maatschappelijke welvaart. Dat werd recent nog eens benadrukt in de rapporten van de Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip (2016) en Stiglitz et al. (2009). Hoewel sommige beleidsmakers en politici bbp en welvaart nog altijd hardnekkig aan elkaar gelijkstellen – zie bijvoorbeeld de ‘groeibrief’ van de voormalige minister van Economische Zaken en Klimaat (Wiebes, 2019) – lijken de beperkingen van het bbp als welvaartsmaatstaf de laatste jaren steeds meer door te dringen.

Het CBS (2021) produceert inmiddels een hele batterij aan indicatoren die iets pogen te zeggen over de ontwikkeling van de welvaart in Nederland. De Universiteit van Utrecht en de Rabobank zeggen in gezamenlijke publicaties berekeningen te kunnen maken van de maatschappelijke welvaart, en hoe die zich over de tijd ontwikkelt (Van Bavel et al., 2019; Stegeman et

al., 2017). *ESB* heeft naar aanleiding van de presentatie van de bredewelvaartsindicatoren in 2019 een dossier *Meten van Welvaart* uitgebracht.

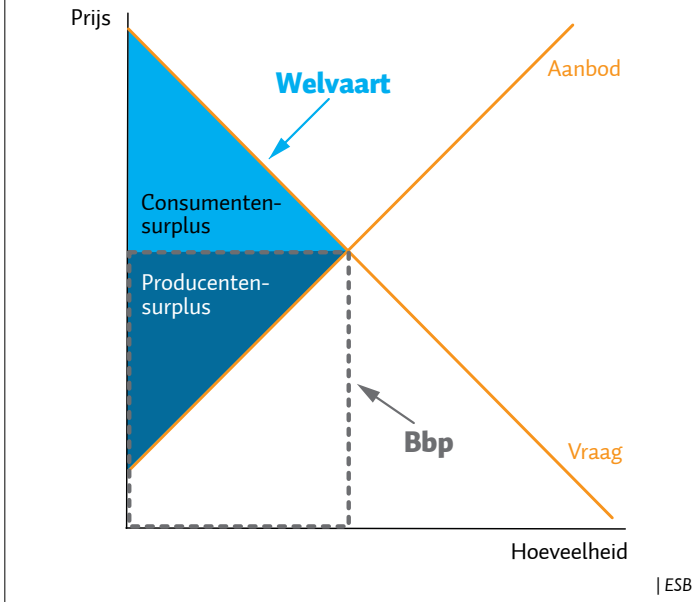
Deze recente bijdragen over de welvaart zijn echter losgeslagen van de intellectuele ankers uit de economische wetenschap. Tijdens het laatste inhoudelijke gesprek dat ik had met de vorig jaar overleden Arnold Heertje zwaaide hij driftig met het *ESB*-dossier *Meten van welvaart*: “Ik weet niet meer of ik nu moet lachen of moet huilen.” Heertje was ontgaan door zo veel onbegrip over en gebrek aan kennis van de grondbeginselen van de welvaartstheorie, zoals die werd ontwikkeld door Bentham (1789), Mill (1867), Edgeworth (1881), Pareto (1906), Pigou (1912; 1920), Marshall (1920), Robbins (1932), Hicks (1939), Kaldor (1939), Lange (1942), Samuelson (1947), Arrow (1951), de V. Graaff (1957), en vele anderen. Voor Nederland mogen Hennipman (1945; 1977), Heertje (1977) en Wolfson (1988) niet in dit rijtje ontbreken. Maar aan het werk van al deze economen werd in dat *ESB*-dossier nauwelijks aandacht besteed.

Algemene kennis van de welvaartseconomie is inmiddels grotendeels in het denken over welvaart verdwenen. Het welvaartsbegrip verwordt daardoor langzaam tot een container waarin iedereen naar gelieven zijn opvatting van welvaart kan dumpen. Dit leidt tot theoretisch onzuivere welvaartsindicatoren. Als die worden ingezet voor beleidsbepaling, kan dat leiden tot beleidsfouten.

Dit artikel bepleit een terugkeer naar de klassieke, welvaartseconomische benadering, zoals die bijvoorbeeld wordt toegepast bij maatschappelijke kostenbatenanalyses. Welvaart behoort uiteindelijk te worden gebaseerd op schaarse goederen waaraan mensen nut ontleen. Een kwantitatieve analyse van de maatschappelijke welvaart kan uitsluitend worden gemaakt als

Marshalliaans vraag-en-aanboddiagram

FIGUUR 1



het welvaartsbegrip correct wordt toegepast, politiek-normatieve oordelen expliciet worden gemaakt voor de waardebeoordeling van elk onderdeel van de welvaart, én expliciet wordt gemaakt hoe zwaar eenieder meetelt in de maatschappelijke welvaart.

Welvaart, welzijn en bbp

In de gangbare zienswijze van economen is welvaart gedefinieerd als de behoeftebevrediging – oftewel het nut – die mensen ontleen aan schaarse goederen. Het welvaartsbegrip is *breed* in die zin dat het gaat om *alle* goederen waaraan mensen nut ontleen, en waarvoor een economisch offer moet worden gebracht. Daarom moeten in de rest van dit artikel ‘goederen’ breed worden opgevat.

Consumptie van goederen verhoogt de welvaart omdat mensen daar behoeftebevrediging aan ontleen (hun nut neemt toe). Maar goederen zijn schaars (ze hebben een prijs). Een schoon milieu, meer gezondheidszorg, of beter onderwijs verhogen in beginsel de welvaart. Voor deze schaarse (publieke) goederen moet een offer worden gebracht. Daar waar welvaart gaat over alle schaarse goederen, omvat welzijn ook alle goederen waarvoor géén economisch offer nodig is en die dus niet schaars zijn.

Het bbp is – helaas door toedoen van Pigou (1912; 1920) zelf – verheven tot een prominente maar onge-

schikte maatstaf om welvaart mee te meten. Dat het bbp geen welvaart meet, volgt direct uit het Marshalliaanse vraag-en-aanboddiagram in partieel evenwicht, zie figuur 1. Zolang verdelingseffecten geen rol spelen, er geen marktfalen of externe effecten bestaan en algemeen-evenwichtseffecten afwezig zijn, is het verschil tussen de marginale betalingsbereidheid (vraaglijn) en de marginale productiekosten (aanbodlijn), de som van het consumenten- en het producentensurplus, een-op-een gerelateerd aan welvaart – de driehoek in figuur 1 (Jacobs, 2019). Bbp is daarentegen gelijk aan prijs maal hoeveelheid van de verhandelde goederen – de gestreepte rechthoek in figuur 1. Het bbp kan daarom alleen door stom toeval gelijk zijn aan welvaart.

Moelijk te operationaliseren

Gedurende de jaren dertig van de twintigste eeuw voerden economen felle debatten over de vraag of welvaart praktisch is te operationaliseren. In de ‘oude welvaarts-economie’, zoals beoefend door Bentham (1789), Mill (1861), Marshall (1920) en Pigou (1912; 1920), was de nutsbeleving van mensen zo echt als hun ‘jam op brood’ (Samuelson, 1947). Maar de ‘nieuwe welvaartseconomie’, vertegenwoordigd door onder anderen Pareto (1906), Robbins (1932) en de V. Graaff (1957), ziet het nut niet langer als een als kardinale maar als ordinale grootte, en daarmee is de welvaart dat ook. Kwantificering van welvaart is dan onmogelijk, evenals de vergelijking van welvaart tussen mensen.

Bergson (1938) en Samuelson (1947) hebben gepoogd om de oude en nieuwe welvaartseconomie te verenigen door middel van de socialewelvaartsfunctie, die normatief-politieke oordelen over de waardering van schaarse goederen en de verdeling van welvaart expliciet maakt, zonder als econoom verder stelling te moeten nemen over wat individuele welvaartsniveaus zijn en hoe de socialewelvaartsfunctie eruit zou moeten zien. De V. Graaff (1957) concludeert terecht: “De aard van die ethische oordelen, en niets anders, bepaalt de meetbaarheid van de maatschappelijke welvaart.” Dit wordt in Nederland nog onvoldoende erkend of begrepen.

Problemen met bredewelvaartsindicatoren

Alle variabelen in de welvaartsmaatstaven zouden moeten worden onderbouwd vanuit de economische theorie – zitten die variabelen in de nutsfunctie van mensen en zorgen die nu voor een hogere of een lagere welvaart? De huidige indicatoren, zoals die zijn ontwikkeld door het CBS (CBS, 2021) en door de Universiteit van

Utrecht en de Rabobank (UU/Rabo, zie Van Bavel et al. (2019)), zijn om vijf redenen minder geschikt dan wel ongeschikt om welvaart te bepalen of te gebruiken voor beleidsanalyse.

Niet gebaseerd op schaarste

Ten eerste zijn de gebruikte maatstaven voor welvaart niet uitsluitend gebaseerd op de behoeftebevrediging of het nut dat mensen ontleen aan schaarse goederen. Zo kunnen de CBS-indicatoren 'subjectief welzijn', 'gezondheid', 'overgewicht', 'vertrouwen in mensen', of 'contact met familie' toe- of afnemen zonder dat daarvoor een economisch offer wordt gebracht. Hetzelfde probleem speelt in de benadering van UU/Rabo, bijvoorbeeld voor de variabelen 'subjectief welzijn' of 'sociale contacten'. Welvaartmaatstaven horen te worden gebrengd tot die zaken die schaars zijn.

Niet gebaseerd op economische theorie

Bij het maken van de indicatoren doen het CBS en UU/Rabo, ten tweede, merkwaardige aannames, die strijdig zijn met gangbare economische theorieën. Het is vreemd dat nog steeds inkomen (dus bbp) als maatstaf wordt gebruikt voor welvaart door zowel het CBS als UU/Rabo. Mensen ontleen nut aan goederen in brede zin, en niet aan inkomen.

Daarnaast beschouwt het CBS arbeidstijd en arbeidsparticipatie ten onrechte als positief voor de maatschappelijke welvaart. Net als het aanbod van kapitaal door de opbouw van (financieel) vermogen. Alle variabelen die het aanbod meten van productiefactoren (arbeid, onderwijs of kapitaal) zijn in beginsel welvaartsverlagend omdat mensen daarvoor vrije tijd, zorg of huishoudproductie moeten opofferen, moeten afzien van consumptie nu, of (inkomens)risico dragen. Het aanbieden van productiefactoren vermindert wél schaarste door de (hogere) beloning. Overigens doen UU/Rabo hetzelfde als het CBS met het aantal gewerkte uren.

Beleid om arbeidsparticipatie, onderwijs of investeringen aan te moedigen, kan overigens wel welvaartsverhogend zijn in *second-best* situaties met markt- of overheidsfalen. De welvaart wordt beïnvloed (in positieve of negatieve zin) zodra er een wig wordt gedreven tussen de maatschappelijke opbrengsten en kosten (materieel of immaterieel) van economische activiteiten (Pigou, 1912; 1920) – bijvoorbeeld door externe en interne effecten, onvolledige concurrentie, ongelijk verdeelde informatie, transactiekosten, ontbrekende

markten, verstoringen van belastingheffing of regulering. Belastingheffing is een reden waarom verhoging van het arbeidsaanbod de welvaart kan verhogen; mensen zien niet langer de maatschappelijke opbrengst van werk terug in hun eigen portemonnee. Stimulering van onderwijs of investeringen is welvaartsverhogend als mensen of bedrijven niet zelf alle maatschappelijke opbrengsten meenemen in hun beslissing om te leren of te investeren (interne of externe effecten). Maar dit staat los van de observatie dat het aanbod van productiefactoren volgens gangbare economische theorie de welvaart verlaagt.

Verder is het niet duidelijk waarom het CBS de invoer of uitvoer van goederen meetelt voor de welvaart als die al zijn geschaard onder de totale consumptie van goederen. Het is evenmin duidelijk waarom allerlei intermediaire goederen, zoals grondstoffen, worden meegeteld als de finale goederen ook al zijn opgenomen.

Verwarring over stroom- en voorraadvariabelen

Het CBS stelt vervolgens, ten derde, vele indicatoren op van zowel de stroomvariabelen als de bijbehorende voorraadvariabelen. Dit leidt tot dubbelingen, omdat diverse indicatoren uiteindelijk hetzelfde meten. Zo is arbeidsinkomen de vergoeding op menselijk kapitaal, en kapitaalinkomen de vergoeding op fysiek en financieel kapitaal.

Bovendien hebben veel vermogensvariabelen typisch geen relatie met het economische welvaartsbegrip. Conform het standaard spaarmodel ontleen mensen nut aan consumptie op verschillende momenten in hun leven, of aan het nut van hun kinderen, maar niet aan het hebben van vermogen op zich. Mensen bouwen financieel vermogen op om hun consumptie of die van hun kinderen in de toekomst te kunnen verhogen. Vermogen is daarom uiteindelijk uitgestelde consumptie, en zou dus niet tot de welvaart moeten worden gerekend als consumptie al is opgenomen. Dit probleem speelt, onder andere, bij de volgende CBS-indicatoren: 'fysieke kapitaalgoederenvoorraad', 'vermogen en schulden' (kapitaalinkomen) en 'kenniskapitaalgoederenvoorraad' (arbeids- en kapitaalinkomen). Het is ook van toepassing bij vergelijkbare indicatoren van UU/Rabo.

Verskillende concepties van welvaart

Verskillende concepties van welvaart worden, ten vierde, door elkaar gebruikt. De klassiek-economische benadering van welvaart voert terug op het utilitarisme

van Bentham (1789) en Mill (1861), en is uiteindelijk consequentiaalistisch: alleen de uiteindelijke allocatie van goederen (in brede zin) bepaalt de welvaart, maar niet het proces waarmee die allocatie tot stand komt. Op die consequentiaalistische opvatting is in de twintigste eeuw kritiek gekomen, door met name Amartya Sen (1985) en zijn capaciteitenbenadering, maar ook in bijvoorbeeld de *fairness*-benadering van Fleurbaey en Maniquet (2011).

Het lijkt erop dat de capaciteitenbenadering van Sen aanzienlijke invloed heeft gekregen op de CBS-indicatoren: 'gezondheid', 'wonen', 'veiligheid'. Bij UU/Rabo betreft dat 'gezondheid', 'wonen' en 'maatschappij'. Hoewel Sens capaciteitenbenadering intellectueel aantrekkelijk is, heeft de economische literatuur nog geen goede instructie opgeleverd hoe deze concreet kan worden gemaakt, en hoe het klassieke welvaartsbegrip dan moet worden aangepast. Capaciteiten (*capabilities*) en mogelijkheden om te functioneren (*functionings*) zijn abstracte begrippen die praktisch nauwelijks zijn te operationaliseren. Daardoor worden nu allerlei variabelen zonder duidelijke theoretische onderbouwing bij de welvaartsindicatoren geplaatst.

Normatieve en politieke gekleurdeheid

Ten vijfde, sommige bredewelvaartsindices, zoals die van UU/Rabo, zijn feitelijk (gemankeerde) sociale-welvaartsfuncties die een kwantificering maken van de maatschappelijke welvaart door 21 onderliggende indices op willekeurige wijze op te tellen. Dit is problematisch om verschillende redenen.

Om de maatschappelijke welvaart te bepalen, moeten de welvaartsniveaus van mensen op een gewogen wijze worden opgeteld. Die gewichten zijn rechtvaardigheidsoordelen (de V. Graaff, 1957). Dit is óók het geval indien iedereen hetzelfde gewicht krijgt. Hoewel het CBS geen geaggregeerde indices maakt, geldt dit waarderingsprobleem net zo goed voor bijna alle gerapporteerde (deel)indicatoren; het CBS maakt geen correcties voor de verdeling van die indicatoren en presenteert alleen gemiddelden (behalve bij de ongelijkheidsmaatstaven).

De optelling van verschillende indicatoren in een bredewelvaartsindex, zelfs als men wel zou corrigeren voor verdelingseffecten, is bovendien problematisch. Het gewicht van iedere indicator in de index, gedeeld door het gewicht van inkomen of consumptie in de index, is de gemiddelde marginale betalingsbereidheid om te betalen voor een verbetering van die variabele in

de welvaartsindex. Aangezien alle gewichten op 1 zijn gesteld, wordt daarom bij constructie verondersteld dat de maatschappelijke betalingsbereidheid voor een verbetering van iedere variabele in de index voor 'brede welvaart' hetzelfde is. Deze aanname van gelijke gewichten is wetenschappelijk niet te verdedigen.

Verskillende methoden zijn beschikbaar om tot een benadering van de gewichten in de maatschappelijke welvaart te komen: van het direct schatten van nuts-, geluks-, of wellbeingfuncties, tot contingente waarderingsmethoden of indirecte waarderingsmethoden. Zo kunnen bijvoorbeeld huizenprijzen worden gebruikt om de waarde van publieke goederen, vervuiling, geluidsoverlast of infrastructuur te schatten.

Mogelijkheden voor welvaartsmeting

Het dashboard met bredewelvaartsindicatoren van het CBS (2021) is een geopende doos van Pandora; maar liefst 99 verschillende indicatoren (die deels overlappen) worden gerapporteerd en worden zonder welvaartseconomische samenhang of onderbouwing gepresenteerd. Dat geldt ook, maar in mindere mate, voor de 21 indicatoren die Van Bavel et al. (2019) van UU/Rabo in hun index gebruiken. Beide benaderingen van welvaart zijn problematisch.

Als indicatoren niet op welvaartseconomische principes zijn gebaseerd, en worden gebruikt voor de evaluatie van beleid, dan leidt dat tot beleidsfouten omdat verkeerde beleidsconclusies uit deze indicatoren zullen worden getrokken.

Bovendien zijn beleidsevaluaties op basis van welvaartsindices gevoelig voor de aggregatie van opgenomen variabelen. Die aggregatie houdt een politiek en normatief geladen oordeel in over het belang van iedere indicator in de maatschappelijke welvaart, bijvoorbeeld het maatschappelijke belang van veiligheid ten opzichte van zorg of onderwijs. Wetenschappers kunnen die weging niet maken. Als zij toch de aggregatiemethode opleggen, vellen ze daarmee een politiek oordeel over het belang van de verschillende aspecten van welvaart. Ook dreigt het gevaar dat ze naar gewenste beleidsconclusies toe redeneren via de keuze van een bepaald wegingsschema. Hierdoor worden bredewelvaartsindicatoren onbruikbaar.

Het debat over 'brede welvaart' moet terugkeren naar de welvaartseconomische basis. Praktisch gezien kan het beste worden aangesloten bij de systematiek van de maatschappelijke kosten-batenanalyses, zie bijvoorbeeld Romijn en Renes (2013) en de Werkgroep Kosten

van belastingheffing en MKBA's (2016). MKBA's zijn afgeleid van het traditionele welvaartsbegrip.

Er is uiteindelijk maar één criterium voor de (brede) maatschappelijke welvaart W : een gewogen optelling van het nut $u_i(x_i)$ van alle individuen i in de samenleving die alleen afhangen van (een vector van) schaarse goederen x_i : $W = \sum g_i u_i(x_i)$, waar g_i het welvaartsgewicht is van individu i dat aangeeft hoe zwaar dat individu meetelt. Aggregatie van welvaart is mogelijk, maar alleen als (politiek bepaalde) welvaarts gewichten g_i worden gebruikt. Onderzoekers kunnen een sociale-welvaartsfunctie poneren en de gevolgen van verschillende opvattingen van rechtvaardigheid doorrekenen (Bergson, 1938; Samuelson, 1947), of proberen om de welvaarts gewichten te schatten uit gebleken overheidsvoorkeuren voor herverdeling (Jacobs et al., 2017).

Een kwantificering van welvaart is alleen mogelijk als expliciet wordt gemaakt hoe groot de betalingsbereidheid is voor verschillende onderdelen van maatschappelijke welvaart, en hoe zwaar iedereen meetelt voor de welvaart. Iedere beleidseconoom of onderzoeker die welvaartsmaatstaven aggregeert over mensen en goederen, hoort daarom expliciet te vermelden dat dit normatieve politieke oordelen zijn waarover de wetenschap uiteindelijk niet kan beslissen.

Als welvaarts gewichten niet beschikbaar zijn, en waarderingen voor maatschappelijk relevante zaken zoals milieu, publieke goederen, veiligheid en risico ontbreken, dan zijn alleen kwalitatieve uitspraken mogelijk over welvaart, en geen kwantitatieve. De onderzoeker rest dan niets anders dan gegevens over (de verdeling van) welvaartsrelevante goederen te presenteren en uiteindelijk de politiek te laten oordelen over de maatschappelijke waardering daarvan. Dat lijkt een beetje op wat het CBS heeft gepoogd te doen, maar die poging sneefde vooralsnog.

Literatuur

- Arrow, K.J. (1951) An extension of the basic theorems of classical welfare economics. In: J. Neyman (red.), *Second Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability*, Berkeley: University of California Press, p. 507–532.
- Bentham, J. (1789) *An introduction to the principles of morals and legislation*. Oxford: Clarendon Press [1907].
- Bavel, B. van, S. Hardeman en A. Rijkma (2019) Vervolgstappen voor integrale welvaartsmeting. *ESB*, 104(4772S), 22–25.
- Bergson, A. (1938) A reformulation of certain aspects of welfare economics. *The Quarterly Journal of Economics*, 52(2), 310–334.
- CBS (2021) *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2021*. CBS Publicatie, 19 mei.
- de V. Graaff, J. (1957) *Theoretical welfare economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edgeworth, F.Y. (1881) *Mathematical psychics*. Londen: Kegan Paul.
- Fleurbaey, M. en F. Maniquet (2011) *A theory of fairness and social welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heertje, A. (1977) *Echte economie*. Amsterdam: Arbeiderspers.
- Hennipman, P. (1945) *Economisch motief en economisch principe*. Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgevers Maatschappij.
- Hennipman, P. (1977) *Welvaartstheorie en economische politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hicks, J. (1939) The foundations of welfare economics. *The Economic Journal*, 49(196), 696–712.
- Jacobs, B. (2019) *Consumentensurplus, producentensurplus en welvaart*. Utrecht: College voor Toetsen en Examens. Te vinden op: www.examenblad.nl.
- Jacobs, B., E.L.W. Jongen en F.T. Zoutman (2017) Revealed social preferences of Dutch political parties. *Journal of Public Economics*, 156, 81–100.
- Kaldor, N. (1939) Welfare propositions of economics and interpersonal comparisons of utility. *The Economic Journal*, 49(195), 549–552.
- Lange, O. (1942) The foundations of welfare economics. *Econometrica*, 10(3/4), 215–228.
- Marshall, A. (1920) *Principles of economics*, 8e editie. Londen: Macmillan.
- Mill, J.S. (1867) *Utilitarianism*. Oxford: Oxford University Press [1998].
- Pareto, V. (1906) *Manuale di economia politica*. Milaan: Società Editrice Libreria [Engelse vertaling: 1971, *Manual of political economy*, New York: Kelley].
- Pigou, A.C. (1912) *Wealth and welfare*. Londen: MacMillan & Company.
- Pigou, A.C. (1920) *Economics of welfare*. Londen: MacMillan & Company.
- Rijkma, A., M. Moatsos, M. Badir en H. Stegeman (2016) *Netherlands beyond GDP: a wellbeing index*. Universiteit Utrecht en Rabobank Economic Research. Te vinden op dspace.library.uu.nl.
- Robbins, L. (1932) *An essay on the nature and significance of economic science*. Londen: MacMillan.
- Romijn, G. en G. Renes (2013) *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. CPB/PBL.
- Samuelson, P.A. (1947) *Foundations of economic analysis*. Harvard: Harvard University Press.
- Sen, A. (1985) *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Stegeman, H., M. Badir, A. Rijkma en M. Moatsos (2017) Een indicator voor bredere welvaart voor Nederland. *ESB*, 102(4747), 132–135.
- Stiglitz, J.E., A.K. Sen en J.-P. Fitoussi (2009) *The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview*. OFCE Document de travail, 2009-33. Te vinden op hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr.
- Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip (2016) *Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip*. Tweede Kamer Rapport. Kamerstuk 34298, nr. 3.
- Werkgroep Kosten van belastingheffing en MKBA's (2016) *Kosten van belastingheffing, baten van inkomensherverdeling en MKBA's*. CPB/Ministerie van Financiën. Te vinden op www.tweedekamer.nl.
- Wiebes, E. (2019) *Groeistrategie voor Nederland op de lange termijn*. Kamerbrief, CE-AEP / 19283606.
- Wolfson, D.J. (1988) *Publieke sector en economische orde*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Veranker sturen op ‘brede welvaart’ in het regeerakkoord

Het is van belang dat het beleid gericht op welvaartsverhoging zich niet vernauwt tot een sturen op het bruto binnenlands product. Daar is brede consensus over. Maar hoe zorgen we ervoor dat dit ook gebeurt?

IN HET KORT

- Maak in het regeerakkoord expliciete keuzes gericht op versterking van de structurele maatschappelijke opgaven.
- Organiseer een geïnstitutionaliseerd proces om de voortgang op de beleidsdoelen te bewaken.
- Onderwerp beleidsvoornemens aan een welvaartstoets, en corrigeer perverse effecten van bestaande regelingen.

SJEF EDERVEEN

Hoofd Strategie bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

MAAIKE STOEL

Senior Beleidsmedewerker bij EZK

Onze toekomstige welvaart staat onder druk. Men is zich steeds meer bewust dat het natuurlijk kapitaal lijdt onder onze huidige manier van produceren en consumeren (IPCC, 2018). Tegelijkertijd is er in de politiek nog vaak vooral aandacht voor de financieel-economische prestaties op korte termijn (zoals het bruto binnenlands product; bbp). Het werk aan oplossingen voor de grote maatschappelijke uitdagingen in de komende decennia, zoals de energietransitie, vergt een integrale visie en een aanpak gericht op welvaart, in samenspel met burgers, academici en het bedrijfsleven.

Welvaart bestaat in brede zin uit de kwaliteit van leven voor de huidige generaties (materiële welvaart, gezondheid, veiligheid, arbeid en vrije tijd, samenleving, wonen, leefomgeving en subjectief welzijn), en uit de mate waarin dit welvaartsstreven een druk legt op de volgende generaties in Nederland (kapitaal voor ‘later’) en op andere landen (‘elders’).

Breed draagvlak

Er is een algemene consensus dat het van belang is om breed te sturen op het versterken van de welvaart, en niet alleen op economische groei in enge zin. Dat blijkt bijvoorbeeld uit recente publicaties van vooraanstaande adviseurs van de regering, zoals de Sociaal-Economische Raad en de gezamenlijke planbureaus. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert het volgende kabinet om zijn visie op ‘brede welvaart’ in te kleuren, zodat het begrotingsbeleid en het begrotingsproces deze bevorderen (Studiegroep Begrotingsruimte, 2020). Het bedrijfsleven ziet het belang ook; VNO-NCW zet zijn ambitie richting 2030 in het teken van ‘brede welvaart’ (VNO-NCW en MKB Nederland, 2021).

Ook internationaal zien we de aandacht groeien voor welvaart en een *wellbeing economy*. Zo stuurt de EU met de Green Deal op een duurzame transitie van de economie (EC, 2019), hebben de Verenigde Naties een nieuw kader gepresenteerd voor het meten van welvaart, inclusief natuurlijk kapitaal: *the system of environmental-economic accounting – ecosystem accounting* (VN, 2021), en heeft de OESO haar onderzoekscapaciteit op dit gebied uitgebreid met een nieuw *Centre on Wellbeing, Inclusion, Sustainability and Equal Opportunity* (WISE). Ook groeit de gemeenschap van de *Wellbeing Alliance* en de *Wellbeing Governments* (Wellbeing Economy Alliance, 2021).

De uitdaging: sturen op welvaart

De grote meerwaarde van aandacht voor welvaart in brede zin is tevens het probleem bij het maken van gericht beleid: het is multi-dimensionaal. Welvaart gaat over economie, ecologie en sociale cohesie in het hier en nu, en het later – en de impact ervan op andere landen. Daarmee is het sturen op welvaart veel lastiger dan enkel

het sturen op een indicator zoals werkgelegenheid – of op CO₂-reductie, of op een van de vele andere relevante indicatoren.

Het risico ontstaat dat elk beleidsvoorstel wordt geframed als positief voor de welvaart, waarbij de belangrijke afwegingen tussen de verschillende dimensies buiten beschouwing blijven. Het is echter juist cruciaal om goed naar de samenhangen en afwijken te kijken, en zo een balans tussen de verschillende aspecten te vinden. Daarbij is het ook belangrijk om te kijken naar de welvaartsverdeling over de verschillende groepen: wie wint en wie verliest er?

De vraag is hoe verschillende aspecten worden gewogen: wat gaat er goed en wat moet beter; waar ligt onze prioriteit? Het wegen van de verschillende belangen is inherent lastig en zal door iedereen anders worden beoordeeld, afhankelijk van eigen normatieve voorkeuren. Daarmee vraagt dit bij uitstek om politieke keuzes.

Politieke keuzes nodig

Het regeerakkoord biedt een uitstekende gelegenheid om politieke keuzes te maken rond de sturing op welvaart. Het is cruciaal om ons bij deze keuzes niet blind te staren op bijvoorbeeld de doorrekeningen van de partijprogramma's of het regeerakkoord door het Centraal Planbureau, waarin vaak effecten met een langere horizon worden genegeerd zoals investeringen in kennis, of een niet-economische invalshoek zoals natuurversterking.

Vanuit het welvaartspectief moeten in het regeerakkoord enkele structurele opgaven worden aangewezen die extra aandacht verdienen. Het is verstandig om hierbij niet te sturen op productie, maar op het behoud en de versterking van kapitaal in brede zin (het economisch, menselijk, sociaal en natuurlijk kapitaal). Deze kapitaalvoorraden zijn namelijk de middelen die we nodig hebben om te kunnen produceren en consumeren, ook in de toekomst.

De *Monitor Brede Welvaart* en de *Sustainable Development Goals* kunnen helpen om de keuzes te onderbouwen en te ordenen. De Monitor wijst namelijk op structurele trends en zwaktes, die bij de beoordeling van individuele investeringsvoorstellen vaak buiten beschouwing blijven. In het regeerakkoord kan een kabinet heldere doelen stellen op de verschillende beleidsthema's, waarna het kabinet aan de slag gaat met een samenhangend beleid om deze doelen te behalen.

Om de welvaart te bevorderen is het overigens niet alleen nodig om nieuwe investeringen verstandig in te

zetten, maar ook om perverse effecten uit het huidige systeem te verwijderen. Dat vereist bijvoorbeeld het zo veel mogelijk verwijderen of bejuczen van de negatieve externaliteiten van productie en consumptie.

Voortgang bewaken

Met alleen het maken van politieke keuzes die gericht zijn op het versterken van de welvaart, zijn we er nog niet. Er moeten ook concrete plannen aan gekoppeld worden en de voortgang ervan moet expliciet bewaakt worden. Dus: heeft het lopende beleid gericht op het ene terrein ongewenste effecten op andere terreinen? En doen we voldoende om de doelen te bereiken?

Bij het sturen op welvaart moeten we ons niet blind staren op de CPB-doorrekeningen

De verleiding om de kortetermijnwensen te realiseren en de langetermijndagingen te veronachtzamen is altijd aanwezig. Het is dan ook belangrijk dat de doelen niet vrijblijvend zijn. We moeten 'onszelf vastbinden aan de mast'. Wettelijke doelen zoals de CO₂-reductie of de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn kunnen daarbij helpen, maar zijn nog niet voldoende. Het is daarom nodig om tussentijds verantwoording af te leggen op het bereiken van de doelen. Verantwoordingsdag, de dag waarop ook de *Monitor Brede Welvaart* en de *Sustainable Development Goals* worden gepubliceerd, is daarvoor geschikt.

Tegelijkertijd is het ook van belang om op Prinsjesdag, met de presentatie van de beleidsvoornemens voor het nieuwe jaar, gevolg te geven aan de langetermijndoelen. Dan moet er dus verder gekeken worden dan het traditionele koffertje met de begroting en de doorrekeningen van het Centraal Planbureau van de economische effecten zoals de koopkrachteffecten. Men moet juist ook kijken welk beleid zich kan richten op het bereiken van de vastgestelde welvaartsdoelen. Ook de planbureaus zijn zich hiervan bewust, en werken momenteel aan een gezamenlijk dashboard voor 'brede welvaart' waarmee vooruitkijkend de effecten op de welvaart in kaart kunnen worden gebracht (CPB, PBL en SCP, 2021).

Maak ook tussentijds integrale afwegingen

Gedurende de kabinetsperiode is het ook noodzakelijk om bij reguliere beleidsbeslissingen de welvaartseffecten in ogenschouw te nemen. Wat zijn de brede effecten van de beleidsvoorstellen? Hierin is in zekere mate al voorzien door het gebruik van het Integraal afwegingskader en de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), waarin duidelijke richtlijnen worden gegeven om te bepalen welke beleidsinstrumenten een positief effect op de welvaart hebben.

Het risico is dat elk beleidsvoorstel wordt geframed als positief voor de welvaart; duidelijke keuzes zijn nodig

Tegelijkertijd wordt het Integraal Afwegingskader in de praktijk niet altijd even nauwgezet gevolgd en krijgen minder goed kwantificeerbare effecten op bijvoorbeeld de leefomgeving of sociale samenhang en verdelingseffecten vaak minder aandacht in de MKBA's (de beruchte pro-memorie- ofwel PM-posten). Het is daarom van belang om hier aandacht voor te blijven vragen, zodat ook bij de beoordeling van individuele projecten het welvaartspectief daadwerkelijk inhoud krijgt. In de Kamerbrief als reactie op de motie-Sneller heeft het kabinet daarom de planbureaus verzocht om een update van de leidraad voor het maken van MKBA's (Kamerbrief, 2020).

Een andere reden voor tussentijdse integrale afwegingen is het feit dat we niet altijd in staat zijn om alle welvaartskosten en -baten goed in kaart te brengen. Zo kan het gebeuren dat we jarenlang ogenschijnlijk kleine effecten op de biodiversiteit als PM-post beschouwen, waardoor ze uit de overweging wegvallen, terwijl opgeteld op termijn al die effecten onherstelbare schade toebrengen. Een vergelijkbare moeilijkheid geldt voor een thema als sociale cohesie: daar strekt onze kennis in veel opzichten niet ver genoeg om de invloed adequaat te kunnen inschatten. Ten slotte is het ook mogelijk dat er effecten zijn waar we ons niet bewust van zijn. Zo zijn de effecten van bijvoorbeeld roken op de gezondheid en van broeikasgassen op het klimaat pas in de loop van tientallen jaren gemeengoed geworden.

Naar alle waarschijnlijkheid zijn er nu ook nog tal van effecten die we niet in onze overwegingen meenemen, omdat we ze simpelweg niet kennen. Daarom blijft het noodzakelijk om de brede structurele ontwikkelingen met betrekking tot welvaart nauwgezet te volgen en deze daar waar nodig bij te sturen. De Monitor zal aldus, net als overigens het bbp, periodiek gereviseerd moeten worden, en waar nodig worden aangevuld met nieuwe relevante indicatoren.

Conclusie

Om de welvaart in Nederland structureel te versterken, is het van belang er ook expliciet en consequent op te sturen. Dat vergt een systematiek waarbij er in het regeerakkoord expliciet welvaartsdoelen worden gesteld, gericht op de versterking van de structurele maatschappelijke opgaven op de lange termijn, waarop er gedurende de kabinetsperiode gestuurd en gemonitord wordt, er bij individuele beslissingen het brede perspectief gehanteerd wordt, en waarbij de perverse effecten van de bestaande regelingen worden gesignaleerd en gecorrigeerd. Een dergelijke systematiek kan een belangrijke volgende stap zijn om, vanuit de onderkenning van het belang om te sturen op welvaart in brede zin, te komen tot het echt verankeren ervan in het beleid.

Literatuur

CPB, PBL en SCP (2021) *Plan van aanpak: verankering Brede Welvaarts-denken in begrotingsystematiek*. CPB-2021/20.

EC (2019) *Een Europese Green Deal*. Europese Commissie. Te vinden op ec.europa.eu.

IPCC (2018) *Global warming of 1.5 °C*. Intergovernmental Panel on Climate Change, Special Report.

Kamerbrief (2020) *Invulling motie Sneller c.s. over Maatschappelijke Kosten Baten Analyse, 2020-0000206845*.

Studiegroep Begrotingsruimte (2020) *Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte*. Nieuwsbericht, 12 oktober. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

VN (2021) *SEEA Ecosystem Accounting*. United Nations Statistical Commission. Te vinden op seea.un.org.

VNO-NCW en MKB Nederland (2021) *Agenda NL 2030: ondernemen voor brede welvaart*. Middellangetermijnvisie VNO-NCW en MKB-Nederland, februari.

Wellbeing Economy Alliance (2021) *Wellbeing Economy Policy Design Guide*. Te vinden op wellbeingeconomy.org.

Laat klimaatrapportage beter aansluiten bij de begrotingscyclus

Het halen van de klimaatdoelstellingen is voor Nederland nog geen gemakkelijke opgave gebleken. *Green budgeting*, waarbij instrumenten binnen het begrotingsproces worden gebruikt om klimaat- en milieudoelstellingen te bereiken, biedt mogelijk uitkomst. Wat kan Nederland daarbij leren van andere landen?

IN HET KORT

- Verschillende landen binnen de EU zijn al actief op het gebied van *green budgeting*, waaronder ook Nederland.
- Nederland heeft een sterk strategisch kader voor klimaatbeleid, met een jaarlijkse Klimaat en Energieverkenning.
- Anders dan in sommige EU-landen loopt de klimaatrapportage in Nederland nog niet synchroon met de begrotingscyclus.

ROOS HAVINGA

Masterstudent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dit artikel is gebaseerd op de onderzoeksstage van Roos Havinga bij het Ministerie van Financiën

Nederland zal zijn klimaatbeleid moeten aanscherpen, zo schrijven Brink et al. (2021) deze maand in *ESB*. Een manier om tot een scherper klimaatbeleid te komen is om *green budgeting* toe te passen. *Green budgeting*, het equivalent van *triple-bottom-line accounting* voor overheden, biedt mogelijkheden om inzicht te krijgen in de klimaat- en milieueffecten van het gehele beleid, en integreert dit inzicht in de begrotingsomgeving.

In Schoenmaker (2020) is al te lezen wat de voordelen zijn van het integreren van klimaat- en milieueffecten in de begrotingscyclus, al gebruikte Schoenmaker nog niet de term ‘*green budgeting*’. Kort samengevat ontstaat er door *green budgeting* een samenhangend beleid waarbij de totaaluitkomsten en de afwegingen tussen de beleidsdoelen niet uit het oog worden verloren. De economische, sociale en ecologische gevolgen kun-

nen vervolgens integraal worden gepresenteerd in een begrotingsverklaring – zoals de Miljoenennota – wat de transparantie en het inzicht verbetert. Onder andere de OESO pleit ervoor “dat de instrumenten van budgettaire beleidsvorming worden gebruikt om klimaat- en milieudoelstellingen te bereiken” (Paris Collaborative on Green Budgeting, 2021).

Landen geven op verschillende manieren invulling aan de oproep om *green budgeting* toe te passen. Nederland kan leren van de verschillende *green budgeting*-praktijken in het buitenland en dit zo vormgeven op een manier die aan de wensen en behoeftes van Nederland voldoet.

In dit artikel worden de buitenlandse praktijken vergeleken aan de hand van de vier door de OESO opgestelde bouwstenen (OESO, 2021).

De eerste bouwsteen is een *sterk strategisch kader*. Door een sterk strategisch kader op te zetten, in de vorm van duidelijk uiteengezette prioriteiten en doelstellingen, kunnen beslissingen over inkomsten en uitgaves worden genomen die in lijn zijn met de klimaat- en milieudoelstellingen.

Daarnaast kunnen *tools voor het genereren van bewijs en beleidscoherentie* helpen met het genereren van bewijs over hoe begrotingselementen van invloed kunnen zijn op de klimaat- en milieudoelstellingen – hieronder valt bijvoorbeeld het indelen in groene (of grijze) uitgaves, en het verisen van milieueffectbeoordelingen bij nieuw beleid.

Met deze tools kan er vervolgens ook voldaan worden aan de eis voor *adequate rapportage* aan parlement en maatschappij, bijvoorbeeld in de vorm van een groene begrotingsverklaring.

Als laatste voorziet een modern begrotingskader in een *gunstige begrotingsomgeving* voor *green budgeting*.

Invulling van green budgeting in diverse landen per bouwsteen, met score

TABEL 1

	Bouwsteen 1:	Bouwsteen 2:	Bouwsteen 3:	Bouwsteen 4:
	<i>Een sterk strategisch kader</i>	<i>Tools voor het genereren van bewijs en beleidscoherentie</i>	<i>Rapportage voor verantwoording en transparantie</i>	<i>Een gunstige begrotingsomgeving</i>
Frankrijk	(+) Een officieel klimaatplan op landelijk niveau	(+++) Gebruikt Eurostat voor het vaststellen van milieubelastingen. Een nieuwe methodologie ontwikkeld voor het bepalen van groene uitgaves binnen de begroting, gebaseerd op EU-taxonomie. Aan elke uitgave is een score verbonden tussen de -1 en +3 op basis van hoe gunstig of ongunstig deze uitgave is voor het milieu/klimaat.	(++) "Jaunes budgétaires" naast het begrotingsvoorstel die een coherent beeld dienen te geven van de "groenheid" van de Franse begroting	(+) Samenwerking tussen financiële en bij het klimaat en milieubetrokken instanties voor de "jaunes budgétaires", bespreking van dit document binnen het parlement.
Italië	(+) Een nationaal energie- en klimaatplan, in opdracht van de EU, dat gebaseerd is op de Italiaanse Energiestrategie uit 2017.	(++) Vaststelling en rangschikking inkomsten en uitgaves wordt gedaan op basis van de CEPA-classificatie voor milieubescherming en de CreMA-classificatie voor natuurlijk kapitaal, volgens de SERIEE-richtlijnen voor het in geld uit drukken van milieugerelateerde activiteiten	(++) In de Ecobilancio en Ecorendiconto worden de begrotingsplannen en gerealiseerde uitgaves voor milieubescherming en beheer van natuurlijke bronnen weergegeven. Het Stabiliteitsprogramma bevat twee annexen over de (maatregelen voor) reductie van broeikasgassen.	(+) De Ecorendiconto wordt opgesteld door de verantwoordelijke ministeries en vervolgens geëvalueerd en gepubliceerd door het Ministerie van Financiën. Beide documenten maken deel uit van de jaarlijkse begrotingscyclus.
Ierland	(++) Het National Mitigation Plan vormt de eerste stap van Ierland naar een koolstofarme, klimaatbestendige en ecologisch duurzame economie tegen 2050, en omvat meer dan 100 individuele acties voor ministeries en overheidsinstanties op het gebied van mitigatie op de (middel)lange termijn.	(-) Bepalen van inkomsten en uitgaves aan de hand van de definitie van de Ierse groene obligatie, op niveau van de subpartikelen van de begroting waarin de individuele ministeries hun uitgaves hebben ondergebracht.	(+) De Revised Estimates of Public Services bevat een appendix over de klimaatgerelateerde uitgaves, een appendix over de door de CO ₂ -belasting betaalde uitgaves, en een referentie naar een publicatie over schadelijke subsidies.	(-) Vier verschillende methodes voorgesteld door het Parliamentary Budget Office om green budgeting verder vorm te geven in Ierland, waaronder de mogelijkheid tot een groene-begrotingsverklaring, een aanvullend rapport naast de begroting met een kwantificatie van de gevolgen voor de broeikasgasreductie en het versterken van op prestaties gebaseerd begroten en evaluaties van overheidsuitgaven.
Finland	(++) Het Government Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development beschrijft onderwerpen en acties die duurzame ontwikkeling in Finland kunnen realiseren op economisch, sociaal en milieugebied. Het rapport beschrijft ook de monitorings- en evaluatieprocedures.	(-) Uitgaves zijn vastgesteld die vooruitgang kunnen stimuleren om Finland klimaat-neutraal en bronnenefficiënt te maken. Dit omvat uitgaves op het gebied van biodiversiteit, het natuurwielzijn, het verminderen van emissies en het bevorderen van bio-economische oplossingen.	(++) Klimaat- en milieugerelateerde uitgaves zijn gepubliceerd in de Budget Review van 2019, waaronder ook belastingen die (on)gunstig zijn voor het klimaat/milieu.	(-) Naast de begroting wordt er een document gepubliceerd over klimaatverandering en duurzame ontwikkeling.
Zweden	(+++) De implementatie van het Akkoord van Parijs is vastgelegd in het Climate Policy Framework. De Klimaatwet van 2018 integreert klimaatdoelstellingen in de begrotingsbesluitvorming naast rapportageverplichtingen over hoe de begroting en de beleidsuitvoering bijdragen aan de door het parlement gestelde milieudoelen. De begroting zelf presenteert toewijzingen van geselecteerde klimaat- en milieugerelateerde uitgaven.	(-) Op de begroting staan toewijzingen voor milieubescherming, natuurbehoud en klimaatactie.	(+) De begroting zelf presenteert toewijzingen van geselecteerde klimaat- en milieugerelateerde uitgaven. Het vierjaarlijkse klimaatactieplan presenteert een beleidsplan gericht op het behalen van klimaatdoelen.	(+++) Het presenteren van de klimaat- en milieugerelateerde uitgaves maakt deel uit van de begrotingscyclus. Het vierjaarlijkse actieplan vergt daarnaast ook herziening van alle relevante wetgeving op het gebied van milieu en klimaat, zodat ze in overeenstemming zijn met de klimaatdoelstellingen.
Nederland	(+++) De Klimaatwet schrijft het kabinet voor om periodiek verantwoording af te leggen over te behalen en in de wet gestelde klimaatdoelen. De jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning, gepubliceerd door het Planbureau voor de Leefomgeving, publiceert gerealiseerde emissies en een raming van de emissies uitgesplitst naar sectoren. De Klimaatnota is de reactie op de Klimaat- en Energieverkenning en omvat de uitvoering van het klimaatbeleid en de budgettaire en financiële gevolgen. Het Klimaatplan legt elke vijf jaar het klimaatbeleid vast.	(++) Vaststelling van klimaatuitgaves aan de hand van de COFOG-indeling door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Eurostat bepaalt milieubelastingen.	(-) In de Klimaatnota worden de gevolgen van de departementale begrotingen van het klimaatbeleid weergegeven.	(++) De Klimaatwet zorgt voor een cyclus van het klimaatbeleid, maar loopt niet samen met de begrotingscyclus. Via de Rijksbrede operatie Inzicht in Kwaliteit, de Strategische Evaluatie Agenda en het Integraal Afwegingskader worden ex ante en ex post evaluaties onderdeel van het begrotingsproces.

ESB

Dit houdt in dat er een begrotingskader bestaat waarin er verbanden zijn tussen doelstellingen en prioriteiten in de begroting en waar er beleidskeuzes worden gemaakt op grond van bewijs.

Vergelijking van landen

Tabel 1 vat de activiteiten van diverse landen op het gebied van green budgeting samen. Dit zijn de OESO-landen waarvan publiek beschikbare informatie over green budgeting te vinden is. Wat uit de tabel blijkt, is dat Nederland in vergelijking met de andere landen een sterk strategisch kader en een bijkomende gunstige begrotingsomgeving heeft. Ook Zweden scoort hoog op die bouwstenen. Omdat men in de strategische kaders ook aandacht schenkt aan beleidsuitvoering en evaluatieprocedures, wordt er een cyclus opgesteld voor het klimaatbeleid. Voor Zweden loopt deze cyclus gelijk met de begrotingscyclus, in Nederland is er een aparte klimaatborgingscyclus.

Op het gebied van het classificeren van klimaat- en milieu-uitgaves, is Frankrijk de koploper. Frankrijk maakt gebruik van EU-taxonomie om uitgaves te ordenen, waardoor er internationale vergelijking mogelijk is, net als in Italië en Nederland, maar verbindt daarnaast ook een score aan elke uitgave en inkomst op basis van hoe gunstig, of ongunstig, deze is voor het klimaat. Voornamelijk het vermelden van ongunstige inkomsten en uitgaves maakt Frankrijk tot koploper wat betreft deze bouwsteen, aangezien Frankrijk als enige op deze manier een integraal beeld creëert van de gehele begroting. Ierland, Finland en Zweden hebben allemaal een eigen definitie van wat 'groen' inhoudt, wat internationale vergelijking bemoeilijkt.

Op het gebied van rapportage, en in vergelijking met de andere landen, doet Nederland het minder goed – niet zozeer omdat Nederland niet rapporteert (dat gebeurt namelijk wel in de vorm van de Klimaatnota) als wel omdat deze documenten niet tegelijk met de begroting worden gepubliceerd. Door de genoemde activiteiten samen te laten lopen met de begrotingscyclus, kunnen bijvoorbeeld ook de uitkomsten van de Klimaat- en Energieverkenning uit datzelfde jaar worden meegenomen, wat nu nog niet gebeurt. Ierland, Finland en Frankrijk besteden in hun rapportage ook aandacht aan ongunstige uitgaves en inkomsten – ofwel aan de hand van scores zoals in Frankrijk, of door het presenteren van schadelijke subsidies zoals in Ierland en Finland.

Discussie

Nederland heeft de eerste bouwsteen van green budgeting, zoals door de OESO geformuleerd, al goed uitgewerkt. Maar bij de andere drie bouwstenen is nog winst te behalen, vooral wat betreft de rapportage voor verantwoording en transparante. Met betere rapportage komt men ook tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer. In de gesprekken die ik voerde met medewerkers van het ministerie van Financiën kwam naar voren dat er veel Kamervragen over de klimaatgevolgen van bepaalde budgettaire maatregelen werden gesteld en dat die nu nog niet altijd beantwoord kunnen worden.

Bij het samenlopen van bijvoorbeeld de Klimaat- en Energieverkenning met de begrotingscyclus kunnen tegelijkertijd de bevindingen worden meegenomen tijdens het begrotingsproces, en kan er op kortere termijn actie worden ondernomen als het beleid tekortschiet.

Door activiteiten op te sporen (met de Europese CEPA en CReMA) die het milieu en de natuurlijke hulpbronnen beschermen, evenals de inkomsten en uitgaves die ongunstig zijn voor het klimaat, kan er worden voorkomen dat er lacunes zijn binnen het algehele beleid. Zo worden bijvoorbeeld ook beleidsmaatregelen met een negatief effect op klimaat en milieu – waaronder bijvoorbeeld subsidies of belastingvoordelen voor grijze energie – opgespoord.

Idealiter leveren green-budgeting-praktijken uiteindelijk een integraal overzicht op dat duidelijk laat zien wat voor invloed al de verschillende beleidsmaatregelen hebben op de te behalen klimaat- en milieudoelstellingen.

Literatuur

- Bova, E. (2021) *Green budgeting practices in the EU: a first review*. Europese Commissie, Discussion Paper, 140.
- Brink, C., J. Notenboom en H. Vollebergh (2021) *Europese Green Deal dwingt tot aanscherping Nederlands klimaatbeleid*. ESB, 106(4800), 360–363.
- OESO (2021) *Paris Collaborative on Green Budgeting*. Tekst te vinden op www.oecd.org.
- Paris Collaborative on Green Budgeting (2021) *OECD Green Budgeting Framework: highlights*. Parijs: OECD Publishing.
- Schoenmaker, D. (2020) *Laat klimaatbeleid deel uitmaken van begrotingscyclus*. ESB, 105(4784), 176–177.

Integreer welvaart in de beleidscyclus

De discussie over welvaart lijkt in een impasse te zijn beland. De Monitor Brede Welvaart biedt een solide basis voor het meten van welvaart. De integratie van welvaart in het overheidsbeleid verloopt echter nog te traag. Zeven stappen kunnen helpen om uit deze impasse te raken.

IN HET KORT

- Er zijn veel data beschikbaar om welvaart als uitgangspunt voor beleid te nemen. Toch gebeurt dit nauwelijks.
- Welvaart moet beter geïntegreerd worden in de bestaande beleidscyclus om als overheid daarop te kunnen sturen.
- Belangrijk is ook dat er onder burgers meer draagvlak ontstaat door hen bij beleid te betrekken.

RUTGER HOEKSTRA

Universitair hoofd-
docent aan de
Universiteit Leiden
en coördinator
WiSE Transforma-
tion Initiative bij
de United Nations
University

Al decennialang is er kritiek op het bruto binnenlands product (bbp), en wordt er gepleit voor alternatieve maatstaven. Sinds de jaren zeventig zijn er wereldwijd honderden indexen en dashboards voorgesteld (Hoekstra, 2019). Binnen de Nederlandse context zijn er voorbeelden zoals het Duurzaam Nationaal Inkomen, de Leefsituatie-index, Brede Welvaartsindicator en de Monitor Brede Welvaart. En in internationaal verband zijn er nog veel meer: Genuine Progress Indicator, Human Development Index, Comprehensive Wealth, Inclusive Wealth Index, Better Life Index en de Sustainable Development Goals.

Deze alternatieven worden meestal gecategoriseerd onder de noemer van (brede) welvaart, een term die in Nederland vooral verbonden is aan de namen Heertje en Hennipman (Heertje, 2006; Hennipman, 1977). De zichtbaarheid van dit concept is in een stroomversnelling geraakt door een Parlementaire Onderzoekscommissie uit 2016 (Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip, 2016). Een van de resultaten van deze commissie is dat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

ieder jaar de Monitor Brede Welvaart (MBW) publiceert. De MBW is gebaseerd op het Stiglitz-rapport, en de daarvan afgeleide meetrichtlijn van de Conference of European Statisticians (Stiglitz et al., 2009; UNECE et al., 2014).

Welvaart wordt in de MBW onderverdeeld in drie dimensies: welzijn 'hier en nu', 'later' en 'elders'. Voor elk van die dimensies worden er vervolgens indicatoren gedefinieerd. Voor 'hier en nu' bevat de MBW bijvoorbeeld indicatoren voor onderwijs, gezondheid en materiële welvaart, die belangrijk zijn voor het welzijn van de Nederlandse bevolking.

De MBW bevat tijdreeksen die de welvaartsontwikkelingen in kaart brengen op landelijk en regionaal niveau. De Nederlandse cijfers worden bovendien vergeleken met die van andere landen in de EU. Er wordt ook veel informatie verstrekt over ongelijkheid naar bijvoorbeeld geslacht, leeftijd en onderwijsniveau. Kortom, als meten gelijk is aan weten, dan weten we al een hoop.

Naast de kennis is ook het maatschappelijke draagvlak sterk toegenomen. De parlementaire commissie en de MBW hebben de term 'brede welvaart' ontegenzeggelijk een impuls gegeven in het maatschappelijke debat. Welvaart wordt 'omarmd' door een breed palet aan organisaties zoals de planbureaus, Sociaal-Economische Raad, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en werkgeversorganisatie VNO-NCW. Het Ministerie van Financiën definieert het zelfs als kabinetsdoelstelling in de miljoenennota van 2021.

Er is dus veel kennis en draagvlak. Dat is een belangrijke basis, maar het is ook wel wat vrijblijvend. Het Ministerie van Financiën zegt dat men streeft naar welvaart, maar een concrete begrotingssystematiek zit daar niet achter. Er zijn slechts enkele voorbeelden van overheidsbeleid dat concreet beïnvloed wordt door dit streven. Zo vormt de MBW ieder jaar een belangrijke basis voor het debat op Verantwoordingsdag. Een ander voorbeeld is het gebruik van welvaart als leidend principe voor de Regio Deals – een 'ontwikkelagenda' die beoogt

de regionale ontwikkeling in brede zin te versterken. Dit zijn mooie eerste stappen, maar het is duidelijk dat er nog veel te winnen is op het vlak van welvaart in beleid.

In dit artikel stel ik zeven stappen voor die nodig zijn om als overheid daadwerkelijk te kunnen sturen op welvaart in plaats van op bbp.

Macro-economisch beleidskader

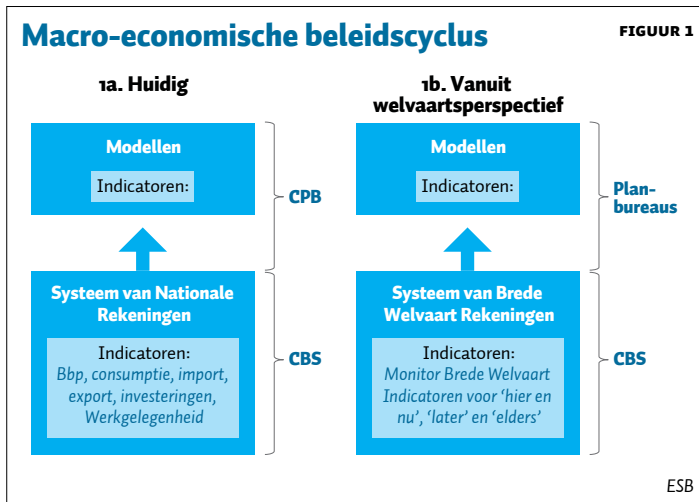
Om het gebrek aan beleid voor welvaart te snappen, moet er eerst worden gekeken naar de architectuur van het Nederlandse beleidsadvies en van het advies over de macro-economie in het bijzonder. Nederland leeft nadrukkelijk in een institutionele setting die sterk is beïnvloed door het gedachtegoed van Jan Tinbergen, die belangrijk geweest is voor de kwantitatieve beleids-ondersteuning zoals we die nu kennen. Kort door de bocht: voor inzicht over het verleden worden de retrospectieve statistieken van het CBS gebruikt. Voor beleidsuitspraken over de toekomst zijn er door onze planbureaus talloze modellen ontwikkeld.

Het CBS publiceert cijfers over de economie, waarvan het bekendste het bbp is. Deze indicatoren komen uit een elegant rekeningenstelsel – het systeem van nationale rekeningen. Dit systeem bevat enorm veel detailinformatie over bedrijfstakken, producten, financiële stromen en reserves.

Het fundament van een rekeningenstelsel wordt gevormd door de macro-economische variabelen, en de boekhoudregels die deze aan elkaar verbinden. Het bekendst is de boekhoudregel die de belangrijkste macro-economische variabelen verbindt: $Y = C + I + G + X - M$. Dit soort accountancy-regels representeren de relaties tussen de verschillende variabelen. Inkomen kun je bijvoorbeeld sparen, investeren óf consumeren. Overheidsuitgaven, inkomsten, tekorten en schuld zijn onderling verbonden. Zo worden er in het rekeningenstelsel enorm veel economische relaties vastgelegd.

Het Centraal Planbureau (CPB) gebruikt macro-economische data in modellen, om inzicht te geven in de economische vooruitzichten op de korte en de lange termijn. De CPB-modellen geven de politiek een inschatting van de gevolgen van hun economische beleid, en met name inzicht in de afruilen ervan.

Er zijn echter grenzen aan wat men kan meten en modelleren. Wanneer men blind vaart op kwantitatieve meting en modellen, dan dreigt het gevaar dat belangrijke zaken onderbelicht raken. Op gezette tijden worden er terechte vragen gesteld over het klakkeloos overnemen van de adviezen van de planbureaus.



Tegelijkertijd zijn kwantitatieve trajecten belangrijk omdat ze een bandbreedte geven van wat aannemelijk is, voor die zaken die zich wel voor kwantificering lenen. Daarnaast zijn ze ook disciplinerend in het politieke en maatschappelijk debat. Beleid heeft positieve en negatieve effecten – er zijn winnaars en verliezers. Sommige regeringen hebben de neiging om de positieve effecten van beleid te benadrukken, de negatieve impact te bagatelliseren en te focussen op de winnaars. Een kwantitatieve beoordeling is een tegenwicht – hoe imperfect ook – voor dergelijk wensdenken.

Een dergelijke kwantitatieve beleidscyclus functioneert, in meerdere of mindere mate, overal ter wereld. Het Systeem van Nationale Rekeningen is een internationale standaard die door alle landen ter wereld wordt gebruikt. Bovendien zijn de cijfers vaak actueel aangezien ze frequent worden gepubliceerd. Daarnaast heeft bijna ieder land economische instituten (zoals het CPB) of universiteiten die economische modellen bouwen. Internationale instituten, zoals de OESO, het IMF en de Wereldbank, werken ook veelvuldig met beleidsmodellen om richting te geven aan het wereldwijde economische beleid (figuur 1a).

Als het gaat om welvaart is er echter nog geen systematiek beschikbaar die volledig vergelijkbaar is met het macro-economische beleidsadviesstelsel van het bbp. Er zijn weliswaar indicatoren voor welvaart in de MBW, maar er zijn nog geen rekeningenstelsels of modellen (figuur 1b). Dat maakt het moeilijker om in de praktijk de omslag te maken van een eenzijdige beleidsfocus op bbp naar de welvaart toe. Want hoe moet je dan een zorgvuldige afweging maken tussen de verschillende

beleidsopties? Hoe bepaal je wie de winnaars en verliezers zijn op het gebied van welvaart?

Naar een beleidscyclus voor welvaart

Hoe creëren we een volwaardige beleidscyclus voor welvaart? Enerzijds is er een inhoudelijk probleem dat gaat over het ontwikkelen van nieuwe meetsystemen, modellen, internationale standaardisatie en samenwerking. Hiervoor zijn er zes stappen mogelijk.

Een volwaardige beleidscyclus voor welvaart gaat echter niet tot stand komen zonder draagvlak, want een dergelijk proces staat uiteindelijk ten dienste van de maatschappij. Pas wanneer politici, burgers en bedrijven zich hard maken voor een dergelijke verandering, en dan gerichte keuzes maken, zal deze doorgevoerd worden. De zevende stap van dit artikel gaat daarom in op de cruciale vraag: zal de maatschappij hiervoor kiezen?

Stap 1. Creëer Systeem van Welvaart Rekeningen

De modellen van het CPB kunnen niet zonder detailgegevens uit het Systeem van Nationale Rekeningen. Dat geldt ook voor welvaart: het is niet mogelijk om een model voor welvaart te bouwen zonder een rekeningensstelsel als basis te nemen.

Neem als voorbeeld het modelleren van de relatie tussen klimaat en economie. Het is onmogelijk om een betekenisvol model te bouwen op alleen informatie over het bbp en de totale CO₂-emissies. Je moet weten welke bedrijfstakken, energiedragers, technologieën en producten er achter die emissies zitten. Zo kan je ook een inschatting maken hoe de factoren in de toekomst zich gaan ontwikkelen, en daarmee dus ook de CO₂-emissies.

Om deze detailgegevens over economie en milieu gestructureerd aan te bieden, is er de afgelopen jaren een internationaal rekeningensstelsel ontwikkeld: het *System of Environmental-Economic Accounts* (SEEA). Het produceren van SEEA-datasets is inmiddels verplicht gesteld door de Europese Commissie, en is wereldwijd in honderd landen ingevoerd. Het CBS heeft internationaal een belangrijke rol gespeeld bij deze ontwikkeling, en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) maakt van deze data al veelvuldig gebruik in modellen.

Maar welvaart gaat verder dan klimaatverandering. In welvaartsrekeningen moet er ook informatie over allerlei andere fenomenen onderling worden verbonden. Daar wordt al decennialang over nagedacht, zelfs door de grondlegger van het Systeem van Nationale Rekeningen (Stone, 1971; 1975). Het CBS heeft al veel ervaring met arbeidsrekeningen, tijdbestedingsrekenin-

gen, gezondheidsrekeningen en rekeningen over menselijk kapitaal. Dat zijn allemaal essentiële onderdelen van welvaart die, op detailniveau, koppelbaar zijn aan de economie. Ook zijn er onderzoekers die de volle breedte van de welvaart proberen te vatten in een rekeningensstelsel (Hoekstra, 2019; Vanoli, 2005). In het *WiSE Transformation Initiative* (WiSE = Wellbeing, Sustainability and Equity) van de United Nations University wordt ook zo'n breed rekeningensstelsel ontwikkeld.

Stap 2. Publiceer sneller en frequenter

De data voor welvaart moeten van vergelijkbare kwaliteit zijn als de economische data. Hoewel de MBW veel nuttige informatie verschaft, is deze soms niet echt actueel. De MBW publiceert, in principe, gegevens uit het jaar ervoor. De MBW van mei 2021 streefde er dus naar om cijfers voor 2020 te publiceren, maar dat was niet voor alle data mogelijk. Voor veel indicatoren is het meest actuele jaar 2019, en af en toe zijn gegevens zelfs ouder. Dat betekent dat de Tweede Kamer tijdens Verantwoordingsdag 2021 in veel gevallen sprak over data die van vóór de corona waren.

Maar deze situatie is al een verbetering ten opzichte van het verleden. Het CBS heeft veel moeite gestoken in het 'nowcasten' van sociale indicatoren, en heeft daardoor voor enkele fenomenen actuelere cijfers. Dit gebruik van nowcasting, big data en andere mogelijkheden om het statistisch proces te versnellen, moet verder worden geïntensiveerd zodat de milieu- en sociale indicatoren dezelfde actualiteit hebben als de economische cijfers. Welvaart dient niet als 'oud nieuws' te worden gezien.

Stap 3. Denk na over wegingsfactoren

Al decennialang is er een discussie of je welvaart in een getal kan vangen (een index, zoals de Brede Welvaartsindicator) of dat je een dashboard (Monitor Brede Welvaart) aan indicatoren moet gebruiken. Met name voorstanders van een index zien hierin vaak een cruciale succesfactor, omdat een index gemakkelijker te communiceren is. Er zijn echter wel wat ontwikkelingen die dit tegenspreken. De Human Development Index wordt bijvoorbeeld al dertig jaar gepubliceerd door de VN, ieder jaar, en voor alle landen. Hoewel succesvol, kunnen we niet zeggen dat we leven met een HDI-hegemonie. Daarnaast gebruikt het land waar de welvaarts-gedachte het diepst in het beleid is doorgedrongen – Nieuw-Zeeland – een dashboard. En het succesvolste Beyond-GDP initiatief (Sustainable Development Goals) is ook een dashboard, met maar liefst 169 (!)

indicatoren. Kortom, het aantal indicatoren lijkt niet echt dé succesfactor voor een meetsysteem.

Hoewel het maken van een index lastig is, is het belangrijk om te blijven nadenken over methoden om de verschillende aspecten van welvaart te waarderen. Daarmee kan duiding worden gegeven aan welzijn, duurzaamheid en gelijkheid, en worden de noodzakelijke uitruilen in het beleid inzichtelijk gemaakt.

Er zijn verschillende wegingsvoorstellen gedaan door vele wetenschappelijke stromingen. Traditionele economen gebruiken bijvoorbeeld de welvaartstheorie om 'externaliteiten' een monetaire waarde te geven. Milieuschade, vrije tijd en huishoudelijke arbeid krijgen zo een monetaire waarde, en kunnen worden opgeteld bij of afgetrokken van de macro-economische variabelen. Andere perspectieven zijn: de U-index van Kahneman, de *capability approach* van Sen, subjectief welzijn, planetaire grenzen en exergie (Hoekstra, 2019).

Echter, ondanks het feit dat er al enkele decennia empirische ervaringen zijn opgedaan is geen van deze wegingstheorieën perfect. Voor de welvaartstheorie bijvoorbeeld geldt dat die stuit op ethische en praktische grenzen. Ook de weging van langetermijnproblemen, zoals klimaatverandering en biodiversiteit, is erg gevoelig voor aannames over de discontovoet.

In plaats van een lange lijst van (ongewogen) indicatoren, of één index die gebaseerd is op een imperfecte wegingmethode, pleit ik voor een kleine set van (imperfect gewogen) indexen die gebaseerd zijn op bovengenoemde theorieën. Daardoor kom je tegemoet aan de wens tot aggregatie, maar behoud je een breder interdisciplinair beeld op onze samenleving en planeet.

Stap 4. Creëer modellen voor welvaart

De planbureaus hebben een cruciale rol bij het welvaartsbeleid. Zij zetten namelijk data om in beleidsadviezen. In het geval van het CPB en PBL doen ze dat vaak op basis van modellen die iets aangeven over de toekomst. De planbureaus kunnen, op basis van het voornoemde rekeningstelsel, een model voor welvaart ontwikkelen. Dit model kan helpen om, in allerlei beleidsprocessen, beslissingen te nemen rond welzijn, duurzaamheid en gelijkheid. Men zou bijvoorbeeld kunnen denken aan scenariomodellen die op Prinsjesdag worden ingezet, een begrotingssystematiek op basis van welvaart of de doorrekening van de verkiezingsprogramma's.

Tot nu toe zijn er enkele moties in de Tweede Kamer ingediend om beleidsvoorstellen te evalueren vanuit welvaartspectief en heeft de Studiegroep

Begrotingsruimte zich gebogen over een welvaartsbegroting. De planbureaus hebben ook al enkele jaren de intentie uitgesproken om iets aan modellering te gaan doen. Recent hebben ze in een brief een vijfjarenplan aangekondigd voor dit traject. Een versnelling is zeer wenselijk en haalbaar, omdat de planbureaus al veel modellen hebben die zich lenen voor welvaartsberekeningen.

Stap 5. Ondersteun internationale harmonisatie

Een van de belangrijkste fundamenten van macro-economisch beleid is dat het gebaseerd is op een internationaal afgestemd systeem van nationale rekeningen. Die luxe is er niet op het gebied van het meten van welvaart. Er zijn zeer veel meetsystemen en rekeningstelsels met een veelvoud aan terminologie en methoden. Hoe moeilijk ook, het is cruciaal dat er een internationale harmonisatieslag komt. De stormachtige ontwikkeling van de SEEA laat het nut hiervan zien. De SEEA biedt een internationaal afgestemd begrippenkader voor natuurlijk kapitaal, waardoor landen nu data produceren die internationaal vergelijkbaar zijn. Daarnaast ontwikkelt de internationale wetenschappelijke wereld allerlei methoden op basis van de SEEA – en beleidsinstituten (zoals het PBL) gebruiken over de hele wereld de SEEA bij hun analyses.

Het CBS heeft al een cruciale rol gespeeld bij het meetsysteem voor Natuurlijk Kapitaal (SEEA). Ook in de harmonisatie van welvaart heeft het CBS een belangrijke rol gespeeld. De groep die de *CES Recommendations on Measuring Sustainable Development* creëerde, werd geleid door het CBS, en is onderschreven door 65 landen. Een verdere harmonisatie is cruciaal, omdat er dan een internationaal fundament ontstaat voor het meten en modelleren van welvaart.

Stap 6. Deel kennis met andere pionierslanden

Het is belangrijk te beseffen dat de Nederlandse situatie herkenbaar is in vele landen. Overal zijn er landen die het meten van welvaart hebben ingevoerd, en nu op zoek zijn naar een verdere integratie in beleid. Er wordt vaak gewezen op Nieuw-Zeeland als koploper van de 'Wellbeing Economy'. Men heeft er sinds enkele jaren een Wellbeing Budget: een begroting die het welzijn van de bevolking centraal stelt. Het Nieuw-Zeelandse ministerie van Financiën gebruikt een dashboard dat vergelijkbaar is met de MBW, en ook maatschappelijke kosten-batenanalyses worden in deze begrotingsystematiek meegenomen.

Nieuw-Zeeland is een pionier op dit vlak, maar men beseft ook dat men er nog niet is. Ieder jaar proberen ze de begrotingssystematiek verder te ontwikkelen. Er zijn ook andere landen die ervaringen opdoen op dit vlak en internationale kennisuitwisseling is daarbij cruciaal. Een aantal landen (Nieuw-Zeeland, Schotland, Wales, Finland en IJsland) werken daarom samen in de *Wellbeing Economy Governments partnership* (WEGo). Nederland zou zich moeten aansluiten bij de WEGo en andere netwerken om onze kennis te delen en te leren van anderen.

Stap 7. Creëer draagvlak

Welvaart als beleidsfocus heeft zich tot nu toe vooral genesteld in bepaalde, veelal Haagse, kringen. De ministeries, het CBS, de planbureaus, vele partijen in de Tweede Kamer, regering en de vele adviesorganen zijn inmiddels wel overtuigd van de waarde van dit concept. De zes stappen die hiervoor zijn beschreven appelleren ook aan de competenties en rollen van de huidige actoren in dat proces.

Er is echter ook behoefte aan een breder maatschappelijk mandaat. Het onderwerp 'brede welvaart' leent zich uitstekend voor het maatschappelijke debat. Ieder mens, met welk wereldbeeld dan ook, zal nadenken over wat een 'goed leven' is in het 'hier en nu'. Bijna iedereen denkt na over de toekomst, hoewel het wel kan verschillen welke aspecten van de toekomst de nadruk krijgen: klimaat, onderwijs, overheidsfinanciën, of de multiculturele samenleving. Ieder mens heeft ook ideeën over wat 'eerlijk' is gezien de ongelijkheid tussen mensen in de maatschappij. Dat geldt dus ook voor politieke partijen: ze hebben alle een beeld van welzijn hier en nu, van de toekomst en van verdelingsvraagstukken. Ze zullen enorm verschillen in welke van deze dingen ze benadrukken, en welke oplossingen ze vinden dat er nagestreefd moeten worden. Maar op de dimensies heden, toekomst en verdeling hebben ze toch allemaal een visie.

Een manier om mensen bij welvaart te betrekken is door ze ook een rol te geven in het oplossen van dilemma's. Op klimaatgebied gebeurt dit al door burgerpanels die in diverse landen zijn ingesteld om hele concrete zaken te bespreken, zoals de verdeling van de lusten en lasten van zonnepanelen en windturbines, of de invoering van progressieve vliegbelastingen waarbij op iedere ticket die men boekt er een steeds hogere CO₂-taks wordt geheven. Burgerpanels voor welvaart kunnen heel direct ingaan op de lastige keuzes die gemaakt moeten worden als het gaat om welzijn, duurzaamheid

en gelijkheid. Het onderwerp welvaart leent zich bij uitstek voor zowel een democratisch gesprek als het betrekken van burgers bij een zoektocht naar oplossingen.

Voor burgers die deze ontwikkeling een warm hart toedragen, is het mogelijk om zich aan te sluiten bij de *Wellbeing Economy Alliance*, en dan met name bij de hub voor Nederland. De alliantie is een wereldwijde netwerkorganisatie die de burgers, wetenschappers en beleidsmakers verbindt die zich willen inzetten voor een welvaartsmaatschappij.

Tot slot

De eerste zes stappen besproken in dit artikel zijn inhoudelijk van aard. Nederland heeft internationaal gerenommeerde instituten die deze taken kunnen uitvoeren. De stappen 1 tot en met 4 zijn allemaal nationale trajecten, en er lijkt dus geen reden te zijn waarom deze niet door het CBS, de planbureaus en verdere kennisinstellingen kunnen worden uitgewerkt. Voor de stappen 5 en 6 is men afhankelijk van internationale partners, maar er zijn diverse welwillende landen en netwerken waar Nederland zich bij kan aansluiten.

De cruciale stap 7 gaat echter over draagvlak. Burgers, bedrijven en politici moeten ervan overtuigd worden dat dit een vruchtbaar handvat is om een democratisch debat te kunnen voeren over de situatie in Nederland, en over hoe we bepaalde problemen kunnen oplossen. De inhoudelijke stappen volgen op dat maatschappelijke mandaat.

Literatuur

- Heertje, A. (2006) *Echte economie: een verhandeling over schaarste en welvaart en over het geloof in leermeesters en leren*. Nijmegen: Valkhof Pers.
- Hennipman, P. (1977) *Welvaartstheorie en economische politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hoekstra, R. (2019) *Replacing GDP by 2030: towards a common language for the well-being and sustainability community*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Stone, R. (1971) *Demographic accounting and model-building*. OECD Education and Development Technical Reports.
- Stone, R. (1975) *Towards a system of social and demographic statistics*. United Nations, Statistics and Statistical Methods Publications.
- Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip (2016) *Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip*. Tweede Kamer Rapport. Kamerstuk 34298 nr 3.
- UNECE, OECD en Eurostat (2014) *Conference of european statisticians recommendations on measuring sustainable development*. United Nations Economic Commission for Europe. Te vinden op www.unece.org.
- Vanoli, A. (2005) *A history of national accounting*. Amsterdam: IOS Press.

Bedrijven moeten sturen op integrale waarde en niet alleen op winst

Zoals de overheid te veel focust op groei in plaats van welvaart, zijn bedrijven nog te veel gericht op financiële winst. Bedrijven hebben echter ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid, en zouden daarom sterker op 'integrale waarde' moeten sturen, waarin ook sociale en ecologische waarde is opgenomen.

IN HET KORT

- Het concept 'integrale waarde' en nieuwe beslismodellen helpen om de huidige focus op financiële waarde te verbreden.
- Bedrijven dienen positief te scoren op alle drie de dimensies van integrale waarde: financieel, sociaal en ecologisch.
- Om bedrijven over de streep te trekken zijn duidelijke kaders en een actieve overheid essentieel.

DIRK SCHOENMAKER
Hoogleraar aan de
Erasmus Universi-
teit Rotterdam

Bedrijven staan onder druk om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. Voor het vergroten van de welvaart in brede zin, is namelijk niet alleen de inzet van overheden maar ook die van bedrijven onontbeerlijk.

Lange tijd stond in het bedrijfsleven het Angelsaksische aandeelhoudersmodel centraal. Dat model gaat uit van de Friedman-doctrine, waarbij de overheid zich ontfemt over maatschappelijke zaken zoals sociale gelijkheid en milieu, en bedrijven zich richten op financiële winstmaximalisatie (Friedman, 1970).

Het aandeelhoudersmodel veronderstelt dat de overheid sociale en ecologische externaliteiten kan sturen via beleid en regulering. Zingales (2020) stelt echter dat aan de voorwaarden voor deze scheiding – zoals volledige informatie – niet wordt voldaan. Externaliteiten zijn onlosmakelijk verbonden met de bedrijfsmatige productie, en zijn moeilijk te ondervangen door

externe regulering vanwege asymmetrische informatie: het bedrijf weet beter wat de precieze gevolgen van zijn operaties zijn dan de externe partijen, en kan zodoende beter negatieve effecten verminderen of voorkomen.

In het alternatieve Rijnlandse model doen alle belanghebbenden (of stakeholders) ertoe, en dient een onderneming maatschappelijke waardecreatie te optimaliseren, hetgeen een gelijkelijk meewegen van de uiteenlopende belangen vereist. Een hedendaagse interpretatie van belanghebbenden neemt niet alleen de huidige belanghebbenden mee, maar ook de toekomstige generaties. Op deze wijze kunnen sociale en ecologische effecten beide volledig worden meegewogen.

Ook de nieuwe Corporate Governance Code benadrukt dat bedrijven een grotere verantwoordelijkheid hebben dan het maximaliseren van de aandeelhouderswinst. Bedrijven zouden zich bezig moeten houden met 'langetermijnwaardecreatie', al blijft de concrete invulling van die term in het midden (Monitoring Commissie Corporate Governance, 2016).

Om bedrijven handelingsperspectief te bieden voor het sturen op maatschappelijke waarde, hebben Schoenmaker en Schramade (2019) het concept 'integrale waarde' ontwikkeld. Bij integrale waarde gaat het om het beheren en in balans brengen van de financiële, sociale en ecologische waardedimensies. Simpel gezegd: Integrale waarde = Financiële waarde + Sociale waarde + Ecologische waarde.

In dit artikel laat ik zien dat we geen nieuwe methoden nodig hebben, maar dat de sociale en ecologische effecten in de huidige methoden te integreren zijn. Wanneer de integrale waarde beter gemeten wordt en bedrijven hier sterker op sturen, kunnen ze voldoen aan de maatschappelijke verwachtingen en hun *license to operate* terugverdienen of behouden.

Meten van integrale waarde

Om tot integrale waarde te komen, moeten de sociale en ecologische waardedimensies worden gekwantificeerd. Sociale waarde omvat de gevolgen van alle handelingen van een bedrijf voor zowel werknemers (menselijk kapitaal) als de gemeenschap (sociaal kapitaal), terwijl ecologische waarde de gevolgen meet voor de fysieke omgeving (natuurlijk kapitaal).

De eerste impactmetingen van de sociale en ecologische component vinden al plaats aan de hand van op kosten en welvaart gebaseerde methoden – en er wor-

Reporting (Europese Commissie, 2021). Deze Richtlijn hanteert dubbele materialiteit, waarbij zowel de impact van een bedrijf op de maatschappij en de natuur, als de impact van de maatschappij en de natuur op de (financiële) waarde van het bedrijf wordt gerapporteerd. De stichting International Reporting Financial Standards (IFRS) loopt nog een stap achter. Zij gaat International Sustainability Standards ontwikkelen op basis van enkele materialiteit: de impact van maatschappij en natuur op de bedrijfswaarde (IFRS, 2020).

Sturen op integrale waarde

Zodra integrale waarde goed gemeten wordt, is de vervolgstap om er op te gaan sturen. Om te kunnen sturen op integrale waarde is het van belang dat een maatschappelijk verantwoordelijk bedrijf op alle drie de dimensies positieve waarde ontwikkelt (Schoemaker en Schramade, 2019). Wanneer dat op grote schaal gebeurt bevindt de economie zich daarmee in kwadrant 2 van het waardevenster (figuur 1).

Op dit moment zitten veel bedrijven nog in kwadrant 1, met een negatieve sociale en ecologische waarde. In de huidige beleidscontext kunnen bedrijven hun negatieve sociale en ecologische impact compenseren met een hoge financiële winst. Maar als het concept integrale waarde centraal komt te staan, zijn bedrijven verplicht om er alles aan te doen om allereerst de slechtst scorende component te verbeteren.

Om kwadrant 2 te bereiken, zullen de sociale en ecologische waarde voor de meeste bedrijven positief moeten worden. Bedrijven die nu in kwadrant 1 zitten, moeten naar kwadrant 2 om actief te kunnen blijven – anders verdwijnen ze (kwadrant 3). Het eindmodel is kwadrant 2, en er zijn overgangstrajecten nodig voor bedrijven in kwadrant 1.

Schramade et al. (2021) hebben beslisregels voor bedrijven om te kiezen tussen investeringsprojecten ontworpen om in kwadrant 2 te komen en daar vervolgens te blijven. Er liggen drie principes ten grondslag aan het beslismodel. Ten eerste, waardecreatie wordt gestimuleerd en is positief voor alle drie de waardedimensies. Dit is het langetermijndoel voor alle beslissingen, maar is niet altijd onmiddellijk mogelijk op bestaande activiteiten.

Ten tweede, waar waarde wordt vernietigd, wordt een transitiepad naar herstel vastgesteld. Dit geldt voor alle drie de waardedimensies. Het pad naar het beëindigen van de waardevernietiging moet geloofwaardig zijn.

Negatieve sociale of ecologische effecten kunnen niet worden gecompenseerd door meer financiële waarde

den internationale rapportagestandaarden ontwikkeld. Impactwaardering stelt bedrijven in staat om sociale en ecologische waarde in hun eigen eenheden te meten, en deze vervolgens in monetaire vorm uit te drukken (Serafeim et al., 2019; De Adelhart Toorop et al., 2019). De beoordelingen van sociale en ecologische waarde zijn doorgaans nog wel minder robuust dan die van de financiële waarde.

Internationaal zijn er enkele voorlopers op het gebied van het meten van de ecologische en sociale impact. De Harvard Business School in de Verenigde Staten en het Impact Institute in Nederland hebben het concept van ‘impact-weighted accounts’ ontwikkeld (Serafeim et al., 2019; De Adelhart Toorop et al., 2019). ABN Amro en Alliander publiceren bijvoorbeeld al een geïntegreerd rapport op basis van deze methode (ABN Amro, 2021). In Duitsland heeft de Value Balancing Alliance (2021) een methodologie voor impactstatements ontwikkeld. Elf Duitse bedrijven, waaronder BMW en BASF, hebben met deze methodologie een eerste pilotstudie uitgevoerd.

Er is veel informatie beschikbaar, maar er wordt nog te weinig mee gedaan. Het uiteindelijke doel is om tot een internationale standaard te komen die door alle bedrijven wordt toegepast. Internationale harmonisatie maakt vergelijking tussen bedrijven mogelijk. De Europese Unie is hier voorloper met de onlangs gepubliceerde Richtlijn voor Corporate Sustainability

Ten derde, salderen is in beginsel niet toegestaan. Negatieve effecten op de ene waardedimensie kunnen in beginsel niet worden gecompenseerd door positieve effecten op de andere waardedimensie(s).

Het beslismodel zegt korthedshalve dat bedrijven negatieve waarden zwaarder moeten laten wegen dan positieve waarden (Schramade et al., 2021). Bedrijven hebben zodoende een prikkel om een eventueel negatief waardeprofiel te herstellen (principe 2). De werking van het model wordt met een actueel voorbeeld van Shell toegelicht in kader 1. Met het beslismodel voor integrale waarde zou de bedrijfstop van Shell andere keuzes hebben gemaakt bij de mogelijke overname van Eneco, met meer oog voor sociale en ecologische waarde.

Cultuur en opleiding

Nog belangrijker dan nieuwe meet- en sturingsmethoden is de wil van ondernemingsbestuurders om te sturen op integrale waarde in plaats van op financiële waarde. Dit betreft een bedrijfscultuur waarin missiegestuurde ondernemingen hun maatschappelijk doel vooropzetten en winst als een uitkomst zien van het goed vervullen van dat doel (Mayer, 2018).

De huidige praktijk is veelal nog gericht op de maximalisatie van financiële waarde. Bedrijven rapporteren via hun financiële jaarverslag, en hanteren de netto contantwaarderegel bij investeringsbeslissingen. Deze regel kijkt alleen naar de financiële kasstromen van een investeringsproject, en keurt een project goed als de netto-kasstroom positief is.

Om de cultuuromslag te maken moeten we allereerst de bedrijfskundige en financiële opleidingen aanpassen, en nieuwe lesboeken ontwikkelen op basis van concepten die de sociale en ecologische waardedimensie meenemen. Het integralewaardeconcept is een voorbeeld (Schoenmaker en Schramade, 2019). Andere varianten zijn ook mogelijk.

Een cultuuromslag biedt de voedingsbodem voor de introductie van managementinformatie- en rapportagesystemen die sociale en ecologische aspecten meenemen. Op basis van deze systemen kunnen managers dan het geïntegreerd denken en beslissen in hun alledaagse praktijk toepassen. Knauer en Serafeim (2014) laten zien dat bedrijven langetermijnbeleggers kan aantrekken door geïntegreerd denken, beslissen en rapporteren. Hiermee kunnen bedrijven invulling geven aan langetermijnwaardecreatie, zoals de Monitoring Commissie Corporate Governance (2016) voorstaat.

Het waardevenster

FIGUUR 1

	Sociale waarde + Ecologische waarde waardevernietigend	Sociale waarde + Ecologische waarde waardeverminderend
Financiële waarde waardecreërend	1. Uitbuiting	2. Win-win
Financiële waarde waardevernietigend	3. Neergang	4. Liefdadigheid

Bron: Schramade (2020) | ESB

Shell (niet) in transitie

KADER 1

Shell heeft een negatieve ecologische waarde door de CO₂-emissies van olie en gas. Investerings in groene energiebedrijven, met gelijktijdige desinvesteringen in de exploratie van nieuwe olie- en gasbronnen, kunnen deze negatieve waarde verminderen. Een voorbeeld daarvan was de mogelijke overname van Eneco, een energie-nutsbedrijf met een groene strategie, in 2020. Met het beslismodel voor integrale waarde zou Shell tot een relatief hoge waardering van

Eneco zijn gekomen, omdat Eneco de negatieve ecologische waardedimensie van Shell zou verminderen. Shell paste echter zijn traditionele financiële analysemodel toe met een hoge disconteringsvoet, en kwam daarbij op een lage waardering van Eneco. Het gevolg was dat het Japanse Mitsubishi Eneco kon overnemen met een hoger bod en dat Shell zijn investeringen op olie- en gasexploratie bleef richten (FD, 2020).

Overheid en bedrijven in tandem

De nauwe focus op financiële waarde heeft parallellen met de overheid, die eigenlijk op welvaart wil sturen maar het bruto binnenlands product (bbp) nog steeds tot de centrale doelstelling verheft (Hoekstra, 2021). Een voorbeeld is de oprichting van het Nationaal Groeifonds. Het kabinet had daar economische groei als hoofddoelstelling aan meegegeven. Pas na tussenkomst van de Tweede Kamer zijn er ook duurzaamheidscriteria aan toegevoegd.

De governance van de bedrijven kan niet los worden gezien van die van de overheid. Het huidige economische systeem dat grotendeels op economische groei (bbp) stuurt, belemmert pogingen van bedrijven om financiële winst en sociale en ecologische waarde in balans te brengen (Schoenmaker, 2020a). In een door economische groei gestuurde omgeving zijn de instituties (en de gerelateerde regulering en subsidies) gericht op productiviteitsgroei bij bedrijven. Dat gebeurt door de meest veelbelovende 'groeisectoren' te kiezen, waar de meeste winst gemaakt wordt, en deze vervolgens te stimuleren om nog harder te groeien.

Een overheid die daarentegen stuurt op welvaart in brede zin (Hoekstra, 2021; Schoenmaker, 2020b)

creëert een vruchtbare voedingsbodem voor bedrijven die op integrale waarde willen sturen. Dit doet ze door voor bedrijven met een sociale of ecologische missie goede voorwaarden te scheppen. De drie waardecomponenten – financieel-economisch, sociaal en ecologisch – kunnen elkaar zo op macro- en microniveau versterken. Overheid en bedrijven richten zich dan op dezelfde doelen.

Zo worden bijvoorbeeld innovaties in de gezondheidszorg, circulaire economie en hernieuwbare energie gestimuleerd met regulering, lagere belastingen of subsidies. Bij regulering kan men denken aan een verplichte inname van oude producten ten behoeve van recycling bij de aankoop van nieuwe producten (dit gebeurt al bij witgoed en elektronische apparatuur). Via aftrek van belastingen of directe subsidies kan de overheid onderzoek naar en ontwikkeling van hernieuwbare energie of circulaire bedrijfsmodellen stimuleren.

Verder kan de overheid een regierol op zich nemen bij de maatschappelijke transitie. Op die manier biedt de overheid extra kansen aan koplopers met goede sociale en ecologische scores. Zo zullen bedrijven als Philips en Novozymes profiteren van een hogere CO₂-prijs, omdat deze bedrijven een strategie hebben gevonden om de CO₂-uitstoot te beperken ten opzichte van hun concurrenten (Schoenmaker en Schramade, 2019).

Vervolg

Het concept van integrale waarde is een solide basis wat betreft het waarderen van investeringen en bedrijven. Maar er is meer nodig om het gebruik van integrale waarde in het besluitvormingsproces te bevorderen. Een internationale meetstandaard voor integrale waarde kan het proces versnellen. Voor de ontwikkeling van zo'n standaard kunnen de Europese Unie en de IFRS samenwerken en voortbouwen op de eerder genoemde 'impact-weighted accounts'.

Ook kan de overheid de snelheid en frequentie van het publiceren van data over sociale en ecologische impact verhogen, zodat managers deze data in hun investeringsbeslissingen kunnen meenemen.

En ten slotte is het van belang dat bedrijven die zich richten op integrale waarde internationale netwerken vormen. Er zijn meer bedrijven die in dezelfde fase zitten als de Nederlandse, en die met impact statements experimenteren. Omdat niemand precies weet hoe de internationale duurzaamheidsstandaarden er precies uit komen te zien, is het van belang dat we onze krachten bundelen en kennis delen. Er is veel bereidwilligheid om

de kennis te delen met de IFRS-stichting, die uiteindelijk de internationale standaard kan zetten.

Zowel de recente stemmingen op de algemene jaarvergadering van verschillende oliebedrijven als de rechterlijke uitspraak over Shell laten zien dat de maatschappij verwacht dat bedrijven sociale en ecologische waarde meenemen in hun strategie. Verdere investering in verdieping van meet- en sturingsmethoden op basis van integrale waarde kan het proces versnellen. Maar uiteindelijk is de wil van ondernemingsbestuurders om deze nieuwe methodieken te gebruiken doorslaggevend voor het succes ervan.

Literatuur

ABN Amro (2021) *Integrated Report van ABN Amro*. Te vinden op www.abnamro.com/nl/over-abn-amro/product/downloadpagina.

De Adelhart Toorop, R., J. Kuiper, V. Hartanto en A. de Groot Ruiz (2019) *Framework for impact statements; beta version*. Impact Institute, Amsterdam.

Europese Commissie (2021) *Proposal for Corporate Sustainability Reporting Directive*. COM/2021/189 final. Te vinden op ec.europa.eu.

FD (2020) *Waarom greep Shell mis bij de verkoop van Eneco? Het Financieel Dagblad*, 7 januari.

Friedman, M. (1970) *The social responsibility of business is to increase its profits*. *New York Times Magazine*, 13 september.

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

IFRS (2020) *Consultation Paper on Sustainability Reporting*, september. IFRS Foundation.

Knauer, A. en G. Serafeim (2014) *Attracting long-term investors through integrated thinking and reporting: a clinical study of a biopharmaceutical company*. *Journal of Applied Corporate Finance*, 26(2), 57–64.

Mayer, C. (2018) *Prosperity: better business makes the greater good*. Oxford: Oxford University Press.

Monitoring Commissie Corporate Governance (2016) *Herziene Corporate Governance Code*. Te vinden op www.mccg.nl.

Schoenmaker, D. (2020a) *The impact economy: balancing profit and impact*. Bruegel Working Paper, 2020/04.

Schoenmaker, D. (2020b) *Laat klimaatbeleid deel uitmaken van begrotingscyclus*. *ESB*, 105(4784), 176–177.

Schoenmaker, D. en W. Schramade (2019) *Principles of sustainable finance*. Oxford: Oxford University Press.

Schramade, W. (2020) *Duurzaam kapitalisme: een andere kijk op waarde*. Haarlem: Bertram + de Leeuw.

Schramade, W., D. Schoenmaker en R. de Adelhart Toorop (2021) *Beslisregels voor langetermijnwaardecreatie*. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 95(5/6), 211–218. Artikel te lezen op mab-online.nl.

Serafeim, G., T.R. Zochowski en J. Downing (2019) *Impact-weighted financial accounts: the missing piece for an impact economy*. White Paper, Harvard Business School.

Value Balancing Alliance (2021) *VBA Methodology Vo.1. Impact statement*. VBA General Paper, februari.

Zingales, L. (2020) *Friedman's legacy: from doctrine to theorem*. In: L. Zingales, J. Kasperkevic en A. Schechter (red.), *Milton Friedman 50 years later*. Chicago: ProMarket & Stigler Center, p. 128–135.

Lofzang op het bbp

Volgens het *World Economic Forum (2020)*, volgens Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz (Stiglitz et al., 2009) en volgens vele anderen moet het bruto binnenlands product (bbp) in de ban. Het heeft wel iets elitairs om, na een halve eeuw van onstuijgige economische groei in de nu zeer rijke landen, te zeggen dat het bbp eigenlijk in de ban moet. Want het is namelijk die economische groei geweest, gemeten door het bbp, en niets anders dat honderden miljoenen mensen uit de armoede heeft gehaald.

Het meten van geluksgevoel zal vast ook in bijvoorbeeld veel ontwikkelingslanden interessant kunnen zijn, maar ik vermoed dat ze ook daar eerst liever een stevige en solide economische groei wensen. En ja, die economische groei wordt nu eenmaal bepaald door de verandering van het bbp – de totale geldwaarde van alle in een land geproduceerde goederen en diensten gedurende een bepaalde periode. Het bbp helpt om te meten of de inspanningen van de overheid en die van bijvoorbeeld buitenlandse investeerders zinvol zijn in enge economische zin.

Nu is er van alles op het bbp af te dingen. Ten eerste is het een geldwaarde en niet een geluksmaatstaf of iets dergelijks. Maar geld helpt mensen wel uit de armoede. Economische groei door toename van het bbp leidt tot een lagere werkloosheid, vaak het jaar erna. Economische groei helpt de overheid om te kunnen investeren in zorg en onderwijs. En ja, daar worden mensen gelukkig van.

Ten tweede kent bijna niemand de nominale waarde. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) laat weten dat het bbp in Nederland in 2020



PHILIP HANS FRANSES

Hoogleraar aan de Erasmus

Universiteit Rotterdam

727 miljard euro is, in het prijspeil van 2015. Maar dat maakt niet zo veel uit, want het niveau van het bbp is niet zo interessant, tenzij je wilt zien hoe ontwikkeld een land is, dan kijk je naar het bbp per capita.

En ten derde is het bbp als maatstaf constant in beweging. Een veelgenoemd voordeel van het bbp is weliswaar dat het meten ervan wereldwijd op een vergelijkbare manier gebeurt, en dat het voor veel landen al heel lang op een vergelijkbare manier wordt gemeten. Dat

betekent dat je economische groei of krimp kunt vergelijken over de tijd, en in de verschillende landen. Tegelijkertijd echter verandert het bbp met het prijspeil, en wordt het om de zoveel jaren herijkt. Dus wat het CBS ons nu vertelt, wordt over een jaar of drie een ander getal. Soms heeft dat bijzondere gevolgen, zoals dat we in 2003 nog spraken van een aantal kwartalen krimp, dus een recessie, maar dat die recessie nu uit de boeken is geschreven.

De bezwaren tegen het bbp zijn allemaal onvolgende redenen om ervan af te stappen. En ook dat hoeft niet. Houd bij wat het bbp is, maar vul het aan met andere indicatoren om landen te beoordelen, en om landen te helpen welvarender te worden – of zich in ieder geval zo te voelen. Of dat nu kinderrechten, CO₂-efficiëntie of transparantie van bestuur is, voor iedereen is er wel een aanvulling.

Literatuur

Stiglitz, J., A. Sen en J.-P. Fitoussi (2009) *Mismeasuring our lives: why GDP doesn't add up*. New York: The New York Press.

World Economic Forum (2020) *Dashboard for a new economy towards a new compass for the post-COVID recovery*, oktober. Te vinden op www.weforum.org.

Missies

Het overheidsbeleid is lang gericht geweest op het vergroten van het nationaal inkomen. Wat verandert er als we het beleid richten op de welvaart in brede zin?

Beleidsfocus op economische groei ondermijnt onderling vertrouwen

Lang werd er gedacht dat de hele samenleving profiteert wanneer de economie als geheel groeit en dat de weg daarnaartoe via meer economische vrijheid loopt. De afgelopen jaren is er echter steeds meer zorg dat toenemende vrijheid tot ongelijkheid en afnemend vertrouwen leidt. Waarom is dat zo?

IN HET KORT

- Het streven naar maximale groei vereist het garanderen van economische vrijheid en een kleine overheid.
- Economische vrijheid schept ook ruimte om machtsposities uit te buiten. Dat creëert ongelijkheid en ondermijnt het vertrouwen.
- Aandacht voor ongelijkheid en welvaart herstelt het vertrouwen. Daarvan profiteren zowel de lagere als de hogere inkomens.

BJORN LOUS
Redacteur bij ESB
en zelfstandig
onderzoeker

Sinds de Tweede Wereldoorlog is het bruto binnenlands product (bbp) de belangrijkste maatstaf van economisch succes, en richt het economisch beleid zich vooral op een zo sterk mogelijke toename van het bbp. Hierbij staat in het dominante neoliberale economische denken de economische vrijheid centraal. Het neoliberalisme veronderstelt dat markten zo vrij mogelijk moeten kunnen opereren om het bbp, en daarmee de welvaart, te verhogen. Zorgen over de verdeling van inkomen en vermogen spelen daarbij nauwelijks een rol. De *trickle-down*-theorie, die stelt dat alle inwoners van een land automatisch profiteren van een toename in de productie, rechtvaardigt zulk beleid (Watkins, 2014).

Na een lange lijst van wetenschappelijke publicaties staat de *trickle-down*-theorie nu echter op de helling. Groei van het bbp betekent niet automatisch dat

iedereen erop vooruit zal gaan. Zo tonen Piketty en Saez (2013) aan dat zestig procent van alle economische groei sinds de jaren zestig naar de rijkste één procent is gegaan. Daarnaast laten Roine et al. (2009) zien dat landen die grenzen stellen aan economische vrijheid – in het bijzonder aan vrijhandel – en die sterke arbeidsmarktinstuties hebben, er beter in slagen om de groei van topinkomens (en van de ongelijkheid) te beperken. Ook Ovaska en Takashima (2010) laten zien dat macro-economisch beleid gericht op groei van het bbp en de gemiddelde welvaart niet per definitie betekent dat iedereen in de samenleving erop vooruit zal gaan.

In het verlengde van de *trickle-down*-theorie staat dus ook het dominante neoliberale economische denken onder druk. Economische vrijheid maakt namelijk niet alleen groei mogelijk, beperkte regulering van markten creëert ook ruimte om machtsposities uit te buiten. De onmogelijkheid van het kapitalisme om in de praktijk zowel informatie-asymmetrieën (niet iedereen heeft toegang tot dezelfde informatie) als beperkte rationaliteit (niet iedereen gebruikt informatie op een verstandige manier) te ondervangen, betekent dat wie al enige economische macht heeft, zijn positie eenvoudig kan versterken. Zo beargumenteert Stiglitz (2012) dat economische ongelijkheid vaak gepaard gaat met politieke ongelijkheid, waardoor met name in de Verenigde Staten de rijke elite het overheidsbeleid in hun voordeel heeft kunnen beïnvloeden.

De gevolgen van beleid dat zich eenzijdig richt op het zo sterk mogelijk doen toenemen van het bbp zijn een toenemende ongelijkheid in inkomen én in geluk (Graafland en Lous, 2019). Ongelijkheid blijkt een symptoom te zijn van een slecht functionerend economisch systeem, en is gerelateerd aan een breed scala van concrete problemen – zoals een slechtere gezond-

Effect van economische vrijheid op inkomensongelijkheid

TABEL 1

Broncomponent van vrijheid	Netto Gini-coëfficiënt	
	Fraser Institute	Heritage Foundation
1: Lage belastingen	0,22**	0,46***
2: Rechtsstaat	0,30	-0,46*
3: Betrouwbaar geld	-0,55***	-0,65*
4: Vrijhandel	0,73**	1,03***
5: Vrijheid van regulering	0,86***	0,65***
N	203	250
R ²	0,87	0,89

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau
 Noot: De getallen zijn niet-gestandaardiseerde coëfficiënten

Bron: Graafland en Lous (2018) | ESB

heid, minder geluk, en een lager onderling vertrouwen (Becchetti et al., 2014; Caruso en Schneider, 2011; Gallego, 2016). Zowel hogere als lagere inkomens ondervinden deze nadelige ongelijkheidseffecten.

In dit artikel betoog ik daarom aan de hand van empirisch onderzoek, gedaan voor mijn proefschrift, dat de beleidsfocus op groei, en het neoliberale beleid dat daartoe ingezet wordt, een bedreiging vormen voor de welvaart en de sociale cohesie in onze samenleving.

Economische vrijheid en groei

Het neoliberale concept van economische vrijheid wordt ook empirisch in belangrijke mate geassocieerd met een sterkere groei van het bbp (Altman, 2008; Gwartney et al., 2004; De Haan et al., 2006; Justesen, 2008). Een hoog bbp hangt bovendien nauw samen met een hoog gemiddeld geluk (Graafland en Compen, 2015; Gropper et al., 2011; Ovaska en Takashima, 2010; Veenhoven, 2000).

Tegelijkertijd stelt Piketty (2014) juist op basis van lange tijdreeksen dat de beperkte economische groei in de afgelopen decennia het resultaat is geweest van een uit de hand gelopen ongelijkheid, als gevolg van een overheid die te veel leunt op de vrije markt als organisatiemechanisme voor alle aspecten van de samenleving.

De verklaring voor deze schijnbare paradox zit hem in de verschillende aspecten van economische vrijheid. Het Fraser Institute en de Heritage Foundation – de meest gangbare maatstaven – onderscheiden de verschillende aspecten in vijf subindices (Gwartney et al., 2004). Vooral rechtszekerheid en bescherming van eigendomsrechten blijken van belang voor de groei van het bbp, en in mindere mate ook de toegang tot

betrouwbaar geld (Graafland en Compen, 2015). De andere aspecten van economische vrijheid (kleine overheid/lage belastingen, vrije handel, en vrijheid van regulering op de arbeidsmarkt en van bedrijven) zijn hiervoor in de praktijk minder relevant, maar hebben wel een belangrijke impact op de inkomensongelijkheid (Graafland en Lous, 2018).

Economische vrijheid en ongelijkheid

Tabel 1 toont dat drie van de vijf sub-indices van economische vrijheid een sterk positief verband hebben met inkomensongelijkheid, gemeten met de netto Gini-coëfficiënt, voor 21 OESO-landen gedurende een periode van 25 jaar. Het gaat dan om een kleine overheid, vrijhandel, en om vrijheid van regulering. Concreet bevestigt dit dat hogere inkomstenbelastingtarieven voor topinkomens samengaan met lagere inkomensongelijkheid, dat handelsbeperkingen de inkomensverschillen binnen landen verkleinen en dat een overheid die strakke regels maakt voor kredietverlening, wat bedrijven mogen doen, en de omstandigheden waaronder mensen hun werk moeten uitvoeren de inkomensongelijkheid verhoogt.

De andere twee sub-indices van economische vrijheid hebben een negatief verband met inkomensongelijkheid. Een goed functionerende rechtsstaat zorgt in theorie voor een beperking van de inkomensongelijkheid, omdat dit betekent dat ook lagere inkomens hun recht kunnen halen, waardoor de uitbuiting van machtsposities wordt afgeremd. Dit effect blijkt echter alleen significant in de schatting met de data van de Heritage Foundation. Betrouwbaar geld leidt in beide schattingen tot meer inkomensgelijkheid.

Ongelijkheid en vertrouwen

De relatie tussen economische vrijheid en inkomensongelijkheid verschilt dus per aspect van vrijheid. Inkomensongelijkheid op zijn beurt blijkt een significant negatief effect te hebben op het onderlinge vertrouwen (voor de definitie daarvan, zie kader 1). Dit negatieve effect bestaat uit een indirect effect via ongelijkheid in geluk, maar ook uit een direct effect, waarbij het directe effect zelfs sterker is dan het indirecte effect (tabel 2).

Vertrouwen is zodoende tevens een belangrijke factor voor geluk (Graafland en Compen, 2015). Zoals tabel 3 laat zien, blijkt inkomensongelijkheid een direct negatief effect te hebben op geluk, zij het dat dit effect relatief klein is in vergelijking met het positieve effect van het bbp per hoofd op geluk. Het negatieve effect van inkomensongelijkheid op geluk sluit aan bij de the-

orie, en biedt een robuustere empirische onderbouwing van eerder onderzoek.

Maar inkomensongelijkheid heeft ook een indirect effect op geluk, omdat het het onderlinge vertrouwen aantast. Wanneer de inkomensverschillen in een land groot zijn, leidt dit tot onvrede en het gevoel dat de samenleving oneerlijk in elkaar zit. Dat zorgt voor minder verbondenheid met en betrokkenheid bij de samenleving. Dit draagt bij aan polarisatie, en kan mensen aanzetten tot agressief opportunistisch gedrag ten opzichte van de rest van de samenleving. Uiteindelijk kan dit een bedreiging gaan vormen voor het onderlinge vertrouwen in de samenleving als geheel, en voor de politieke stabiliteit (Caruso en Schneider, 2011; Guimaraes en Sheedy, 2011). Zonder politieke stabiliteit komt de markteconomie in het geding.

Het negatieve verband tussen inkomensongelijkheid, verminderd vertrouwen en polarisatie van de samenleving wordt empirisch gevonden in onderzoek dat inkomensongelijkheid via verminderd vertrouwen associeert met terrorisme (Piazza, 2011), populisme en euroscepticisme (Kuhn et al., 2016). Wanneer mensen het idee hebben dat ze onheus behandeld worden door degenen die aan de macht zijn, ontmoedigt dit hen om op een positieve manier deel te nemen aan de samenleving (Schneider, 2012).

Economische vrijheid, met name het aspect van een functionerende rechtsstaat, kan positief bijdragen aan sociale cohesie (Berggren en Jordahl, 2006). Het totale effect hangt echter af van de mate waarin economische vrijheid leidt tot een toegenomen ongelijkheid.

Ongelijkheid raakt hoge inkomens

Door een beperkte beschikbaarheid van data is welke inkomensgroep het meeste te winnen heeft bij een beperking van de inkomensongelijkheid nog discutabel. Een eerste verkenning, op basis van data van relatieve inkomens en onderling vertrouwen uit de *World Values Studies*, suggereert dat het de hogere inkomensgroepen zijn (tabel 4). Hun vertrouwen neemt sterker af naarmate de inkomensongelijkheid hoger is (Lous, 2020).

Dat de hoge inkomensgroepen het sterkste aan vertrouwen verliezen wanneer de inkomensongelijkheid toeneemt kan een aantal redenen hebben. Enerzijds hebben ze het meest te verliezen. Want ze profiteren het meest van een stabiele economie, en hebben een hogere levensstandaard. Anderzijds kun je op basis van de economische theorie beargumenteren dat de absolute verschillen aan de bovenkant van de inkomensverdeling

Effect van inkomensongelijkheid op vertrouwen

TABEL 2

	Vertrouwen (subjectief) ¹	Vertrouwen (objectief) ¹
Ongelijkheid in geluk	-0,35**	-0,15**
Netto Gini-coëfficiënt	-1,12**	-0,37*
Bbp per hoofd (ln)	0,01	0,01
N	77	78
R ²	0,70	0,65

*/** Significat op respectievelijk tien- en vijfproucentsniveau

Noot: De getallen zijn niet-gestandaardiseerde coëfficiënten Een Sobel-test op de mediatie toont dat het directe effect van ongelijkheid sterker is dan het indirecte effect via geluk

¹ Subjectief vertrouwen is gebaseerd op data uit enquêtes, objectief vertrouwen op indicatoren als criminaliteitscijfers

Bron: Graafland en Lous (2019) | ESB

Effect van inkomensongelijkheid op geluk

TABEL 3

	Geluk
Netto Gini-coëfficiënt	-0,06***
Bbp per hoofd (ln)	1,36***
N	169
R ²	0,62

*** Significat op eenproucentsniveau

Bron: Graafland en Compen (2015) | ESB

Belang van vertrouwen

KADER 1

Onderling vertrouwen is in de literatuur een aspect van sociale cohesie dat eenvoudig te meten is en dat te maken heeft met het vertrouwen van andere mensen die je niet persoonlijk kent (Berggren en Jordahl, 2006; Bjørnskov, 2005; Helliwell en Putnam, 2004). Vertrouwen is belangrijk om een aantal redenen. Allereerst is het een basisvoorwaarde voor een bloeiende markteconomie. Vertrouwen leidt immers tot openheid en de bereidheid om contracten af te sluiten met andere mensen (Rahn en Transue, 1998). Door informatie-asymmetrie kent elk contract immers een bepaald risico. Vertrouwen functioneert dan als alternatief voor een formele hand-

having door externe partijen. Daarnaast reduceert onderling vertrouwen transactiekosten, omdat er hierdoor minder waarborgen nodig zijn, zodat contracten minder gedetailleerd hoeven te zijn en minder garanties vereisen. Gevolg is dat landen met een sterk vertrouwen efficiëntere financiële en arbeidsmarkten hebben. Als derde is vertrouwen belangrijk omdat het een relationeel concept is dat de collectieve dimensies van een goede samenleving weergeeft, die niet te reduceren zijn tot een simpele som van hoe het individuen vergaat. Individen kunnen immers alleen tot bloei komen in relatie tot andere mensen (Helliwell en Putnam, 2004).

het grootst zijn, en dat de hogere inkomens sterker beïnvloed worden door het ‘*keeping up with the Joneses-effect*’.

Daarbij is het directe effect van een lagere inkomensongelijkheid op de lagere inkomensgroepen gering. Ze hebben vooral last en van de indirecte effecten van inkomensongelijkheid (minder inkomenszeker-

Effect van inkomensongelijkheid op vertrouwen' per kwintiel

TABEL 4

	Onderling vertrouwen
Ongelijkheid x laagste inkomenskwintiel	0,04***
Ongelijkheid x 2e kwintiel	0,02***
Ongelijkheid x 3e kwintiel	0,01*
Ongelijkheid x 4e kwintiel	-0,003
Ongelijkheid x hoogsteinkomenskwintiel	referentie
Test op verschillen tussen kwintielen	41,64***

*/**/*** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau
 Noot: De tabel toont alleen de interactie-effecten van ongelijkheid gemeten met de gini-coëfficiënt met het inkomensniveau van de respondenten

'Onderling vertrouwen is een subjectieve maatstaf uit de World Values Survey

Bron: Lous (2020) | ESB

samenleving. Het draagt ook bij aan sociale stabiliteit aan de bovenkant van de inkomensverdeling. Wanneer de algehele inkomensongelijkheid afneemt, dan neemt het vertrouwen van de hogere inkomens het sterkste toe.

Conclusies en aanbevelingen

De beleidsfocus op economische groei heeft de afgelopen decennia in de praktijk geleid tot een economisch beleid waarin het streven naar meer economische vrijheid centraal staat. Dit zorgt echter niet alleen voor een toename in gemiddelde welvaart, het leidt ook tot meer ongelijkheid die op termijn de noodzakelijke basis van onderling vertrouwen dreigt aan te tasten. Eerder onderzoek heeft laten zien dat vertrouwen een essentiële voorwaarde is voor een functionerende economie en een welvarende samenleving.

Dat economische groei niet per definitie de hele samenleving ten goede komt, is een belangrijk resultaat van het onderzoek van onder meer Piketty. De oorzaak is een combinatie van marktwerking en (neoliberaal) economisch beleid.

Een hoge mate van economische vrijheid gaat gepaard met een hoge inkomensongelijkheid en een lager vertrouwen. Dit mechanisme zou een gedeeltelijke verklaring kunnen bieden voor de populariteit van de rechts-radicalen en populistische politiek in westerse landen, waar de economische vrijheid de afgelopen decennia in verschillende opzichten is toegenomen (Berning en Ziller, 2017; Jay et al., 2019; Pastor en Veronesi, 2018). De beleidsfocus op economische groei zorgt daarmee niet alleen indirect, door de werking van de markteconomie, voor een hogere ongelijkheid, maar ook direct (Kader 2 vergelijkt daartoe Nederland internationaal).

Om te bouwen aan een samenleving die over de hele breedte welvarender, gelukkiger en stabiel is, is het nodig om enerzijds preciezer beleid te creëren waarin er onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende aspecten van economische vrijheid en het respectievelijke effect daarvan op de samenleving. Zo is het onwenselijk dat de overheid ruimte geeft om machtsverschillen uit te buiten. Het streven naar een sterke rechtsstaat is belangrijk voor de welvaart en voor de economie, maar dit dient wel gepaard te gaan met duidelijke kaders voor internationale handel, voor de financiële markten, voor de arbeidsmarkt en voor de manier waarop bedrijven hun productieketens inrichten.

Anderzijds is het nodig om breder te kijken dan economische groei, en bij beleidskeuzes ook zaken als

Score van Nederland

KADER 2

Internationaal wordt Nederland gekenmerkt als high-trust society, ondanks de gemiddelde inkomensongelijkheid, zie tabel 5.

Qua economische vrijheid scoort Nederland – met het oog op inkomensongelijkheid en geluk – relatief goed als het gaat om de belastingen, betrouwbaar geld, en de regulering

van krediet, bedrijven en arbeid. Daarentegen scoort Nederland hoog op vrijhandel, en loopt men achter op Zweden als het gaat om de kwaliteit van de rechtsstaat. De tendens is de laatste jaren geweest om in te zetten op meer vrijheid in plaats van op regulering.

Vergelijking met VS en Zweden

TABEL 5

	Nederland	VS	Zweden
Lage belastingen (EF1)	4,4	7,2	4,8
Rechtsstaat (EF2)	7,9	7,4	8,0
Betrouwbaar geld (EF3)	9,6	9,7	9,6
Vrijhandel (EF4)	8,8	8,0	8,4
Vrijheid van regulering (EF5)	7,9	8,4	8,2
Vertrouwen subjectief (ISS, 2010)	0,57	0,54	0,62
Vertrouwen objectief (ISS, 2010)	0,62	0,38	0,71
Vertrouwen (WVS, 2010)	0,66	0,38	0,63
Gini-coëfficiënt in 2010	26,2	37	23,8

Noot: EF1-5 zijn de componenten van vrijheid van het Fraser Institute

Bron: Lous (2020) | ESB

heid, lagere scholingskansen en slechtere gezondheid) en hun gemiddelde vertrouwen (en inkomen) is sowieso al laag, waardoor een verandering weinig effect sorteert.

Concreet betekent dit dat economisch beleid gericht op beperking van inkomensongelijkheid niet alleen te maken heeft met het verkleinen van het risico op rebelle en sociale onrust aan de onderkant van de

inkomensongelijkheid, geluk en vertrouwen mee te nemen. Beleid dat zich niet alleen richt op economische groei, maar ook op ongelijkheid, is noodzakelijk om de samenleving welvarender te maken, en om de polarisatie tegen te gaan (Kuhn et al., 2016).

Daarnaast suggereert mijn onderzoek op basis van recente data dat het actief nastreven van minder inkomensongelijkheid niet alleen in het belang is van de samenleving als geheel. Het is juist ook in het belang van de hogere inkomens om niet alleen naar bbp-groei te kijken, maar tevens in het economisch beleid het beperken van de inkomensongelijkheid en andere welvaartsaspecten als doel te stellen.

Uit praktisch oogpunt is het daarom aan te raden om bij de doorrekening van beleid niet alleen te kijken naar inkomenseffecten, maar ook een kwantificering te geven van de impact op de verdeling van die inkomenseffecten (en de algehele inkomensverdeling), en om een inschatting te maken van wat dit doet met het vertrouwen van burgers in de politiek, in de economie, en in elkaar.

Literatuur

- Altman, M. (2008) How much economic freedom is necessary for economic growth? Theory and evidence. *Economics Bulletin*, 15(2), 1–20.
- Becchetti, L., R. Massari en P. Naticchioni (2014) The drivers of happiness inequality: suggestions for promoting social cohesion. *Oxford Economic Papers*, 66(2), 419–442.
- Berggren, N. en H. Jordahl (2006) Free to trust: economic freedom and social capital. *Kyklos*, 59(2), 141–169.
- Berning, C.C. en C. Ziller (2017) Social trust and radical right-wing populist party preferences. *Acta Politica*, 52(2), 198–217.
- Bjørnskov, C. (2005) *The determinants of trust*. Department of Economics, Aarhus School of Business. Working Paper, 86.
- Caruso, R. en F. Schneider (2011) The socio-economic determinants of terrorism and political violence in Western Europe (1994–2007). *European Journal of Political Economy*, 27, S37–S49.
- Gallego, A. (2016) Inequality and the erosion of trust among the poor: experimental evidence. *Socio-Economic Review*, 14(3), 443–460.
- Graafland, J. en B. Compen (2015) De weg van economische vrijheid naar geluk. *ESB*, 100(4719), 592–595.
- Graafland, J. en B. Lous (2018) Economic freedom, income inequality and life satisfaction in OECD countries. *Journal of Happiness Studies*, 19(7), 2071–2093.
- Graafland, J. en B. Lous (2019) Income inequality, life satisfaction inequality and trust: a cross country panel analysis. *Journal of Happiness Studies*, 20(6), 1717–1737.
- Gropper, D.M., R.A. Lawson en J.T. Thorne Jr. (2011) Economic freedom and happiness. *Cato Journal*, 31(2), 237–255.
- Guimaraes, B. en K.D. Sheedy (2012) *A model of equilibrium institutions*. CEPR Discussion Paper, DP8855.
- Gwartney, J., R. Holcombe en R. Lawson (2004) Economic freedom, institutional quality, and cross-country differences in income and growth. *Cato Journal*, 24(3), 205–233.
- Haan, J. de, S. Lundström en J.-E. Sturm (2006) Market-oriented policies and economic growth: a critical survey. *Journal of Economic Surveys*, 20(2), 157–192.
- Helliwell, J.F. en R.D. Putnam (2004) The social context of well-being. *The Philosophical Transactions of the Royal Society of London, Series B Biological Sciences*, 359(1449), 1435–1446.
- Jay, S., A. Batruch, J. Jetten et al. (2019) Economic inequality and the rise of far-right populism: a social psychological analysis. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 29(5), 418–428.
- Justesen, M.K. (2008) The effect of economic freedom on growth revisited: new evidence on causality from a panel of countries 1970–1999. *European Journal of Political Economy*, 24(3), 642–660.
- Kuhn, T., E. van Elsas, A. Hakhverdian en W. van der Brug (2016) An ever wider gap in an ever closer union: rising inequalities and euro-scepticism in 12 West European democracies, 1975–2009. *Socio-Economic Review*, 14(1), 27–45.
- Lous, B. (2020) *On free markets, income inequality, happiness and trust*. Proefschrift, Tilburg University.
- Ovaska, T. en R. Takashima (2010) Does a rising tide lift all the boats? Explaining the national inequality of happiness. *Journal of Economic Issues*, 44(1), 205–224.
- Pastor, L. en P. Veronesi (2018) *Inequality aversion, populism, and the backlash against globalization*. NBER Working Paper, 24900.
- Piazza, J.A. (2011) Poverty, minority economic discrimination, and domestic terrorism. *Journal of Peace Research*, 48(3), 339–353.
- Piketty, T. (2014) *Kapitaal in de 21ste eeuw*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Piketty, T. en E. Saez (2013) Top incomes and the Great Recession: recent evolutions and policy implications. *IMF Economic Review*, 61(3), 456–478.
- Rahn, W.M. en J.E. Transue (1998) Social trust and value change: the decline of social capital in American youth, 1976–1995. *Political Psychology*, 19(3), 545–563.
- Roine, J., J. Vlachos en D. Waldenström (2009) The long-run determinants of inequality: what can we learn from top income data? *Journal of Public Economics*, 93(7–8), 974–988.
- Schneider, S.M. (2012) Income inequality and its consequences for life satisfaction: what role do social cognitions play? *Social Indicators Research*, 106, 419–438.
- Stiglitz, J. (2012) *The price of inequality*. Londen: W.W. Norton & Company.
- Veenhoven, R. (2000) Freedom and happiness. In: E. Diener en E.M. Suh (red.), *Culture and subjective wellbeing*. Boston: MIT Press, p. 257–288.
- Watkins, J.P. (2014) Quantitative easing as a means of reducing unemployment: a new version of trickle-down economics. *Journal of Economic Issues*, 48(2), 431–440.

De supersterreneconomie verhoogt de werkdruk en kost welvaart

Keynes voorspelde in 1930 dat we in 2030 een vijftienurige werkweek zouden hebben. Maar ondanks een forse welvaartsgroei werken we nu nog veel meer. Hoe komt dat? En is dat vanuit een breed welvaartspectief wel optimaal?

IN HET KORT

- Er is een supersterreneconomie ontstaan met veel relatieve-prestatiebeloningen en een zeer scheve inkomensverdeling.
- Omdat iedereen tot de *happy few* wil behoren, zorgt de supersterreneconomie voor een *ratrace*.
- Met deze supersterreneconomie is het goede leven waar Keynes het over had uit het zicht verdwenen.

HARRY VAN DALEN

Hoogleraar aan Tilburg University en onderzoeker bij NIDI-KNAW

In 1930 publiceerde Keynes een essay waarin hij zijn blik een eeuw vooruit vestigde op het werk en leven van de navolgende generaties (Keynes, 1930). Velen zullen wel eens van dit essay gehoord hebben omdat hij ‘voorspelde’ dat we in 2030 nog maar vijftien uur per week zouden hoeven te werken. De feitelijke boodschap waarmee hij kwam was dat het armoedeprobleem (*‘the economic problem’*) tegen die tijd opgelost zou zijn, en dat we ons dan met een nieuw probleem zouden kunnen bezighouden: het probleem van het goede leven, of zoals hij het noemde ‘the permanent problem of the human race’.

Het aardige van dit essay is dat het ten volle Keynes’ verbeeldingskracht toont, maar tegelijkertijd ook een waarschuwing is voor hoe een blinde vlek een voorspelling volkomen verkeerd kan doen uitpakken – want de vijftienurige werkweek en het goede leven zoals Keynes dat zag zijn immers nog ver weg.

In dit stuk zal ik Keynes’ blinde vlekken onder de loep nemen om niet alleen te laten zien waardoor zijn toekomstvisie verkeerd uitpakte, maar ook hoe we het goede leven wél zouden kunnen bereiken – oftewel wat ervoor nodig is om de welvaart te vergroten.

Voorspelling komt niet uit

In zijn essay maakte Keynes een tweedeling in de menselijke behoeften: er bestaan absolute behoeften en onverzadigbare behoeften. De eerste categorie voelen we altijd, onafhankelijk van de positie van andere mensen. De tweede behoefteklasse is relatief en wel afhankelijk van de personen om ons heen. Hier is de consumptie omgeven door een zekere rivaliteit, wat Veblen (1899) ‘*conspicuous consumption*’ zou noemen.

Voor een econoom die veel belang hechtte aan de psychologische krachten (*animal spirits*) in de economie, is het enigszins verwonderlijk dat hij deze absolute behoeften als uitgangspunt voor zijn honderdjarige voorspelling nam. Wellicht wilde Keynes aantonen dat dankzij de technische vooruitgang we het armoedeprobleem (dat blijkbaar over absolute behoeften gaat) kunnen oplossen, en de rest van ons inkomen kunnen besteden aan het goede leven – een leven dat niet langer draait om schaarste, sociale druk en prestige. Het is een sympathieke veronderstelling die voortkomt uit zijn Bloomsbury- en Cambridge-achtergrond (Van Dalen en Koedijk, 2018), waarin hij onder leiding van de filosoof Moore veel over het goede leven nadacht, maar toch laat dit essay de lezer enigszins verwonderd achter. Zijn voorspelling is eerder de wensdroom dat de malthusiaanse armoede definitief uitgebannen zou kunnen worden.

Het optimisme over het verdwijnen van de armoede blijkt deels gerechtvaardigd te zijn: op dat vlak zijn er de afgelopen eeuw grote stappen gezet (Bourguignon

en Morrison, 2002). Maar voor een voorspelling van de ontwikkeling van het aantal werkuren had Keynes beter de mens kunnen nemen zoals deze is, en niet de mens zoals die naar zijn mening behoorde te zijn. Was Keynes realistischer te werk gegaan en had hij de onverzadigbare behoeften als uitgangspunt genomen – zodat de schaarste en rivaliteit omtrent status en geld wel een rol zouden hebben gespeeld – dan zou hij geen vijftienurige werkweek hebben voorspeld.

Keynes heeft zich waarschijnlijk laten verleiden om de steile daling in de gemiddelde werkweek die in de jaren twintig had plaatsgevonden (Skidelsky, 2019) te laten doorsijpelen naar zijn voorspelling. Want wat is er logischer dan om die trend door te trekken? Maar toch heeft die daling naar een vijftienurige werkweek niet plaatsgevonden.

Verklaringen

Als we de situatie ten tijde van Keynes' essay vergelijken met de huidige, dan valt één aspect in het bijzonder op: de verhoudingen tussen rijk en arm in termen van gewerkte uren zijn radicaal omgeslagen. In het Engeland van rond 1930 hadden de 'armen' in de samenleving te maken met lange werkdagen en lage lonen. Wie niet werkte raakte aan lagerwal. Voor de rijken, door afstamming of door bezit van onroerend goed, was er geen noodzaak om te werken (Freeman, 2010). Tegenwoordig zijn de rijken juist meer de workaholics, en de lagere inkomens kunnen minder uren draaien dan in 1930 het geval was, mede dankzij de inzet van de vakbonden.

Hoe is deze omslag te verklaren? Ik zie twee oorzaken: het feit dat werk ook gelukkig kan maken en de kracht van de prikkels – twee zaken waarvan je zou kunnen zeggen dat Keynes ze onderschatte.

Werk kan gelukkig maken

Werkenden kennen een intrinsieke motivatie, en het genot of trotse bezit dat men voelt bij het tot stand brengen van een product of dienst moet niet onderschat worden – en verklaart waarom men ook wel langer werkt dan het contract dicteert. Voor een dergelijke intrinsieke motivatie moet een baan elementen als autonomie, meesterschap en zinvol doel hebben (Pink, 2011). Als de autonomie ontbreekt of beperkt is, liggen burn-outverschijnselen op de loer (Eurofound, 2018).

En ook is werk verbonden met de identiteit van een persoon. Wie werkloos of arbeidsongeschikt raakt, ondervindt vaak een daling in welbevinden (Frijters et al., 2020), hetgeen aangeeft hoe belangrijk werk is.

Prikkels om meer te werken

Dan is er het argument van de kracht van prikkels. Keynes ging er stilzwijgend van uit dat, met een stijging van looninkomen, de vraag naar vrije tijd (en dus minder werkuren) zou toenemen. Het idee dat werknemers door een stijging van de prijs van arbeid juist ook meer kunnen gaan werken (en derhalve minder uren vrije tijd nemen) was blijkbaar ondenkbaar.

Een breder begrip van welvaart is pas het begin van een oplossing voor de supersterreconomie

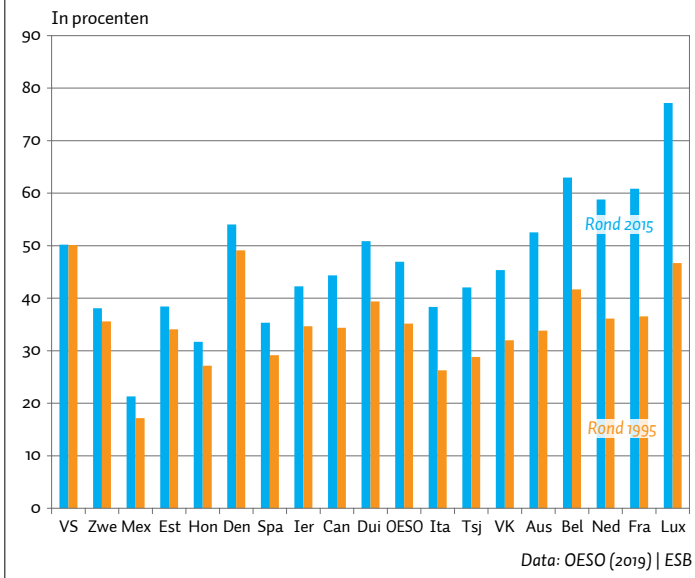
Toch zijn zeer lange werkweken (van vijftig uur en meer) in de Verenigde Staten een normaal verschijnsel geworden. Vanaf de jaren veertig tot zeventig bleef het percentage lange werkweken redelijk stabiel (rond vijftien procent), maar vanaf 1980 – dus vanaf de Reagan-jaren – steeg dit percentage rap naar 25 procent (Kuhn en Lozano, 2008). Vooral onder hoogopgeleiden is het stijgende aantal gewerkte uren duidelijk zichtbaar, waarbij het ook nog opvalt dat er een lange-urenbonus is – een extra uur bovenop de veertigurige werkweek wordt beloond met een loonstijging van twee procent. Oftewel, wie het wil maken in zijn baan, kan niet volstaan met een standaardwerkweek van veertig uur.

Hoewel vergeleken met Europa de Verenigde Staten een aparte werkcultuur hebben (Hamermesh en Stancanelli, 2015), treft men dit soort uitingen toch ook in Europa aan – en soms zelfs op Amerikaans niveau, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Ook in Nederland zien we deze werkcultuur toenemen (kader 1). En mocht de VS dus ons voorland zijn, dan liggen er ook nog andere werkverschijnselen op de loer, zoals nog meer weekend- en avondwerk, dubbele banen, en het langer doorwerken tot op hoge leeftijd in *bridge jobs*. In een optimistisch overzicht van hoe werkgevers internationaal met de werk-privébalans omspringen, constateren ook Bloom et al. (2009) dat het werkgeversbeleid in de VS zwaar onder de maat is.

Een plausibele verklaring voor het gegeven dat mensen met hogere inkomens meer zijn gaan werken, is de opkomst van de supersterreconomie (Frank en Cook, 1995). Een dergelijke samenleving wordt

Aandeel middeninkomens in banen die hooggeschoolde vaardigheden vereisen

FIGUUR 1



gekenmerkt door de dominantie van relatieve-prestatie-beloning – mensen worden veelal impliciet of expliciet beloond op basis van hoe hun prestaties zich verhouden tot die van anderen – en door een zeer scheve inkomensverdeling. Hoewel deze theorie in het begin de aandacht richtte op de supersterren in speciale sectoren zoals muziek, entertainment en sport (Rosen, 1981), is zij steeds meer van toepassing op vele beroepen – van advocaten en wetenschappers tot managers en CEO’s (Kaplan en Rauh, 2013; Tasche en Verbeke, 2021), en van sectoren als de financiële dienstverlening tot de ‘tech-bedrijven’ (Eckert et al., 2019).

Werken is topsport geworden, uiteraard voor de hoge inkomensklassen maar ook voor de klassen daaronder. De OESO (2019) heeft haarfijn laten zien hoe de middenklassen in OESO-landen worstelen om het hoofd boven water te houden. De middenklassen hebben steeds meer te maken met alsmaar hogere kwalificaties om het midden van de inkomensverdeling te bereiken (figuur 1). Omgekeerd betekent dit ook dat er steeds meer werkenden gefrustreerd raken, en ervaren dat de vaardigheden die vroeger voldoende waren voor een middeninkomen, nu niet meer voldoen.

De supersterreneconomie heeft ook zijn weerslag gekregen in het ontstaan van supersterrensteden (Gyourko et al., 2013), waar hoge inkomens naartoe trekken en de huizenprijzen opdrijven, met als bijwer-

king dat de toegankelijkheid en leefbaarheid van steden voor lage en middeninkomens achteruitholt.

De reden dat velen bereid zijn om collectief lange werkweken te maken, is dat men zich blind staart op de hoge inkomens en de aandacht van supersterren. De hoge beloning aan de top zorgt voor een excessief aantal toetreders tot een beroep of een sector die lange dagen maken tegen een relatief laag loon, hetgeen ook nog eens de concurrentie versterkt. Aan dit soort toetredingsgedrag ligt de zogenaamde *‘survivorship bias’* ten grondslag: men let alleen op de geslaagden of sterren, en velen denken dat ze het zelf ook gaan maken, hoewel lang niet allen het benodigde talent hiervoor hebben en toeval ook een rol speelt (Grove et al., 2021).

Supersterreneconomie niet per se gewenst

De vraag is of de inkomensongelijkheid en de toegenomen werkdruk die gepaard gaan met een supersterreneconomie gewenst zijn. Vooral voor liberalen met een darwinistische inslag kan de supersterreneconomie een gewenste uitkomst vormen als ze geloven dat we ‘onze welvaart’ danken aan de supersterbedrijven en -CEO’s.

Om een beeld te krijgen van hoe de meningen verdeeld zijn over de supersterreneconomie kan er gekeken worden naar de reacties op de volgende stelling: “grote inkomensverschillen zijn acceptabel om talenten en inspanningen te belonen”.

Tabel 1 laat zien dat de acceptatie van inkomensverschillen ter beloning van talent en inspanning in Nederland redelijk hoog is, op het niveau van landen als het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Zwitserland. Op Europees niveau ligt de acceptatie gemiddeld lager, vooral in Oost-Europa. Rechtse burgers in Nederland zijn het in meerderheid eens met de stelling. Linksgeoriënteerden zijn daarentegen hevig verdeeld.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de supersterreneconomie slechts een zweem heeft van een meritocratie. Zelfoverschatting ligt hier op de loer. ‘Supersterren’ hebben de neiging om hun succes volledig aan eigen talent en inzet toe te schrijven, terwijl in hun succes toeval of afkomst juist een belangrijke rol heeft gespeeld (Frank, 2016). Dit valse geloof maakt meritocratie tot een mythe.

Goede leven uit zicht

Het malthusiaanse armoedeprobleem ten tijde van Keynes is nu grotendeels de wereld uit. Maar met de opkomst van de supersterreneconomie is er een nieuw armoedeprobleem bij gekomen. De groeiende ongelijk-

heid in looninkomen, een gefrustreerde middenklasse, de toename van het aantal werkuren, het tekort aan vrije tijd, en het verwaarlozen van de publieke zaak in de zucht naar individueel succes – het leidt allemaal tot een ratrace, waarmee het goede leven (en zeker de vijftienjarige werkweek waar Keynes het over had) uit het zicht is verdwenen. De dalende arbeidsinkomensquote over de afgelopen decennia in de VS is daar het meest directe bewijs van – Autor et al. (2020) schrijven dit vooral toe aan de dominantie van de supersterbedrijven.

De onzichtbare hand van de markt lijkt steeds duidelijker op de hand van supersterbedrijven. De onderhandelingspositie van werknemers zal met de diffusie en groei van deze bedrijven alleen maar toenemen, met alle gevolgen van dien voor de inkomensongelijkheid en de werkomstandigheden (Bajgar et al., 2019).

Bovendien lijken veel supersterbedrijven en supersterren het een normale zaak vinden om de belastingen te ontwijken (Saez en Zucman, 2019; Zucman, 2015). Dat is ook deels het gevolg van het geloof in de meritocratie – wie zijn succes volledig toeschrijft aan eigen inzet, is minder geneigd om bij te dragen aan de publieke zaak (Frank, 2016). Sterker nog, menig superster zal denken dat hij of zij *zelf* de publieke zaak is.

Beleidsimplicaties

De supersterreconomie is goed voor de sterren, maar niet voor het welvaren van de rest. Het onderschatten van de factor toeval door supersterren in hun succes kost welvaart omdat zij minder willen bijdragen aan de publieke zaak. Een breder begrip van welvaart kan dat probleem inzichtelijker maken (OESO, 2020; Van Zanden et al., 2014), maar lost het niet zomaar op. Het zou naïef zijn om te denken dat het samenstellen van een nieuwe indicator de wereld zal veranderen. Het moeilijke werk begint pas als men de onderliggende structuur in acht neemt: de status van supersterren is voor een belangrijk deel ontstaan vanuit een mengsel van globalisering en technologie.

Beleidsinzichten ten aanzien van de supersterreconomie moeten nog rijpen en robuust worden. Een deel van de oplossing zal wellicht ontstaan vanuit een gecoördineerd beleid tussen regeringen wereldwijd, op het terrein van mededinging en belastingen. Op dit moment concurreert menig land met belastingvoordelen om toptalent binnen te halen (Kleven et al., 2020), maar het is de vraag of deze potentiële supersterren en supersterbedrijven wel positieve externe effecten zullen genereren.

Meningen over inkomensverschillen ter beloning van inspanning, naar politieke kleur¹

TABEL 1

“Grote inkomensverschillen zijn acceptabel om talenten en inspanningen te belonen”

	Nederland				Europa (excl. NL)			
	Links	Mid.	Rechts	Totaal	Links	Mid.	Rechts	Totaal
Eens	39	48	67	53	35	41	49	42
Neutraal	20	24	13	18	20	25	22	22
Oneens	41	28	20	29	45	34	29	36

¹ Politieke oriëntatie is gebaseerd op een elfpuntsschaal, waarbij Links = 0–4; Midden = 5; Rechts = 6–10

Data: European Social Survey (2016) | ESB

Ook hogere werkdruk in Nederland

KADER 1

De intense Amerikaanse werkcultuur gaat niet volledig aan Nederland voorbij. In happiness-ranglijstjes bevindt Nederland zich vaak in de top tien. En zodra werkuren ter sprake komen, wordt er vaak jaloers naar Nederland gewezen als een eldorado waar de vakantiedagen ruimschoots voorhanden zijn en vrouwen in deeltijd werken.

Maar ook in Nederland zie je scheuren ontstaan waarin werk, vooral onder hoogopgeleiden, cognitief veeleisend is en ook het werktempo omhoog gegaan is (SCP, 2019). En daarnaast zien we een sterke toename van zelfstandigen zonder personeel, en zijn flexibele contracten al langer een zorg, terwijl inmiddels bijna de helft van de werknemers ook buiten werktijd beschikbaar is (NEA, 2020). Vooral werknemers in het onderwijs (60 procent) en managers (75 procent) scoren hoog met deze

continue bereikbaarheid.

Volgens TNO (2020) is er in Nederland een duidelijk stijgende trend in burn-out te zien. Zestien procent van de werknemers heeft last van burn-outklachten (NEA, 2020), met als uitschieterende sector onderwijs (21 procent), maar ook ICT, zorg en welzijnsberoepen scoren hoog.

Onderwijs is bij uitstek een sector waarin de grens tussen thuis en werk dun is: docenten zijn altijd beschikbaar, of ze nu willen of niet. Daarnaast zijn *up-or-out*-contracten een normaal verschijnsel binnen de wetenschap geworden, en dat legt een zware druk op startende docenten. Het verbaast dan ook niet dat de coronacrisis universitaire wetenschappers op internationale schaal hard treft en het burn-outrisico, dat vooral op de loer ligt bij jonge onderzoekers en docenten, nog eens heeft verhoogd (Gewin, 2021).

Het is daarbij ook een open vraag welke rol de supersterren en supersterbedrijven zelf zullen spelen. Met de marktmacht zou er verantwoordelijkheid moeten komen, maar zelfreflectie is niet hun sterkste kant, en eigen belang zal toch sneller de overhand krijgen boven het publieke belang.

Economen blijven van belang

In de zoektocht naar het goede leven en de welvaart blijft er, tot slot, onverminderd een rol voor economen weggelegd. Keynes sloot zijn futuristische essay af met de woorden: “If economists could manage to

get themselves thought of as humble, competent people, on a level with dentists, that would be splendid!” (Keynes, 1930). Velen halen deze zin graag aan om economen – met de goedkeuring van Keynes! – een toontje lager te laten zingen. Keynes schreef dit echter vanuit de gedachte dat economen het oude armoedeprobleem aan het oplossen waren – en zodra het goede leven was bereikt, zouden economen specialisten worden voor specifieke vraagstukken, net als de tandarts die kundig je gebit behandelt. En wat betreft vragen over het goede leven zijn economen (en tandartsen) wellicht de laasten die je van advies kunnen dienen. Met de opkomst van de supersterreneconomie, is het goede leven echter nog ver weg. Economen zullen, vrees ik, nog lang een onbescheiden rol hebben, aangezien schaarste en de zucht naar (markt)macht en geld voorlopig niet zullen verdwijnen.

Om tegenwicht te bieden aan de supersterreneconomie, hebben we vooral behoefte aan economen met een breed denkraam. Smalle economen hebben de neiging om technocratisch te denken, en hebben een absoluut geloof in indicatoren. Brede welvaartsindicatoren in de handen van dergelijke economen kunnen eenzelfde lot treffen. In de praktijk van het beleid spelen echter vele facetten een rol, waaronder niet-economische, en is de economie veel meer dan een allocatieprobleem. We kunnen, zoals Colander en Freedman (2019) stellen, nog veel leren van de klassieke politieke economen die de beperkte relevantie erkenden van een zuiver economische theorie. Zij wisten dat het in de beleidspraktijk draait om oordeelsvermogen en een brede kijk op de samenleving.

Literatuur

Autor, D., D. Dorn, L.F. Katz et al. (2020) The fall of the labor share and the rise of superstar firms. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(2), 645–709.

Bajgar, M., S. Calligaris, C. Criscuolo et al. (2019) Superstar firms are running away with the global economy. *Harvard Business Review*, 14 november.

Bloom, N., T. Kretschmer en J. Van Reenen (2009) Work-life balance, management practices and productivity. In: R.B. Freeman en K.L. Shaw (red.), *International differences in the business practices and productivity of firms*. Chicago: University of Chicago Press, p. 15–54.

Bourguignon, F. en C. Morrisson (2002) Inequality among world citizens: 1820–1992. *The American Economic Review*, 92(4), 727–744.

Colander, D. en C. Freedman (2018) *Where economics went wrong: Chicago's abandonment of classical liberalism*. Princeton: Princeton University Press.

Dalen, H. van, en K. Koedijk (2018) *De kleine Keynes: Zijn vooruitstrevende visie samengevat*. Amsterdam: Business Contact.

Eckert, F., S. Ganapati en C. Walsh (2019) *Skilled tradable services: the*

transformation of U.S. high-skill labor markets. Federal Reserve Bank of Minneapolis Working Paper, 25. Te vinden op conference.iza.org.

Eurofound (2018) *Burnout in the workplace: a review of data and policy responses in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Frank, R.H. (2016) *Success and luck: good fortune and the myth of meritocracy*. Princeton: Princeton University Press.

Frank, R.H. en P.J. Cook (1995) *The winner-take-all society*. New York: Penguin.

Freeman, R.B. (2008) Why do we work more than Keynes expected? In: L. Pecchi en G. Piga (red.), *Revisiting Keynes: economic possibilities for our grandchildren*. Cambridge, MA: MIT Press, p. 135–142.

Frijters, P., A.E. Clark, C. Krekel en R. Layard (2020) A happy choice: wellbeing as the goal of government. *Behavioural Public Policy*, 4(2), 126–165.

Gewin, V. (2021) Pandemic burnout is rampant in academia. *Nature*, 591, 489–491.

Grove, W.A., M. Jetter en K.L. Papps (2021) Career lotto? Labor supply in a superstar market. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 183, 362–376.

Gyourko, J., C. Mayer en T. Sinai (2013) Superstar cities. *The American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4), 167–199.

Hamermesh, D.S. en E. Stancanelli (2015) Long workweeks and strange hours. *Industrial and Labor Relations Review*, 68(5), 1007–1018.

Kaplan, S.N. en J. Rauh (2013) It's the market: the broad-based rise in the return to top talent. *The Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 35–56.

Keynes, J.M. (1930) *Economic possibilities for our grandchildren*. In: *Essays in persuasion*. Londen: MacMillan.

Kleven, H., C. Landais, M. Muñoz en S. Stantcheva (2020) Taxation and migration: evidence and policy implications. *The Journal of Economic Perspectives*, 34(2), 119–142.

Kuhn, P. en F. Lozano (2008) The expanding workweek? Understanding trends in long work hours among U.S. men, 1979–2006. *Journal of Labor Economics*, 26(2), 311–343.

NEA (2020) *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2020: Eerste resultaten en analysemethoden*. Leiden: TNO.

OESO (2019) *Under pressure: the squeezed middle class*. Parijs: OECD Publishing.

OESO (2020) *How's Life? 2020: Measuring Well-being*. Parijs: OESO.

Pink, D.H. (2011) *Drive: the surprising truth about what motivates us*. Londen: Penguin.

Rosen, S. (1981) The economics of superstars. *The American Economic Review*, 71(5), 845–858.

Saez, E. en G. Zucman (2019) *The triumph of injustice: how the rich dodge taxes and how to make them pay*. New York: W.W. Norton & Company.

SCP (2019) *De sociale staat van Nederland 2019*. SCP-publicatie, 2019-14.

Skidelsky, R. (2019) *How to achieve shorter working hours*. Londen: Progressive Economy Forum.

Tasche, J. en W. Verbeke (2021) Klein aantal professionals presteert uitzonderlijk en krijgt veel media-aandacht. *ESB*, 106(4793), 56–57.

TNO (2020) *Burn-out: oorzaken, gevolgen en risicogroepen*. TNO Rapport, 2020 R11768.

Veblen (1899) *The theory of the leisure class: an economic study of institutions*. New York: Macmillan Company.

Zanden, J.L. van, J. Baten, M. Mira d'Ercole et al. (red.) (2014) *How was life? Global well-being since 1820*. Parijs: OECD Publishing.

Zucman, G. (2015) *The hidden wealth of nations: the scourge of tax havens*. Chicago: University of Chicago Press.

Niet alle innovatie hangt direct samen met hogere welvaart

Innovatie wordt gezien als een belangrijke determinant van economische groei en productiviteit. Maar heeft innovatie ook een positieve invloed op de welvaart in bredere zin?

IN HET KORT

- Empirisch kunnen er twee componenten van welvaart worden onderscheiden, een economische en een meer sociale.
- Er kunnen drie dimensies van innovatie worden onderscheiden: ICT- en R&D-gebruik en product- en proces-innovatie.
- Niet alle dimensies van innovatie lijken samen te hangen met de welvaart.

LUC SOETE

Honoraire hoogleraar aan de Universiteit Maastricht (UM) en hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel

BART

VERSPAGEN

Hoogleraar aan de UM

Meer details over de principale-componentenanalyse zijn te vinden in de online appendix bij dit artikel

Innovatie wordt tegenwoordig vaak gezien als iets positiefs. Toch is dat niet vanzelfsprekend. Zoals Benoît Godin (2015) opmerkt, kent innovatie een lange geschiedenis en heeft het in het verleden vooral een negatieve connotatie gehad. Pas met de industriële revolutie en de associatie met wetenschappelijke kennis heeft men deze in verband gebracht met positieve verandering.

Dat innovatie de welvaart bevordert lijkt echter vooral een aanname; wetenschappelijk is het verband nooit expliciet aangetoond. Traditioneel richt de empirische literatuur die economische groei wil verklaren zich op technologische ontwikkeling, en op de onderzoeks- en ontwikkelingsuitgaven (R&D) die dit mogelijk maken. Heel wat proefschriften, en rapporten van onder meer het Centraal Planbureau, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en van onderzoekscentra schatten de gevolgen van R&D-uitgaven in op de groei van een land (een selectie van uit Nederland afkomstige literatuur is Heertje (1973),

Soete et al. (2020) en Verspagen (1992)). En voor de modelontwikkeling kregen onder meer Bob Solow in 1987 en Paul Romer in 2018 een Nobelprijs toegekend. De empirische analyses richten zich qua uitkomsten voornamelijk op de groei van het bruto binnenlands product (bbp) of van de zogenaamde totalefactorproductiviteit, en ook op kennisinvesteringen en innovatie in de industriële technologie – en gaan daarmee voorbij aan een breder welvaartsbegrip. De literatuur levert daardoor niet de inzichten op die noodzakelijk zijn om tot een betere samenleving te komen.

In dit artikel analyseren we de relatie tussen welvaart in brede zin en innovatie in de lidstaten van de Europese Unie. Dat is vanwege een gebrek aan gegevens die internationaal goed vergelijkbaar zijn nog nauwelijks gedaan. We motiveren daarom eerst onze keuze voor de welvaarts- en innovatie-indicatoren voordat wij deze aan elkaar relateren.

Indicatoren voor welvaart

In mei verscheen de vierde *Monitor Brede Welvaart* van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2021). Aan de hand van zo'n 200 maatstaven poogt deze invulling te geven aan het begrip 'brede welvaart'. De publicatie leunt sterk op de *Sustainable Development Goals* (SDG's) van de Verenigde Naties, die de nadruk leggen op een bredere interpretatie van welvaart dan alleen het bbp, onder andere op gebieden zoals duurzaamheid, gezondheid, verdeling en vrede. Net zoals de VN verzamelt het CBS een groot aantal indicatoren op het gebied van de SDG's, ingedeeld in een aantal van tevoren gedefinieerde onderwerpen.

Op deze ruim 200 maatstaven, die het CBS voor alle EU-landen publiceert, voeren wij een principale-componentenanalyse uit om zo de grote hoeveelheid

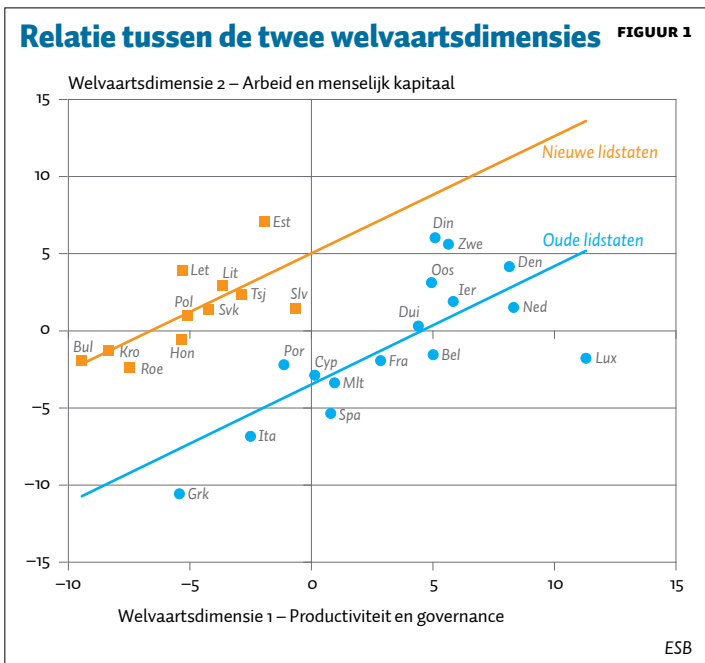


indicatoren te kunnen samenvatten in twee dimensies. De eerste welvaartsindicator correspondeert met 29 procent van de variantie in de onderliggende data, en sluit het nauwst aan bij traditionele economische indicatoren zoals totalefactorproductiviteit, het gemiddeld besteedbaar inkomen en wat de Wereldbank omschrijft

als *good governance* (democratie). De tweede, meer sociale welvaartsindicator verklaart vijftien procent van de variantie, en is vooral geassocieerd met arbeidsmarktparticipatie, scholing, de positie van vrouwen, en met tevredenheid in de werksfeer. In de online appendix bij dit artikel zijn de *factor loadings* te vinden.

Figuur 1 zet de scores van de twee groepen EU-landen, de ‘oude’ en de ‘nieuwe’ lidstaten van het voormalige Oostblok op deze twee dimensies van welvaart tegen elkaar af. Hierbij springen twee zaken in het oog. Op de eerste plaats zien we een duidelijke driedeling in Europa, die overigens overeenstemt met de gangbare indrukken vanuit het publieke debat. In deze driedeling vormen de Scandinavische en West-Europese landen de voorhoede: zij bevinden zich grotendeels in het kwadrant rechtsboven en scoren bovengemiddeld op beide indicatoren. De Zuid-Europese landen, vooral Italië en Griekenland, vormen de andere kant van het spectrum en bevinden zich meer (richting) het kwadrant links-onder), met lage scores op beide indicatoren. De ‘nieuwe’ Oost-Europese lidstaten vormen een aparte groep, die ruwweg vergelijkbaar is met Zuid-Europa op de productiviteits- en governance-dimensie, maar hoog scoort op de meer sociale welvaartsdimensie.

Op de tweede plaats is er, wanneer we de oude en nieuwe lidstaten apart nemen, een vergelijkbare positieve relatie tussen de twee welvaartsdimensies binnen beide groepen landen: landen die hoog scoren op de ene dimensie doen dat, in het algemeen, ook op de andere.



Indicatoren voor innovatie

Innovatie wordt gemeten aan de hand van een veelvoud van indicatoren, zowel op het gebied van de inputs en de uitkomsten als het gebruik van technologie. De inputfactoren ‘onderzoek’ en ‘ontwikkeling’ zijn statistisch goed gedefinieerd binnen het kader van de geijkte *Frascati Manual*-richtlijnen van de OESO. R&D-indicatoren kunnen veelal relatief eenvoudig worden uitgedrukt in uitgaven of in onderzoekspersoneel en zijn beschikbaar op een internationaal vergelijkbare manier per land en per sector.

Ook voor het meten van innovatie als uitkomst bestaat er (in Europa) een statistische standaard (de *Oslo Manual*, die de afgelopen dertig jaar verschillende herzieningen heeft gekend (OESO, 2018)). Toch blijft het moeilijk om innovatie als uitkomst goed te meten. Een innovatie kan bijvoorbeeld incrementeel dan wel radicaal zijn, een onderscheid dat moeilijk kwantitatief te operationaliseren is, maar wel van grote invloed is op de maatschappelijke impact ervan. De discussie over meten en het gebruik van innovatie-indicatoren is sinds eind jaren tachtig breed gevoerd en werd telkens weer aangezwengeld door de zorg dat het R&D-beleid in Europa te veel gedomineerd zou zijn door subsidies en belastingprijkkels, en te weinig aandacht voor innovatie zou hebben. Die zorg hing samen met de constatering dat het innovatieproces ook lastig af te bakenen is. Niet veel uitvindingen of onderzoeken leiden tot enige innovatie.

Tezelfdertijd was er ook de constatering, verzaamd via de eerste innovatie-enquêtes bij bedrijven, dat voor een overgroot deel van de ‘innovatieve bedrijven’ de niet-R&D-bronnen bepalend waren voor de innovaties. Onder deze bronnen vallen de acquisitie van machines, de opleiding en scholing van werknemers, en ook de introductie en het design van nieuwe ontwerpen die in deze bedrijven van belang waren voor het innovatieproces. Veel van het econometrisch onderzoek naar innovatie in de jaren negentig en later was aldus gericht op de complementariteit tussen de verschillende kennis-inputs in hun relatie tot de gemeten innovatie-output en de economische prestaties van deze bedrijven.

Tegelijkertijd deed ook de informatie- en communicatietechnologie (ICT) haar intrede. Die veranderde het innovatieproces zelf fundamenteel. ICT droeg ertoe bij dat het innovatievermogen binnen bedrijven steeds minder gezien moest worden als een mogelijkheid om nieuwe technologische principes te ontdekken, maar als een mogelijkheid om systematisch nieuwe combinaties en hergebruik van componenten uit bestaande

Landenscores op de drie innovatiedimensies TABEL 1

Positie	ICT-gebruik	R&D-gebruik	Product- en procesinnovatie
1	Denemarken	Finland	Cyprus
2	Zweden	Duitsland	Estland
3	Finland	Oostenrijk	Griekenland
4	Nederland	Frankrijk	Finland
5	Estland	Nederland	Kroatië
25	Italië	Bulgarije	Spanje
26	Bulgarije	Cyprus	Polen
27	Roemenië	Roemenië	Roemenië

Data: Eurostat | ESB

Correlaties tussen de indicatoren voor welvaart en innovatie TABEL 2

	ICT	R&D	Product- en procesinnovatie
Welvaartsdimensie 1 – Productiviteit en governance	0,70***	0,69***	0,36
Welvaartsdimensie 2 – Arbeid en menselijk kapitaal	0,57***	0,34	0,01

*/**/** Significat op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

ESB

kennisvoorraad te benutten: extern of intern (David en Foray, 2002). Zo vond innovatie ook haar weg naar tal van dienstensectoren waar voortdurend ‘recombinatie’-pogingen gedaan konden worden middels op ICT gebaseerde efficiëntieverbeteringen: het outsourcen en insourcen van activiteiten; het wegconcurreren van tussenpersonen – kortom, de digitale transformatie van dienstverlening.

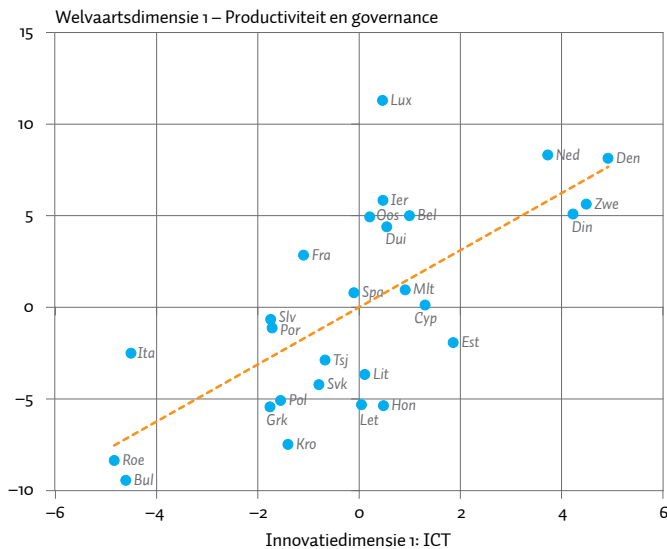
Om innovatie te kunnen samenvatten in een kleiner aantal dimensies, voeren we opnieuw een principaalcomponentenanalyse uit, nu met 22 indicatoren van Eurostat op het gebied van innovatie-inputs, -uitkomsten en ICT-gebruik. Hierbij extraheren we drie dimensies: ICT-gebruik (29 procent van de variantie), R&D-gebruik (eveneens 29 procent) en niet op R&D gebaseerde product- en proces-innovatie (14 procent). In de online appendix bij dit artikel zijn de *factor loadings* te vinden.

Tabel 1 toont de best en de slechtst scorende EU-landen op deze drie dimensies. In de top vijf van het

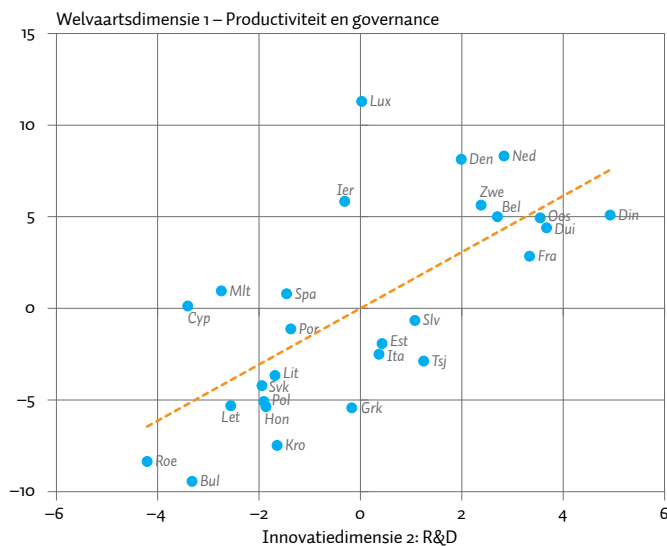
Relatie tussen welvaart en R&D en ICT

FIGUUR 2

2a. Welvaart en ICT



2b. Welvaart en R&D



ESB

ICT-gebruik zien we de Scandinavische landen, en verder Nederland en Estland. Nederland is ook te vinden in de top vijf van R&D-gebruikers, evenals Finland, en deze landen worden nog aangevuld met Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk. De top vijf van landen wat betreft product- en procesinnovatie bevat, naast Fin-

land en Estland, juist andere namen, namelijk Cyprus, Griekenland en Kroatië. Bulgarije en Roemenië scoren bij alle dimensies opvallend vaak laag.

Relatie tussen welvaart en innovatie

De relatie tussen de twee welvaartsindicatoren en de drie kennisindicatoren wordt in tabel 2 samengevat. Opvallend is dat de correlatie het hoogst is tussen de meer traditionele welvaartsindicator – gebaseerd op productiviteit en good governance – en de gebruikelijke R&D-kennisindicator en de ICT-indicator. Wat de tweede welvaartsindicator betreft, zijn de correlaties beduidend lager: in het geval van product- en procesinnovatie zelfs bijna nul.

De landen die hoog scoren op het gebied van de eerste welvaartsindicator zijn typisch ook de landen die gekenmerkt worden door hogere kennisinvesteringen in zowel R&D als ICT (figuren 2a en 2b). Er zijn wel verschillen: Nederland en Denemarken scoren beter wat betreft ICT, maar Frankrijk, Duitsland en Italië slechter.

Veel opvallender echter is het ontbreken van enige significante positieve correlatie tussen product- en procesinnovatie en de twee welvaartsindicatoren. Zoals figuur 3a illustreert, hebben sommige van de landen die hoog scoren op deze dimensie, zoals Cyprus, Estland, Griekenland en Kroatië, een economisch welvaartsniveau onder het Europese gemiddelde.

Bij de tweede welvaartsindicator is er, zoals figuur 3b aantoont, zelfs geen enkel verband meer te bespeuren. Sommige van de Oost-Europese landen die relatief beter scoorden dan de Zuid-Europese landen wat de sociale welvaartsindicator betreft, scoren ook sterk wat product- en procesinnovatie betreft, zoals Estland, maar andere zoals Polen scoren hier zwak op. En ook Zuid-Europese landen als Griekenland, Italië en Spanje scoren zwak wat de sociaal gerichte welvaartsindicator betreft, maar heel verschillend wat betreft product- en procesinnovatie.

Conclusie en implicaties

R&D- en ICT-investeringen lijken rechtstreeks samen te hangen met de welvaart van Nederland, vooral als het gaat om de productiviteit en een hoog inkomensniveau. Maar de relatie tussen product- en procesinnovatie en welvaart lijkt zwakker.

Voor sterke conclusies zijn de data nog te grof en de indicaties over causaliteit te zwak, maar de analyse nodigt wel uit tot het stellen van de vraag wat innova-

tie betekent voor de economie en de samenleving. Dit is niet onmiddellijk duidelijk, en hier lijkt er een vruchtbaar onderzoeksveld te liggen.

Daarbij is het relevant om te vragen of innovatie altijd tot meer welvaart zal leiden en in hoeverre innovatiebeleid daar al dan niet aan bijdraagt. Soete (2013) betoogt dat innovatie ook kan leiden tot destructieve creatie, met welvaartsverlies als resultaat. Zou het sturen van innovatie op basis van maatschappelijke keuzes een beter pad naar welvaart creëren dan als we innovatie aan de markt overlaten? Dat zijn vragen waar tot op heden weinig aandacht voor is geweest.

Literatuur

CBS (2021) *Monitor Brede Welvaart & de SDG's*. CBS, mei.

David, P. en D. Foray (2002) An introduction to the economy of the knowledge society. *International Social Science Journal*, 54(171), 9–23.

Godin, B. (2015) *Innovation contested: the idea of innovation over the centuries*. Londen: Routledge.

Heertje, A. (1973) *Economie en technische ontwikkeling*. Leiden: Stenfert Kroese.

OESO (2018) *Oslo Manual 2018: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation. The measurement of scientific, technological and innovation activities*, 4e editie. Parijs: OECD Publishing.

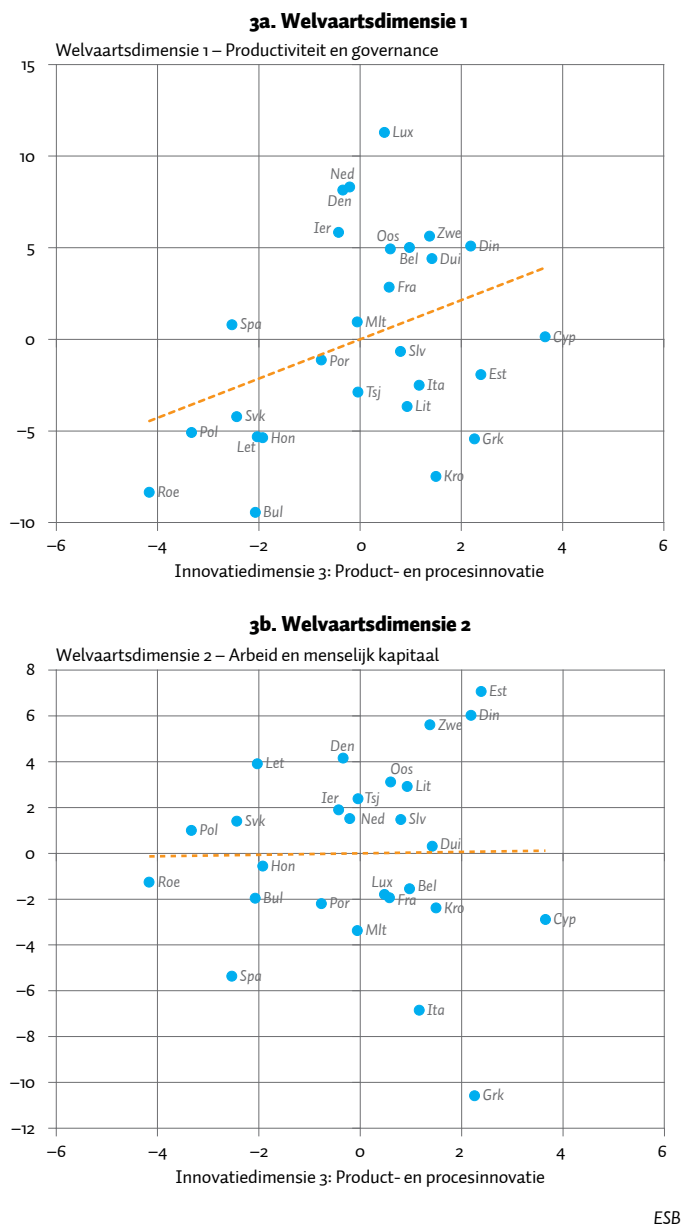
Soete, L. (2013) Is innovation always good? In: J. Fagerberg, B. Martin en E. Sloth Andersen (2013) *Innovation Studies: Evolution and Future Challenges*. Oxford Scholarship Online.

Soete, L.L.G., B. Verspagen en T.H.W. Ziesemer (2020) The productivity effect of public R&D in the Netherlands. *Economics of Innovation and New Technology*, 29(1), 31–47.

Verspagen, B. (1992) *Uneven growth between interdependent economies: an evolutionary view on technology gaps, trade and growth*. Maastricht: Datawyse/Universitaire Pers.

Relatie tussen welvaart en product- en procesinnovatie

FIGUUR 3



Investeer liever in kennis- en digitale infrastructuur dan in rails en asfalt

Voor het economisch herstel na de coronacrisis is een publieke investeringsagenda nodig, gericht op zowel herstel van de structurele groei als verhoging van de welvaart. Dit vergt een heroverweging van de klassieke publieke investeringsimpulsen in infrastructurele diensten.

IN HET KORT

- Gerichte investeringen kunnen het vernieuwingsvermogen en de groei van welvaart in den brede structureel versterken.
- Het maatschappelijk rendement van investeren in digitale en kennis-infrastructurele diensten is groter dan in rails en asfalt
- Een efficiënte inzet van middelen vraagt om een herbezinning op de traditionele manieren van publieke investeringen.

THEO ROELANDT

Hoofdanalist bij het Ministerie van Economische Zaken & Klimaat (EZK)

HENRY VAN DER WIEL
Beleidsanalist bij EZK

JOOST VAN DER VLEUTEN
Beleidsanalist bij EZK

Dankzij een sterk staaltje van medisch onderzoek en ontwikkelingswerk naar een werkend vaccin komt het einde in zicht van de nu anderhalf jaar durende coronacrisis. Daarmee breekt er een periode aan van economisch en maatschappelijk herstel, en ontstaat er ruimte voor investeringen.

De maatschappij verwacht daarbij dat deze investeringen niet alleen het bruto binnenlands product (bbp) ten goede komen, maar ook bijdragen aan welvaart in den brede en het ondersteunen van fundamentele transitities zoals digitalisering en verduurzaming (Ongering, 2021; Dietz, 2021).

Om aan die investeringsvraag tegemoet te komen, is er allereerst een prioritering noodzakelijk. De wens overstijgen zoals altijd het beschikbare budget (Van Loon et al., 2021). In dit artikel bieden wij zo'n prioritering voor investeringen in infrastructurele diensten, en

kijken daarbij naar de fysieke transportinfrastructuur, de kennisinfrastructuur en de diensten die zijn verbonden met de digitale infrastructuur. We bezien daarbij de op basis van economisch onderzoek te verwachten effecten, zowel op de structurele economische groei (bbp en productiviteit) als op een aantal andere welvaartsdimensies, zoals het wegnemen van de negatieve externe effecten voor het milieu en de bijdrage aan de maatschappelijke opgaven en uitdagingen van deze tijd (zoals veiligheid en gezondheid), zie tabel 1.

Fysieke infrastructurele transportdiensten

Wegen en spoorwegen zijn de meest zichtbare en tastbare vorm van infrastructuur. De daaruit voortkomende mobiliteitsdiensten vergroten de arbeidsmobiliteit, verbinden economische agglomeraties en de productieketens van bedrijven, en brengen goederen en diensten van leverancier naar consument.

Op dit terrein is de overheid de belangrijkste investeerder. Het reëel beprijzen van het gebruik speelt nauwelijks een rol, een enkele tolbrug of -tunnel en een generieke belastingheffing daargelaten. De reden voor de grote overheidsrol zijn agglomeratie-effecten, het semi-publieke karakter ervan en de inpassing in de ruimtelijke ordening.

De Nederlandse fysieke infrastructuur is van zeer hoge kwaliteit, en vormt een belangrijk pluspunt in ons vestigings- en ondernemersklimaat (World Economic Forum, 2020). Maar waar vroeger de groei gelijk op ging met 'meer asfalt en rails' (RPB, 2006), voegen tegenwoordig additionele investeringen nauwelijks nog waarde toe, zowel in Nederland (CPB, 2016) als daarbuiten (Duranton et al., 2020).

Uit een analyse van de MKBA's van Nederlandse transportprojecten in de periode 2000–2012 blijkt dat

nieuwe investeringsplannen in de transportinfrastructuur weinig extra welvaarts­groei opleveren en nauwelijks additionaliteit. Er zijn nog maar weinig nieuwe maatschappelijk rendabele transportprojecten te vinden (Koopmans et al., 2019). Voor driekwart van de als rendabel ingeschatte projecten is er al een aanlegbesluit genomen. Daarbij blijkt dat ook de helft van de onrendabele projecten wordt aangelegd, en dat de kosten vaak hoger (gemiddeld twintig procent) en de baten vaak lager uitvallen, aangezien negatieve externe effecten zoals congestie en milieuvervuiling maar in beperkte mate (kunnen) worden ingeschat.

Wel kan het beter benutten van de bestaande infrastructuur het maatschappelijke rendement vergroten (BMH 12, 2020). Om te beginnen door de externe effecten te prijzen en de mobiliteitsvraag te beïnvloeden.

Daarnaast zit er toekomstperspectief in het verkennen van de mogelijkheden van publieke investeringen in nieuwe technologieën en innovaties, die kunnen bijdragen aan een betere benutting of verdere verduurzaming van ons wegennetwerk (*smart mobility* en *autonomous driving*), de spoorinfra en het overige openbare vervoer.

De coronaperiode laat zien dat digitalisering de noodzaak van fysieke verplaatsingen doet afnemen. Verwacht mag worden dat die trend zich in de komende tijd zal doorzetten ('hybride werken en winkelen').

Diensten kennisinfrastructuur

De kennisinfrastructuur kenmerkt zich door een verscheidenheid aan publieke en private instellingen en organisaties, gericht op kennisontwikkeling, kennis­verspreiding en kennis­toepassing. R&D, innovatie en menselijk kapitaal zijn belangrijke aanjagers voor de structurele productiviteits­groei op lange termijn (Van Ark, 2019; Erken en Groenewegen, 2019; Erken et al., 2021). Ongeveer de helft van de R&D in Nederland wordt privaat gefinancierd.

Het Nederlandse kennis­stelsel is, evenals de fysieke infrastructuur, naar internationale maat­staven van hoge kwaliteit. Nederland behoort tot de kopgroep van zogenoemde innovatie­leiders in Europa (Europese Commissie, European Innovation Scoreboard).

Het publieke karakter, het maatschappelijke belang en het hoge maatschappelijke rendement van

Investeringen in infrastructurele diensten

TABEL 1

	Fysieke transport­infrastructuur	Kennis­infrastructuur	Digitale infrastructuur
Karakterisering			
Type	Asfalt en rails.	Stelsel van onderzoek, onderwijs en innovatie.	Netwerk van kabels, antennes, knooppunten en frequenties.
Doel	Fysieke connectiviteit.	Kennisontwikkeling, verspreiding en toepassingen.	Digitale connectiviteit en diensten.
Rationale voor een rol van de overheid	Agglomeratie­effecten en inpassing in de ruimtelijke ordening.	Positieve externe effecten ('kennis­spill­overs'). Maatschappelijke baten overstijgen de private baten fors.	Positieve externe effecten en inpassing ruimtelijke ordening. 'Enabling' karakter draagt bij aan systeem­transities op tal van maatschappelijke domeinen.
Markt­ordening	Overheid is leidend. Publieke aanbesteding van private productie. Reële beprijzing speelt nauwelijks een rol.	Mix van publieke en private organisaties die samenwerken. Overheid legt basis met financiering van onderwijs en onderzoek, stimuleert innovatie en bevordert concurrentie.	Overheid organiseert markt, waarborgt concurrentie en creëert de randvoorwaarden. Stimulering private en publieke toepassingen door publieke aanbesteding en marktstimulering (subsidies).
Investeringen			
Aard	Voornamelijk publiek.	Mix van publieke en private financiering.	Voornamelijk privaat.
Effect op bbp­deel van welvaart	Beperkt en afnemend. Overheids­investeringen kennen een beneden­gemiddeld rendement. Nauwelijks additionaliteit.	Manifesteren zich vooral op middel­lange termijn. Op lange termijn door­slaggevend en structurele determinant welvaarts­groei. Overheids­stimulering levert additionaliteit met bovengemiddeld hoog publiek en privaat rendement.	Op korte termijn aanzienlijk; op lange termijn potentieel zeer omvangrijk. Het enabling karakter van nieuwe digitale technologieën faciliteert maatschappelijke systeem­transities en draagt bij aan het wegnemen van negatieve externe effecten van traditionele economische activiteiten. Verhoogt maatschappelijk rendement van kennis meer.
Effect op andere delen van welvaart	Negatieve effect door milieuschade, congestie en verloren arbeidsuren.	Grote potentiële maatschappelijke bijdrage (zoals gezondheid, verduurzaming, veiligheid).	Grote potentiële maatschappelijke bijdrage (zoals gezondheid, verduurzaming, veiligheid) én faciliteren maatschappelijke systeem­transities.

ESB

kennis (Hall et al., 2010) zijn de voornaamste redenen voor overheidsbemoedening. Kennisdiensten dragen substantieel bij aan de materiële welvaart, en dragen door nieuwe technologische toepassingen tevens bij aan de brede maatschappelijke welvaart en het oplossen van de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken, zoals op het gebied van gezondheid, verduurzaming en veiligheid.

Naast stimulering van private R&D, zijn publieke R&D-uitgaven relevant. Zowel Erken en Groenewegen (2019), Erken et al. (2021) als Soete et al. (2020a; 2020b) vinden belangrijke positieve effecten van het publieke R&D-kapitaal op de productiviteitsgroei. Soete et al. vinden bovendien sterke aanwijzingen voor complementariteit tussen de private en publieke R&D (publiek-private kennissamenwerking): de verhoging van de publieke R&D heeft een langdurig positieve invloed op de private R&D.

Publieke en private kennisinvesteringen hebben door kennis-*spill-overs* dan ook aanzienlijke effecten op de structurele welvaartsgroei en op de ontwikkeling van welvaart in den brede. En ze hebben, zeker in vergelijking met traditionele infrastructuur, een bovengemiddeld maatschappelijk rendement.

Digitale infrastructuurle diensten

De digitale infrastructuur zorgt voor transport van data, met als diensten sociale media, mobiele telefoon-diensten, streaming, digitaal winkelen, leren en zaken-doen, en de platformeconomie. De literatuur bevestigt het belang van digitale infrastructuur, ICT-kapitaal en de daarop gebaseerde diensten voor economische groei en productiviteitsgroei. Dit zowel direct als indirect door het bevorderen van innovatie op tal van terreinen (Khuong et al., 2020; OESO, 2019; Timmer et al., 2011). Voor Nederland wordt de bijdrage aan de bbp-groei van digitale infrastructuurle diensten geschat op zo'n 36 procent (Dialogic, 2014).

Mede vanwege de complexiteit van het meten van externe effecten en de maatschappelijke doorwerkings-effecten van (de diensten van) de digitale infrastructuur zijn er maar weinig MKBA's uitgevoerd. De positieve externe effecten van dit soort investeringsprojecten worden daarom te weinig meegewogen bij de beoordeling daarvan.

Het is echter aannemelijk dat de maatschappelijke rendementen van investeringen in digitale infrastructuurle diensten hoog zijn. De nieuwe digitale *enabling technologies*, zoals quantum, kunstmatige intelligentie

en fotonica kunnen in tal van maatschappelijke domeinen worden toegepast en daar economische-waarde-creatie bevorderen, bijdragen aan het wegnemen van negatieve externe effecten van traditionele economische activiteiten en maatschappelijke systeemtransities faciliteren (zoals hybride wonen, werken en leren, verduurzaming en *smart mobility*). Uiteraard kennen digitale diensten ook negatieve externe effecten, waaronder het energieverbruik van datacentra of cyberaanvallen, maar de maatschappelijke kosten daarvan zijn veel lager dan die van de traditionele manieren van produceren en mobiliteit.

De primaire taak van de overheid bij digitale infra is marktordening en het bevorderen van speur- en ontwikkelingswerk. Ruim twintig procent van de in Nederland uitgevoerde R&D richt zich op het benutten van ICT-technologie voor infrastructuur en digitale diensten (EZK, 2021). Met het stimuleren van innovatie wordt de kwaliteit van de private infrastructuur vergroot en ontstaan ook nieuwe toepassingen en diensten.

Investeringen in de digitale infrastructuur zijn overwegend privaat van aard, en de directe publieke investeringen zijn nu relatief beperkt (het gaat vooral om zeekabels, ruimte voor datacentra en het glasvezelnetwerk van Rijkswaterstaat). Het 'Nederlandse' model van concurrentie om en op het infrastructuurnetwerk en het uitlokken van private investeringen heeft er mede toe geleid dat de huidige Nederlandse digitale infrastructuur behoort tot de beste in Europa (DESI-index).

Echter, de ontwikkeling van de digitale transitie vraagt op een aantal terreinen om nieuwe overheidsrollen. Zo laten Bijlsma et al. (2021) zien dat de markt onvoldoende in staat is om de maatschappelijk noodzakelijke data-infrastructuur te laten ontstaan, en pleiten zij voor additionele publieke investeringen.

Het is een voorbeeld van een groter wordende rol van de overheid op dit terrein om de kwaliteit, toegankelijkheid en maatschappelijke benutting van de digitale infrastructuur in voldoende mate te borgen, en meer toe te snijden op (toekomstige) toepassingen op tal van maatschappelijke domeinen (mobiliteit, zorg, onderwijs, verduurzaming en bestuurlijke vernieuwing). Want er lijkt bij de digitale infrastructuur sprake te zijn van een 'benuttingstekort'.

Voorals toepassingen met een duidelijk maatschappelijk en collectief belang, en de daarvoor benodigde standaarden en kwaliteit, komen niet of onvoldoende tot stand (NDS, 2021). Zodoende blijven er maatschappelijke baten liggen (bijvoorbeeld die bij de onder-

liggende data-infrastructuur en het data-delen, maar ook bij digitaal onderwijs, digitale weerbaarheid, in de zorg, de energietransitie, een transparante overheid, en bij de digitalisering van de industrie; zie NDS (2021) voor een overzicht).

De overheid kan hier met missiegestuurd beleid en als *launching customer* de ontwikkeling en toepassing van deze nieuwe digitale diensten aanjagen (Mazzucato, 2013; Schipper-Tops et al., 2021).

Afsluitend

Een publieke investeringsagenda, niet alleen gericht op structurele groei van de productiviteit maar ook op welvaart in den brede, vraagt om een heroverweging van de ‘klassieke’ publieke investeringsimpulsen. Investeren in een traditionele fysieke infrastructuur levert daarbij zowel in termen van materiële als in termen van welvaart relatief weinig op.

Wie streeft naar hogere groei en toename van de welvaart, kan beter inzetten op de ontwikkeling en opschaling van diensten in de kennis- en digitale infrastructuur, inclusief bijbehorende vaardigheden. En ook op meer innovatieve voorstellen op het terrein van mobiliteit en infrastructuur, zoals ook de Commissie van het Nationaal Groeifonds adviseert. Dat levert in termen van welvaartswinst meer op. Het vereist wel een stapsgewijze benadering (Schwaag Serger en Palmberg, 2016; Soete et al., 2020a; 2020b) bij de zoektocht naar de meest kansrijke missiegerichte investeringsopties en bij het kiezen tussen onzekere en vooraf niet vaststaande ontwikkelingspaden. In zo’n *stage-gate approach* zet de overheid een stip op de horizon wat betreft de te realiseren missie met een duidelijke en concrete doelstelling (Schipper-Tops et al., 2021), en beoordeelt de investeringsvoorstellen van nu op hun bijdrage op weg naar het volbrengen van de missie.

Literatuur

- Ark, B. van (2019) *Structuurvernieuwing in Nederland moet groeiëdaling afremmen*. Artikel op www.mejudice.nl, 29 oktober.
- Bijlsma, M., B. van der Klaauw en M. Knoef (2021) De data-agenda van de overheid dient zich ook op de data zelf te richten. ESB, te verschijnen. Artikel te lezen op esb.nu.
- BMH 12 (2020) *Toekomstbestendige mobiliteit: brede maatschappelijke heroverweging*. Rapport, 20 april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- CPB (2016) *Investeren in infrastructuur*. CPB Policy Brief, 2016/06.
- Dialogic (2014) *De impact van ICT op de Nederlandse economie*. Publicatienummer 2014.062-1430. Te vinden op www.dialogic.nl.
- Dietz, F. (2021) Economisch herstelbeleid vraagt om discussie over welvaart. ESB, te verschijnen. Artikel te lezen op esb.nu.
- Duranton, G., G. Nagpal en M. Turner (2020) *Transportation infrastructure in the US*. NBER Working Paper, 27254. Te verschijnen in: E.L. Glaeser en J.M. Poterba (red.), *Economic analysis and infrastructure investment*. Chicago: University of Chicago Press.
- Erken, H. en J. Groenewegen (2019) *50 miljard euro investeren in onderwijs en innovatie verdubbelt economische groei*. Artikel op www.mejudice.nl, 3 oktober.
- Erken, H., F. van Es en E.-J. van Harn (2021) De lage R&D investeringen in Nederland kosten groei. ESB, 106(4795S), 40–44.
- EZK (2021) *Bedrijvenbeleid in beeld: bouwstenen bedrijvenbeleid: digitalisering*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Informatie te lezen op www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl.
- Hall, B.H., J. Mairesse en P. Mohnen (2010) Measuring the returns to R&D. In: B.H. Hall en N. Rosenberg (red.), *Handbook of the economics of innovation*. Deel 2. Amsterdam: Elsevier, p. 1033–1082.
- Khuong, V., P. Hanafizadeh en E. Bohlin (2020) ICT as a driver of economic growth: a survey of the literature and directions for future research. *Telecommunications Policy*, 44(2), artikelnr 101922.
- Koopmans, C., J.A. Annema en K. Frenken (2019) *Weinig rendabele transportprojecten voor nationaal investeringsfonds*. Artikel op www.mejudice.nl, 26 november.
- Loon, Y. van, K. Kersten en N. Muselaers (2021) Budgetten hebben grenzen, dus politiek moet kiezen. ESB, 106(4796), 192–194.
- Mazzucato, M. (2013) *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths*. Londen: Anthem Press.
- NDS (2021) *Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2021*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- OESO (2019) *Productivity growth in the digital age*. Parijs, OECD Going Digital Policy Note, februari.
- Ongering, L. (2021) Vaart maken richting een duurzaam verdienvermogen. ESB, 106(4793), 6–9.
- RPB (2006) *Wegen naar economische groei*. Rotterdam: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau. (nu Planbureau voor de Leefomgeving)
- Schipper-Tops, R., C. Damen, S. Kes en D. van der Plas (2021) Van overheid als marktmeester naar ondernemer en regisseur. ESB, 106(4795S), 46–49.
- Schwaag Serger, S. en C. Palmberg (2017) *Towards next generation PPP models: insights from an agency perspective*. Conference Paper, februari. Te vinden op www.researchgate.net.
- Soete, L., B. Verspagen en T. Ziesemer (2020a) *The economic impact of public R&D: an international perspective*. MERIT Working Paper, 2020-014.
- Soete, L.L.G., B. Verspagen en T.H.W. Ziesemer (2020b) The productivity effect of public R&D in the Netherlands. *Economics of Innovation and New Technology*, 29(1), 31–47.
- Timmer, M.P., R. Inklaar, M. O’Mahony en B. van Ark (2011) Productivity and economic growth in Europe: a comparative industry perspective. *International Productivity Monitor*, 21, 3–23.
- World Economic Forum (2020) *The global competitiveness report special edition 2020: how countries are performing on the road to recovery*. Te vinden op www.weforum.org.

Welvaart vraagt om andere focus in digitaliseringsbeleid

De wereld loopt tegen haar maatschappelijke en fysieke grenzen aan, waardoor een nieuwe visie op economisch beleid nodig is. Tegenwoordig worden vrijwel alle aspecten van economisch beleid beïnvloed door digitalisering. Economen zouden meer oog moeten hebben voor de diverse implicaties en thematiek in de discussie over digitaal beleid.

IN HET KORT

- Economisch onderzoek naar digitalisering zou zich meer moeten richten op de (brede) welvaartseffecten.
- Beleidskeuzes voor welvaart wijken soms af van keuzes gericht op groei.
- Voor Nederland betekent dit: meer aandacht voor training, connectiviteit en de sociale effecten van digitalisering.

DIRK PILAT

Adjunct-directeur wetenschap, technologie en innovatie bij de OESO

De digitale economie is al lang een onderwerp van economisch onderzoek, vooral gericht op hoe digitale technologie zou kunnen zorgen voor productiviteitsgroei en meer werkgelegenheid. Steeds vaker worden er echter bredere beleidsdoelen nagestreefd. Een belangrijke vraag daarbij is welke effecten digitalisering heeft op zowel de welvaart als de groeiende ongelijkheid in veel OESO-landen. Ook is de vraag hoe digitalisering aangewend kan worden om dergelijke bredere beleidsdoelen te bereiken.

Nederland in internationaal perspectief

Nederland doet het internationaal gezien goed bij het gebruik van digitale technologie in het bedrijfsleven, maar net als in andere OESO-landen loopt het midden- en kleinbedrijf hierin wel achter. En zelfs grotere bedrijven zijn nog niet altijd vergevorderd met de toepassing van de meer geavanceerde technologieën. Nederland is kampioen bij het gebruik van big data door het bedrijfsleven (figuur 1). Maar als het gaat om andere toepassin-

gen zoals *cloud computing*, elektronische handel en het gebruik van hogesnelheidsnetwerken door het bedrijfsleven, dan loopt het Nederlandse bedrijfsleven internationaal gezien wel achter bij de wereldtop.

Vaak gaan de traditionele groeiagenda en de welvaartsagenda hand in hand (OESO, 2019a). Maar dat is niet altijd het geval. Het vervolg van dit artikel schetst waar het digitaliseringsbeleid voor groei en welvaart gelijk opgaat, en op welke gebieden keuzes gemaakt moeten worden.

Gezamenlijke agenda groei en welvaart

Het effect van digitalisering op groei van het bruto binnenlands product (bbp) en welvaart valt op verschillende punten samen. In die gevallen kanvoor beide doelen eenzelfde beleidsfocus gekozen worden, zoals onderstaande voorbeelden illustreren.

Productiviteit

Een eerste voorbeeld waarbij de agenda's hand in hand kunnen gaan, is het gebruik van digitale technologie door bedrijven, en de gevolgen daarvan voor de productiviteit. Een digitale productiviteitsagenda is gericht op innovatie (vooral via de productiviteitsleiders), spreiding van innovatie en kennis naar volgende en achterlopende bedrijven, reallocatie van arbeid en kapitaal tussen groeiende en krimpende bedrijven, en een exit van de minst productieve bedrijven (OESO, 2015). Een dergelijke agenda kan goed aansluiten bij een welvaartsagenda als we ook kijken naar de heterogeniteit van de productiviteitsgroei tussen de verschillende bedrijven en de rol die digitalisering daarbij speelt.

Voor veel landen in de OESO is er een divergentie in productiviteitsgroei gaande, waarbij de minst productieve bedrijven achterblijven bij de leiders, met mogelijke gevolgen voor de loongroei in zulke bedrijven en voor hoe inclusief de economische groei is (Berlingieri et al., 2019). Volgens het Centraal Planbureau lijkt een

Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel, en vertegenwoordigt niet noodzakelijkerwijs de visie van de OESO of haar lidstaten

dergelijke divergentie in Nederland tot nu toe wel mee te vallen (CPB, 2018). De recente versnelling in de verspreiding van digitale technologieën sinds de coronacrisis zou echter ook een dergelijke divergentie kunnen versnellen. In het Verenigd Koninkrijk, bijvoorbeeld, hebben bedrijven die al vóór de crisis intensieve gebruikers van digitale technologie waren, sinds de crisis het meest geïnvesteerd in nog meer technologie (Riom en Valero, 2020).

Vanuit een welvaartsperspectief is er daarom extra aandacht nodig voor bedrijven die achterblijven en meer moeite hebben om mee te doen in de digitalisering van de economie, hoewel dit niet ten koste moet gaan van reallocaties in arbeid en kapitaal, en van een mogelijke exit uit de markt.

Het is daarbij belangrijk om te weten welke bedrijven achterblijven – zijn het de jonge start-ups die nog niet zo productief zijn, of de oude bedrijven die technologisch al langer achterblijven (OESO, 2020a)? Beleidsmatig betekent dit onder andere voldoende aandacht voor de spreiding van kennis en technologie naar het midden- en kleinbedrijf, onder andere door ondersteuning middels gerichte training.

Connectiviteit

Een tweede voorbeeld waarbij er sprake is van harmonie tussen de verschillende beleidsdoelen is connectiviteit (dat wil zeggen: aansluiting op de digitale wereld). Nederland heeft een hoog connectiviteitsniveau, ook voor groepen die internationaal vaak achterlopen zoals ouderen, en is historisch gezien een voorloper bij het gebruik van breedband. Men loopt alleen iets achter in het gebruik van glasvezel in breedbandnetwerken (OESO, 2020b), en dus ook wat betreft het gebruik van hogesnelheidsbreedband door bedrijven (figuur 1).

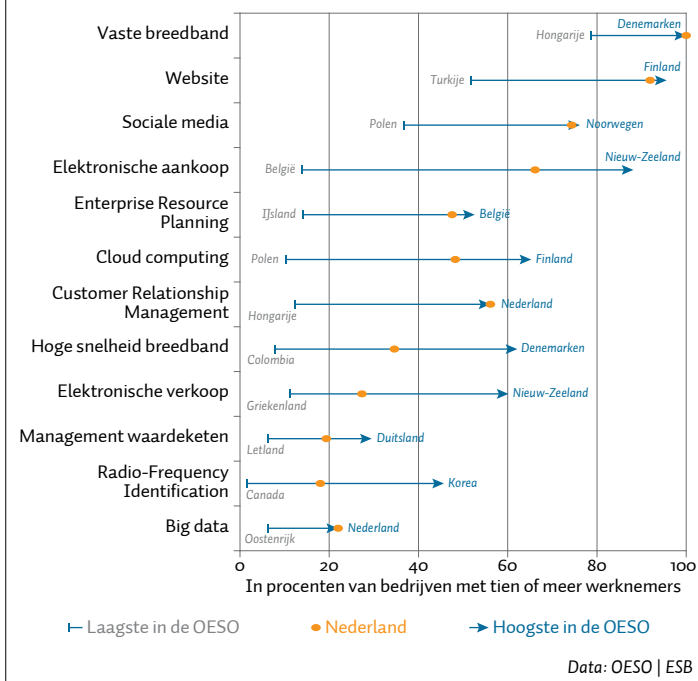
Hogesnelheidsbreedband is belangrijk voor bepaalde toepassingen, zoals cloud computing en virtuele realiteit, en meer glasvezel zou daarom dus ook in Nederland nodig kunnen zijn. Het hoge connectiviteitsniveau in Nederland is positief vanuit een perspectief van welvaart en inclusieve groei, omdat dit betekent dat vrijwel iedereen in principe toegang heeft tot de mogelijkheden die de digitalisering biedt.

Onderwijs en training

Een derde voorbeeld is scholing en training, die cruciaal zijn voor een succesvolle digitalisering. Vaardigheden op het gebied van de digitale economie zijn belangrijk voor de samenleving als geheel, zodat iedereen in het

Verspreiding van ICT-technologieën en activiteiten in het bedrijfsleven, 2019

FIGUUR 1

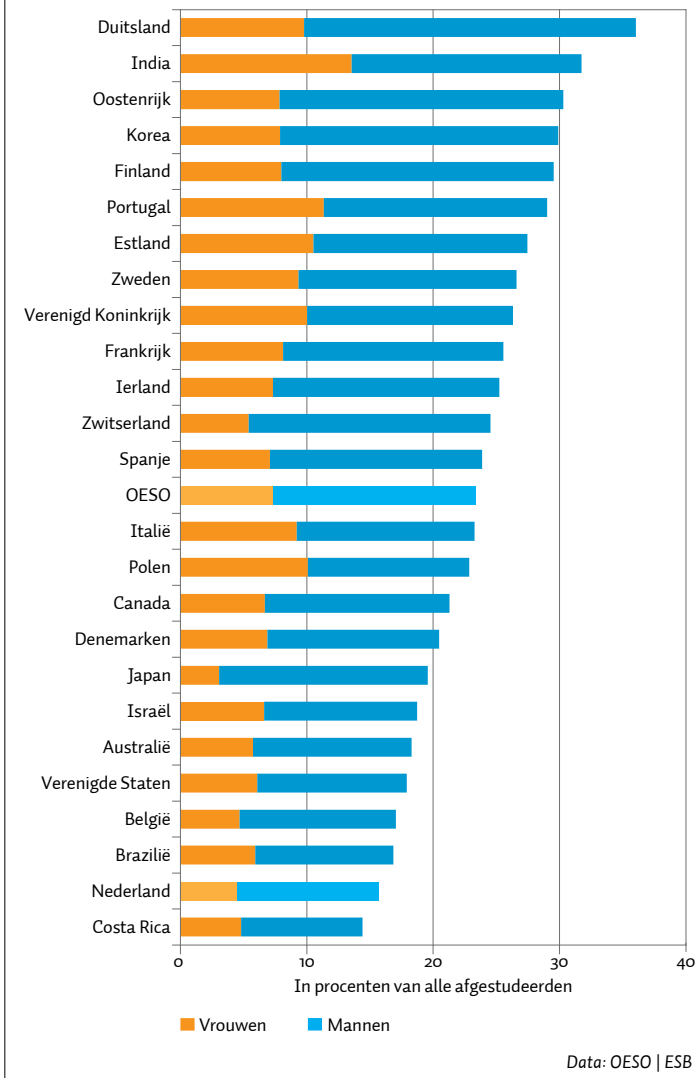


dagelijks leven profijt kan hebben van de nieuwe technologie; voor werknemers in de economie die digitale technologie gebruiken bij hun werk en die nieuwe vaardigheden moeten leren om bij te blijven; maar ook voor de specialisten die de ICT-sector moeten aansturen. De benodigde vaardigheden bestaan daarbij niet alleen uit digitale competenties, maar kunnen ook complementair zijn, zoals het werken in teams.

Nederland doet het op vele terreinen goed wat betreft scholing en training, en heeft binnen de OESO het hoogste aandeel werkenden die trainingen volgen (OESO, 2019b). Het land loopt echter wel in bepaalde opzichten wat achter, met bijvoorbeeld een laag aandeel van technische afgestudeerden, en een laag aandeel vrouwen die in de techniek afstuderen (figuur 2). Ook loopt Nederland achter aangaande sommige bredere vaardigheden zoals ‘willingness to learn’, waarbij men onder andere meet of volwassenen geïnteresseerd zijn in verdere kennisontwikkeling (OESO, 2019b). Scholing is belangrijk voor zowel economische groei als welvaart, hoewel vanuit een welvaartsperspectief voldoende scholing voor iedereen van belang is – niet alleen voor de beroepsbevolking.

Afgestudeerden in tertiair onderwijs natuurwetenschappen, techniek en ICT, 2016

FIGUUR 2



Marktwerking en concurrentiebeleid

Een vierde beleidsterrein dat zowel voor groei als welvaart van belang is, is concurrentiebeleid. Concurrentiebeleid legt de nadruk op consumentenbelangen en welvaart, maar moet ook bijdragen aan een digitale economie die voldoende dynamisch is op de lange termijn. Daarbij wordt de markt niet gedomineerd door een klein aantal bedrijven met alle mogelijke 'winner-takes-all'-effecten van dien.

Veel economieën in de OESO-landen hebben de laatste jaren een teruggang gezien in de bedrijvendynamiek (Calvino et al., 2020), met een groeiende concentratie in veel bedrijfstakken, minder nieuwe bedrijven, en hogere winstmarges. Aandacht hiervoor blijft nodig, zowel voor de bbp-groei als de welvaart.

Eigen invalshoeken welvaart

Een bredere welvaartvisie op digitalisering heeft echter ook haar eigen invalshoeken, die de laatste jaren aan belang beginnen toe te nemen. Ook hier zijn er veel voorbeelden van, zoals het vertrouwen van de samenleving in het gebruik van kunstmatige intelligentie, de groeiende discussie over privacyregulering, maar ook cyberbeveiliging. De discussie over deze thema's staat soms wat los van de discussie over economische groei, hoewel er belangrijke verbanden zijn. Voldoende vertrouwen in het gebruik van nieuwe technologieën is bijvoorbeeld nodig om de verspreiding van technologie in de samenleving te bevorderen.

Met de introductie van de Europese regelgeving is de rol van privacy een belangrijk onderwerp geworden van economisch onderzoek, onder andere wat betreft de gevolgen voor kleine en grote bedrijven. En de toename van cyberaanvallen sinds de coronacrisis toont duidelijk aan dat cyberbeveiliging belangrijk is voor de economie. Meer economisch onderzoek op dergelijke terreinen zou dus welkom zijn.

Er zijn ook vele terreinen binnen de digitaliseringsdiscussie die onder andere disciplines vallen en waar economen minder naar kijken, maar die niettemin centraal staan in de welvaartsdiscussie (OESO, 2019c). Wat zijn de gevolgen van digitalisering voor de balans tussen werk en privé; voor de sociale interacties, voor de informatievoorziening, of voor de werking van de democratie?

Een vergelijking van een aantal welvaartsindicatoren toont aan dat Nederland op dergelijke terreinen veel sterke punten heeft (OESO, 2019c): de Nederlandse bevolking participeert in relatief veel activiteiten online, inclusief de elektronische handel. En Nederlanders zijn ook – al vóór de coronacrisis – sterk in telewerken.

Maar dat betekent ook dat relatief veel Nederlanders stress hebben door hun werk en zich buiten kantooruren ook zorgen maken over hun werk. Daarnaast zitten Nederlandse kinderen extreem veel tijd op internet: 33 procent van hen besteedt bijvoorbeeld in het weekend meer dan zes uur per dag aan internetgebruik (OESO, 2019c).

De discussie over veel van deze onderwerpen is toegenomen in de afgelopen jaren, nu het internet steeds belangrijker is in de economie en maatschappij, en speelt nu een grote rol in de bredere afweging binnen digitaliseringsstrategieën. Voor economen is het belangrijk om betrokken te zijn bij dergelijke discussies, omdat de sociale gevolgen steeds vaker worden meegewogen in de discussie over economische beleidsdoelen.

Een laatste aandachtspunt in deze welvaartsdiscussie is een betere meting (OESO, 2019b). Met betere toegang tot microdata zijn economen meer gaan kijken naar de heterogeniteit in groei tussen bedrijven, inclusief de welvaartsimplicaties voor werknemers binnen de bedrijven. Dit maakt het mogelijk om beter de mogelijke effecten te beoordelen voor welvaart en inclusieve groei.

Hierbij is ook het meten van niet-monetaire effecten belangrijk. Een groot deel van de diensten die door digitale platforms geleverd worden – bijvoorbeeld communicatie – heeft geen marktprijs, en wordt daarom niet goed meegenomen in het bruto nationaal product. Recent onderzoek (Brynjolfsson et al., 2020) probeert de waarde te schatten van dergelijke diensten voor consumenten, en vindt dan behoorlijk grote effecten. Het is ook door verbeterde meting dat de verschillende effecten en beleidsdoelen nauwkeuriger afgewogen kunnen worden in een bredere strategie voor digitalisering. Meer nationaal (CBS, 2020) en internationaal (OESO, 2019b) statistisch en analytisch werk blijft daarom nodig.

Conclusie en aanbevelingen

De discussies over economie en welvaart in de digitale economie lopen vaak parallel; een sterke bijdrage van digitalisering aan de productiviteitsgroei is goed voor loon- en inkomensgroei, en daarom ook voor onze welvaart. Digitalisering heeft bovendien de aandacht voor een aantal technische beleidsterreinen versterkt, zoals privacy en digitale veiligheid, die voor zowel groei en welvaart belangrijk zijn. Op sommige punten vraagt een focus op welvaart echter om andere keuzes dan beleid gericht op groei.

Concreet betekent dit dat sterkere samenwerking met disciplines buiten de economische wetenschap nodig zal zijn voor de beleidsdiscussie over digitalisering, zowel voor de discussie over groei als voor die over welvaart. Nederland doet het gemiddeld genomen internationaal goed in de digitale economie, maar heeft ook een aantal knelpunten die meer aandacht vereisen,

waaronder scholing en training, connectiviteit, en ook bedrijven en sociale groepen die achterblijven in de digitale wereld, en de sociale effecten van de digitalisering.

Literatuur

- Berlingieri, G., P. Blanchenay en C. Criscuolo (2019) *The great divergence(s)*. OECD Science, Technology and Industry Paper, 39.
- Brynjolfsson, E., A. Collis, W.E. Diewert et al. (2020) Measuring the impact of free goods on real household consumption. *AEA Papers and Proceedings*, 110, 25–30.
- Calvino, F., C. Criscuolo en R. Verhac (2020) *Declining business dynamism: structural and policy determinants*. OECD Science, Technology and Industry Policy Paper, 94.
- CBS (2020) *ICT, kennis en economie 2020*. CBS Publicatie.
- CPB (2018) *Koplopers en volgers: geen divergentie in Nederland*. CPB Notitie, 28 juni.
- OESO (2015) *The future of productivity*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2019a) *Going digital: shaping policies, improving lives*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2019b) *Measuring the digital transformation: a roadmap for the future*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2019c) *How's life in the digital age? Opportunities and risks of the digital transformation for people's well-being*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2020a) *Laggard firms, technology diffusion and its structural and policy determinants*. OECD Science, Technology and Industry Policy Paper, 86.
- OESO (2020b) *Digital Economy Outlook 2020*. Parijs: OECD Publishing.
- Riom, C. en A. Valero (2020) *The business response to Covid-19: the CEP-CBI survey on technology adoption*. A CEP Covid-19 Analysis, Paper, 009. Centre for Economic Performance.



Colofon

Economisch Statistische Berichten (ESB) signaleert nieuwe ontwikkelingen in de economische wetenschap. Daarnaast worden in ESB economische inzichten toegepast om beleidsrelevante aanbevelingen te doen voor de overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Ook analyseert ESB de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie. Artikelen in ESB verschijnen op persoonlijke titel.

Dit ESB-dossier is samengesteld door de redactie en mogelijk gemaakt door financiële steun van het ministerie van Economisch Zaken en Klimaat

Redactie

Jasper Lukkezen (hoofdredacteur),
Robert Kleinknecht, Yrla van de Ven,
Daan de Leeuw, Bjorn Lous en Elisa de Weerd

Redactiemedewerkers:

Thijs Buschots en Erik van de Winkel
Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.
Vormgeving: Jacques van Schie
Uitgever: Mariska van der Westen

Commissie van redactie

H.G. van Dissel (voorzitter), P.H.B.F. Franses,
E. de Jong, H.J. de Jong, A. van Witteloostuijn,
A.C. Meijdam, H.P. Møllgaard en J. Plantenga

Rechten

ESB is een uitgave van FD Mediagroep.
De Koninklijke Vereniging voor de Staatshoudkunde is houder van de merknaam ESB

Foto's: iStock / Vonkara, SolStock, RichVintage

Publiceren

Aanwijzingen voor het aanleveren van kopij vindt u op www.esb.nu/service/publiceren

Abonneren

U kunt een abonnement direct online afsluiten.
Ga hiervoor naar www.esb.nu/service/abonneren

Adverteren

Neem contact op met Thomas Timmermans:
thomas.timmermans@fdmediagroep.nl of
020 592 8636

Contact

Telefoon redactie: 020 592 87 77
Email redactie: redactie@esb.nu
Telefoon klantenservice: 0800 333 33 34
Email klantenservice: klantenservice@esb.nu

Postadres: Postbus 216,
1000 AE Amsterdam
Bezoekadres: Prins Bernhardplein 173,
1097 BL Amsterdam
Webadres: www.esb.nu
ISSN: 0013-0583



Een ESB-dossier is een thematische uitgave die op een actueel economisch onderwerp discussie tussen economen, wetenschappers uit andere disciplines en beleidsmakers faciliteert. ESB-dossiers verschijnen een aantal keer per jaar en worden samen met instanties en organisaties die bij het onderwerp zijn betrokken opgezet.

Recent verschenen:

Draagvlak onder druk

Het Nederlandse bestuursmodel, waarop Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen een flinke stempel heeft gedrukt,

wordt geconfronteerd met uitingen van maatschappelijke onvrede. Hoe kunnen de Nederlandse instituties grip op het debat houden? Dat is de centrale vraag in dit dossier, dat de afsluiting vormt van het Tinbergenjaar.

ESB 4786S, juni 2020



Accountants doorgelicht

Vanwege hun rol bij verschillende boekhoudschandalen, liggen accountants al jaren onder vuur. Hoe kan de controlekwaliteit verbeterd worden? Hebben accountants wel de juiste prikkels om vermoedens van fraude aan te kaarten? Op deze en andere vragen gaan de auteurs in dit dossier in.

ESB 4787S, juli 2020



Duurzame landbouw

Het huidige landbouwmodel legt een flink beslag op onze leefomgeving en het klimaat. Hoe kan die milieudruk verminderd worden? Is het huidige exportmodel wel verenigbaar met de verduurzaming? Hoe kan een duurzaam verdienmodel eruit zien? Die vragen staan centraal in dit dossier over de toekomst van de Nederlandse landbouw.

ESB 4791S, november 2020



Creatie en verdeling

Beleidsconomen hebben veelal een aantal aannames van hoe de economie werkt. Maar werkt het proces van waardecreatie en -verdeling nog wel zoals we denken? Dat is de vraag die centraal staat in dit dossier. De auteurs analyseren onder andere hoe het kan dat de investeringen, productiviteit en de loongroei achterblijven bij de stijgende winsten.

ESB 4795S, maart 2021





Meer dan 11.000 economen
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief
www.esb.nu/aanmelden