

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 begrotingsystematiek 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

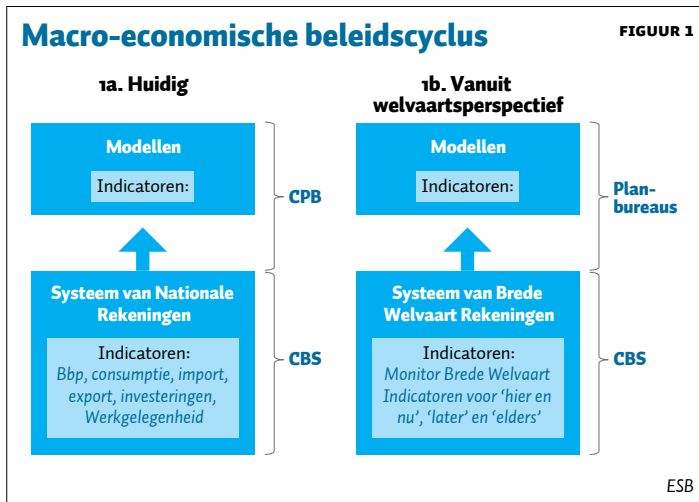
Om het gebrek aan beleid voor welvaart te snappen, moet er eerst worden gekeken naar de architectuur van het Nederlandse beleidsadvies en van het advies over de macro-economie in het bijzonder. Nederland leeft nadrukkelijk in een institutionele setting die sterk is beïnvloed door het gedachtegoed van 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.