

De Monitor Brede Welvaart versterkt politiek debat en beleidsvorming

Beleidsmakers en politici hebben steeds meer behoefte om vanuit een breed perspectief naar welvaart te kijken. Met meer dan 300 indicatoren biedt de Monitor Brede Welvaart zo'n brede blik op de ontwikkelingen in welvaart en welzijn. Maar tot hoever reikt de meerwaarde van deze monitor?

IN HET KORT

- De Monitor is een nuttig instrument voor het denken over brede welvaart en biedt een feitenbasis voor het politieke debat.
- Een brede set indicatoren biedt handelingsperspectief voor beleid en verantwoording.
- De Monitor is niet bedoeld voor besluitvorming op instrumentniveau, maar voor weging van meerdere aspecten van welvaart.

MAAIKE STOEL

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (MinEZK)

ALBERT FABER

Beleidsmedewerker bij MinEZK

Naar aanleiding van het rapport van de tijdelijke Kamercommissie Breed Welvaartsbegrip (Tweede Kamer, 2016) heeft de Tweede Kamer de wens uitgesproken om het thema brede welvaart een belangrijkere rol te laten spelen in het Verantwoordingsdebat – het jaarlijkse Kamerdebat in mei over de verantwoording van het beleid van het afgelopen jaar. Dit heeft geresulteerd in de Monitor Brede Welvaart (MBW), die het CBS in opdracht van het kabinet in mei 2018 heeft gepubliceerd (CBS, 2018).

De MBW geeft, met een flinke set indicatoren, een uitgebreid inzicht in de Nederlandse situatie. Hiermee zijn er stappen gezet naar een beter begrip en een nauwkeuriger meting van brede welvaart, die naast het bruto binnenlands product (bbp) ook zaken omvat als gezondheid, onderwijs en het klimaat. De MBW biedt drie dashboards aan informatie over de ontwikkeling van

brede welvaart op dit moment ('hier en nu'), in de toekomst ('later') en het effect op andere landen ('elders'). Daarnaast biedt de MBW informatie over de welvaartsverdeling wat betreft verschillende bevolkingsgroepen en aanvullende indicatoren voor beleidsthema's.

Met deze informatie hebben beleidsmakers zicht op de verschillende welvaartsaspecten en kunnen zij aldus met elkaar in debat over deze ontwikkelingen en de prioriteiten voor beleid. Het is voor het handelingsperspectief van beleidsmakers immers belangrijk om recente informatie te hebben over een brede set aan indicatoren, die de verschillende aspecten van de brede welvaart weergeeft. Tegen deze achtergrond stellen we ons de vraag in welke mate en vanuit welk perspectief de Monitor Brede Welvaart beleidsmakers kan helpen.

Meten van brede welvaart

Het begrip 'brede welvaart' omvat naast 'klassieke' indicatoren voor economische ontwikkeling (bbp, consumptie, werkgelegenheid) ook dimensies van welzijn en duurzaamheid (onderwijs, gezondheid, milieu en dergelijke). Dat is van groot belang voor de maatschappij, want wat gemeten wordt is zeer bepalend voor wat we doen. Als de set aan indicatoren voor beleidsmakers beperkt is, is de politieke besluitvorming dat ook (Stiglitz et al., 2009). Tegelijkertijd is er ook behoefte aan overzicht en samenhang, omdat anders voor de beleidsmaker de maatschappelijke betekenis verloren gaat.

Er zijn verschillende manieren om over brede welvaart na te denken. Zo stelde filosoof Jeremy Bentham (1748–1832) voor om als politieke doelstelling *geluk* centraal te stellen. Tegenwoordig wordt geluk doorgaans via enquêtes gemeten als een subjectieve indicator, waarin elk mens zelf een – vaak impliciete – weging maakt van zijn of haar 'subjectieve welbevinden'. Er zijn



ook geluksindexen die doorgaans verschillende kwaliteiten van leven bij samenvoegen, waardoor levensvoorwaarden en levensuitkomsten bij elkaar worden opgeteld (Veenhoven, 2016). Dit biedt beleidsmakers echter niet veel handelingsperspectief. Het is bovendien maar zeer de vraag of we altijd gelukkig moeten willen zijn, en of een overheid hier sturing op moet geven. Eerder zal de overheid zich richten op de randvoorwaarden voor 'geluk' (zoals toegang tot goed onderwijs en goede zorg) in plaats van op geluk als uitkomst van beleid. Dit is ook de insteek van de MBW.

Een andere benadering van brede welvaart is de *Better Life Index* van de OESO. Deze index laat zien hoe belangrijk de weging is van de verschillende thema's voor de welvaartsbeleving in een land. De index vergelijkt de kwaliteit van leven in de 35 OESO-landen aan de hand van elf thema's (OESO, 2017), waarbij bezoekers van de OESO-website per thema zelf een weging kunnen bepalen. Bij gelijke weging van alle onderwerpen scoren bijvoorbeeld de Verenigde Staten hoger dan Nederland (vanwege de hogere scores op inkomen en wonen). Wordt de weging aangepast met het oog op een groter belang van bijvoorbeeld een goede balans tussen

werken en leven, dan schiet de score van de Verenigde Staten omlaag en die van Nederland omhoog.

Het samenvatten van alle aspecten van brede welvaart in één bredewelvaartsindicator lijkt aantrekkelijk om zo direct een beeld te kunnen krijgen, maar is vanuit beleidsperspectief onverstandig. Gezien de uiteenlopende waarden, percepties en belangen in de maatschappij is het onmogelijk om verschillende zaken op een objectieve manier terug te brengen tot een enkel indexcijfer. Om de verschillende indicatoren bij elkaar op te tellen, is er immers altijd een waardering en weging nodig. Daarnaast is een index minder informatief, omdat dan de ontwikkelingen van afzonderlijke welvaartsaspecten onzichtbaar worden. Bovendien kan een slechte score op het ene gebied worden uitgemiddeld met een betere score op een ander gebied, waardoor een breed overzicht verloren gaat. Juist een brede set aan indicatoren maakt het mogelijk om een politiek debat te houden over de afzonderlijke ontwikkelingen en het te voeren beleid.

Appreciatie Monitor Brede Welvaart

Voor een optimaal nut voor beleidsmakers is het van belang dat de informatie die de MBW biedt, een objec-

tief beeld geeft van de brede welvaart, dat de data actueel zijn en dat de informatie duidelijk gevisualiseerd is. Wanneer aan deze voorwaarden voldaan is, kan de monitor dienen als gemeenschappelijke feitenbasis en inspiratiebron voor beleidsmakers.

Soorten indicatoren

We kunnen de verschillende indicatoren van de MBW onderscheiden in indicatoren over input, resultaten en uitkomsten. Illustratief zijn bijvoorbeeld de onderwijs-indicatoren. Als inputindicator toont de monitor bijvoorbeeld de overheidsuitgaven aan onderwijs, met als resultaat het percentage van de bevolking dat hoogopgeleid is, terwijl we indicatoren als de taal- en rekenvaardigheden van de bevolking kunnen zien als uitkomsten. Bovendien zijn er ook indicatoren van perceptie, zoals tevredenheid met de opleidingskansen.

Deze verschillende soorten indicatoren hangen met elkaar samen: een stijging van de overheidsuitgaven aan onderwijs kan bijdragen tot een hoger percentage van hoogopgeleiden en aan betere taal- en rekenvaardigheden, en dat de bevolking meer tevreden is over haar opleidingskansen. Deze correlaties zijn echter complex en de diverse indicatoren werken dan ook verschillend door in termen van brede welvaart.

Normatieve elementen

In de indicatoren en de presentatie ervan zitten impliciet een aantal normatieve elementen verborgen. Nu zijn indicatoren op zich zelden neutraal, maar het is wel goed dat we ons realiseren hoe dit beleidsconclusies kan beïnvloeden. Hierbij noemen we drie dimensies: *gelijkwaardigheid*, *gelijkmatigheid* en *gelijksoortigheid*.

Ten eerste zijn inputindicatoren niet gelijkwaardig aan indicatoren die output of efficiëntie meten. Dat kan gevolgen hebben voor de interpretatie. Zo kan een dalende trend in R&D-investeringen betekenen dat we minder bereid zijn te betalen voor innovatie, maar het kan ook een indicatie zijn van een grotere doelmatigheid van middelen. Ter vergelijking: traditioneel is Zweden een land met een hoge R&D-investering, maar de economische productiviteit is niet hoger dan in vergelijkbare landen (de zogeheten Zweedse Paradox; zie ook WRR, 2013). De interpretatie van indicatoren vergt dus altijd een helder zicht op de bredere context.

Ten tweede krijgen de indicatoren in het 'dashboard' impliciet een *ongelijkmatige* weging mee, doordat de indicatoren in de MBW in ongelijke omvang worden gepresenteerd zonder dat daar een duidelijke reden voor

is. Zo zien we bij het dashboard van de 'later'-dimensie drie grote groene segmenten voor economisch kapitaal, tegenover drie kleine rode segmenten voor natuurlijk kapitaal. Dit suggereert dat het per saldo goed gaat, maar die conclusie volgt uit een impliciete weging op grond van de omvang van de segmenten. Het risico is dat het dashboard – net als een index – een impliciete weging van de indicatoren inhoudt, terwijl dat juist net is wat er moet worden voorkomen. Een meer gelijkmatige verdeling in de presentatie zou beter zijn.

Ten derde zijn indicatoren voor brede welvaart qua aard niet *gelijksoortig*. Dat zien we ook in de MBW. De belangrijkste ongelijksoortigheid zit in het onderscheid tussen enerzijds de structurele indicatoren (kapitaal, langdurige werkloosheid, levensverwachting en dergelijke) en anderzijds de conjuncturele indicatoren (tevredenheid, vertrouwen). Omdat de monitor zich primair richt op langjarige ontwikkelingen in brede welvaart,

Het is onmogelijk om verschillende zaken op een objectieve manier terug te brengen tot één indexcijfer

valt er veel voor te zeggen om al te volatiele indicatoren te vermijden ten gunste van structurele indicatoren. Dit wil niet zeggen dat conjuncturele indicatoren niet belangrijk zijn, maar wel dat conjunctuurbewegingen een andere beleidsinterpretatie vergen dan structurele ontwikkelingen.

Ongelijkwaardigheid, ongelijkmatigheid en ongelijksoortigheid zijn geen punten van kritiek, maar het is van belang hier transparant over te zijn. Een transparant dashboard helpt ook om inzicht te krijgen in de afruilen tussen verschillende welvaartsaspecten – zoals tussen eerder werken of langer studeren, of tussen mobiliteit en CO₂-emissies. Daarom is het belangrijk om de ontwikkeling van veel verschillende welvaartsaspecten in de gaten te houden en aan de politiek de ruimte te laten om de verschillende aspecten te wegen.

Handvatten voor beleid

Het vernieuwende van de MBW is dat er zo actueel mogelijke cijfers van welvaartsindicatoren bij elkaar

gebracht zijn en er een overkoepelend beeld is gegeven van de welvaart in zowel Nederland als over de grens, en ook van de trends over de langere termijn. De monitor helpt om de langetermijntrends te zien, los van conjuncturele schommelingen. Juist met die brede insteek kan de monitor een positieve bijdrage leveren aan het politieke debat, door een beeld te geven op welke terreinen Nederland goed scoort en waar zich de maatschappelijke uitdagingen bevinden. Het is daarom nuttig om de MBW te bespreken tijdens brede debatten zoals bijvoorbeeld het Verantwoordingsdebat in mei en de Algemene Politieke Beschouwingen in september, en verder ook bij kabinetsformaties.

Door inzicht te bieden in de uitdagingen voor het beleid toont de monitor aan op welke aspecten Nederland minder goed scoort. De monitor heeft echter geen rol bij besluitvorming op instrumentniveau. Het is van belang dat het totale pakket een positief effect heeft op de brede welvaart, niet per se dat alle individuele maatregelen dat hebben. Om effecten van beleidsinstrumenten in beeld te brengen, bestaat al het *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving* (IAK) (JenV, 2019). Dit kader omvat meerdere welvaartsaspecten, zoals bijvoorbeeld klimaat. Daarnaast zijn er recent twee aspecten van de *Sustainable Development Goals* (gendergelijkheid en ontwikkelingshulp) aan het IAK toegevoegd (Tweede Kamer, 2018).

Meer inzicht in de samenhang tussen de verschillende welvaartsaspecten kan beleidsmakers helpen bij de verantwoording en het maken van keuzes. De MBW laat deze samenhang niet zien. Causale relaties tussen verschillende welvaartsaspecten kunnen namelijk lastig te bewijzen zijn, en een voorzichtige interpretatie is daarom geboden. Daarnaast kunnen afruilen in het verleden juist leiden tot een aanpassing van technologie en beleid.

Conclusie

De Monitor Brede Welvaart is nog in ontwikkeling, maar is een veelbelovend instrument voor het denken over brede welvaart. Voor een brede selectie aan indicatoren toont het de trends en de mutatie gedurende het laatste jaar. Daarnaast wordt de situatie in Nederland vergeleken met die in andere landen. Het tonen van deze brede set aan welvaartsindicatoren op dashboards is belangrijk en inzichtelijk, aangezien het een overkoepelend beeld geeft van de welvaart in Nederland en over de grens, alsmede van de trends over langere termijn. Dit is een belangrijke toegevoegde waarde – het dashboard zelf is dus belangrijker dan de afzonderlijke indicatoren.

Het rapport kan een nuttige bijdrage leveren aan het politieke debat, omdat het een beeld geeft van de terreinen waarop Nederland goed scoort, en waar zich de maatschappelijke uitdagingen bevinden. De monitor helpt om de langetermijntrends te zien, los van conjuncturele schommelingen. In de huidige beleidscyclus wordt de monitor vooral gebruikt om beleid achteraf te verantwoorden, maar er valt ook veel te zeggen voor een meer ex-ante-gebruik bij debatten over begroting, over specifieke beleidsonderwerpen, of wellicht tijdens de vorming van kabinetten. Dit alles maakt de Monitor Brede Welvaart tot een nuttig instrument voor het politieke debat en voor een beleidsvorming gestoeld op een gemeenschappelijke feitenbasis.

Literatuur

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

JenV (2019) *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving*. Ministerie van Justitie en Veiligheid. Publicatie te vinden op www.kcwj.nl.

Lintsen, H., F. Veraart, J.P. Smits en J. Grin (2018) *De kwetsbare welvaart van Nederland, 1850–2050: naar een circulaire economie*. Amsterdam: Prometheus.

OESO (2017) *How's life? 2017. Measuring well-being*. Parijs: OESO.

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

Tweede Kamer (2016) *Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip*. Vergaderjaar 2015/2016, 34 298, nr. 3.

Tweede Kamer (2018) *Tweede Nederlandse SDG-rapportage: Nederland ontwikkelt duurzaam*, mei. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Veenhoven, R. (2016) *Sturen op geluk in sociaal-economisch beleid*. ESB, 101(4742S), 25–28.

WRR (2013) *Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.