

Brede welvaartsanalyse geeft onvoldoende inzicht in beleidsafruilen

Voor beleidsvorming dient de overheid een breed welvaartspectief te hanteren. ‘Brede welvaart’ biedt echter geen duidelijk kader voor de beoordeling van concrete beleidsvoorstellen, zo blijkt uit de analyse van het nationaal isolatiebeleid door de planbureaus. De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is hiervoor een geschiktere methode.

IN HET KORT

- De brede welvaartsanalyse is minder goed ingebed in de economische literatuur dan de MKBA.
- De brede welvaartsanalyse van het Isolatieprogramma is hoogover en leert ons weinig over de concrete welvaartseffecten.
- De MKBA kan versterkt worden door ook te kijken naar effecten elders en op latere generaties.

MACHIEL MULDER

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

De overheid niet louter moet kijken naar financieel-economische variabelen, zoals het nationaal inkomen, maar een brede blik op de stand van de maatschappij moet hebben, lijkt inmiddels algemeen geaccepteerd. Vrijwel alle politieke partijen zetten inmiddels in op ‘brede welvaart’ (Claassen en Cools, 2023). Het Ministerie van Financiën rapporteert jaarlijks niet alleen over de financiële stand van het Rijk en de economie, maar ook over de stand van de welvaart, met daarbij aandacht voor onder andere bestaanszekerheid, gezondheid, duurzaamheid en gelijke kansen (Rijksoverheid, 2024). Bij begrotingen van afzonderlijke departementen worden ook brede welvaartsindicatoren meegenomen, en het Centraal Bureau voor de Statistiek publiceert jaarlijks de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals (CBS, 2024).

Hoewel er dus steeds meer informatie is over de ‘brede welvaart’, is het nog onduidelijk hoe het kan helpen bij beleidsafwegingen. De gezamenlijke planbureaus zijn daarom een meerjarenprogramma gestart om methoden voor het analyseren van de brede welvaartseffecten te ontwikkelen (CPB et al., 2022).

Recent is door de drie planbureaus een publicatie naar buiten gebracht waarin ze voor de eerste keer een breed welvaartspectief gebruiken voor de evaluatie van het beleid

op een specifiek terrein, en wel het zogenaamde Nationaal Isolatie Programma (NIP) (CPB et al., 2024).

Aan de toepassing van zo’n brede welvaartsanalyse zitten echter nog wel wat haken en ogen. Een van de discussiepunten dat door economen naar voren wordt gebracht, betreft de theoretische onderbouwing. Zo stelt Jacobs (2021) bijvoorbeeld dat de brede welvaartsanalyse geen theoretische fundering heeft, met name doordat dit welvaartsbegrip niet gerelateerd is aan schaarste en het nut dat mensen ontlene aan de aanwending van schaarse goederen. Vollebergh (2022) is daarentegen van mening dat de brede welvaartsanalyse wel goed theoretisch gefundeerd is, namelijk via de doelen die door (internationale) overheden zijn geformuleerd, in het bijzonder de zeventien doelen voor duurzame ontwikkeling. Deze doelen kunnen zijns inziens worden gezien als expliciete maatschappelijke invulling van wat als welvaart wordt gezien.

Het is daarom interessant om te zien hoe de planbureaus de brede welvaartsanalyse toepassen bij de beoordeling van de brede welvaartseffecten van het NIP. Hoe goed zijn ze in deze toepassing geslaagd? Welke lessen kunnen we trekken over de geschiktheid van ‘brede welvaart’ voor beleidsevaluatie?

Nationaal Isolatieprogramma

Het Nationaal Isolatie Programma (NIP) is een onderdeel van het programma van de rijksoverheid voor de versneling van de verduurzaming van de gebouwde omgeving, dat weer voortkomt uit het Klimaatakkoord. Het doel van het NIP is om in de periode tot en met 2030 2,5 miljoen woningen te isoleren.

Het totale budget voor het NIP bedraagt 4 miljard euro. Een deel van het rijksbudget wordt aan gemeenten beschikbaar gesteld waarmee ze woningeigenaren kunnen ondersteunen bij het isoleren van hun woning. Gemeenten zijn hier aan zet: het Rijk stelt alleen financiële middelen beschikbaar, maar gaat niet over hoe dit geld precies besteed wordt. Andere delen van het rijksbudget worden beschikbaar gesteld aan particuliere verhuurders, de sociale huursector en eigenaar-bewoners, terwijl er ook regelingen zijn voor verenigingen van eigenaren, woonverenigingen en woningcorporaties. Daarnaast is er nog een regeling om energiearmoede aan te pakken, bijvoorbeeld het ondersteunen van voorlichting voor laagdrempelige maatregelen zoals tochtstrips.

Al met al zijn er dus allerlei regelingen die diverse betrokken partijen kunnen toepassen om woningen te isoleren. Het Rijk oefent daarmee op indirecte wijze invloed uit, waarbij het aan andere partijen is om te bepalen hoe ze de financiële middelen precies gaan inzetten.

Analyse van het Isolatieprogramma

De planbureaus hebben het NIP geëvalueerd op basis van een analysekader op basis van de brede welvaarsbenadering. In het analysekader van de planbureaus worden acht thema's onderscheiden die relevant worden geacht voor de welvaart: subjectief welzijn; gezondheid; consumptie en inkomen; onderwijs en opleiding; ruimtelijke samenhang en kwaliteit; economisch kapitaal; natuurlijk kapitaal; en sociaal kapitaal. Het idee is om voor elk van deze thema's de effecten van beleid in kaart te brengen voor zowel hier als elders, en voor nu en later, en om daarnaast de verdelingseffecten expliciet te maken.

De planbureaus presenteren hun analyse als een kwalitatieve beschouwing over de uitruil op effecten tussen de acht thema's, en niet als een kwantitatieve analyse van de effectiviteit. De planbureaus bekijken de effecten op de welvaart door twee vragen te beantwoorden; ten eerste, welke welvaartseffecten kunnen worden verwacht als de doelen van het NIP worden behaald? En, ten tweede, welke effecten kunnen redelijkerwijs worden verwacht van de voorgenomen maatregelen? De eerste vraag wordt beantwoord zonder in te gaan op de beleidsinstrumenten. Hier wordt dus gekeken naar de relatie tussen doelen en effecten. Bij de beantwoording van de tweede vraag wordt gekeken naar de welvaartseffecten die redelijkerwijs verwacht kunnen worden, gezien de voorgenomen instrumenten.

De planbureaus stellen dat woningsisolatie goed is voor het subjectief welzijn, het wooncomfort en minder zorgen over de energierekening, maar gelijktijdig wordt gesteld dat dit afhangt van de genomen isolatiemaatregelen, de kwaliteit van de uitvoering en eventuele andere maatregelen, zoals ten behoeve van ventilatie. Bij de beoordeling van de effecten op consumptie en inkomen wordt ook meteen gesteld dat deze afhangen van de maatregelen, want het maakt nogal wat uit of huishoudens al dan niet subsidie krijgen en hoe die subsidie is vormgegeven.

Uit deze analyse blijkt overduidelijk dat het weinig zin heeft om de relatie tussen doelen en effecten te bekijken als je de instrumenten niet kent. Zo bepaalt de kwaliteit van de uitvoering van de isolatie onder andere de effecten op subjectief welzijn, gezondheid en het natuurlijk kapitaal (in dit geval hoeveel CO₂ er minder uitgestoten wordt).

Bij de bepaling van de effecten op consumptie en inkomen blijkt dat deze afhangen van factoren zoals de gasprijzen, de precieze kenmerken van de woningen en de ontwikkelingen in de investeringskosten. Over de effecten voor huurders wordt geconcludeerd dat het niet duidelijk is in welke mate de besparingen op energiekosten opwegen tegen de te verwachten stijging van de huur. Deze voorbeelden illustreren dat de analyse nogal hoog-over is: veel algemeenheden op basis van literatuur, maar weinig concrete bevindingen over de welvaartseffecten van het NIP.

Desalniettemin wordt door de auteurs geconcludeerd dat de kracht van de brede welvaartsanalyse het integrale

perspectief is, dat door traditionele onderzoeken niet zou worden geboden. Studies op het terrein van energie- en klimaatbeleid zouden zich vooral richten op investeringskosten, bespaarde energie en CO₂-reductie. Deze conclusie is echter allesbehalve correct. Er zijn tal van studies die ook breed kijken. Het integrale perspectief dat de brede welvaartsanalyse beoogt, is dus niet nieuw.

Wel is de wijze waarop er breed wordt gekeken nieuw, maar die is vooralsnog niet erg overtuigend. Er is onder meer voor gekozen om geen analyse van de *counterfactual* te doen, dat wil zeggen van de situatie indien de desbetreffende beleidsmaatregelen niet genomen zouden zijn. Zonder zo'n analyse krijgt de effectbeschrijving iets willekeurigs. Daarbij komt dat de analyse zich juist richt op de effecten van beleidsdoelen, maar zoals door de auteurs ook zelf wordt gesteld, "de mate waarin een beleidsdoel wordt bereikt is mede afhankelijk van het ingezette beleidsinstrumentarium". Als je iets wil zeggen over de effecten van beleid, dan zal je toch echt moeten specificeren welke maatregelen worden genomen en wat er zou gebeuren als die maatregelen er niet zouden zijn. De methode om dit te doen is beslist geen 'onontgonnen terrein', zoals de auteurs stellen, maar er is al jarenlang ervaring met de theoretisch goed gefundeerde methode van de MKBA (kader 1). Jacobs (2021) en Vollebergh (2022) achten de MKBA ook de betere methode, omdat 'brede welvaart' gaat over de ontwikkeling in de 'stand van zaken', niet de gevolgen van concrete beleidsmaatregelen.

MKBA beter alternatief

Er is internationaal veel ervaring met het uitvoeren van MKBA's om beleid te evalueren en de welvaartseffecten van beleidsmaatregelen te verkennen. Een internationaal voorbeeld van een MKBA is het werk van Nobelprijswinnaar William Nordhaus. Hij ontwikkelde het DICE-model, dat

Maatschappelijke kosten-batenanalyse

KADER 1

Net als de brede welvaartsanalyse, hanteert de MKBA ook een breed perspectief. Bij een MKBA wordt gekeken naar allerlei soorten effecten van een bepaalde interventie (bijvoorbeeld een overheidsmaatregel) op de waarde die economische agenten toekennen aan een bepaald gebruik van (schaarse) goederen. Het gaat daarbij zeker niet alleen om financiële effecten, want uiteindelijk gaat het immers om het nut dat mensen ervaren en dat nut kan ook afhangen van niet-financiële effecten, zoals effecten op leefomgeving of gezondheid. De MKBA-methode is derhalve gebaseerd op de welvaartseconomie.

Een belangrijke stap in de toepassing van een MKBA is dat eerst het zogenaamde nul-alternatief wordt bepaald, waarmee bedoeld wordt op de ontwikkeling in het gebruik van bepaalde goederen zonder dat de interventie plaatsvindt. Omdat deze ontwikkeling afhangt van wat er verder in de maatschappij gebeurt, is het daarnaast van groot belang om scenario's over die externe omgeving te formuleren. Vervol-

gens wordt geanalyseerd welke effecten een bepaalde interventie heeft en welke waarde daaraan door de economische agenten wordt toegekend.

De toepassing van de MKBA kenmerkt zich dus door een systematische analyse van de effecten van een bepaalde interventie op het gebruik van goederen en hoe die worden gewaardeerd door mensen, waarbij er automatisch aandacht is voor al die aspecten die door hen van belang worden geacht. Aangezien mensen in verschillende posities verkeren, is het daarbij ook gebruikelijk om aandacht te hebben voor verdelingseffecten, zonder daarover een oordeel te vormen, want dat is uiteindelijk een ethische of politieke kwestie.

Om dubbelstellingen en inconsistenties te voorkomen, dient de uitvoering van een MKBA op een systematische wijze te gebeuren. Daarom hebben onder andere het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving in de afgelopen decennia hiervoor richtlijnen uitgewerkt (Romijn en Renes, 2013).

de langetermijnkosten en -baten van klimaatbeleid samenbrengt door economische groei en milieu-impact te integreren (Barrage en Nordhaus, 2023). Zijn werk benadrukt de noodzaak van het internaliseren van externe kosten, zoals CO₂-schade, en maakt het mogelijk om klimaatbeleid te evalueren door kosten en baten van emissiereducties af te wegen.

Een ander internationaal voorbeeld betreft het Copenhagen Consensus-project uit 2004. Dit project paste de MKBA-methode toe om keuzes te maken tussen voorstellen voor het aanpakken van tien grote wereldwijde uitdagingen. Deze uitdagingen zijn geselecteerd uit een bredere reeks van problemen die door de Verenigde Naties waren vastgesteld, zoals klimaatverandering, besmettelijke ziektes, en hongersnood en ondervoeding (Lomborg, 2004). De vraag was: "Wat zijn de beste manieren om het wereldwijde welzijn, vooral in ontwikkelingslanden, te bevorderen met 50 miljard dollar extra voor overheden?" In deze studie zijn de thema's 'elders' en 'later' uitgewerkt. Dit voorbeeld laat zien dat met een MKBA verschillende typen effecten van verschillende maatregelen met elkaar kunnen worden vergeleken, en dat door transparantie over de gemaakte keuzes, de maatschappelijke discussie wordt gefaciliteerd.

Ook in Nederland hebben we uitvoerige ervaring met de toepassing van MKBA ten behoeve van de beleidsdiscussie. Zo zijn er studies naar de maatschappelijke kosten en baten van energiezekerheid (CPB, 2004), wind op zee (CPB en ECN, 2005), sociaal beleid (SEO, 2016), stadsverwarming (Mulder en Hulshof, 2021) en verkeersveiligheid (Wijnen, 2024). In deze studies wordt naast de traditionele elementen van een businesscase-analyse een scala aan welvaartseffecten onderzocht, zoals op CO₂, NO_x, SO_x, fijnstof, landschap, natuur en recreatie, gezondheid, cultuur, de werkgelegenheid, en prijzen van onroerend goed. Die effecten kunnen betrekking hebben op zowel hier als elders, en nu en later, om in termen van de brede welvaartsanalyse te spreken.

Misverstanden rondom de MKBA

Over de methodiek van de MKBA bestaan (vooral onder niet-economen) nogal wat misverstanden. Dit verklaart wellicht dat er zo veel aandacht is voor andere methoden om tot een integrale afweging te komen, naast het misverstand dat het begrip welvaart vaak ten onrechte gelijk wordt gesteld met macro-economische financiële grootheden als nationaal inkomen. Er zijn verschillende misverstanden omtrent de MKBA, waarvan ik hier in het kort bespreek waarom deze onjuist zijn.

Het grootste misverstand omtrent de MKBA is dat deze alleen over kosten en baten zou gaan die gemonetariseerd kunnen worden en dat alle andere effecten buiten beschouwing blijven. In een MKBA is echter ook ruimte voor niet te monetariseren aspecten, de zogenaamde promemorieposten (PM). Niet alles is immers goed te monetariseren. Het is wel aan te bevelen om de PM-posten waar mogelijk aan te vullen met volume-effecten of kwaliteitscriteria, zoals bijvoorbeeld effecten op geluid of veiligheid. Aan beleidsmakers stel je dan de vraag of die PM-posten hun voldoende waard zijn, om een negatief saldo te compenseren. Dit maakt het afwegingsproces dus expliciet,

zodat politici daarover beter met elkaar van gedachten kunnen wisselen.

Een ander misverstand is dat in een MKBA alle euro's bij elkaar op worden geteld, zonder rekening te houden aan wie die euro's ten goede komen. Echter, in een MKBA spelen verdelingseffecten een cruciale rol, en er is geen regel die voorschrijft dat alle effecten even zwaar moeten wegen. Integendeel, in een MKBA kan juist helderder worden gemaakt hoe verschillende wegingsfactoren uitpakken. Er wordt vaak verondersteld dat het in een MKBA louter om het eindsaldo gaat, zonder aandacht voor verdelingseffecten, terwijl een MKBA er juist op is gericht om verschillende effecten zichtbaar af te wegen. Door de systematische aanpak van de MKBA wordt voorkomen dat voorkeuren van bepaalde groepen de uitkomsten beïnvloeden.

Tot slot wordt vaak verondersteld dat de toekomstige effecten nauwelijks meetellen omdat ze door het verdisconteren klein worden gemaakt. Dit is echter onjuist. Er is geen regel die zegt dat de toekomst op een bepaalde manier verdisconteerd moet worden, maar het is juist belangrijk om de verdeling in de tijd zichtbaar te maken en expliciet te maken hoeveel gewicht daaraan toegekend moet worden. Disconteringsvoeten zijn daarvoor het instrument, en dat komt niet zomaar uit lucht vallen, maar volgt uit hoe mensen en bedrijven omgaan met de factor tijd.

Conclusie

Al met al voegt de brede welvaartsanalyse uiteindelijk weinig aan toe aan de MKBA. Uit de studie van de planbureaus naar de welvaartseffecten van het NIP blijkt dat de gekozen benadering vooralsnog niet werkt. Het is niet mogelijk om louter op basis van alleen doelen de welvaartseffecten te bepalen: de maatregelen die genomen worden, door zowel de overheid als de partijen die daar vervolgens op reageren, moeten altijd in samenhang met elkaar geëvalueerd worden. Door de eenzijdige focus op de doelen en de ad-hoc-keuzes van thema's ontstaat bovendien het risico op opportunistische interpretaties in de beleidsaanbevelingen, in de trant van "omdat er een overheidsdoel is, is het goed voor de welvaart", waarbij de echte effecten op (het nut voor) de mensen om wie het gaat uit het oog worden verloren.

Daarnaast is een van de grootste uitdagingen voor elke welvaartsanalyse om een goed nul-alternatief te schetsen, omdat dit zo bepalend is voor het adequaat in kaart brengen van de verschillende effecten. Het bepalen van het nul-alternatief is voor concrete beleidsmaatregelen al ingewikkeld, maar bij rijksbrede programma's met een opeenstapeling van verschillende nieuwe en bestaande instrumenten, zoals het NIP, is dat nog veel complexer. Het zorgvuldig verkennen van het nul-alternatief is echter essentieel voor een goede analyse. Het reeds bestaande beleid omtrent isolatie bijvoorbeeld heeft immers ook invloed op hoe hoog de energiebesparingen zullen worden in de komende jaren. Daarnaast kunnen externe factoren van invloed zijn, zoals de hoogte van de gasprijen die de prikkel tot isoleren beïnvloedt. Het negeren van de counterfactual kan tot een veel te positief beeld van (nieuw) beleid leiden.

Verder is het waardevol waar mogelijk de verschillende typen effecten onder één noemer te brengen, dat wil zeg-

gen te monetariseren, omdat anders moeilijk eenduidige conclusies kunnen worden getrokken. Door een monetaire waarde te hangen aan effecten die geen marktprijs hebben, wordt expliciet gemaakt wat de waarde is van keuzeopties, dus van alternatieve toepassingen van schaarse goederen. Voor dit monetariseren biedt de economische wetenschap handvaten, zowel het theoretische raamwerk van de welvaartseconomie als diverse kwantitatieve methoden, zoals keuze-experimenten. De waardering door huishoudens van bijvoorbeeld alternatieve systemen voor het verwarmen van woningen kunnen via zulke keuze-experimenten worden bepaald (Rekker et al., 2024). Deze methoden komen samen in de MKBA, die een goed instrument is voor de brede analyse van welvaartseffecten.

Dat de brede welvaartsanalyse ongeschikt is om de effecten van concrete beleidsmaatregelen te beoordelen, laat onverlet dat het wel zinnig is om op nationaal of regionaal niveau te monitoren hoe goed het met de maatschappij in brede zin gaat, zoals het CBS nu doet met zijn monitor.

De brede welvaartsanalyse kan wel nuttig zijn om de MKBA-methode verder te verfijnen, bijvoorbeeld door ook rekening te houden met de effecten die optreden in andere landen en op latere generaties, zoals betoogd in CPB en PBL (2022). Echter, het nut van de brede welvaartsanalyse voor beleidsevaluaties lijkt beperkt zolang het de kracht en helderheid van de MKBA mist.

Literatuur

- Barrage, L. en W. Nordhaus (2023) Policies, projections, and the social cost of carbon: Results from the DICE-2023 model. *PNAS*, 121(13), e2312030121.
- CBS (2024) *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2023*. CBS Publicatie.
- Claassen, R. en K. Cools (2023) Politieke partijen zetten in op 'brede welvaart'. *ESB*, 108(4827), 536–539.
- CPB (2004) *Energy policies and risks on energy markets: A cost-benefit analysis*. CPB Rapport, maart.
- CPB en ECN (2005) *Windenergie op de Noordzee; Een maatschappelijke kosten-batenanalyse*. CPB/ECN, september.
- CPB en PBL (2022) *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; Een aanvulling op de algemene MKBA-Leidraad*. CPB/PBL Notitie, juni.
- CPB, PBL en SCP (2022) *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek; Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus*. CPB/PBL/SCP, PBL-publicatienummer 4861.
- CPB, PBL en SCP (2024) *Bredewelvaartsanalyse van woningisolatie; Een beschouwing van het Nationaal Isolatieprogramma*. CPB/PBL/SCP, 29 augustus.
- Jacobs (2021) Het beleidsdebat over welvaart mist theoretische fundering. *ESB*, 106(48005), 034–039.
- Lomborg, B. (2004) *Global crises, global solutions*. Cambridge, VK: Cambridge University Press.
- Mulder, M. en D. Hulshof (2021) *Social costs and benefits of district-heating systems; Method and application to the neighbourhood in the Dutch city of Groningen*. CEER Policy Paper, 10.
- Nordhaus, W.D. (2002) *The economic consequences of a war with Iraq*. NBER Working Paper, 9361.
- Rekker, L., D. Hulshof, M. Kesina en M. Mulder (2024) Willingness-to-pay for low-carbon residential heating systems; A discrete choice experiment among Dutch households. *Energy and Buildings*, 323, 114712.
- Rijksoverheid (2024) *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2023*. Kamerstuk, 36560, nr. 1. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Romijn, G. en G. Renes (2013) *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. CPB/PBL Publicatie.
- SEO (2016) *Werkwijzer voor kosten-batenanalyses in het sociale domein*. SEO Publicatie, 2016-11.
- Vollebergh, H. (2022) Beleidsdebat 'brede welvaart' prima theoretisch gefundeerd. *ESB*, 107(4808), 164–167.
- Wijnen, W. (2024) *Verkeersveiligheid in maatschappelijke kosten-batenanalyse; Handreiking en kengetallen 2022*. W2Economics Rapport, 1 juni.