

Zo ga je om met normativiteit bij welvaartsmeting

Argumenten uit de capabilities-benadering van Amartya Sen worden in Nederland vaak gebruikt bij de vormgeving en invulling van het concept brede welvaart. Maar het is ook mogelijk om welvaart geheel op deze leest te schoeien. Hoe werkt dat?

IN HET KORT

- Alle keuzes rondom welvaart zijn normatief. Juist daarom is er bij iedere stap een methodologische verantwoording nodig.
- Eerst moet brede welvaart conceptueel helder zijn, en daarna volgt de beschikbaarheid en het verzamelen van data.
- Kies welke dimensies bij welvaart horen, hoe die te meten zijn – en zo ja, hoe deze op te tellen.

INGRID ROBEYNS

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

Verscheidende landen en organisaties zijn bezig om beleidsrelevante en meetbare concepten van de kwaliteit van leven te ontwikkelen. In Nederland voltrekt deze ontwikkeling zich onder de noemer van 'brede welvaart'; in de Engelstalige wereld heet dit *'well-being economy'*. Het idee is daarbij in beide gevallen om niet langer koopkracht of het bruto binnenlands product als een benadering voor de kwaliteit van leven te nemen. Vanuit de economische filosofie ofwel de waardetheorie gaat het daarbij om de 'kwaliteit van leven' of 'welzijn', maar in de context van dit artikel noem ik dit 'brede welvaart'.

De nationale context is voor dit debat belangrijk. Bij deze ontwikkeling is er geen concept en instrument dat door alle partijen als duidelijk superieur wordt gezien en door iedereen kan worden gebruikt. De OESO heeft met haar *Better Life Index* weliswaar een verfijnd instrument, maar dit biedt nog geen antwoord op alle vragen. En in Nieuw-Zeeland is er de stap gezet om voor budgettaire beslissingen het *Living Standards Framework* als maatstaf te nemen. Daarbij spelen lokale overwegingen een rol, zoals de specifieke ideeën omtrent de kwaliteit van leven van de Māori-bevolking (Hughes, 2021).

In Nederland heeft echter het denken over brede welvaart gelukkig al een lange traditie. Het Sociaal en Cultureel Planbureau begon in 1974 met het ontwikkelen van de leefsituatie-index, die gebruikt kon worden om diverse dimensies van de kwaliteit van leven bij groepen in Nederland te vergelijken (Boelhouwer en Stoop, 1999; Boelhouwer, 2010).

In 2015 besloot de Tweede Kamer een onderzoek in te stellen via de Commissie Brede Welvaart (Tweede Kamer, 2016), die de aanbeveling deed om jaarlijks een *Monitor Brede Welvaart* te publiceren. Ook de drie planbureaus

onderzoeken momenteel wat hun rol zou kunnen zijn bij een verdere ontwikkeling van het denken rond brede welvaart. Steeds vaker wordt brede welvaart in allerlei Nederlandse gremia ingebracht als maatstaf voor hoe goed het met de inwoners gaat, en wordt dit als een richtsnoer voor beleid gehanteerd.

Bij al deze initiatieven duikt de vraag op: wat zijn de dimensies van brede welvaart? Ook dit artikel gaat daarover. Ik wil vooral lessen trekken uit het debat in de literatuur over de multidimensionele welvaartsmeting. Dat debat is het meest uitgewerkt in de literatuur over de capabilities-benadering. Dit is tevens het conceptuele kader waar vele bestaande initiatieven rond brede welvaart naar verwijzen – soms omdat ze er op voortbouwen, soms om draagvlak voor het initiatief te creëren. Maar waar staat die benadering nu precies voor?

De capabilities-benadering

De twee kernconcepten in de capabilities-benadering zijn *'capabilities'* en *'functionings'* (Sen, 1979; 1985; Robeyns, 2017). Capabilities zijn de reële mogelijkheden die iemand heeft om dingen te doen en aldus een bepaald 'persoon' te zijn. Het gaat daarbij om effectieve of reële vrijheden of mogelijkheden, zoals de effectieve mogelijkheid tot zinvol werk, de mogelijkheid om gezond te leven of mobiel te zijn, om mantelzorg te kunnen verlenen en ontvangen, enzovoort. *Functionings* zijn de realisaties van deze vrijheden – de bepaalde handelingen en zijnskenmerken waar een persoon voor gekozen heeft, of waar hij/zij zich bij gebrek aan keuze mee geconfronteerd ziet: bijvoorbeeld, het verkeren in een goede of slechte gezondheid, een goede woning en leefomgeving hebben, niet eenzaam zijn of geen extreme vormen van stress ervaren.

Afhankelijk van de context kan de overheid capabilities, functionings, of een combinatie van beide centraal stellen. Bijvoorbeeld, bij het praktiseren van een religie is het evident dat dit een capability zou moeten zijn: vrijheid van religie behelst niet alleen dat men een keuze kan maken voor een religie, maar ook de keuze heeft om niet religieus te zijn. In het geval van onderwijs aan kinderen is het daarentegen bijvoorbeeld evident dat dit een *'functioning'* moet zijn: kinderen die geen onderwijs krijgen, ontwikkelen zich niet tot zelfstandige volwassenen; bovendien is het onredelijk om ze op jonge leeftijd te laten kiezen om al dan niet onderwijs te volgen en ze dan ook voor hun keuze verantwoordelijk te houden.

Bij sommige dimensies maakt de keuzes tussen *functionings* en *capabilities* deel uit van een context die complexer is. Om bijvoorbeeld aan de verzorgingsstaat te kunnen bij-

dragen is het belangrijk dat men bepaalde taalvaardigheden heeft. Overheidsbeleid dat daarbij stuurt op uitkomsten, zoals taalbeheersing, kan dan op basis van het reciprociteitsprincipe gerechtvaardigd zijn. Tegelijkertijd druisst deze verplichting wel in tegen andere maatschappelijke waarden zoals ‘zelfbeschikking’. Om te weten of er enkel op mogelijkheden of ook op uitkomsten gestuurd moet worden, dient men een helder beeld hebben van het sociale contract, en wat daaruit normatief voortvloeit in termen van rechten en plichten.

Voordelen van de capabilities-benadering

Zowel de OESO, de Nieuw-Zeelandse overheid, als de Nederlandse initiatieven baseren zich voor het ontwikkelen van een bredewelvaartsconcept en -meting volledig of gedeeltelijk op de capabilities-benadering (Van Bavel et al., 2019; 2022). Dat is ook de beste theoretische fundering voor het bredewelvaartsbegrip dat de overheid handvatten geeft ter interventie (Robeyns en Van der Veen, 2007).

Ten eerste brengt de capabilities-benadering de materiële en immateriële kanten samen van de kwaliteit van leven. Vaak wordt bij welvaartsmeting alleen naar materiële dimensies gekeken – zoals besteedbaar inkomen of koopkracht –, maar de immateriële dimensies – zoals fysieke en mentale gezondheid, de kwaliteit van sociale relaties, en de mate van eenzaamheid en stress – zijn ook heel belangrijk voor brede welvaart.

Ten tweede wil de capabilities-benadering een eenzijdige focus op de formele economie recht trekken door de informele economie mee te nemen (waarin grofweg de helft van de economische activiteiten plaatsvinden, zoals informele zorg en huishoudelijk werk). Dit zou moeten leiden tot, onder andere, een sterke waardering van de rol die het verlenen en ontvangen van zorg speelt bij brede welvaart.

Ten derde wordt de capabilities-benadering gemotiveerd vanuit een erkenning van de menselijke diversiteit of heterogeniteit. Te vaak zijn er theorieën ontwikkeld die beredeneerd waren met als uitgangspunt een beperkte subgroep van mensen (bijvoorbeeld, mensen met weinig zorgplichten, of mensen die geen last hebben van discriminatie). Bij het beantwoorden van de cruciale vraag hoe men de dimensies en indicatoren zal dienen te kiezen, moet men uitgaan van de verschillende fundamentele uitgangspunten.

Normatieve keuzes bij brede welvaart

Welzijn en kwaliteit van leven, ofwel het in Nederland gebruikte begrip ‘brede welvaart’, zijn normatieve concepten. Het is namelijk inherent onmogelijk om een niet-normatieve invulling van die concepten te geven, net zoals dat voor andere concepten uit de welvaartseconomie en politieke filosofie geldt (Atkinson, 2009; Hausman et al., 2017).

Dat deze concepten normatief zijn, betekent niet dat *anything goes* – in tegendeel. Wie ermee aan de slag wil, moet helder nadenken over welke keuzes hij of zij maakt, en op welke wijze. Bij het gebruik van de capabilities-benadering voor het ontwerpen van het bredewelvaartsbegrip gaat het om drie soorten normatieve keuzes: de keuze van dimensies (functionings/capabilities), de keuze van specifieke indicatoren voor die dimensies, en de keuze voor een weging of procedure hoe de wegingen tussen de dimensies te maken.

Keuze voor de dimensies

Wat betreft de selectie van de dimensies zijn er in de literatuur diverse voorstellen gedaan, voor een overzicht hiervan zie Byskov (2018), en zie voor een voorbeeld kader 1. Bij de selectie van dimensies loopt men het risico om bepaalde dimensies over het hoofd te zien – ofwel omdat men de kennis over het belang ervan niet scherp voor ogen heeft, ofwel omdat men onbewust beïnvloed wordt vanuit een specifiek waardegeladen perspectief. Daarom is het aanbevelenswaardig om ook procedurele criteria te formuleren voor het selectieproces van dimensies, zodat de kans op dit soort vertekeningen geminimaliseerd wordt.

Het algemene doel is om het selectieproces zo neutraal en doordacht mogelijk te maken. Hierbij stel ik de volgende criteria voor (Robeyns, 2005).

Expliciete formulering en debat

De lijst van dimensies moet expliciet gemaakt, verdedigd en bediscussieerd worden.

Methodologische verantwoording

De methode voor het opstellen van de lijst moet worden toegelicht en verdedigd. Dergelijke methodes kunnen gebaseerd zijn op focusgroepen of uitgebreid veldwerk, maar kunnen ook eenvoudiger zijn. Zo kan men beginnen met een brainstorm op basis van de expertise die de onderzoeksgroep heeft, daarna alle relevante (academische en niet-academische) literatuur doornemen, andere relevante lijsten consulteren, en dan het concept openstellen voor brede discussie en debat.

Het essentieelste normatief-methodologische punt is dat men uitgebreid aandacht moet besteden aan het verwoorden van de selectie van dimensies, en aan de processen om een vertekeningen in die selectie te kunnen vermijden.

Verschillende niveaus onderscheiden

Als een dimensie-selectie bedoeld is voor een empirische toepassing, of uiteindelijk moet leiden tot implementeerbare beleidsmaatregelen, dan dient de lijst in twee fases te worden opgesteld. De eerste fase is de ideale lijst, terwijl in de tweede fase pragmatische overwegingen een rol kunnen spelen. Alleen in de tweede fase mogen er beperkingen, zoals de meetbaarheid en beschikbaarheid van data, of politieke overwegingen een rol spelen, omdat beperkingen over de tijd kunnen veranderen. Als men een ideale lijst van dimensies heeft, dan kan dit als richtsnoer blijven dienen voor het verzamelen van nieuwe data.

Volledigheid en het vermijden van overlapping

De lijst moet alle dimensies bevatten die enerzijds mogelijk belangrijk kunnen zijn (omissies), maar die anderzijds ook niet tot elkaar te herleiden zijn (doublures). Een voorbeeld van een ommissie is dat de activiteiten die bijdragen aan de kwaliteit van het leven buiten de marktsfeer vaak worden vergeten in economische studies rond welvaart, omdat de economische wetenschap zich hier maar beperkt mee bezig houdt.

Keuze voor de indicatoren

Ook de keuze voor indicatoren is cruciaal. Als een ontwerp voor brede welvaart wel de selectie van dimensies zorgvul-

Beleidsrelevante dimensies van brede welvaart

KADER 1

In Robeyns en Van der Veen (2007) komen we tot een selectie van dimensies voor een beleidsrelevante conceptualisering van de kwaliteit van leven (dus brede welvaart), zie tabel 1. Ook hebben wij onderzocht hoe deze dimensies conceptueel en empirisch

onderling verbonden zijn via het gebruik van dezelfde schaarse hulpbronnen (in het bijzonder tijd en geld), en welke dimensies als een *functioning* gemeten kunnen worden en welke als een *capability*.

Dimensies van de kwaliteit van leven/ brede welvaart

TABEL 1

| | | |
|------------------------|--------------------|---|
| Fysieke gezondheid | Mentale gezondheid | Kennis en geestelijke vorming |
| Arbeid | Zorg | Sociale relaties |
| Recreatie | Wonen | Leefomgeving |
| Mobiliteit | Veiligheid | Non-discriminatie en respect voor diversiteit |
| Politieke participatie | | |

ESB

dig heeft uitgewerkt, maar deze daarna invult met indicatoren die slechts een kleine fractie van die dimensie dekken, dan ontbreekt er relevante informatie. Het is belangrijk dat men hierbij aansluit bij het bestaande onderzoek in relevante vakgebieden, waarin er vaak veel onderzoek naar die indicatoren is gedaan. Bijvoorbeeld, men kan voor de dimensie 'fysieke gezondheid' als indicator 'levensverwachting' en '-lengte' nemen. Maar waarom dergelijke grofmazige en beperkte indicatoren gebruiken, als er in de gezondheidswetenschappen verfijnde meetinstrumenten zijn ontwikkeld zoals de SF-36, een brede lijst vragen over hoe een persoon zijn gezondheid ervaart, evenals over concrete belemmeringen door gezondheidsklachten? (Ware, 2000). En hetzelfde kan van andere dimensies gezegd worden.

Keuze voor de weging

Ook de keuze om over te gaan tot aggregatie van de dimensie en de constructie van een algehele index waarvoor men weging nodig heeft, is een normatieve. Hier zijn er verschillende argumenten te geven. Zo is de weging van dimensies precies het onderdeel waarbij zowel het politieke proces als de keuzes die politici kunnen maken, relevant worden. Men kan dan ook onderscheid maken in hoe een individu zijn/haar brede welvaart zelf beoordeelt (al naar gelang hoe deze persoon de dimensies weegt), of in het bredewelvaartsbegrip van het perspectief van de overheid.

Het voordeel van het niet overgaan tot een aggregatie, is dat men het politieke meningsverschil niet buiten spel zet. Verschillende politieke partijen en sociale groeperingen kunnen dan zelf een groter of kleiner gewicht toekennen aan bepaalde dimensies, en dit zal ook gevolgen hebben voor beleidskeuzes.

Als men de voorkeuren gebruikt van burgers in wegingsfactoren, dan zou dit in principe een verdedigbare keuze zijn die dat politieke pluralisme niet ontkent; dit gaat er echter wel van uit dat de gebruikte data voor de wegingen betrouwbaar zijn voor wat burgers echt vinden. Als men de selectie van dimensies laat leiden door de dimensies waarvoor men dit soort van wegingsfactoren heeft, dan zal de selectie van dimensies niet langer voldoen aan de criteria voor een zorgvuldige selectie, zie Robeyns en Van der Veen (2007).

Implicaties voor het debat over brede welvaart

In toenemende mate komt de capabilities-benadering terug in de discussie over brede welvaart, maar dat betekent nog niet dat er altijd goed doordacht is wat dit dan betekent voor een goed begrip van de kwaliteit van leven ('brede welvaart').

Correcte implementatie vereist een multidimensioneel concept van kwaliteit van leven, en dat er op een wetenschappelijk manier verantwoording wordt afgelegd over hoe de selectie van de dimensies gebeurt. Dat krijgt op dit moment in het debat onvoldoende aandacht, terwijl het cruciaal is.

Een valkuil daarbij is om de welvaartsanalyse te starten met de op dit moment beschikbare data. Zodra brede welvaart namelijk het richtsnoer wordt voor overheidsbeleid, is dat op zich een goede reden om nieuwe data te gaan verzamelen, indien de bestaande data niet voldoen. In dat opzicht is de *British Household Panel Survey* een goed voorbeeld. Deze bevat vele rijke data voor een *kwaliteit van leven*-meting, en is tot stand gekomen door een gezamenlijke inspanning van onderzoekers en overheidsinstellingen.

Een goede bredewelvaartsmeting voor Nederland houdt rekening met de lokale context. Maar dat betekent niet dat onderzoekers en beleidsmakers hier het wiel zelf hoeven uit te vinden. Door aansluiting te zoeken bij de internationale vakliteratuur over selectiemethodes, kan de Nederlandse discussie over de bredewelvaartsmeting haar voordeel doen. En wat weerhoudt Nederland er bijvoorbeeld van om aan te sluiten bij de *Wellbeing Economy Governments Alliance* van Schotland, Nieuw-Zeeland, IJsland, Finland en Wales? Deze landen zijn al enige tijd bezig om hun hele overheidsbeleid te richten op de kwaliteit van leven.

Literatuur

- Atkinson, A.B. (2009) Economics as a moral science. *Economica*, 76(51), 791–804.
- Bavel, B. van, S. Hardeman en A. Rijpmans (2019) Vervolgstappen voor integrale welvaartsmeting. ESB, 104(4772S), 22–25.
- Bavel, B. van, S. Hardeman, R. Philips et al. (2022) Capaciteitenbenadering biedt goede basis voor meten van welvaart. ESB, 107(4808), 168–171.
- Boelhouwer, J. (2010) *Wellbeing in the Netherlands: the SCP life situation index since 1974*. Universiteit Utrecht, proefschrift.
- Boelhouwer, J. en I. Stoop (1998) Measuring well-being in the Netherlands. *Social Indicators Research*, 48(1), 51–75.
- Byсков, M.F. (2018) Selecting capabilities for development: an evaluation of proposed methods. In: F. Comim, S. Fennell en P.B. Anand (red.), *New frontiers of the capability approach*. Cambridge: Cambridge University Press, hfdst. 9.
- Hausman, D., M. McPherson en D. Satz (2017) *Economic analysis, moral philosophy, and public policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hughes, T. (2021) *Towards a living standards framework for all Aotearoa: culture, children and wellbeing*. New Zealand Treasury Discussion Paper, 21/01. Te vinden op www.treasury.govt.nz.
- Robeyns, I. (2005) Selecting capabilities for quality of life measurement. *Social Indicators Research*, 74(1), 191–215.
- Robeyns, I. (2017) *Wellbeing, freedom and social justice: the capability approach re-examined*. Cambridge: Open Book Publishers.
- Robeyns, I. en R.-J. van der Veen (2007) *Duurzame kwaliteit van leven: conceptuele analyse voor empirisch onderzoek*. Milieu- en Natuurplanbureau Rapport, 550031005/2007.
- Sen, A. (1979) Equality of what? In: S.M. McMurrin (red.), *The Tanner Lectures on human values, VII*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 197–220.
- Sen, A. (1985) *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Tweede Kamer (2016) *Parlementair onderzoek breed welvaartsbegrip*, 34298 nr. 3.
- Ware, J.E. (2000) SF-36 health survey update. *Spine*, 25(24), 3130–3139.