

Datum : 8 september 2009
Aan : De Minister van Economische Zaken

Brede welvaart en nationaal inkomen

Samenvatting

Het nationaal inkomen is een onvolledige en soms zelfs misleidende maat voor de omvang van de maatschappelijke welvaart. In deze notitie staat de vraag centraal wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn om in beleidsanalyses van een breder welvaartsbegrip uit te gaan. De belangrijkste bevindingen kunnen als volgt worden samengevat:

1. Niveau en groei van het nationaal inkomen en verwante grootheden als bruto binnenlands product (bbp) en bruto nationaal product (bnp) zijn weliswaar geen erg precieze indicatoren van het niveau en de verandering van de maatschappelijke welvaart, maar hun zeggingskracht moet niet worden onderschat. Zonder een enigszins nauwkeurige meting van het nationaal inkomen is bovendien een geordend overheidsbeleid niet mogelijk.
2. Discussies over brede welvaart benadrukken het belang van milieu- en sociale waarden, zoals schone lucht en sociale cohesie. Daarnaast wordt er meer aandacht in gevraagd voor de gevolgen van het economisch handelen voor de (zeer) lange termijn en voor burgers buiten Nederland, vooral die in de ontwikkelingslanden. Milieu- en sociale waarden alsmede de gevolgen voor elders en later komen niet of onvoldoende tot uitdrukking in het nationaal inkomen.
3. Een objectieve meting van alle componenten van welvaart in eenzelfde maatstaf (bijvoorbeeld in euro's of een genormaliseerde welvaartsindex) is niet mogelijk. Daarom kunnen brede welvaart en de veranderingen daarin niet zinvol in één getal worden uitgedrukt.
4. De onmogelijkheid om de verschillende componenten van brede welvaart objectief in eenzelfde maatstaf te meten, betekent dat pogingen daartoe normatief en dus politiek geladen zijn. Het is aan de politiek om het belang van de verschillende componenten van brede welvaart vast te stellen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de planbureaus kunnen wel informatie aanreiken over de verschillende componenten van welvaart.

5. Een probleem bij de vaststelling van brede welvaartseffecten is ook dat gevolgen van beleid en gedrag van burgers lang niet altijd voldoende nauwkeurig bekend zijn. Lange termijn effecten van veel beleid ('maatschappelijke rendementen') zijn met grote onzekerheden omgeven. Soms zijn ze slechts in algemene kwalitatieve termen bekend. Dit geldt met name voor beleid met invloed op het zogeheten 'sociale domein' en voor de welvaartsgevolgen buiten de markt 'elders' en 'later', bijvoorbeeld de toename van 'menselijk kapitaal'.
6. Vanzelfsprekend betekent dit niet dat gevolgen van beleid die niet in een marktprijs tot uitdrukking komen, in economische analyses moeten worden genegeerd. Indien relevant dienen ze benoemd en zoveel mogelijk gekwantificeerd te worden. De uitbreiding van de Nationale Rekeningen met milieustatistieken (NAMEA) laat zien hoe de registratie van het nationaal inkomen op een neutrale en zinvolle wijze aangevuld kan worden met welvaartsontwikkelingen die niet direct in een marktprijs tot uitdrukking komen.
7. Anders dan soms wordt gedacht (zie bijvoorbeeld het verslag van het Tweede Kamerdebat van 10 juni jl.) vormen uitgaven voor onderwijs niet alleen maar een kostenpost in berekeningen van het nationaal inkomen maar ook een batenpost. De baten worden gelijkgesteld aan de kosten. Extra bestedingen aan onderwijs gaan weliswaar ten koste van de particuliere consumptie maar hebben geen negatief effect op het korte termijn nationaal inkomen. In beginsel hebben ze wel een positief effect op de lange termijn groei van het nationaal inkomen.
8. In de praktijk van de beleidsanalyse houdt het CPB op verschillende wijzen rekening met welvaartsgevolgen die geen onderdeel zijn van het nationaal inkomen. In kosten-batenanalyses en lange termijnstudies van de economie wordt standaard veel aandacht besteed aan de gevolgen van investeringen en autonome ontwikkelingen voor de fysieke omgeving (milieuschades). Dikwijls gebeurt dit in samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

1 Achtergrond

De wijze waarop economische vooruitgang wordt gemeten, lijkt de laatste jaren steeds meer ter discussie te staan. Vooral het nationaal inkomen en verwante concepten als het bruto binnenlands product (bbp) en het bruto nationaal product (bnp) moeten het daarbij ontgelden. Volgens critici is de groei van het nationaal inkomen niet alleen een onvolledige, maar is het zelfs een misleidende maat voor economische vooruitgang. De, in de ogen van deze critici, stilzwijgende suggestie dat groei van het nationaal inkomen min of meer synoniem is aan welvaartsgroei draagt hieraan bij. 'BNP, weg ermee!' aldus de titel van een ESB-artikel van enige jaren geleden (Van den Bergh, 2005). In dit artikel pleit hoogleraar economie Van den Bergh voor een rigoureuze afwijzing van het bruto nationaal product als indicator van het macro-economisch beleid. De 'Verklaring van Tilburg' uit 2008, die door meer dan 500 betrokken burgers, waaronder een aantal economen en politici, is ondertekend, benadrukt

eveneens de noodzaak van andere indicatoren van economische ontwikkeling dan het bnp en verwante concepten.

Ook in een recent kamerdebat werd gewezen op de beperkingen en de eenzijdigheid van het nationaal inkomen als welvaartsindicator. De maatschappelijke baten van investeringen in bijvoorbeeld onderwijs en milieu komen hierin onvoldoende tot uitdrukking, zo werd gesteld. Daarom werd gepleit voor een grotere rol van een *breder welvaartsbegrip* bij het opstellen van de Miljoenennota. Als reactie hierop deed de Minister van Economische Zaken de toezegging het CPB te vragen om de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken.

Refererend aan de Monitor Duurzaam Nederland 2009 (CBS e.a., 2009) en de beperkingen van het nationaal inkomen heeft de Minister het CPB gevraagd om “in kaart te brengen wat de mogelijkheden en beperkingen zijn om het maatschappelijk rendement van publieke uitgaven mee te nemen in de analyses en modellen van het CPB”. Deze notitie is het resultaat van dit verzoek. In de uitwerking waren vooral twee vragen richtinggevend: (i) Wat zijn de beperkingen van het nationaal inkomen? En, (ii) hoe gaat het CPB met die beperkingen om? Het beantwoorden van de tweede vraag gebeurt tegen de achtergrond van hetgeen in praktische zin mogelijk en, gezien de politiek neutrale positie van het CPB, tegelijkertijd verantwoord is.

2 Tekortkomingen van het nationaal inkomen

Het nationaal inkomen als (geen) welvaartsindicator

De ontwikkeling van de systematiek van de nationale rekeningen mag als één van de grote innovaties op het gebied van de toegepaste economie worden beschouwd. Niet voor niets zagen twee pioniers op dit terrein, Simon Kuznets en Richard Stone, hun inspanningen beloond met de Nobelprijs voor de economie. Zover bekend is er geen land ter wereld dat in de beschrijving van de economische processen geen gebruik maakt van de in de vorige eeuw ontwikkelde nationale rekeningenschema's waarin begrippen als bnp, bbp en nationaal inkomen, alsmede de veranderingen daarin, belangrijke aggregaten zijn.

Het nationaal inkomen richt zich op economische handelingen van producenten, consumenten en overheid die direct in een geldbedrag kunnen worden uitgedrukt. In Nederland is dat sinds een aantal jaren de euro. Voor de marktsector is de geldswaarde gelijk aan de marktwaarde; voor de overheid worden veelal de gemaakte budgettaire kosten of uitgaven als maatstaf voor de waarde van de activiteit genomen. Het is niet overdreven te stellen dat er geen serieuze beleidseconoom is die denkt dat het nationaal inkomen dat aldus berekend wordt, een *juiste* indicator is voor de (brede) welvaart in een land. Laat staan dat het algemeen welzijn of het geluk van een natie er door wordt uitgedrukt. Maar die beperking doet weinig af van het grote

belang van een goede meting van het nationaal inkomen. Enigszins geschematiseerd, is dit belang van tweeërlei aard:

(i) Mensen produceren en consumeren. Niet altijd speelt geld daarbij een rol. Soms stellen ze zich zonder geldelijke beloning ten dienste van hun naasten, bijvoorbeeld in het eigen gezin of in de vorm van vrijwilligerswerk. Soms is het directe eigen genot de drijfveer, een voorbeeld hiervan is de inspanning van een sporter. Maar dikwijls vindt de inspanning slechts plaats als er een geldelijke beloning tegenover staat. Adam Smith zei het al: 'het is niet uit liefdadigheid dat de bakker en de slager ons van brood en vlees voorzien'. In een ontwikkelde markteconomie gaat een deel van die beloning naar de overheid. Die kan er onderwijs, gezondheidszorg of een missie naar Afghanistan uit financieren. Want degenen die in het onderwijs, de gezondheidszorg of als uitgezonden militair in Afghanistan werkzaam zijn, zouden dit bijna zonder uitzondering niet doen als er geen geldelijke beloning tegenover zou staan. Het bruto binnenlands product (bbp) meet een groot deel van alle maatschappelijke productie en vormt een basis voor de meting van het nationaal inkomen. Een belangrijke activiteit van de overheid is ook om de maatschappelijke welvaart (in de beperkte betekenis van het woord) onder burgers te herverdelen. Uit de omvang van het nationaal inkomen kan de ruimte voor die herverdeling worden berekend. Een en ander impliceert dat zonder zicht op de hoogte en de ontwikkeling van het nationaal inkomen een enigszins geordend overheidsbeleid, inclusief een zinvolle discussie daarover, niet mogelijk is.

(ii) Niveau en groei van het nationaal inkomen zijn weliswaar geen erg precieze indicatoren van het niveau en de verandering van de maatschappelijke welvaart, maar hun zeggingskracht moet zeker niet worden onderschat. Empirisch onderzoek wijst uit dat er een tamelijk sterk verband bestaat tussen variabelen waarvan bijna iedereen vindt dat ze bijdragen aan de individuele en de maatschappelijke welvaart in de meest brede betekenis van het woord en de hoogte en de groei van het nationaal inkomen. Zo is de voorziening in basisbehoeften als voedsel, gezondheidszorg en onderwijs in landen met een hoog nationaal inkomen bijna zonder uitzondering aanzienlijk beter dan in landen met een laag nationaal inkomen. In ontwikkelingslanden gaat hoge economische groei bijna altijd gepaard met een snelle afname van honger en kindersterfte. China en India zijn hiervan recente voorbeelden bij uitstek. Landen met een hoog nationaal inkomen kennen dikwijls een kortere werkweek en betere sociale voorzieningen dan landen met een laag nationaal inkomen. Een hoog nationaal inkomen heeft het in een groot aantal landen voor een groot deel van de bevolking mogelijk gemaakt om een niveau van luxe te bereiken dat, zeg, vijftig jaar geleden nog algemeen als utopisch werd beschouwd. Hoge groeicijfers van het nationaal inkomen gaan bovendien gepaard met positieve ontwikkelingen op domeinen die ogenschijnlijk weinig met materiële welvaart te maken hebben. Onderzoek van Benjamin Friedman (Friedman, 2005) laat zien dat de hoge economische groeicijfers bevorderlijk zijn

voor niet-economische waarden als politieke stabiliteit, democratie, economische en sociale mobiliteit, tolerantie, politieke vrijheid, aandacht voor milieu enz. Tegen deze achtergrond lijkt het bijna ongepast om het nationaal inkomen af te wijzen als belangrijke indicator voor macro-economisch beleid of als ruwe welvaartsindicator.

Beperkingen van het nationaal inkomen

Maar zoals gezegd, het nationaal inkomen als maat voor welvaart of economische vooruitgang kent ook belangrijke beperkingen. De afgelopen decennia zijn die beperkingen uitgebreid gedocumenteerd. Voor een (beknopte en onvolledige) discussie in deze notitie delen we die beperkingen in vijf groepen in:

- (i) Niet alle (gevolgen van) economische activiteiten vormen onderdeel van het nationaal inkomen.
- (ii) Er worden onjuiste prijzen als wegingsfactoren gebruikt waarmee de uiteenlopende productieactiviteiten op één noemer (in Nederland: de euro) worden gebracht.
- (iii) Er wordt geen onderscheid gemaakt in de welvaartsbijdrage van consumptie en investeringen.
- (iv) De uitputting van hulpbronnen wordt volledig genegeerd.
- (v) Voorbij een zeker minimum draagt een hoger inkomen (een hoger nationaal inkomen per hoofd van de bevolking) nauwelijks meer bij aan het welbevinden van de mens.

Ad (i) Niet alle economische activiteiten of alle relevante gevolgen van economische activiteiten zijn onderdeel van het nationaal inkomen. Een voorbeeld vormt vrijwilligerswerk dat wel bijdraagt aan de welvaart maar geen onderdeel van het nationaal inkomen is. Als, bijvoorbeeld door de toename van het aantal tweeverdieners, de omvang van het vrijwilligerswerk afneemt, wordt in het nationaal inkomen wel met het positieve effect (de productie van de tweede verdiener) maar niet met het negatieve effect (de afname van het vrijwilligerswerk) ervan op de maatschappelijke welvaart rekening gehouden. De stijging van het nationaal inkomen suggereert dan een te grote welvaartsverbetering. Een ander en, voor velen, belangrijker voorbeeld vormen de milieuschades die het gevolg zijn van onze productie- en consumptieactiviteiten. Als bijproduct van marktactiviteiten worden die schades aangericht aan bodem, water, natuur, lucht, klimaat en andere componenten van de omgeving. Burgers ontlenen welvaart aan een kwalitatief hoogwaardige omgeving. Specifieke kwaliteiten van de omgeving (schone lucht, een mooi landschap e.d.) hebben echter zelden een prijs op de markt. Schades aan de natuurlijke omgeving zijn geen onderdeel (aftrekpost) van het nationaal inkomen. De verwaarlozing van deze aftrekpost betekent dat de welvaarts groei wordt overschat. Meer nog dan de huidige generaties zullen de latere generaties de welvaartslasten van de aantasting van deze milieugoederen ondervinden.

Ad (ii) Is de prijs van een product ook de correcte bijdrage van het product aan de maatschappelijke welvaart? Daar kan in een aantal gevallen aan worden getwijfeld. De toename van de welvaart bij het verschaffen van onderdak in de winter aan een dakloze zonder inkomen is vermoedelijk groter dan de toename van een, in eurotermen gelijkwaardige, verbetering van het grachtenpand van een miljonair. In de berekening van het nationaal inkomen wordt dit onderscheid niet gemaakt. De verschillen in inkomens en de daaraan gekoppelde verschillen in welvaartsbeleving van eenzelfde product spelen namelijk geen rol in de berekening van het nationaal inkomen.

Ook de vaststelling van de welvaartsbijdragen van overheidsuitgaven vormen een probleem. Omdat er geen marktprijs bestaat voor de productie van typische overheidsdiensten als veiligheid, onderwijs, jeugdzorg e.d., wordt het *niveau* van de uitgaven als maatstaf voor de bijdrage aan de welvaart gebruikt. Relatief lage salarisniveaus in het onderwijs impliceren dan een relatief lage bijdrage van het onderwijs aan de welvaart zoals gemeten met het nationaal inkomen. Een salarisverhoging betekent een stijging van het nationaal inkomen, en zo gemeten ook een bijdrage aan de welvaart, ook als er in het onderwijs zelf feitelijk niets verandert. In de berekening van het nationaal inkomen wordt eveneens geen onderscheid gemaakt in, bijvoorbeeld, de situatie waarin de extra uitgaven aan inefficiënte vergaderuren worden besteed en de situatie waarin de uitgaven aanleiding zijn voor extra lessen van een hoog niveau. Dit voorbeeld valt gemakkelijk met vele andere voorbeelden op allerlei terreinen aan te vullen.

Een derde voorbeeld is dat technologische ontwikkelingen het vaak zeer moeilijk maken om prijsontwikkelingen en kwaliteitsveranderingen te onderscheiden. Dat maakt het lastig om reële veranderingen in het nationaal inkomen (volumeverandering) te scheiden van de prijsontwikkelingen.

Ad (iii) De berekening van het nationaal inkomen gebeurt door de prijzen van de componenten als wegingsfactoren te gebruiken. Een vakantiereis van 2000 euro telt in de berekening van de welvaart daarom even zwaar mee als een uitgave van 2000 euro die aan de verbetering van de zeedijken wordt besteed en die ons beschermt tegen overstromingen. De lange termijn bijdrage aan de maatschappelijke welvaart van deze uitgaven zal echter zeer verschillend zijn. In de berekening van het nationaal inkomen wordt er stilzwijgend vanuit gegaan dat de maatschappij het juiste welvaartsevenwicht tussen 'het potverteren nu' en 'het investeren in de toekomst' heeft weten te vinden. Deze veronderstelling geldt evenzeer voor private investeringen. Dit is weliswaar een pragmatische (en in een theoretisch optimale wereld ook een juiste) aanname, maar ze is in de praktijk betwistbaar.

Ad (iv) De productie van aardgas draagt bij aan de welvaart. Dat die productie samengaat met de uitputting van de aardgasvoorraden wordt in de berekening van het nationaal inkomen gemakshalve genegeerd, evenals trouwens de vondst van nieuwe voorraden. Idem dito de

productie door de landbouw. Dat moderne landbouw nogal eens ten koste gaat van natuurkwaliteit komt eveneens niet tot uitdrukking in het nationaal inkomen. Maar ook het omgekeerde geldt. De bijdrage aan de welvaart van een investering in onderzoek wordt bij de berekening van het nationaal inkomen, gelijkgesteld aan de uitgaven in euro's die hiermee gemoeid zijn. Indien die investering succesvol is, indien ze bijvoorbeeld tot een grote en structurele energiebesparing leidt of tot een efficiëntere productie van voedsel, dan is het maatschappelijke welvaartseffect vanzelfsprekend veel groter. Dit effect is niet zichtbaar in het huidige nationaal inkomen.

Ad (v) Onderzoek toont aan dat voorbij een zeker inkomensniveau extra inkomen nauwelijks meer bijdraagt aan het algehele welbevinden of het geluk van de mens. Met de groei van het nationaal inkomen neemt daarom de relevantie ervan voor het algehele welbevinden af. Volgens sommigen (zie bijv. Layard, 2005) zou het daarom verstandiger zijn voor het beleid om de determinanten van geluk (zoals gezondheid, plezier in het werk, stabiele gezinnen e.d.) een veel belangrijker rol in het beleid te laten spelen; dit ten koste van de aandacht voor het nationaal inkomen. In CPB (2007) zijn de mogelijkheden hiertoe nader onderzocht.

Voorlopige conclusie

Uit deze paragraaf concluderen we dat kennis van het nationaal inkomen niet alleen belangrijk maar zelfs onmisbaar is voor het voeren van overheidsbeleid. Tegelijkertijd is duidelijk dat als maatstaf voor welvaart in de brede betekenis van het woord het nationaal inkomen een aantal ernstige onvolkomenheden kent. Die onvolkomenheden lijken bovendien relevanter voor landen met een hoog nationaal inkomen als Nederland, dan voor arme landen.

3 Het meten van brede welvaart

Tegenover het nationaal inkomen als beperkte en soms misleidende maatstaf voor welvaart en welzijn, staat het idee van *brede welvaart* waarin met alle kritiek op en de beperkingen van het nationaal inkomen als welvaartsindicator rekening wordt gehouden. De vraag is: wat is brede welvaart precies? En, in het verlengde daarvan, hoe kan het brede welvaartsconcept zodanig worden geoperationaliseerd dat het beleid er goed mee uit de voeten kan?

Wat is brede welvaart?

Welvaart in de alomvattende betekenis van het woord is voor iedereen iets anders. Voor de één zijn extra wegen een uitdrukking van brede welvaarts groei, een teken van investeren in de toekomst. Voor de ander is dat extra natuur of vrije tijd en weer een ander legt de nadruk op een grotere bestaanszekerheid van zijn of haar (achter-)kleinkinderen als belangrijke welvaartsvoorwaarde. Maar ondanks die verschillen vallen er ook veel overeenkomsten in de

welvaartsopvatting van mensen te constateren. In algemene zin zijn met name drie componenten van belang:

- (i) De eerste component bestaat uit de welvaart afkomstig uit marktgoederen en overheidsdiensten. De welvaart dus die ontleend wordt aan het hebben van voldoende voedsel, een woning, het recht op onderwijs en gezondheidszorg, veiligheid, de mogelijkheid om op vakantie te gaan, enz. Kortom de welvaart die met het nationaal inkomen gemeten wordt.
- (ii) Daarnaast zijn er schaarse goederen en diensten die op de markt geen prijs krijgen maar toch belangrijk zijn voor onze welvaart. Hiertoe behoren biodiversiteit, landschappelijke kwaliteit, de kwaliteit van het stedelijke milieu, milieugoederen in meer algemene zin, de vruchten van vrijwilligerswerk e.d.
- (iii) Tot slot zijn er niet-economische factoren die belangrijk zijn voor de wijze waarop welvaart wordt beleefd. Sociale relaties, vertrouwen, sociale cohesie, gezondheid, geluksgevoel e.d. Een kenmerk van deze welvaartsfactoren is dat ze weliswaar onder invloed staan van economische ontwikkelingen, maar dat die invloed lang niet altijd helder en vaak weinig expliciet is. De invloed van globalisering, inclusief die van migratie, op de sociale cohesie is hiervan een voorbeeld.

Pleidooien voor brede welvaart richten zich vooral op het belang van de *niet-marktcomponenten* van welvaart, zoals natuur, milieu, sociale cohesie, vrije tijd, geluk e.d. Maar kenmerkend voor discussies over brede welvaart is ook de nadruk die er wordt gelegd op zowel de *lange termijn gevolgen* als de *internationale dimensie* van ons handelen. De achterliggende motivatie daarbij is dat er bij de meting van het nationaal inkomen onvoldoende rekening wordt gehouden met de gevolgen van dat handelen voor latere generaties en voor mensen buiten Nederland. In die zin wordt het streven naar brede welvaart soms als synoniem gebruikt voor *duurzame ontwikkeling* in de betekenis die het Brundtland rapport (WCED, 1987) hier aan geeft: “Een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder het vermogen van toekomstige generaties in gevaar te brengen om in hun eigen behoeften te voorzien.” (Den Butter en Dietz, 2004). In het dagelijkse spraakgebruik hebben duurzaamheid en duurzame ontwikkeling echter vooral een connotatie met ecologische duurzaamheid. Indien er geen reden is voor misverstand zullen de begrippen brede welvaart en duurzaamheid (in de Brundtlandbetekenis) in deze notitie als synoniemen worden gebruikt.

Meer toegespitst staat in de nadruk op ‘later’ de vraag centraal: welke wereld laten we aan de generaties na ons na? Als een grote uitstoot van CO₂ noodzakelijk is voor de huidige welvaart, zaden we de generaties na ons dan niet op met een groot klimaatprobleem? In hoeverre zal dit klimaatprobleem de mogelijkheden op welvaart voor de generaties na ons bemoeilijken? Zou het huidige nationaal inkomen hier niet voor gecorrigeerd moeten worden? Of, als we nu in

onderwijs investeren, heeft dat toch positieve welvaartsgevolgen voor de generaties na ons? Enz. In discussies over 'elders' staan vooral de mogelijk nadelige gevolgen van ons economisch handelen voor burgers in ontwikkelingslanden centraal. Betalen we te weinig voor de geïmporteerde grondstoffen uit arme ontwikkelingslanden? In hoeverre maken we gebruik van kinderarbeid? Raken voorraden grondstoffen in ontwikkelingslanden op of putten we hun bodem uit? Enz.

In pleidooien voor het gebruik van *brede welvaart* worden overigens lang niet altijd dezelfde accenten gelegd. Gemeenschappelijk kenmerk is dat de voorstanders graag een correctie van het nationaal inkomen zouden zien voor (i) de niet-markteffecten van ons economisch handelen; (ii) de gevolgen daarvan voor latere generaties; en (iii) de gevolgen voor elders. Daarbij is de gedeelde overtuiging onder de critici dat die correcties tot een lager 'echt' nationaal inkomen zullen leiden, onder andere omdat dan de schades die aan het milieu worden aangericht en de welvaartskosten van het uitputten van de grondstoffen in rekening zouden worden gebracht. Dan zou blijken dat veel marktactiviteiten minder of helemaal niet bijdragen aan de welvaart in de meeromvattende (= brede) betekenis van het woord. Het 'misleidende' karakter van de gepubliceerde groeicijfers van het nationaal inkomen zou daardoor worden blootgelegd.

Kunnen we brede welvaart als één getal meten?

De behoefte aan een index voor brede welvaart als correctie op, of vervanging van, het nationaal inkomen wordt ingegeven door de behoefte aan een grotere aandacht in het beleid voor 'echte welvaart' of duurzaamheid. In een recente publicatie waarin zo'n brede duurzaamheidsindex berekend wordt, spreekt de voormalig bewindvoerder van de Wereldbank en voormalig SER-voorzitter Wijffels van 'een welkom instrument dat kan helpen om een duurzame samenleving dichterbij te brengen' (zie Van de Kerk en Manual, 2006). In dezelfde publicatie spreekt de oud-hoogleraar economie Goudzwaard van '... een waardevolle bijdrage in de strijd tegen de illusies rondom onze zogeheten groeiende welvaart en voor een duurzame samenleving' die door de index zou worden geleverd. Maar los van de wenselijkheid van zo'n vervanging of correctie van het nationaal inkomen ligt in de constructie van zo'n indicator toch een groot probleem.

Een meting van een indicator voor brede welvaart vereist dat aan twee voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste zouden we de gevolgen van ons handelen nauwkeurig genoeg moeten kennen. Met nauwkeurig wordt hier bedoeld: in betrouwbare kwantitatieve termen. En ten tweede zouden we over een eenduidige en objectieve waarderingsmaatstaf moeten beschikken om die ontwikkelingen en de gevolgen ervan in eenzelfde noemer uit te drukken zodat ze zouden kunnen worden geaggregeerd. Slechts indien aan deze twee voorwaarden wordt voldaan zou het nationaal inkomen kunnen worden getransformeerd in een duurzaam nationaal

inkomen, ofwel in een maat voor de brede welvaart. In de praktijk wordt aan beide voorwaarden in de *verste verte* niet voldaan.

Problemen met eerste voorwaarde: Een juiste meting van brede welvaart impliceert dat we van het huidige handelen de gevolgen voor 'later' en 'elders' moeten kennen. Voorbeelden: Indien bij onze consumptie van kleding geen gebruik gemaakt wordt van kinderarbeid in, zeg, Bangladesh, is, onder overigens gelijke omstandigheden, onze brede welvaart groter dan wanneer we dat wel doen. Een afname van de invoer van kleding die met kinderarbeid is voortgebracht, zou daarom tot een toename van 'onze' brede welvaart leiden. Maar zelfs deze ogenschijnlijk voor de hand liggende uitspraak blijkt omstrede. Zoals uit recent onderzoek naar voren komt, behoeven de effecten van handelsbeleid gericht op het uitbannen van kinderarbeid in ontwikkelingslanden op de lange termijn niet per se positief te zijn. Doepke en Zilibotti (2009) vinden zelfs een tegengesteld effect. Kortom, hoe handelsbeleid en internationale handel de brede welvaart, in de vorm van de gevolgen voor elders, beïnvloeden, is niet eenvoudig vast te stellen. Een ander voorbeeld. Indien bij de consumptie van vlees geen beslag op ruimte in Zuid Amerika zou worden gelegd, zou de huidige brede welvaart of duurzaamheid hoger zijn dan momenteel het geval is. Maar hoe groot de verandering in brede welvaart of duurzaamheid is van, zeg, een afname van de invoer van x duizend ton sojabonen uit Zuid Amerika dit jaar ten opzichte van vorig jaar, is zelfs zonder een vertaling in euro's nauwelijks of niet vast te stellen. Een derde voorbeeld: Investerings in onderwijs nu hebben welvaartsgevolgen voor het lopende jaar en voor latere generaties. In de berekening van het nationale inkomen is de welvaartsbijdrage van de investeringen in onderwijs gelijk aan de lopende uitgaven aan onderwijs. In een theoretisch optimum is dit een correcte handelwijze. Maar stel dat er een breed gedeelde overtuiging is dat er te weinig geïnvesteerd wordt in onderwijs en dat om allerlei starheden hierin niet gemakkelijk verandering kan worden gebracht. In die visie houden we dus onvoldoende rekening met de mogelijkheden op welvaart van toekomstige generaties. Indien dan toch een bescheiden extra bedrag aan onderwijs zou worden besteed, zou een voor brede welvaart gecorrigeerd nationaal inkomen moeten worden aangepast met een bedrag dat groter is dan de investering. Slechts dan zou blijken dat de brede welvaart met de extra uitgaven aan onderwijs hoger is dan in het geval de extra uitgaven aan, zeg, buitenlandse vakanties zouden zijn besteed. Probleem is ook hier dat we de omvang van mogelijke onderinvesteringen in onderwijs en de lange termijn gevolgen hiervan onvoldoende kennen om zo'n correctie betrouwbaar genoeg uit te voeren. De vele onderwijshervormingen van de afgelopen decennia zijn een indicatie van onze gebrekkige kennis van die gevolgen. Ook doemen in de meting van de huidige brede welvaart vragen op als wat een 'eerlijke prijs' is voor een grondstof die uit een ontwikkelingsland wordt geïmporteerd, of hoezeer migratie de sociale cohesie binnen Nederland beïnvloedt. Enz. Onze kennis reikt wat dat betreft dikwijls

niet veel verder dan wat algemene noties van vooral kwalitatieve aard die in de loop der jaren bovendien nog regelmatig worden herzien.

Problemen met tweede voorwaarde: Maar zelfs als we alle welvaartseffecten die onderdeel van brede welvaart zijn maar niet van het nationaal inkomen, net zo goed zouden kennen als we momenteel de productie en consumptie van marktgoederen kennen, dan doemt het meer principiële probleem van aggregatie op. Willen we de gemeten ontwikkelingen van alle markt- en niet-markteffecten in een alomvattende index uitdrukken dan moet er geaggregeerd worden. De markt en niet-marktactiviteiten dienen daartoe in eenzelfde dimensie te worden uitgedrukt. Dan dient, zeg, een verandering in sociale cohesie te worden ‘opgeteld’ bij een verandering in biodiversiteit. In alle redelijkheid is dit soort aggregatie zelden mogelijk zonder normatieve (= politiek geladen) veronderstellingen. Omdat marktgoederen, met geld (euro) als intermediair, in alle vrijheid tegen elkaar uitgewisseld worden, geldt die beperking veel minder voor goederen en diensten die onderdeel zijn van het standaard nationaal inkomen. Daar kan de ruilwaarde als indicatie voor de bijdrage aan de met het nationaal inkomen gemeten welvaart worden gebruikt.

Kortom, in redelijkheid is het niet mogelijk om een index voor brede welvaart op eenzelfde objectieve wijze te meten als nu voor het nationaal inkomen gebeurt.

Bestaande indices

Toch worden her en der pogingen ondernomen om een uitgebreider welvaartsbegrip dan het nationaal inkomen te meten. Dit roept de vraag op hoe tegen die empirische pogingen moet worden aangezien. Het korte antwoord hierop is dat de uitkomsten van die exercities onvolledig en subjectief zijn. Onvolledig in de zin dat er veel aspecten van brede welvaart genegeerd worden; en subjectief in de zin dat als verschillende groepen of individuen onafhankelijk van elkaar een dergelijke meting zouden verrichten, er sterk uiteenlopende uitkomsten te verwachten vallen. Het subjectieve en daarmee *politiek niet-neutrale* karakter blijkt niet alleen uit de selectie van de factoren waarvan verondersteld wordt dat ze bijdragen aan de brede welvaart (of duurzaamheid) maar, duidelijker nog, uit de gewichten die worden gebruikt om de verschillende componenten van brede welvaart bij elkaar op te tellen. Aan de hand van de bestaande Index voor een Duurzame Samenleving, de SSI (Sustainable Society Index) zal deze bewering worden toegelicht.

De Index voor een Duurzame Samenleving laat, zo schrijven de opstellers (Van der Kerk en Manuel, 2006 en 2008), ‘in een oogopslag zien hoe duurzaam de samenleving in ons land en in 150 andere landen is’. Maar is dat ook zo? De index is een gewogen gemiddelde van vijf scores op belangrijk geachte ‘duurzaamheidscategorieën’. Dit zijn: persoonlijke ontwikkeling; een schone leefomgeving; een stabiele samenleving; een duurzaam gebruik van grondstoffen; en,

als laatste, een duurzame wereld. De scores op deze categorieën zijn op hun beurt weer opgebouwd uit (ongewogen) scores van in totaal 22 onderliggende subindicatoren, variërend van ‘gezond leven’ en ‘kwaliteit van de lucht’ tot ‘nationale inkomensverdeling’ en ‘uitstoot van broeikasgassen’. In de berekeningen van de index voor 2008 eindigt Nederland op de dertiende duurzaamheidsplaats. Zweden blijkt ‘kampioen duurzame samenleving’ te zijn. Turkmenistan staat onderaan. Opmerkelijk is dat, volgens deze index, de samenlevingen van landen als Letland, Vietnam en, zelfs, Georgië duurzamer zijn (in de brede betekenis dus van het woord) dan die van rijke landen als Nederland, Frankrijk en Luxemburg. Zonder veel verdere toelichting zal al duidelijk zijn dat de uitkomsten niet erg objectief zijn: de gewichten die aan de verschillende componenten van duurzame welvaart zijn toegekend en de meting ervan, inclusief de keuze van de subindicatoren, zijn daarvoor te arbitrair. Ter verduidelijking een misschien wat extreem voorbeeld waar die subjectiviteit bij deze index toe kan leiden: In land A is 25% van de bevolking ondervoed. Het heeft 8 internationale verdragen op het gebied van natuur en milieu geratificeerd en leeft deze ook daadwerkelijk na. In land B daarentegen komt geen ondervoeding voor. Maar in plaats van 8 verdragen heeft het land slechts 6 verdragen op het gebied van natuur en milieu geratificeerd. Op de overige 20 subindicatoren zijn de scores van de twee landen identiek. Volgens de Index voor een Duurzame Samenleving is land A duurzamer dan land B. Gezien de levensbedreigende armoede in land A met aantoonbare negatieve gezondheidsgevolgen voor latere generaties is dit op zijn minst een vreemde uitkomst. Gezien de identieke scores op de andere 20 variabelen zal dit resultaat maar door weinigen geaccepteerd worden. Andere gewichten en andere variabelen, die minstens zo goed te verdedigen zijn als de gebruikte gewichten en variabelen, zouden tot andere resultaten hebben geleid.

Beter geen index voor brede welvaart

Vanwege het inherente subjectieve, en daarmee politieke, karakter van bredere welvaarts- of duurzaamheidsindicatoren lijkt het daarom *niet* verstandig voor het CBS of het CPB om naar zo’n bredere of alomvattende indicator te streven. Er is nog een tweede reden om dit niet te doen. Aggregeren betekent abstraheren. Maar de verkregen overzichtelijkheid die de aggregatie van uiteenlopende scores oplevert, heeft een prijs, en die prijs is dat er informatie in het aggregatieproces verloren gaat. Dat verlies aan informatie roept direct weer vragen op. Bijvoorbeeld: het feit dat in de bovengenoemde Index voor een Duurzame Samenleving, Georgië, een land waar 30% van de bevolking van twee dollar of minder per dag rond moet komen, volgens de Index uit 2008, duurzamer in brede zin is dan Nederland (of Luxemburg) roept vooral vragen op naar de achtergrond van deze opvallende uitkomst. Voor de beantwoording van die vraag moet de index dan weer gedesaggregeerd worden. Kortom, los van de genoemde principiële tekortkomingen is niet duidelijk hoe door een subjectieve weging

van scores op een groot aantal naar karakter zeer uiteenlopende variabelen voor het beleid bruikbare nieuwe informatie wordt verkregen.

Soortgelijke (en soms andere) kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij meeromvattende indices als de Human Development Index en de Ecological Footprint of bij berekeningen van een Groen BNP. Met die kanttekeningen is overigens niet gezegd dat de constructie ervan of van een bnp of nationaal inkomen dat gecorrigeerd is voor milieuschades, de uitputting van hulpbronnen, de kwaliteit van onderwijs e.d., zinloos is. Zeker niet. Vooral de achterliggende informatie die nodig is om zo'n index te construeren, kan in een veelheid van beleidsanalyses buitengewoon waardevol zijn. Wel zij benadrukt dat de beleidsrelevantie van de indices zelf erg beperkt is en dat ze vanwege hun inherent subjectieve karakter politiek niet neutraal zijn. Bestaande politieke partijen zullen uiteenlopende normatieve gewichten toekennen aan de verschillende componenten van brede welvaart of duurzaamheid. Instellingen als het CBS of het CPB moeten alleen al om die reden niet proberen tot dit soort alomvattende of meeromvattende indices te komen.

4 De meting van welvaartsontwikkelingen buiten de markt

Betekent de conclusie waarmee de vorige paragraaf eindigde dat we maar met de beperkingen van het nationaal inkomen als welvaartsindicator moeten leven en voorbij moeten gaan aan de implicaties van die beperkingen? Nee, dat is beslist *niet* waar het CPB voor pleit. En ook is dat niet de manier waarop het CPB in zijn studies en ramingen omgaat met welvaartseffecten die geen onderdeel van het nationaal inkomen zijn. Natuurlijk is er meer onder de 'welvaartszon' dan nationaal inkomen en bbp. En natuurlijk moeten die andere welvaartseffecten, indien relevant, onderdeel zijn van ramingen en analyses. Maar die erkenning houdt niet in dat het nationaal inkomen weinig beleidswaarde heeft; en ook niet dat in plaats daarvan gestreefd moet worden naar een alomvattende index van brede welvaart of duurzame ontwikkeling (in de Brundtland betekenis van het woord).

Vijf overwegingen

Hoe moet dan wel rekening worden gehouden met welvaartsontwikkelingen die geen onderdeel van het nationaal inkomen zijn maar wel door bnp-gerelateerde marktactiviteiten of overheidsbeleid beïnvloed worden? Bij de beantwoording van die vraag zijn de volgende vijf overwegingen van belang:

(i) In de explicitering van dit type welvaartsgevolgen voor het beleid moet gestreefd worden naar maximale objectiviteit. Voorkomen moet worden dat met de keuze van variabelen of wegingsfactoren sluipenderwijs en stilzwijgend politiek wordt bedreven.

(ii) Erkend moet worden dat niet alle ontwikkelingen die voor de maatschappelijke welvaart van belang worden gevonden, meetbaar zijn. Meetbaar in de zin dat ze in een getal kunnen worden uitgedrukt. De kwaliteit van een landschap of de mate van onderling maatschappelijk vertrouwen zijn hiervan voorbeelden. Wel kunnen binnen een specifiek domein dikwijls variabelen worden gebruikt die als ruwe benaderingen (indicator) kunnen dienen om een achterliggende ontwikkeling of stand van zaken in kwantitatieve termen weer te geven. Zo wordt het aantal uren dat iemand besteedt aan vrijwilligerswerk, mantelzorg en contacten met familie, vrienden en burens beschouwd als indicator voor de mate van 'sociale participatie'. Maar daarbij moet beseft worden dat een dergelijke meting slechts een *ruwe* benadering is van wat er 'echt' in termen van welvaart plaatsvindt. In dit voorbeeld negeert de indicator bijvoorbeeld de kwaliteit van de tijdsbesteding. Is er sprake van meer burenruzies of van meer gezamenlijke sportbeoefening?

(iii) Wat meetbaar is, kan niet altijd op eenzelfde noemer worden gebracht. Zelfs als variabelen wel 'objectief' kunnen worden gemeten, kunnen ze dikwijls niet in eenzelfde welvaartsmaatstaf worden uitgedrukt. Een voorbeeld is biodiversiteit. In de praktijk gebruikt men hiervoor het aantal soorten in een specifiek geografisch gebied. De eigenheid van die dimensie verhindert de aggregatie met andere variabelen. Een 'soort' kan nu eenmaal moeilijk objectief in, bijvoorbeeld, euro's of uren vrijwilligerswerk worden uitgedrukt. De vraag hoeveel meer of minder 5% extra biodiversiteit bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart in Nederland dan, zeg, 1000 extra kamers in de verpleegtehuizen kan met de meting daarom niet worden beantwoord. Op die vraag moet de politiek het antwoord geven.

(iv) Zoals al eerder gesteld, gaat aggregatie noodzakelijkerwijs gepaard met verlies aan informatie en soms ook met verlies van politieke neutraliteit. Daar tegenover staat de winst van het betere overzicht en daarmee van een betere hanteerbaarheid van de oorspronkelijke, dikwijls weinig overzichtelijke hoeveelheid aan informatie. Telkens weer zal de afweging moeten worden gemaakt wat precies het optimale aggregatieniveau is. Bruikbaarheid van het resultaat is in die afweging het belangrijkste richtsnoer.

(v) In de economie, en de maatschappij in brede zin, hangt uiteindelijk alles met alles samen. Maar dit betekent niet dat voor iedere beleidsanalyse alle informatie ook daadwerkelijk nodig is. Als overwogen wordt de sociale uitkeringen te verhogen dan is het zelden of nooit nodig om de effecten daarvan op de welvaart in de ontwikkelingslanden te weten. En als overwogen wordt in biodiversiteit te investeren dan kunnen in een analyse van de beleidsalternatieven de gevolgen hiervan voor de sociale cohesie gemakshalve worden genegeerd. Om praktische redenen kan in de meeste analyses worden volstaan met aandacht voor een beperkte hoeveelheid welvaartscomponenten.

Aandacht voor 'brede welvaart' in de CPB praktijk

Deze vijf overwegingen komen op de volgende wijze tot uitdrukking in de manier waarop het CPB in de praktijk rekening houdt met welvaartsontwikkelingen die geen onderdeel zijn van het nationaal inkomen:

Korte termijn: ramingen en beleidsanalyses

In paragraaf 2 werd gewezen op het belang voor het beleid van een goede *meting* van het nationaal inkomen. In het verlengde daarvan is ook een goede *raming* van het nationaal inkomen van belang, goed in de betekenis van 'gegeven alle beschikbare informatie'. De vraag die nu kan worden gesteld, luidt of die ramingen (CEP, MEV e.d.) aangevuld zouden moeten worden met informatie over aspecten van welvaart die geen onderdeel van het nationaal inkomen zijn.

Vanzelfsprekend geldt dat evidente welvaartseffecten die geen onderdeel zijn van het nationaal inkomen ook bij korte termijn ramingen en beleidsanalyses benoemd moeten worden. Een voorbeeld zijn de werkgelegenheidsgevolgen van korte termijn economische ontwikkelingen of van specifiek werkgelegenheidsbeleid. Zoals uit veel geluksonderzoek blijkt, is het hebben van een baan niet alleen een middel om een inkomen te verdienen. Werk heeft voor de meeste mensen ook een intrinsieke waarde (Van Ewijk en Teulings, 2009). Dit rechtvaardigt aandacht voor de korte termijnontwikkelingen op de arbeidsmarkt die verder gaan dan de welvaartseffecten op het nationaal inkomen. Hetzelfde kan gezegd worden voor beleid dat specifiek gericht is op welomschreven doelen bijvoorbeeld met betrekking tot klimaat of de inkomensverdeling. Maar, zo kan men zich afvragen, geldt de noodzaak van specifieke aandacht voor welvaartseffecten die niet in het nationaal inkomen tot uitdrukking komen niet altijd? Is het maatschappelijke welvaartseffect van, bijvoorbeeld, een veronderstelde investering in onderwijs of een nieuwe weg niet heel anders dan die van een veronderstelde salarisverhoging voor ambtenaren of van een uitgave die in het kader van ontwikkelingssamenwerking plaatsvindt? En moeten die uitgaven ook in een beleidsarme of beleidsneutrale raming dan niet verschillend behandeld worden? Tot op zekere hoogte zal er inderdaad altijd sprake zijn van uiteenlopende welvaartseffecten in de *brede* betekenis van het woord. Om praktische redenen lijkt het evenwel beter om de reguliere korte termijnramingen van het CPB niet te belasten met al te gedetailleerde analyses van erg kleine welvaartseffecten op terreinen buiten de markt. Uit de opsomming van de tekortkomingen van het nationaal inkomen als welvaartsindicator bleek dat veel van de niet-markteffecten een lange termijn karakter hebben. Een groei of krimp van het nationaal inkomen van Nederland met 1 of 2% zal weinig effect hebben op, zeg, de sociale cohesie, de biodiversiteit, de mondiale grondstoffenvoorraden of de mogelijkheden op welvaartsverwerving van latere generaties. Regelmatige publicaties van het PBL, bijvoorbeeld in de vorm van de 'Milieubalans' of de

‘Natuurbalans’, en het SCP, zie bijvoorbeeld ‘De sociale staat van Nederland’, komen bovendien voor een groot deel tegemoet aan de informatiebehoefte op deze andere terreinen.

Monitoren van brede welvaart en/of duurzaamheid

Het is dus zowel weinig praktisch als moeilijk haalbaar om bij korte termijn ramingen van het nationaal inkomen telkens weer te streven naar een volledige beschrijving van alle welvaartsontwikkelingen voor de welvaart buiten de markt. Toch zit daar een risico aan. Het gevaar dat die effecten dan worden genegeerd, is in theorie namelijk niet uitgesloten. Maar, zoals de beleidspraktijk en de beleidsdiscussies bijna iedere dag weer laten zien, is dit meer een theoretisch dan een praktisch gevaar. De belangrijke rol van de lange termijn welvaartseffecten van investeringen in milieu, veiligheid, sociale integratie, werkgelegenheid, internationale veiligheid enz. in het dagelijkse politieke debat zijn hiervan een afdoende illustratie. Juist de niet-marktgevolgen domineren in die debatten. Om de discussies hierover niet teveel in het luchtledige te laten plaatsvinden, is het belangrijk zicht te houden op de ontwikkeling van de verschillende componenten van *brede welvaart*. Dit kan, zoals in de eerdere paragrafen is toegelicht, beter aan de hand van het expliciteren resp. bijhouden van ontwikkelingen van de specifieke componenten van welvaart, dan door de constructie van één allesomvattende index. Een voorbeeld zijn de milieurekeningen (NAMEA) die het CBS ieder jaar opneemt in de publicatie van de Nationale Rekeningen en daar een geïntegreerd deel van uitmaken.

Zien we naar de publicaties van de drie Planbureaus (CPB, PBL en SCP) in de afgelopen jaren dan vindt op dit gebied een redelijke en steeds grotere inspanning plaats. De behoefte aan een systematischer overzicht heeft dit jaar zelfs geleid tot de publicatie van de zogeheten Monitor Duurzaam Nederland (CBS en de drie Planbureaus, 2009). Hoewel deze monitor nog alles in zich heeft van een eerste poging, geeft ze toch een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot duurzaamheid in de betekenis die Brundtland er aan gaf of brede welvaart zoals hierboven omschreven. In deze Monitor is het begrip duurzaamheid op een laag niveau geoperationaliseerd. Er zijn 12 duurzaamheidsthema’s onderscheiden waarvoor zowel de stand van zaken als de historische ontwikkeling is weergegeven. Bij de keuze van deze thema’s is vooral aangesloten bij wat in (inter-)nationale discussies over brede welvaart en duurzaamheid belangrijk wordt gevonden. Gezamenlijk geven de scores op deze thema’s *een indruk van duurzaamheid (of brede welvaart)*. Een indruk dus, het is geen meting van brede welvaart, noch van alle aspecten van ieder onderdeel. Door geen welvaarts gewichten aan de verschillende componenten toe te kennen, heeft de monitor bovendien een politiek neutraal karakter. De Monitor Duurzaam Nederland is als het ware een foto van het nu en een beschrijving van historische ontwikkelingen. De monitor bevat ook een inventarisatie van belangrijke *trade offs* die er bestaan tussen de verschillende componenten van brede welvaart (of duurzame ontwikkeling in de Brundtland betekenis). Het gaat nu eenmaal bijna altijd om schaarste en dus om het maken van keuzes, er is zelden sprake van een *free lunch*. Meer biologische landbouw in

Nederland betekent, in overigens gelijke omstandigheden, mondiaal minder ruimte voor natuur; meer middelen voor onderwijs of duurzame energie betekent, zeg, minder inkomen voor de minima of minder middelen voor de zorg.

Ex ante beleidsanalyses van dit soort afruilen leveren voor het beleid interessante informatie op. Zo'n brede benadering probeert recht te doen aan alle relevante welvaarts- en duurzaamheidsgevolgen, met name ook aan de gevolgen die buiten de markt optreden. Zo beperkt de analyse van een verkiezingsprogramma zich dan ook niet tot alleen de korte termijn effecten op het nationaal inkomen van het voorgestelde beleid (zie CPB, 2006). Wel geldt dat niet alle welvaartseffecten van beleid, bijvoorbeeld die op het terrein van biodiversiteit of sociale cohesie, zinvol in euro's kunnen worden gemeten.

Lange en middellange termijn

Om dit soort beleidsanalyses uit te kunnen voeren, zijn lange of middellange termijnsenario's van de brede welvaartsontwikkeling nodig: ze vormen de referentie voor een specifieke beleidsanalyse. Met betrekking tot het nationaal inkomen, demografie en de fysieke omgeving zijn die lange termijnsenario's er al. Ze worden bovendien regelmatig vernieuwd. De gezamenlijke studie van het CPB en het PBL (toen nog MNP en RPB) 'Welvaart en Leefomgeving' uit 2006 (CPB e.a., 2006) is hiervan een voorbeeld. In andere lange en middellange termijnstudies is weliswaar soms sprake van gescheiden publicaties door de verschillende Planbureaus, maar ook dan worden de analyses van de interacties tussen groei van het nationaal inkomen en de fysieke omgeving (vooral de milieugevolgen) zo veel mogelijk op elkaar afgestemd. De analyses van de verkiezingsprogramma's zijn hiervan een voorbeeld.

Wel kan geconstateerd worden dat de integratie van op het nationaal inkomen gerichte analyses met analyses van welvaartseffecten op de fysieke omgeving, vooral dus milieugevolgen, verder gevorderd is dan die op andere terreinen. Aan de lange termijn welvaartseffecten van extra investeringen in onderwijs, of de gevolgen van de groei van het nationaal inkomen en technologische ontwikkelingen op, bijvoorbeeld, de sociale cohesie wordt verhoudingsgewijs nog weinig aandacht besteed. Voor een deel gebeurt het globaal, bijvoorbeeld als bij de raming van de productiviteitsstijging rekening wordt gehouden met een stijgende scholingsgraad van de beroepsbevolking. En als het al specifiek gebeurt dan is het in algemene *kwalitatieve* termen. De achtergrond hiervan is niet dat die effecten niet belangrijk worden gevonden of dat impliciet verondersteld wordt dat groei van het nationaal inkomen het enige is dat telt. Natuurlijk niet. De achtergrond heeft voor alles te maken met het feit dat er onvoldoende kennis is om die samenhangen enigszins betrouwbaar in kwantitatieve termen vast te stellen. Geprobeerd wordt om hier door gericht onderzoek verandering in aan te brengen.

Kosten-batenanalyses en het maatschappelijke rendement van publieke investeringen

Het integraal analyseren van markteffecten en effecten van investeringen in of beleid gericht op de fysieke omgeving, inclusief milieueffecten, gebeurt vooral binnen kosten-batenanalyses (kba's). De aanleg van een weg, een investering in natuur of een verhoging van de dijken hebben zonder uitzondering invloed op het nationaal inkomen en op componenten van welvaart die niet met het nationaal inkomen worden gemeten. Werden in het verleden de welvaartseffecten die buiten de markt optreden, in dit soort analyses veelal afgedaan met een p.m.-post, de afgelopen jaren worden die effecten steeds meer in hun eigen termen uitgewerkt, bijvoorbeeld als verandering in de oppervlakte natuur, als afname van de open ruimte, de verandering in CO₂-uitstoot of van andere schadelijke emissies enz. Het onderzoek naar verbetering gaat bovendien door. Zo pleiten Sijtsma e.a. (2009) om natuureffecten in KBA's beter hanteerbaar te maken door toepassing van de soortengewogen natuurwaarde-indicator. Indien enigszins betrouwbaar mogelijk, vindt ook een 'vertaling' naar euro's plaats.

Soms staat in het beleid het niet-markteffect op de welvaart centraal. Bijvoorbeeld bij de invoering van een bijmengverplichting van biobrandstoffen, bij investeringen in zogeheten 'krachtwijken' of bij een aanscherping van de emissie-eisen voor de veehouderij. In die gevallen ligt het accent van de analyse vanzelfsprekend op de welvaartsgevolgen die niet met het nationaal inkomen gemeten worden. Indien een 'vertaling' naar euro's niet verantwoord is, zal dit soort analyses geen eenduidige uitkomst hebben. Eenduidig in de betekenis van: de ontwikkeling of de voorgestelde beleidswijziging draagt 'objectief' bij aan een toename van de 'brede welvaart'. Het is aan de politiek om het belang van de uiteenlopende gevolgen die worden verwacht, tegen elkaar af te wegen om aldus tot de normatieve uitspraak te komen of bepaald beleid *per saldo* al dan niet tot een toename van de brede welvaart zal leiden.

Meenemen van het maatschappelijk rendement van publieke uitgaven biedt dus mogelijkheden, maar heeft ook beperkingen, drie voorbeelden:

- (i) Van een investering in duurzame energie kan meestal in redelijkheid worden vastgesteld wat het effect op de uitstoot van broeikasgassen zal zijn. Bovendien zijn er marktprijzen in de vorm van CO₂-emissierechten. Maar dit effect en deze prijs zijn iets anders dan het *brede welvaartseffect* van zo'n investering. Ofwel: de vraag of en hoeveel de gemiddelde Nederlander van zo'n investering *per saldo* welvarender wordt (in de brede betekenis van het woord), is met de vaststelling van het emissie-effect niet beantwoord. In redelijkheid kan die vraag ook niet objectief worden beantwoord.
- (ii) Investeringen in onderwijs dragen in hun algemeenheid bij aan de welvaart op de langere termijn. De vraag in welke mate is zeer moeilijk te beantwoorden. Dat hangt onder andere af van de context en de vorm van de investering. Internationaal onderzoek naar specifieke onderwijsinvesteringen, eventueel aangevuld met econometrische schattingen van effecten,

resulteren soms in bruikbare indicaties van de aard en de omvang van te verwachten effecten van nieuwe uitgaven. Tegelijkertijd moet erkend worden dat die indicaties met veel onzekerheid omkleed zijn. In de praktijk van het nationaal inkomen wordt de korte termijn welvaartsbijdrage van een uitgave aan onderwijs gelijk gesteld aan de omvang van de uitgave. Slechts in een theoretisch 'optimale' wereld is dit juist.

(iii) Een uitgave voor infrastructuur. Omdat hier markteffecten en effecten die redelijk betrouwbaar gemonetariseerd kunnen worden (reistijdwinst) domineren, kan meestal een goede schatting van het rendement in euro's worden gemaakt. Maar dit type investering heeft ook welvaartseffecten die moeilijker in een geldbedrag kunnen worden uitgedrukt, bijvoorbeeld op milieu en natuur. De omvang van die effecten kan meestal redelijk betrouwbaar worden geschat maar ook dan is de vraag naar het brede welvaartseffect nog niet beantwoord. De vraag dus met hoeveel (welk percentage) de welvaart van een burger af zal nemen bij een vermindering van, in dit voorbeeld, de oppervlakte open ruimte met x hectare.

Kortom, de mogelijkheden om de rendementen van publieke uitgaven vast te stellen zijn vooral beperkt als de welvaartseffecten buiten de markt groot zijn en niet in een verandering van de prijs van een marktgoed (bijvoorbeeld in de prijs van grond) tot uitdrukking komen. Overheidsinvesteringen hebben dikwijls een grote niet-marktcomponent in zich, anders zou de marktsector de investering namelijk wel oppakken. Zeker als het om milieueffecten gaat, kunnen de milieugevolgen dikwijls wel worden vastgesteld. Daarmee wordt een antwoord verkregen op de effectiviteitsvraag (wat levert het op?) maar nog niet op de welvaartsvraag of de rendementsvraag (zijn de kosten de baten waard?). Voor investeringen in het sociale domein is zelfs de vaststelling van de effectiviteit dikwijls nog een groot probleem. De beantwoording van de vraag of, zeg, de verloedering van een achterstandwijk door een specifieke investering in de wijk merkbaar zal afnemen, is zeer moeilijk te beantwoorden. En de vraag wat dit in kwantitatieve welvaartstermen betekent, nog moeilijker.

Een en ander betekent dat een wetenschappelijke analyse van dit type praktische beleidsvragen zelden of nooit in een, voor de politicus, volledig en definitief antwoord uit zal monden. De bijdrage zal beperkt blijven tot een explicitering van de relevante gevolgen, inclusief de onzekerheden. Een goede analyse draagt daarmee bij aan een goede discussie en, in het verlengde daarvan, een verantwoorde besluitvorming. Maar de afweging van de uiteenlopende en deels onzekere gevolgen blijft een taak van de politiek.

Literatuur

CBS, CPB, PBL en SCP, 2009, Monitor Duurzaam Nederland 2009. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.

CPB, 2006, Keuzes in Kaart 2008-2011: Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's. Bijzondere Publicatie 65, CPB, Den Haag.

CPB, 2007, Macro Economische Verkenning 2008, Speciaal Onderwerp: Geluk en Economie. Sdu Uitgevers, Den Haag, 123-136.

CPB, MNP en RPB, 2006, Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040. Bilthoven/Den Haag.

Den Butter, F.A.G. en F.J. Dietz, 2004, Duurzame ontwikkeling en overheidsbeleid, ESB, 89, 218-221.

Doepke, M. en F. Zilibotti, 2009, International Labor Standards and the Political Economy of Child Labor Regulation, CEPR Discussion Paper 7196, Evanston/Zurich.

Friedman, B., 2005, The Moral Consequences of Economic Growth, Alfred A. Knopf, New York.

Layard, R., 2005, Waarom zijn we niet gelukkig? Uitgeverij Atlas Amsterdam/Antwerpen.

PBL, diverse jaren, Milieubalans, PBL, Bilthoven.

PBL, diverse jaren, Natuurbalans, PBL, Bilthoven.

SCP, diverse jaren, De sociale staat van Nederland, SCP, Den Haag.

Sijtsma, F.J.,A. van Hinsberg, S. Kruitwagen en F.J. Dietz, 2009, Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling, PBL, Beleidsstudies.

Van de Kerk, G. en A. Manuel, 2006, Nederland duurzaam? Uitgeverij De Vijver, Afferden.

Van der Kerk, G. en A. Manuel, 2008, Sustainable Society Index 2008.

<http://www.nederlandduurzaam.nl/home.htm>

Van den Bergh, J.C.J.M., 2005, Bnp, weg ermee! ESB, 18-11-2005, 502-505.

Van Ewijk, C. en C. Teulings, 2009, De Grote Recessie, Uitgeverij Balans, Amsterdam.

WCED, 1987, Our Common Future, United Nations, New York.