

CPB Memorandum



Sector : Economie en fysieke omgeving
Afdeling/Project :
Samensteller(s) : H.J.J. Stolwijk
Nummer : 245
Datum : 20 mei 2010

Economische beleidsevaluaties en welvaart

Het begrip 'maatschappelijke welvaart' speelt in beleidsanalyses een centrale rol. In dit memorandum wordt nader toegelicht wat hieronder wordt verstaan en hoe dit begrip in de analyses van het CPB concreet vorm wordt gegeven.

1 Inleiding

De mens probeert de omgeving naar zijn hand te zetten. Hij combineert zijn arbeid met andere hulpbronnen om goederen en diensten te produceren die hem nut verschaffen. Op nationaal niveau hang het succes van dit streven in hoge mate af van het institutionele kader waarbinnen de nutsomzettingen plaatsvinden. Met dit kader worden factoren bedoeld als het eigendomssysteem, de belastingwetgeving, de beschikbare technologie, het opleidingsniveau van de bevolking, de condities waaronder handel met derde landen mag worden bedreven enz. Weinigen zullen ontkennen dat Nederland met een hoog bruto binnenlands product (bbp) per inwoner in het streven naar nuttigheid, of 'welvaart', succesvoller is dan, zeg, Mali. Maar hoe succesvol de gezamenlijke Nederlanders ook mogen zijn, uit de dagelijkse publieke discussies kan ook worden geconcludeerd dat er in de ogen van praktisch iedereen nog veel te verbeteren valt. De continue stroom van door politici en beleidsmakers voorgestelde beleidswijzigingen is hier eveneens een uitdrukking van. Het motief achter al die voorstellen is de overtuiging dat bij uitvoering, de relevante werkelijkheid er 'beter' van wordt, ofwel de mensen 'welvarender'. De voorstanders van een verandering zijn zich er meestal goed van bewust dat 'welvarender' of 'beter' niet betekent dat iedere Nederlander er op vooruit gaat. Hervreldingsmotieven naar plaats, tijd of inkomensgroep dan wel het gevoel om aan een morele nationale of internationale 'verplichting' te voldoen, spelen evenzeer een belangrijke rol.

De werkelijkheid is echter complex, uiteindelijk hangt alles met alles samen. Bijgevolg zijn de implicaties van mogelijke beleidswijzigingen zelden in de volle breedte te overzien. Mede hierom is de verleiding voor de voorstanders van een verandering groot om in het debat meer nadruk te leggen op de potentiële baten dan op de potentiële kosten. En omgekeerd. Eén van de taken van het CPB is om de gevolgen van beleidsvoorstellen voor de maatschappelijke welvaart op een evenwichtige manier te onderzoeken, te benoemen en, indien mogelijk, te kwantificeren. Dit gebeurt onder andere in de vorm van maatschappelijke kosten- en batenstudies en economische analyses van specifieke maatregelen dan wel van pakketten van maatregelen, zoals de beleidsvoorstellen uit de verkiezingsprogramma's.

Om die taak goed te vervullen moet in ieder geval aan twee voorwaarden worden voldaan. Ten eerste moeten de gehanteerde methodes wetenschappelijk verantwoord zijn. En ten tweede dienen de belangrijkste parameters waarin de gevolgen van een maatregel worden uitgedrukt, in overeenstemming te zijn met hetgeen onder 'maatschappelijke welvaart' wordt verstaan. Vooral de tweede voorwaarde heeft de afgelopen jaren nog wel eens kritiek opgeroepen. Kern van die kritiek is (vermeende) eenzijdige nadruk op de rol van het bbp (bruto binnenlands product) als welvaartsindicator in die evaluaties. Doel van deze notitie is om, tegen de achtergrond van die

kritiek, de CPB visie op hetgeen onder maatschappelijke welvaart verstaat te expliciteren en om te illustreren hoe die visie in de praktijk vorm wordt gegeven.

Opzet

De notitie bestaat uit 8 paragrafen. In paragraaf 2 zal de ‘standaard’-kritiek op de gebruikelijke wijze waarop economische vooruitgang, in de vorm van bbp-groei, als stilzwijgende indicator van een verandering in maatschappelijke welvaart, kort worden weergegeven. De kritiek op het bbp heeft geleid tot de behoefte aan een breder welvaartsbegrip in de analyse van beleid. Alvorens in te gaan op de vraag wat zo’n breder welvaartsbegrip precies in moet houden (paragraaf 4), zal in paragraaf 3 eerst het welvaartsconcept zoals dat binnen de economische wetenschap figureert, kort aan de orde komen. In paragraaf 5 zullen de problemen van meting van een breder welvaartsbegrip worden besproken. Het bredere welvaartsbegrip ligt conceptueel in het verlengde van het traditionele bbp-begrip. In beide gevallen worden namelijk objectieve omstandigheden van de burger en de maatschappij in ogenschouw genomen om vast te stellen hoe welvarend hij of zij of de hele maatschappij is. Maar de problemen met het bbp, als indicator van welvaart, hebben ook tot een heel andere en misschien wel fundamentele vorm van kritiek op de welvaartsmeting geleid. Die kritiek richt zich primair op het karakter van de meting. In plaats van zich te richten op het meten van objectieve welvaartsomstandigheden wordt door die critici gepleit om veel meer nadruk te leggen op het subjectieve oordeel van de burgers van die omstandigheden. In plaats van over welvaart wordt dan over welbevinden of geluk gesproken. Paragraaf 6 is aan deze alternatieve benadering gewijd.

De bevindingen van de paragrafen 2 tot en met 6 vormen de basis voor paragraaf 7 waarin beschreven wordt hoe het CPB het abstracte begrip ‘welvaart’ in analyses van beleid concreet gestalte geeft. De beschrijving vindt plaats aan de hand van vier recente maar sterk uiteenlopende voorbeelden uit de praktijk. De notitie sluit af met een paar concluderende slotopmerkingen (paragraaf 8).

2 De bbp-groei als indicator van welvaartsverandering

De wijze waarop economische vooruitgang wordt gemeten, lijkt de laatste jaren meer dan ooit ter discussie te staan. Vooral het bruto binnenlandse product (bbp) en verwante concepten als het nationaal inkomen of bnp moeten het daarbij ontgelden. Volgens die critici is de groei van het bbp niet alleen een onvolledige, maar zelfs een misleidende maat voor economische vooruitgang. De, in de ogen van deze critici, stilzwijgende suggestie dat een groei van het bbp 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 de auteur voor een rigoureuze afwijzing van het bruto nationaal product als indicator van het

succes van het macro-economische beleid, juist vanwege de, in zijn ogen, onterechte koppeling aan welvaart. 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 bbp. De beperkte zeggingskracht van de groei van het bbp als indicator voor sociaaleconomische vooruitgang van een natie was ook de aanleiding voor President Sarkozy om de, in de volksmond geheten, commissie Stiglitz-Sen in te stellen. Deze commissie kreeg als belangrijkste taak om naar alternatieven van resp. aanvullingen op het bbp te zoeken als maatstaven voor economische vooruitgang (zie Stiglitz et al., 2009).

Enige belangrijke punten van kritiek

De kritiek op het bbp als indicator van welvaart is overigens al oud en uitgebreid gedocumenteerd (zie bijvoorbeeld Huetting, 1974). Een belangrijke kern van die kritiek is dat de meting zich beperkt tot de productie uit marktactiviteiten en overheidsdiensten die in het ruilverkeer een eurowaarde krijgen. Meer concreet wordt, onder andere, op de volgende tekortkomingen gewezen:

1. Ten onrechte vormen niet alle (gevolgen van) economische activiteiten onderdeel van de aldus berekende (veranderingen in) welvaart. Vrijwilligerswerk en werk in de eigen huishouding dragen ook bij aan de welvaart; ze zijn echter geen onderdeel van het bbp.
2. Externe effecten van marktactiviteiten waaronder die op het milieu worden verwaarloosd.
3. Er worden onjuiste prijzen als wegingsfactoren gebruikt waarmee de uiteenlopende productieactiviteiten op één noemer (de euro) worden gebracht. Zo wordt de bijdrage van publieke goederen (onderwijs, bescherming tegen overstroming e.d.) gelijk gesteld aan de actuele kosten in euro's.
4. De uitputting van hulpbronnen wordt in de berekening van het bbp volledig genegeerd.
5. Ook wordt met verdelingsaspecten geen rekening gehouden. De laatste euro van de miljonair draagt evenveel bij aan de maatschappelijke welvaart dan de laatste euro van een dakloze.
6. De meting van het bbp negeert de gevolgen voor ‘elders’. In de welvaartsbeleving van veel burgers zijn die gevolgen echter wel degelijk relevant. Bijvoorbeeld het feit of een product al dan niet met kinderarbeid tot stand is gekomen of dat er een ‘oneerlijke’ prijs voor is betaald.
7. Behalve ‘elders’ zegt het bbp ook (bijna) niets over ‘later’. Over de mate waarin het bestaande beleid, de lange termijn welvaart aantast, doet het bbp er het zwijgen toe.
8. Voorbij een zeker minimum draagt een hoger inkomen (een hoger bbp per inwoner) nauwelijks meer bij aan het welbevinden van de mens (zie bijvoorbeeld Layard, 2005).

Het bbp als basis voor beleid en welvaartsindicator

Op zichzelf genomen zijn de kritiekpunten gerechtvaardigd. Tegelijkertijd moet worden benadrukt dat er weinig economen zijn, die vinden dat het bbp wel een juiste indicator van welvaart is. Ook van de dagelijkse beleidsdiscussies kan afgelezen worden dat het in de ogen van politici om meer gaat dan alleen het bbp. Om een aantal redenen zou het echter niet verstandig zijn om, zoals wel voorgesteld is, het bbp dan maar 'af te schaffen'. Als toelichting hierop kunnen in het bijzonder de volgende drie belangrijke functies van het bbp worden genoemd:

1. Burgers dragen op allerlei wijzen bij aan de maatschappelijke welvaart. En hoewel geld hierbij niet altijd een rol speelt, vindt de productie inspanning veelal 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. Zonder kennis van het bbp zou een coherent overheidsbeleid op al die 'euro-vragende' terreinen niet mogelijk zijn.
2. Een belangrijke activiteit van de overheid bestaat eruit 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. Sommige beleidsafspraken zijn zelfs direct gekoppeld aan de hoogte van het nationaal inkomen, bijvoorbeeld de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking of de bijdrage aan het EU-budget. Ook hier geldt dat zonder kennis van het bbp een coherent beleid wel erg problematisch zou worden.
3. Niveau en groei van het bbp 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 bbp. Zo is de voorziening in basisbehoeften als voedsel, gezondheidszorg en onderwijs in landen met een hoog bbp bijna zonder uitzondering aanzienlijk beter dan in landen met een laag nationaal inkomen. Landen met een hoog bbp of nationaal inkomen kennen dikwijls een kortere werkweek en betere sociale voorzieningen dan landen met laag een bbp of nationaal inkomen. Een hoog nationaal inkomen heeft het in veel 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. Onderzoek van de econoom Benjamin Friedman (2005) laat zien dat hoge groeicijfers van het bbp ook bevorderlijk zijn voor talrijke zogeheten

‘niet-economische waarden’ als politieke stabiliteit, democratie, economische en sociale mobiliteit, tolerantie, politieke vrijheid, aandacht voor milieu enz.¹

Kortom kennis van het bbp is onmisbaar voor het voeren van een enigszins coherent overheidsbeleid. En de empirische vaststelling dat een hoog bbp per hoofd samengaat met een hoge score op tal van variabelen die belangrijk voor de welvaart worden gevonden, wijst hoe dan ook op het belang van het bbp als welvaartsindicator. Tegelijkertijd is duidelijk dat, als maatstaf voor maatschappelijke welvaart in de betekenis die er aan dit begrip in het dagelijks spraakgebruik wordt gehecht, het bbp een aantal ernstige onvolkomenheden kent.

3 Het welvaartsconcept nader beschouwd

Tegenover het bbp als beperkte en soms zelfs misleidende maatstaf voor welvaart, staat het idee van brede welvaart waarin met alle kritiek op en beperkingen van het bbp (of het nationaal inkomen) als indicator van welvaart rekening wordt gehouden. Als opstap naar een poging tot precisering van het idee van brede welvaart, zal in deze paragraaf eerst het concept ‘welvaart’ zoals dat in het dagelijks spraakgebruik en binnen de economie wordt gebruikt, kort worden geanalyseerd.

Welvaart als behoeftebevrediging

De Grote van Dale definieert welvaart als: ‘een toestand van voorspoed, van volle behoeftebevrediging in maatschappelijk en economisch opzicht, zowel m.b.t. een persoon als tot de gemeenschap.’ Centraal in deze definitie staat het begrip behoeftebevrediging. Ook in de welvaartstheorie staat in de omschrijving van welvaart dit begrip centraal. In die theorie wordt het ‘economisch probleem’ gerelateerd aan de beperkte middelen die er zijn om in de schier oneindige behoeftes van de mens te voorzien. Er is dus een schaarsteprobleem en bijgevolg moet er gekozen worden (Robbins, 1945). Hoe kunnen we met onze beperkte middelen zo dicht mogelijk bij het ‘paradijs’ komen?

Maar met deze definitie, of beter gezegd: met deze nadere omschrijving, is het begrip welvaart in operationele zin nog lang niet duidelijk. In objectieve zin kan dit ook niet. Welvaart in de betekenis van individuele en maatschappelijke behoeftebevrediging is, per definitie, een subjectief concept. De behoeftes van individuen lopen nu eenmaal uiteen, ondanks de veelal grote overeenkomsten.

De welvaartstheorie sluit bij voorbaat geen enkele behoefte uit. Hieraan ontleent (dit deel van) de theorie zijn niet normatieve karakter. Tevens wordt daarmee het probleem van niet

¹ Dit verband laat tevens zien dat het ‘economische’ en het ‘niet-economische’, zelden strikt gescheiden domeinen zijn (zie ook Kuran, 2009).

objectief vast te stellen behoeften als het ware weg gedefinieerd: ze worden buiten het domein van het economisch onderzoek geplaatst, binnen de theorie zijn de behoeftes van burgers slechts een gegeven, een datum.

Maar om zinvolle praktische analyses uit te voeren, moeten ze wel gekend zijn. Ze worden achterhaald door het keuzegedrag van de burger te bestuderen. Door te veronderstellen dat dit keuzegedrag rationeel is, draagt wat de burger kiest blijkbaar meer bij aan zijn behoeftebevrediging dan wat hij niet kiest. Welvaart is derhalve wat burgers vinden wat welvaart is (zie ook Hennipman, 1972). Economen hebben over de precieze inhoud van wat de economische subjecten vinden wat welvaart is, in beginsel, dus weinig of niets te melden.

Problemen bij beleidsevaluaties

Bij een evaluatie van concreet overheidsbeleid in termen van maatschappelijke welvaart is deze stand van zaken om een aantal redenen nogal onbevredigend.

Ten eerste geldt dat bij veel aspecten van welvaart, het keuzegedrag van de burger praktisch geen rol speelt. Wat welvaart in concreto is, kan dan niet van het keuzegedrag worden afgelezen. Dit probleem geldt niet alleen voor publieke goederen maar ook voor de welvaart die wordt ontleend aan de productie en de consumptie van goederen buiten de markt. Een individuele burger heeft weinig of geen zeggenschap over de hoogte van de dijken, de inkomensverdeling op nationaal niveau of een specifieke organisatie van het hoger onderwijs. En ook zijn voorkeur voor een bepaalde kwaliteit van het milieu komt in zijn keuzegedrag niet tot uitdrukking. Er zijn nu eenmaal geen markten waarin hij die voorkeur, als afweging van zijn subjectieve welvaartskosten en welvaartsbaten, tot uitdrukking kan laten komen. In een democratie beperkt de invloed op die terreinen zich tot een incidentele gang naar de stembus waarin dan op een uitgebreid en lang niet altijd consistent pakket van voorstellen mag worden gestemd.

Ten tweede ontbreekt het de burgers in veel situaties aan voldoende kennis. De gevolgen van het huidige handelen voor het later en elders zijn lang niet altijd goed genoeg gekend om een afweging te maken die in overeenstemming is met de behoeftes omtrent het later en het elders. En ook ontbreekt het aan kennis van de gevolgen van de huidige keuzes op de toekomstige preferenties.

Maar zelfs als die kennis er wel zou zijn, dan nog blijken de afwegingen niet altijd consistent te worden genomen. Deels heeft dit te maken met de verschillende rollen die een individu heeft als consument en als burger. De abstracte idealen van de laatste worden in de praktijk dikwijls gemakkelijk opgeofferd voor de meer plattere behoeftes van de eerste. Ofwel: hoe groter de psychologische afstand tot een situatie hoe groter de rol van morele principes (zie ook Eyal en Liberman).

Ten slotte geldt dat individuele behoeftes (keuzen) soms botsen met algemeen geaccepteerde maatschappelijke waarden. Geen maatschappij accepteert dat het

welvaartsbegrip, hoewel in theorie leeg, door de burger in de praktijk naar believen mag worden ingevuld.

Implicaties

Wat betekent een en ander bij een evaluatie van een voorgestelde beleidsmaatregel op zijn gevolgen voor de maatschappelijke welvaart?

1. Uitgangspunt moet zijn dat (vertegenwoordigers van) burgers bepalen hoe het welvaartsconcept er concreet uitziet. Deels valt dit van hun gedrag of het publieke debat af te lezen; deels is het aan de politiek om er een concrete invulling aan te geven.
2. Het is derhalve vanzelfsprekend dat in een evaluatie van beleid, in principe, de effecten van de maatregelen buiten het bbp niet genegeerd mogen worden. Met 'in principe' wordt bedoeld dat een uitgebreidere evaluatie alleen noodzakelijk is indien er serieuze aanwijzingen zijn dat die niet-bbp welvaartseffecten van enige omvang zijn.
3. Omdat volledige informatie over effecten dikwijls ontbreekt, heeft iedere beleidsevaluatie noodzakelijkerwijs ook kenmerken van een tasten in het duister.
4. Tenslotte is van belang dat niet iedere individuele behoefte door de maatschappij als zodanig wordt erkend. Een evaluatie van een beleidsmaatregel op zijn welvaartsgevolgen zal altijd plaatsvinden binnen een normatief kader dat in overeenstemming is met de algemeen geaccepteerde maatschappelijke waarden.

4 Brede welvaart

Welvaart en welvaarts groei in de alomvattende (= brede) betekenis van het woord zijn, zoals hierboven werd toegelicht, geen nauwkeurig gedefinieerde en afgebakende concepten. Niet iedereen geeft er eenzelfde invulling aan. Voor de één zijn extra wegen een uitdrukking van brede welvaarts groei, van investeringen in de toekomst. Voor de ander dragen extra wegen juist bij aan de verdere aantasting van de leefomgeving en verminderen ze de 'brede welvaart'; voor hen zijn extra natuur of meer vrije tijd daarentegen belangrijk voor een toename van de brede welvaart. Weer een ander legt de nadruk in de welvaartsbeleving op een grote bestaanszekerheid van zijn/haar klein- en achterkleinkinderen of op het feit dat een 'eerlijke' prijs voor producten uit ontwikkelingslanden wordt betaald.

Maar ondanks de verschillen in de wijze waarop individuen het brede welvaartsconcept als burger en als consument een concrete invulling geven, bestaan er, op een meer abstract niveau, grote overeenkomsten in de welvaartsopvattingen van mensen. Op dat meer abstracte niveau kunnen we, geschematiseerd, onderscheid maken in drie componenten en drie dimensies van

welvaart. In tabel 1 zijn die weergegeven. Nogmaals zij hierbij benadrukt dat lang niet iedereen eenzelfde belang hecht aan de onderscheiden welvaartscomponenten en -dimensies.

Drie componenten

De eerste component bestaat uit de welvaart uit marktgoederen en overheidsdiensten. De welvaart dus die ontleend wordt aan het hebben van voldoende voedsel, een auto, een woning, toegang tot onderwijs en gezondheidszorg, de mogelijkheid om op vakantie te gaan, enz. Kortom de welvaart zoals die op de gebruikelijke wijze met het bbp gemeten wordt.

Daarnaast zijn er schaarse goederen en diensten die op de markt geen prijs krijgen maar toch belangrijk zijn voor de welvaart van de meeste mensen. Hiertoe behoren bijvoorbeeld de lokale en mondiale biodiversiteit, cultuurhistorische landschappen, de kwaliteit van het stedelijke milieu, milieugoederen in meer algemene zin, de vruchten van vrijwilligerswerk e.d.

De derde component bestaat uit 'niet-economische' factoren en/of omstandigheden die belangrijk zijn voor de wijze waarop welvaart beleefd wordt. Voorbeelden hiervan zijn sociale relaties, vertrouwen, sociale cohesie, gezondheid, baanveiligheid, vrije tijd e.d. Een belangrijk kenmerk van deze component van welvaart is dat de aspecten van welvaart die hier onder vallen, weliswaar onder invloed staan van het economisch beleid, gedefinieerd als de bewuste sturing in de omgang met schaarse middelen, maar dat die invloed lang niet altijd helder en expliciet is. De welvaartsgevolgen van globalisatie, inclusief migratie, op de sociale relaties, het onderlinge vertrouwen, de baanszekerheid, de inkomensverdeling e.d. zijn hiervan voor de handliggende voorbeelden.

Drie dimensies

Bij metingen van welvaart in de vorm van het bbp, ligt de nadruk op marktgoederen en overheidsdiensten in het hier en het nu. In discussies over brede welvaart daarentegen worden, zo valt empirisch vast te stellen, vooral ook de niet-marktcomponenten van het economisch handelen benadrukt. Daarnaast wordt in die discussies veel plaats ingeruimd voor de zeer lange termijn gevolgen van ons handelen en de internationale dimensie ervan. Ofwel, naast het hier en nu, spelen in de welvaartsbeleving ook het elders en later een belangrijke rol. Een veel gehoord kritiekpunt in die discussies is dat er bij het gebruik van het bbp als welvaartsindicator onvoldoende rekening wordt gehouden met de welvaartsgevolgen van ons handelen voor latere generaties en voor mensen buiten Nederland. In de welvaartsbeleving van een individu spelen die gevolgen wel degelijk een rol, zij het dat de mate waarin sterk uiteen kan lopen. In die zin vertoont het begrip 'brede welvaart' veel overeenkomsten met het begrip duurzaamheid in de betekenis die het Brundtland rapport (WCED, 1987) er aan gaf (zie ook Den Butter en Dietz, 2004).

Meer toegespitst staan in de vraag naar ‘later’ (de lange termijn), vragen centraal als: welke wereld laten we aan de generaties na ons achter? Als een grote uitstoot van CO2 noodzakelijk is voor onze welvaart, zadelen we de komende generaties niet op met een groot klimaatprobleem? En, in hoeverre zal het klimaatprobleem de mogelijkheden op welvaart voor de generaties na ons bemoeilijken? Of, als we nu in onderwijs investeren, heeft dat dan geen grote positieve welvaartsgevolgen voor de generatie na ons? In discussies over ‘elders’ (de internationale

Tabel 4.1 Componenten en dimensies van brede welvaart

| | 1 Nu en hier | 2 Elders | 3 Later |
|---|---|--|--|
| 1 Welvaart uit marktgoederen en -diensten en diensten van de overheid | 1.1 Marktgoederen en diensten van de overheid (BBP) | 1.2 Gevolgen van productie en regelgeving hier voor productie in, vooral, ontwikkelingslanden | 1.3 Gevolgen voor lange termijn, opleidingsniveau, innovatiekracht, houdbaarheid overheidsfinanciën e.d. |
| 2 Welvaart uit niet marktgoederen | 2.1 Landschap, natuur, open ruimte, voorraden, klimaat, vrije tijd, vrijwilligerswerk e.d.. | 2.2 Gevolgen van productie hier voor voorraden grondstoffen, tropische oerwouden buiten de EU e.d. | 2.3 Gevolgen voor (zeer) lange termijn welvaart, onder andere: klimaat, landschap, biodiversiteit e.d. |
| 3 ‘Niet-economische’ factoren van welvaart | 3.1 Sociale relaties, vertrouwen, inkomensverdeling, ziekteverzuim e.d. | 3.2 Kinderarbeid, sociale ontwrichting of bloei e.d. | 3.3 Lange termijn houdbaarheid maatschappij (bijvoorbeeld fertiliteit, migratie) |

dimensie) staan de mogelijk nadelige gevolgen van ons economisch handelen voor burgers in ontwikkelingslanden centraal. Betalen we niet te weinig voor de geïmporteerde grondstoffen uit arme ontwikkelingslanden? Raken voorraden in ontwikkelingslanden niet op of raakt de bodem er, door onze importen, niet uitgeput? Maken we het exporteurs uit derde landen niet onnodig moeilijk onze markten te betreden?

Bbp-groei versus groei van brede welvaart

In pleidooien voor het gebruik van brede welvaart als maatstaf voor maatschappelijke of economische vooruitgang en in discussies over beleid, worden overigens lang niet altijd dezelfde accenten gelegd. Wel bestaat er een breed gedeelde overtuiging dat correcties van bbp-groei voor achtereenvolgens de niet-markteffecten van ons economisch handelen, de welvaartsgevolgen voor latere generaties en de welvaartsgevolgen voor elders, tot een lagere ‘echte’ bbp-groei zal leiden. Anders gezegd: de brede welvaarts-groei is in de ogen van degenen met deze overtuiging, kleiner dan de gemeten groei van het bbp, vooral vanwege die correcties voor schades die aan het milieu worden aangericht en de lange termijn welvaartskosten van het uitputten van de grondstoffen. Zo’n correctie zou tevens duidelijk maken dat een aantal marktactiviteiten minder of misschien wel helemaal niet bijdraagt aan de maatschappelijke

‘welvaart’. Het ‘misleidende’ karakter van de gepubliceerde bbp-groeicijfers, die alleen maar verwijzen naar mutaties in het gecursiveerde vakje linksboven in tabel 1, als impliciete of expliciete welvaartsindicator zou daarmee worden blootgelegd.

Deze kennis zou, volgens sommigen, een reden kunnen zijn voor accentverschuivingen in het beleid. Niet-marktactiviteiten en -effecten alsmede de gevolgen van ons handelen voor ‘later’ en ‘elders’ zouden een belangrijker rol krijgen; sommige marktactiviteiten zouden meer ingeperkt worden. De resulterende beleidswijzigingen zouden tot uitdrukking kunnen komen in, bijvoorbeeld, een geringere invoer van grondstoffen uit ontwikkelingslanden dan wel een grotere compensatie voor de veroorzaakte milieuschades; ‘eerlijke’ (= hogere) prijzen voor grondstoffen; strengere milieumaatregelen; meer beleidsaandacht (subsidies, belastingvoordelen) voor niet-fossiele brandstoffen vanwege de geringe CO₂-uitstoot; meer investeringen in onderwijs en innovatie enz. Echter, zolang de welvaartseffecten niet voldoende nauwkeurig zijn gemeten en de preferenties onvoldoende zijn gekend, blijft dit vooralsnog een hypothese.

5 De meting van brede welvaart

De potentiële beleidsimplicaties van het gebruik van het brede welvaartsbegrip, als vervanger van het bbp, kunnen dus pas echt duidelijk worden indien we brede welvaart enigszins betrouwbaar hebben gemeten. Helaas ligt hier een groot probleem. De mogelijkheid van een betrouwbare meting van brede welvaart, waarin naast het bbp ook de gevolgen voor het elders en later en de effecten buiten de markt een plaats hebben, inclusief de veranderingen daarin per tijdseenheid, is er pas als aan twee voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste moeten we de welvaartsgevolgen van ons handelen voor later en elders en buiten de markt, nauwkeurig genoeg kennen (in hoeverre worden de behoeftes omtrent elders en later ‘bevredigd’?). Met nauwkeurig wordt hier bedoeld: in enigszins betrouwbare kwantitatieve termen. En ten tweede moeten we over een eenduidige waarderingsmaatstaf beschikken om die gevolgen in eenzelfde noemer (de euro) uit te drukken, zodat ze kunnen worden geaggregeerd. In de praktijk wordt aan beide voorwaarden niet voldaan. Met twee voorbeelden zal dit worden geïllustreerd.

- Voorbeeld 1: We kennen de lange termijn gevolgen van een investering in onderwijs onvoldoende. De vele onderwijshervormingen in de afgelopen decennia zijn hiervan een perfecte illustratie. Ze laten zien hoezeer er in de vormgeving van onderwijs in hoge mate sprake is van een tasten in het duister. De precieze gevolgen blijken ex post dikwijls anders dan bij de invoering werd verwacht. Maar zelfs al bij de invoering van hervormingsmaatregelen bestaat er zelden overeenstemming over de verwachte gevolgen. En als we de gevolgen wel goed zouden kennen, dan nog weten we niet hoeveel welvaart de investering de maatschappij op langere termijn zal brengen. De welvaartsgevolgen van investeringen in onderwijs hangen

namelijk ook af van allerlei nationale en internationale ontwikkelingen die weinig of niets met de investeringen zelf te maken hebben.

Een enigszins exacte vaststelling van de welvaartsgevolgen van investeringen in, zeg, wetenschappelijk onderzoek is, zo mogelijk, nog moeilijker.

- Voorbeeld 2: Hoe groot het effect op de welvaart van toekomstige generaties van investeringen in de instandhouding van de Nederlandse cultuurlandschappen zal zijn, is evenzeer een vraag waarop moeilijk een betrouwbaar antwoord kan worden gegeven. Zelfs in algemene kwalitatieve termen is die vraag al nauwelijks te beantwoorden. Laat staan dat we die gevolgen enigszins betrouwbaar in euro's uit zouden kunnen drukken.

Ook doemen vragen op als wat een 'eerlijke prijs' is voor een grondstof die uit een ontwikkelingsland wordt geïmporteerd of wat het effect is van migratie op de sociale cohesie binnen Nederland en hoe we dat effect in euro's welvaartsbeleving van de (toekomstige) burgers uit kunnen drukken. Enzovoorts. 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. Omdat marktgoederen in het hier en nu, met geld (euro) als intermediair, in alle vrijheid tegen elkaar uitgewisseld kunnen worden, geldt die beperking veel minder voor goederen en diensten die onderdeel zijn van het standaard bbp. Over de meting daarvan zijn bovendien welomschreven afspraken gemaakt die, in principe, op objectieve wijze kunnen worden geoperationaliseerd. Maar zelfs hier moet worden bedacht dat dit nog niet betekent dat die kwantificering in een nauwkeurige schatting van de 'echte' welvaart van burgers uit bbp-goederen resulteert. Integendeel: zelfs hier is er slechts sprake van een ruwe benadering van de 'werkelijke welvaart' die burgers uit de marktgoederen halen. De welvaart uit marktgoederen (vakje 1.1 van de tabel), is namelijk het saldo van het positieve nut van de geconsumeerde goederen en diensten en het negatieve nut van de inspanningen die hiervoor geleverd moesten worden. Dat de marktwaarde hiervan geen juiste afspiegeling is, zal duidelijk zijn: Ten eerste zou daarvoor een correctie voor de welvaartskosten van de geleverde inspanning, het arbeidsoffer, plaats moeten vinden. En ten tweede zal voor de meeste consumenten de welvaart uit het marktproduct hoger zijn dan de marktprijs (consumentensurplus).²

Conclusies met betrekking tot de meting

Uit een en ander mogen we allereerst concluderen dat het in redelijkheid niet mogelijk is om brede welvaart op eenzelfde objectieve wijze te meten als het bbp. Maar, en dat is de tweede

² Het gaat hier dus niet om de negatieve en positieve externe effecten op de welvaart die met de productie en consumptie met marktgoederen samenhangen, die komen tot uitdrukking in de andere vakjes van de tabel. Het gaat hier louter en alleen om de welvaart uit de marktgoederen zelf.

conclusie, zelfs als dat wel zou kunnen, dan nog zou er slechts sprake zijn van een ruwe benadering. Niet alleen vanwege de onvermijdelijke meet- en analysefouten en de bestaande hiaten in onze kennis, maar ook omdat 'welvaart' in laatste instantie een psychische grootheid is die geen precieze tegenhanger heeft in de fysische werkelijkheid.³

Deze conclusies betekenen overigens niet dat er niet allerlei aspecten (onderdelen) van brede welvaart 'objectief' en in de eigen termen kunnen worden gemeten. Volledigheid ligt echter ver buiten bereik. In het verlengde daarvan levert ook de aggregatie van wat wel gemeten kan worden, in één alomvattende indicator geen betrouwbare welvaartsuitkomst op.

Mogelijk roept dit de vraag op, hoe tegen pogingen om wel tot zo'n alomvattende meting van brede welvaart moet worden aangezien. Het korte antwoord hierop is dat de uitkomsten van die exercities onvolledig en subjectief zijn. Onvolledig in de betekenis dat er veel aspecten van welvaart genegeerd worden; en subjectief in de zin dat als verschillende groepen of individuen onafhankelijk van elkaar een dergelijke alomvattende meting zouden verrichten, er sterk uiteenlopende uitkomsten te verwachten vallen. In de praktijk zien we dat ook. Het subjectieve karakter blijkt niet alleen uit de selectie van de factoren waarvan wordt verondersteld dat ze bijdragen aan de brede welvaart (of duurzaamheid), en die soms een grote mate van willekeur vertonen (zie bijv. Van der Kerk en Manuel, 2008 of UNDP, diverse jaren), maar meer nog uit de gewichten die worden gebruikt om de verschillende componenten van brede welvaart bij elkaar op te tellen. Het streven naar objectiviteit is misschien wel de belangrijkste reden voor politiek neutrale en onafhankelijke instituten als het CPB, om terughoudend te zijn in de constructie van een dergelijke alomvattende welvaartsindicator (zie ook Stiglitz et al, 2009). De problemen van meting en conceptualisering van brede welvaart betekenen vanzelfsprekend niet dat we met de beperkingen van het bbp als enige welvaartsindicator moeten leven. Er is nu eenmaal meer onder de 'welvaartszon' dan bbp en in evaluaties van economisch beleid moet, ondanks de genoemde problemen, zoveel mogelijk geprobeerd worden met de niet-bbp gevolgen ervan rekening te houden. De niet-bbp gevolgen van veel van het handelen van de overheid en van andere economische actoren zijn in de welvaartsbeleving van burgers nu eenmaal te belangrijk om te negeren.

6 Zelf gerapporteerd welbevinden: subjectieve benadering

Het gebrek aan een objectieve en sluitende definitie van brede welvaart en de (vermeende) eenzijdige gerichtheid op het bbp als welvaartsindicator zijn mede aanleiding geweest voor een

³ Dat in theorie bewustzijn als psychische hersentoestand objectief beschreven en, mogelijk, volledig 'verklaard' kan worden uit natuurkundige wetten (Koch, 2007), is op zichzelf interessant maar voor de praktijk van alledag niet relevant

heel andere benadering van de meting van welvaart. In die andere benadering staan niet de objectieve omstandigheden van de burger centraal, zoals bij de benadering hierboven (tabel 1) en die we daarom de objectieve benadering noemen, maar de wijze waarop de burger zelf zegt zijn omgeving in al haar dimensies, te beleven. Informatie hierover wordt verkregen door de burger rechtstreeks naar zijn of haar welbevinden te vragen. Omdat de uitkomst van deze meting door de burger zelf gegeven wordt, noemen we dit de subjectieve benadering. Dat de uitkomsten van de objectieve en subjectieve benadering uiteen zullen lopen, zal niet verrassend zijn. In objectief dezelfde omstandigheden kunnen burgers hun mate van welzijn of geluk namelijk sterk uiteenlopend beleven. De subjectieve benadering kan als aanvullend op de objectieve benadering worden beschouwd. Een analyse van de relatie tussen de scores uit de objectieve benadering met de uitkomsten van metingen van het subjectieve welbevinden kan interessante beleidsinformatie opleveren, juist als er sprake is van een ogenschijnlijke tegenspraak.

De subjectieve benadering heeft in ieder geval het voordeel van de eenvoud van meting. Ze sluit bovendien aan bij wat sedert lang door velen als misschien wel de belangrijkste drijfveer van de mens wordt gezien: het streven naar geluk. Sigmund Freud zei het al: 'Mensen streven naar geluk; ze willen gelukkig worden en ze willen gelukkig blijven'. Ook filosofen als Blaise Pascal en Jeremy Bentham benadrukten lang geleden al de allesoverheersende rol van het streven naar geluk in het menselijk gedrag. Iemand die gelukkig is, zal van zichzelf zeggen dat hij tevreden is met zijn welvaart en welzijn. En daarmee wordt een score op geluk of welbevinden een maat voor de welvaart en het welzijn van een persoon.

Vanwege het positieve verband tussen welbevinden enerzijds en welvaart anderzijds wordt de meetuitkomst van individueel welbevinden dikwijls als benadering van individuele welvaart beschouwd (Stutzer en Frey, 2010). Het is ook daarom opmerkelijk dat economen nooit veel aandacht aan het streven naar geluksstreven hebben geschonken. Dit in tegenstelling tot psychologen die dit streven juist tot de kern van hun theorieën over het menselijke gedrag hebben gemaakt. De achtergrond hiervan heeft vermoedelijk te maken met het feit dat veel oorzaken van 'geluk' buiten het directe domein van de schaarste liggen, dus buiten het domein dat economen traditioneel als de kern van 'hun' wetenschap beschouwen. Maar ook het feit dat 'geluk', vanwege de problemen van objectieve meting, zich moeilijker leent voor kwantitatieve analyses dan prijzen, productievolumes e.d., zal een rol hebben gespeeld.

Inkomen en andere determinanten van geluk en welbevinden

De afgelopen decennia heeft veel onderzoek naar het subjectieve welbevinden zich gericht op de relatie tussen inkomen en geluk resp. het algehele welbevinden. Meer inkomen betekent, in anderszins gelijke omstandigheden, meer welvaart, maar, zo leert het geluksonderzoek, lang

niet altijd neemt het algehele welbevinden of het geluk er navenant door toe. Het zwakke verband tussen inkomen en geluk heeft eveneens bijgedragen aan de kritiek op de waarde van het bbp als welvaartsindicator. De in het internationale debat prominente 'gelukseconoom', de Brit Richard Layard (2005), is hierover zeer stellig en verwoordt het als volgt: '... hoewel we in het Westen al tientallen jaren gestaag rijker worden, zijn we geen spat gelukkiger geworden'. Easterbrook (2003) spreekt in hetzelfde verband van de 'vooruitgangsparadox'. Hij concludeert dat het leven in de westerse wereld de afgelopen decennia, volgens allerlei objectieve maatstaven, weliswaar vooruitgang laat zien, maar dat de burgers zich, gemiddeld genomen, niet gelukkiger voelen.

Deze constatering roepen bij velen, bijna als vanzelf, de vraag op of er in het beleid niet de verkeerde prioriteiten worden gelegd. Als economische groei per saldo niet of nauwelijks gelukkiger maakt, moet de aandacht voor die groei dan niet worden verschoven? Moet het beleid zich niet meer gaan richten op zaken waarvan wel mag worden aangenomen dat ze bijdragen aan het geluk van de burgers? In het verlengde hiervan speelt de misschien nog belangrijker vraag naar wat dan wel de belangrijkste determinanten van geluk zijn.

De Canadese econoom John Helliwell heeft getracht deze laatste vraag te beantwoorden. Hij deed dit door de bijna 90.000 uitkomsten van de World Values Survey, afkomstig uit 46 landen, te analyseren. Uit zijn analyse komen zeven factoren naar voren die de verschillen in geluk voor een groot deel kunnen verklaren. Uit zijn onderzoek bleek dat goede familiebetrekkingen, de afwezigheid van financiële problemen, gezondheid, het hebben van betaalde arbeid, vertrouwen in de omgeving, een betrouwbare overheid en een geloof in God, gezamenlijk voor een groot deel bepalend zijn voor de variatie in geluksscores tussen individuen.

Opmerkelijk genoeg verklaren die factoren lang niet alles. Een belangrijk resultaat uit het onderzoek naar subjectief welbevinden is namelijk dat ons geluksgevoel, of onze tevredenheid met het leven in het algemeen, een opvallend grote persoonsgebonden factor kent. Ieder mens blijkt als het ware een ingebouwd geluksniveau te bezitten. Die factor, dit ingebouwde geluksniveau ligt hoger bij een optimist dan bij een pessimist. Beter gezegd: een optimist is iemand met een hoog ingebouwd geluksniveau terwijl een pessimist het met een veel lager niveau moet stellen. Uit onderzoek onder eeniige tweelingen kwam naar voren dat dit genetisch bepaalde geluksniveau voor minstens vijftig procent bepalend is voor de verschillen in de geluksscores tussen individuen (Lykken en Tellegen, 1996). Door veranderingen in de omgeving, in de geluksbepalende factoren dus, verandert het geluksgevoel van een mens weliswaar, maar meestal blijken de effecten bescheiden. Interessant daarbij is dat een groot deel van de gelukseffecten van een verandering ten goede, dikwijls maar van korte duur zijn. Er treedt betrekkelijk snel een gewenning aan de nieuwe situatie op. En dankzij die gewenning

keert men weer snel weer terug tot dichtbij het oorspronkelijke geluksniveau. Dit is ook bij het omgekeerde het geval. Tegenvallers, bijvoorbeeld in inkomen of vermogen hebben een negatief effect op ons geluk. Maar ook dit effect blijkt meestal weer snel te verdwijnen. Volgens de psycholoog Daniel Gilbert (2006) is het vooral de daling die ongelukkig maakt. Heeft de daling eenmaal plaatsgevonden, dan verdampt het grootste deel van het negatieve geluksgevoel.

De subjectieve benadering en de beleidseffecten op welvaart

Wat betekenen deze (en andere) bevindingen uit het geluksonderzoek voor de praktijk van de evaluatie van economisch beleid? Voorlopig lijken drie bevindingen van bijzonder belang: een praktische en twee meer principiële.

- De praktische bevinding is dat de resultanten uit het geluksonderzoek in het algemeen nog te grof zijn om specifiek beleid op te baseren. Triviale uitzonderingen daargelaten, ontbreekt de kennis om met enige betrouwbaarheid ex ante te zeggen wat de effecten van specifiek beleid op het geluk van de burgers zal zijn.
- Een meer principiële bevinding heeft te maken met de, op langere termijn, relatieve ongevoeligheid van geluk of subjectief welzijn voor veranderingen in de objectieve omstandigheden waarvan algemene verondersteld wordt dat ze bijdragen aan de welvaart. Een mogelijke beleidsimplicatie hiervan is dat de maatschappij zich minder zou moeten bekommeren om, zeg, ongelijkheden, productiviteit, sociale voorzieningen e.d. (zie ook Fleurbaey, 2008). Echter, het normatieve kader waarbinnen binnen Nederland discussies over beleid plaatsvindt, is hiermee sterk in tegenspraak.
- De andere meer principiële bevinding is dat een aantal belangrijke determinanten van geluk en welbevinden in de opvatting van bijna iedereen, tot het privé domein behoren. Het al dan niet hebben van een religie resp. van kinderen zijn hiervan opvallende voorbeelden.

De conclusie voor de evaluatie van beleid lijkt nu voor de hand te liggen: voorlopig wijst alles op een terughoudendheid bij ex ante beoordelingen van beleidswijzigingen op het geluk of HET algemene welbevinden van de burgers (zie ook CPB, 2007). Omgekeerd geldt dan ook dat, triviale uitzonderingen daargelaten, de resultaten van de subjectieve benadering in de zoektocht naar een grotere individuele en maatschappelijke welvaart, nog niet heel veel richting kunnen geven aan de keuze van een optimaal beleidsinstrumentarium.

7 Beleidsevaluaties en welvaartsindicatoren: de praktijk bij het CPB

De keerzijde van de conclusie waarmee de vorige paragraaf eindigde, is dat in de analyse van beleidsvoorstellen, (voorlopig) de zogeheten objectieve benadering van welvaartsmeting de

enige haalbare is. Dit geldt zowel voor de toegepaste welvaartsanalyse in de vorm van kosten- en batenanalyses, als voor, zeg, de analyse van verkiezingsprogramma's van politieke partijen. De centrale (soms achterliggende) vraag is altijd: 'hoe verandert de maatschappelijke welvaart bij uitvoering van wat wordt voorgesteld'. Of het nu om de aanleg van een spoorweg, de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd of, zoals in de verkiezingsprogramma's, om een heel pakket beleidsvoorstellen gaat, het uiteindelijke doel van een evaluatie is om een antwoord in welvaartstermen te geven. Die welvaart wordt weliswaar subjectief beleefd, maar wordt aan de hand van objectieve criteria gemeten. Leidend daarbij is het abstracte schema van tabel 1. In de operationalisering van dit schema zijn drie noties van belang.

Ten eerste. Zoals hierboven meermalen is benadrukt, is elke concrete invulling van welvaart, niet meer dan een ruwe benadering. De variabelen in de tabel kunnen dus per definitie nooit meer zijn dan ruwe indicatoren van aspecten van welvaart.

Ten tweede. Een objectieve aggregatie van alle indicatoren is niet mogelijk. Er zijn nu eenmaal geen objectieve (politiek neutrale) gewichten waarmee de verschillende onderdelen van welvaart kunnen worden gewogen.

Ten derde. Hoewel in de wereld van de economie, uiteindelijk alles met alles samenhangt, kan bijna altijd op a priori gronden met een redelijk groot vertrouwen gezegd worden op welke welvaartsvariabelen beleid een herkenbare en relevante invloed zal hebben. Om een, misschien wat extreem, voorbeeld te noemen: in de analyse van, zeg, de geleidelijke afschaffing van de aftrek van de hypotheekrente mogen de gevolgen op de mondiale biodiversiteit worden verwaarloosd. In de welvaartstermen van het schema van tabel 1, zal iedere evaluatie daarom partieel zijn.

Voor de derde notie is van belang om beleidevaluaties in de praktijk überhaupt mogelijk te maken, zeker gezien ook de beperkte tijd die veelal beschikbaar is. Aan de hand van vier uiteenlopende voorbeelden zullen we illustreren hoe dit de afgelopen jaren in de praktijk vorm heeft gekregen. Ofwel, welke welvaartsparameters relevant werden geacht in de evaluaties. Voor een meer uitputtende beschrijving (en motivatie) zij verwezen naar de achterliggende publicaties.

A. Doorrekening verkiezingsprogramma's.

Een terugkerend kenmerk van de meeste verkiezingsprogramma's zijn de hoge ambitieniveaus en het betrekkelijke gemak waarmee die ambities met budgettaire of, soms, organisatorische maatregelen verondersteld worden te kunnen worden verwezenlijkt. Structureel gezonde overheidsfinanciën, in de zin dat op termijn de uitgaven de inkomsten niet mogen overschrijden, zijn een noodzakelijke voorwaarde voor lange termijn welvaart. De ontwikkeling van de overheidsfinanciën speelt daarom een belangrijke rol in de doorrekening (zie CPB, 2006

en CPB/PBL 2010). Zijn de overheidsfinanciën houdbaar? En, wie betaalt aan de overheid en wat krijgt de maatschappij er voor terug? Van groot belang daarbij is het onderscheid in generaties, ofwel de intergenerationele verdeling van lusten en lasten (vakjes 1.2 en 1.3 in tabel 1). Met de specificatie van de uitgaven (onderwijs, innovatiebeleid, defensie, ontwikkelingshulp e.d.) worden elementen van de erfenis aan later en de gevolgen voor elders benoemd (1.2 en 1.3 in de tabel).

Eveneens van belang is de verdeling van het nationaal inkomen over sociaaleconomische groepen binnen een periode. Overheidsbeleid heeft effecten op de omvang en de groei van het bbp (1.1 in de tabel). Vanzelfsprekend is dit een belangrijk evaluatieparameter. Niet in de laatste plaats omdat er belangrijke elementen van welvaart als de werkgelegenheid en de participatiegraad mee samenhangen (elementen uit vakje 3.1).

De welvaartseffecten op aspecten van het fysieke milieu als natuur, emissies, klimaat e.d. (de elementen van vakjes 2.1, 2.2 en 2.3) behoren standaard niet tot het onderzoeksdomein van het CPB. Vanwege de relevantie voor de welvaart krijgen die effecten, indien er aanwijzingen zijn dat het voorgestelde beleid ze in significante mate zal beïnvloeden, in de samenwerking met het PBL eveneens de nodige aandacht. De laatste jaren wordt in dit verband vooral het klimaatbeleid belangrijk gevonden. Maar ook de gevolgen voor aspecten van het lokale milieu zijn onderdeel van de beoordeling.

B. Beoordeling 16 projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte

Ten behoeve van de besteding van het zogeheten Nota Ruimtebudget zijn door het CPB in de periode 2007-2009 16 projecten beoordeeld (Verrips et al., 2009). De projecten varieerden van de herstructurering van bedrijventerreinen, inclusief woningbouw, in de Kanaalzone Apeldoorn, de vervroegde uitvoering van een bypass voor de IJssel in Kampen, tot de uitvoering van een pakket maatregelen gericht op de instandhouding van de Westelijke Veenweiden.

Een kenmerk van de projecten is dat ze de kwaliteit van fysieke leefomgeving beïnvloeden. Burgers en bedrijven zullen van de projecten profiteren, soms via de markt en soms in de directe beleving van de verandering in de omgeving. Maar of de baten de kosten waard zouden zijn, was een open vraag. De beantwoording van die vraag gebeurde in een, meer of mindere, intensieve samenwerking met het PBL. Vertrekpunt voor de beoordeling waren, behalve de projectomschrijvingen zelf, KBA's die door adviesbureaus waren uitgevoerd.

De belangrijkste vraag waarop een antwoord moest worden gevonden, was de vraag of uitvoering van het project per saldo bij zou dragen aan de maatschappelijke welvaart. Ook hier beperkte het begrip 'maatschappelijke welvaart' zich niet tot het bbp maar is het veel breder gedefinieerd. Kort samengevat betekende dit dat de projecteffecten werden beoordeeld op hun gevolgen voor de markt (korte en lange termijn bbp-effecten) en hun effecten buiten de markt. Afhankelijk van het specifieke project moet, wat dit laatste betreft, gedacht worden aan gevolgen voor milieu, recreatie, open ruimte, de emissies van schadelijke stoffen, klimaat,

landschap, waterveiligheid e.d. Indien redelijkerwijs mogelijk, zijn de niet-markteffecten in euro's uitgedrukt. Soms was dit niet mogelijk. De baten werden dan in hun eigen termen beschreven.

Terugkerend naar het schema van tabel 1, hebben de welvaartseffecten vooral betrekking op elementen uit de vakje 1.1, 1.3, 2.1 en 2.3.

C. Analyse van het burgerinitiatief 'Boeren met Toekomst'

In 2007 kregen het CPB en het (toenmalige) MNP het verzoek van de Tweede Kamer om de gevolgen van het eerste burgerinitiatief door te rekenen. Dit initiatief stelde voor om het aantal dieren in de intensieve veehouderij te halveren, de dieren te huisvesten volgens de normen van de biologische landbouw, het gebruik van soja in het veevoer te vermijden en de bedrijfsgrootte te maximaleren.

De analyse en doorrekening richtte zich op de gevolgen die vanuit een standpunt van brede welvaart van belang waren geacht (zie Stolwijk et al, 2007). Vanwege de aard van de voorstellen en de internationale verwevenheid van de Nederlandse consequenties van Enigszins geschematiseerd kwamen aan de orde: de korte en langere termijn markteffecten voor de Nederlandse landbouw en de toeleverende en verwerkende industrie alsmede de overheidsuitgaven (vakje 1.1 en 1.3); de gevolgen voor de dierlijke productie elders (vakje 1.2); de gevolgen voor open ruimte, landschap en schadelijke emissie (vakje 2.1); de gevolgen voor het grondgebruik en de biodiversiteit elders (vakje 2.2); de gevolgen voor de broeikasemissies buiten Nederland (vakje 2.3); en de gevolgen voor de werkgelegenheid en het dierenwelzijn binnen en buiten Nederland (vakjes 3.1 en 3.3). Kortom, gezien het fysieke karakter en de internationale verwevenheid van de Nederlandse dierlijke sector had de beoordeling betrekking op een veelheid van welvaartseffecten. Slechts een klein deel hiervan is onderdeel van het Nederlandse bbp.

D. Zorg om zorgleerlingen: een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen

De uitgaven voor het primair onderwijs in Nederland lopen de laatste jaren op doordat steeds meer leerlingen extra zorgbegeleiding nodig hebben. In Minne e.a. (2009) worden de oorzaken hiervan geïnventariseerd en wordt de relatie met beleidsveranderingen geanalyseerd.

In de concluderende slotopmerkingen spelen kosten en baten een rol. Als belangrijkste maatschappelijke welvaartsbaten worden allereerst genoemd: het mogelijk grotere succes op de arbeidsmarkt van de betrokkenen (vakje 1.3), het gunstig effect op de criminaliteit, de grotere zelfredzaamheid en de kleinere kans op sociale uitsluiting (vakjes 3.1 en 3.3). Ook wordt gerefereerd aan het belang (de welvaartsbaat) van het welzijn van zorgleerlingen met een ernstige handicap die vermoedelijk levenslang afhankelijk van hulp zullen zijn. Ook deze studie laat zien dat in beleidsevaluaties niet slechts de bijdrage aan het bbp op de korte termijn de enige maatschappelijke welvaartsvariabele is.

8 Samenvattende slotopmerkingen

Het streven naar welvaart is een belangrijke drijfveer achter voorstellen om bestaand beleid te wijzigen. Ex ante evaluaties van die wijzigingen dienen daarom primair beoordeeld te worden op hun effecten op de maatschappelijke welvaart. Welvaart, in de betekenis die dit begrip in de economische theorie maar ook in het dagelijkse spraakgebruik heeft, is echter meer dan welvaart zoals dit met het bruto binnenlands product gemeten wordt. Om het belang van dit 'meer' aan te geven, spreekt men in beleidsdiscussies en -analyses wel van 'brede welvaart'. Wat daar precies mee bedoeld wordt, is moeilijk vast te stellen. Het abstracte begrip 'brede welvaart' heeft namelijk alleen maar betekenis binnen de conceptuele kaders van degenen die deze begrippen gebruiken. En die kaders zijn niet voor iedereen gelijk. Nu bestaat er gelukkig genoeg overlap tussen die conceptuele kaders van de burgers om tot een bruikbaar operationalisering van het begrip te komen. In deze notitie is hiervan een schets gegeven (tabel 1). Omdat het kader uit objectief meetbare grootheden bestaat, noemen we dit de 'objectieve' benadering van brede welvaart.

In de literatuur komt nog een heel andere benadering van welvaart (of welbevinden) voor. Centraal daarin staat de vraag hoe de burger de 'wereld' in termen van zijn of haar welbevinden ervaart. Hier staan niet de objectieve meting van welvaartsaspecten van de wereld centraal, maar de reflectie hierop van de burger in termen van zijn of haar eigen welvaart en welbevinden. Voor de praktijk van de beleidsanalyse geldt dat, triviale uitzonderingen daargelaten, de wetenschappelijke stand van zaken met betrekking tot deze, wat hier genoemd wordt: subjectieve benadering, nog te onvoldragen is om te gebruiken in de praktijk van de evaluatie van concrete beleidsvoorstellen.

Bij analyses van beleidswijzigingen wordt dus standaard de objectieve benadering gevolgd. Deze benadering gaat veel verder dan een beoordeling van louter de bbp-gevolgen van een maatregel. Zoals de vier voorbeelden van paragraaf 7 lieten zien, is niet het bbp maar een veel uitgebreidere (en wisselende) set van welvaartsparameters de beoordelingsnorm.

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/PBL, 2010, Keuzes in Kaart 2011-2015: Economische effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu, Bijzondere Publicatie 85, CPB, Den Haag.

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

Creusen, H., P.Dekker, I. de Goede, H. Kox, P. Schyns en H. Stolwijk, 2010, Europa's welvaart: de Lissabon Agenda in een breder welvaartspectief en de publieke opinie over de Europese Unie, CPB/SCP, Den Haag.

CPB, 2010, Houdbaarheid in 'Keuzes in Kaart', CPB Memorandum 243, Den Haag.

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

Easterbrook, Gregg, 2003, The Progress Paradox: How Life Gets Better While People Feel Worse, Random House, New York.

Eyal, T. and N. Liberman, 2010, Morality and Psychological Distance: A Construal Level Theory Perspective, Working Paper, Tel Aviv University.

Fleurbaey, Marc, 2008, Economics and Economic Justice, In: Stanford Encyclopedia of Philosophy.

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

Gilbert, Daniel, 2006, Stuiten op Geluk, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam.

- Helliwell, John F., 2003, How's life? Combining individual and national variables to explain subjective well-being, *Economic Modelling* 20 (2003), blz. 331-360.
- Hennipman, P., 1972, Welvaartstheorie of Welzijnstheorie? *ESB*, 26-1-1972, 81.
- Huetting, R., 1974, Nieuwe schaarste en economische groei, *Agon/Elsevier*, Amsterdam/Brussel.
- Koch, Christoff, 2007, *The Quest for Consciousness: a neurobiological approach*, Roberts & Company Publishers, Colorado, USA.
- Kuran, Timur, 2009, Explaining the economic trajectories of civilizations: the systematic approach, *Journal of Economic Behavior and Organization*, volume 71, 593-605.
- Layard, R., 2005, *Waarom zijn we niet gelukkig?* Uitgeverij Atlas Amsterdam/Antwerpen.
- Lykken, D., and Tellegen, A., 1996, Happiness is a Stochastic Phenomenon, *Psychological Science*, vol. 7, blz.186-189.
- Minne, Bert, Dinand Webbink en Henry van der Wiel, 2009, *Zorg om zorgleerlingen: een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen*, CPB Document 92, CPB, Den Haag.
- Robbins, Lionel, 1945, *An Essay on the Nature & Significance of Economic Science*, MacMillan and Co, London (second edition).
- Stiglitz, J.E., A. Sen and J-P. Fitoussi, 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris.
- Stolwijk, H.J.J., H. Westhoek en J. van Dam, 2007, *Analyse van het Burgerinitiatief 'Boeren met Toekomst'*, CPB/MNP, Bilthoven.
- Stutzer, A. en B.S. Frey, 2010, *Recent Advances in the Economics of Individual Subjective Well-Being*, Discussion Paper, 4850, IZA, Bonn.
- UNDP (diverse jaren), *Human Development Report*, New York, USA.
- 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, blz. 502-505.

Verrips, A., D. Hamer, H. Stolwijk e.a., 2009, Beoordeling 16 projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte, CPB document 196, CPB/PBL Den Haag.

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