

Vervolgstappen voor integrale welvaartsmeting

Het vergroten van brede welvaart is het meest nastrevenswaardige doel van overheidsbeleid. Maar om de voortgang op dit beleidsdoel vast te kunnen stellen, is meer nodig dan het meten van het bruto binnenlands product per hoofd. Het meten van brede welvaart draag hieraan bij maar gaat gepaard met uitdagingen.

IN HET KORT

- Eén integrale maatstaf van brede welvaart maakt uitruilen expliciet en disciplineert daarmee het beleidsdebat.
- Het ontwerp van één bredewelvaartsmaatstaf is niet eenvoudig en nog niet afgerond.
- Doorontwikkeling van de Brede Welvaartsindicator moet beter aansluiten op de *capability*-benadering.

BAS VAN BAVEL

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

SJOERD HARDEMAN

Senior Econoom bij de Rabobank

AUKE RIJPMAN

Universitair Docent aan de Universiteit Utrecht

In 2016 zijn onderzoekers van de Universiteit Utrecht en de Rabobank tot een alternatieve welvaartsmaat gekomen, de Brede Welvaartsindicator (BWI). Aanvankelijk op landelijk niveau (Rijpman et al., 2016) en later ook op het niveau van provincies en arbeidsmarktregio's (Badir et al., 2017). De BWI trok aanzienlijke aandacht bij zowel de media (De Volkskrant, 2017; NOS, 2017; RTL, 2017) als landelijke en regionale beleidsmakers (Tweede Kamer, 2017; Provincie Noord-Brabant, 2017).

Eén integrale maatstaf

De discussie over het meten van welvaart die breder is dan het bruto binnenlands product (bbp) heeft sinds het rapport van de commissie-Stiglitz-Sen-Fitoussi (Stiglitz et al., 2009) een hoge vlucht genomen. Dit heeft geleid tot allerlei initiatieven om brede welvaart in kaart te brengen. Internationaal spreekt het *Better Life Initiative* van de OESO tot de verbeelding (Boarini en Mira D'Ercole, 2013). Binnen Nederland bracht het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) het afgelopen jaar de

Monitor Brede Welvaart uit (CBS, 2018). Dat zijn positieve ontwikkelingen die mede mogelijk zijn gemaakt door de steeds ruimere beschikbaarheid van data.

Er bestaat verwarring als het gaat om bredewelvaartsmeting *tussen* initiatieven. Daarnaast nodigen de vele indicatoren in dashboards uit tot selectief winkelen in de interpretatie van brede welvaart *binnen* initiatieven. Ook blijft veelal onbesproken wat er nu eigenlijk bedoeld wordt met 'brede welvaart'. Kalshoven stelt in een reactie op de Monitor Brede Welvaart van het CBS dan ook dat er alleen een vaag concept van brede welvaart achter zit, namelijk dat welvaart meer is dan inkomen (Kalshoven, 2018).

Om deze redenen kiezen wij nadrukkelijk voor één integrale indicator. Zo worden de uitruilen tussen verschillende dimensies expliciet en disciplineert het daarmee het debat over brede welvaart. Werken met één indicator zorgt er ook voor dat analyses en vergelijkingen van welvaart tussen regio's en over de tijd beheersbaar blijven. Bovendien sluit de BWI zo aan op het raamwerk van het Better Life Initiative van de OESO en bouwt erop voort. Dat opent de mogelijkheid om op termijn te komen tot een internationale meting en vergelijking van brede welvaart. Conceptueel staat de BWI daarmee dicht bij de *capability*-benadering van Sen (Sen, 1999; Robeyns, 2005a), een van de aanjagers van het Better Life Initiative.

Brede Welvaartsindicator

De BWI bestaat uit elf dimensies: veiligheid, gezondheid, inkomen, persoonlijke ontwikkeling, milieu, baanzekerheid, wonen, maatschappelijke betrokkenheid, sociale relaties, subjectief welzijn en de werk-privébalans. Iedere dimensie bestaat uit een aantal variabelen, 21 in totaal.

De variabelen zijn afgezet tegen de historische (2003–2015) minima en maxima van dertien Noordwest-Europese landen. Zo wordt tot een gelijke schaal gekomen voor alle variabelen. Het idee hierachter is

dat dit vergelijkbare landen zijn – rijke democratieën, met een ontwikkeld verzorgingssysteem – met waarden op de variabelen in de BWI die vergelijkbaar zijn met Nederland. Vervolgens is per dimensie het ongewogen gemiddelde genomen van de relevante variabelen. Voor de aggregatie van dimensies is gebruikgemaakt van de waardering die Nederlanders in 2016 binnen het Better Life Initiative van de OESO aan de verschillende dimensies hebben gegeven. Dit levert een brede welvaartscore op tussen de 0 en 1 die ook te berekenen is voor verschillende ruimtelijke schaalniveaus.

Bbp en brede welvaart

De BWI maakt het mogelijk om de ontwikkeling van de brede welvaart te contrasteren met die van het bbp per hoofd. Figuur 1 laat zien dat de twee niet gelijk opgaan, maar een ander verloop kennen, zoals ook vastgesteld op landelijk niveau (Rijpma et al., 2016; Stegeman et al., 2017). Op regionaal niveau zagen we dat de drie grote steden achterblijven bij de rest van Nederland (Badir et al., 2017). Dat deze resultaten niet voortvloeien uit onderliggende methodologische keuzes, blijkt uit de robuustheidsanalyses. Als er alternatieve wegingsstructuren en aggregatiemethoden worden gehanteerd, veranderen de resultaten nauwelijks (kader 1).

Uitdagingen bij meten van één indicator

De keuze voor het raamwerk van het Better Life Initiative en de inbedding ervan in de capability-benadering laat onverlet dat het samenstellen van één integrale welvaartsmaatstaf gepaard gaat met uitdagingen.

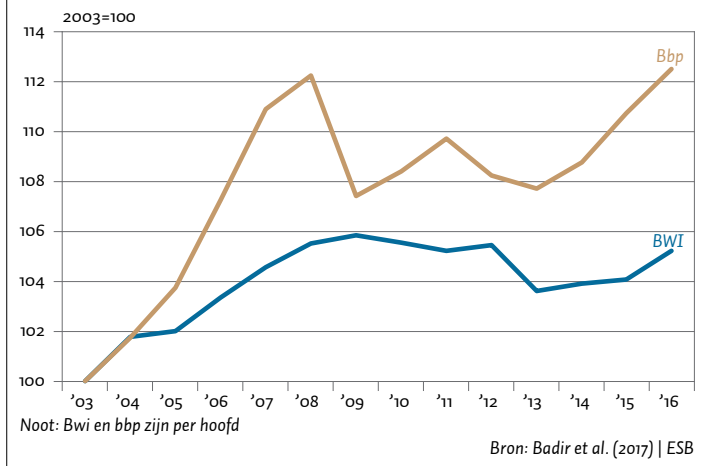
De belangrijkste uitdaging is de weging van de verschillende dimensies ten opzichte van elkaar. Dit wegingsvraagstuk wordt vaak gezien als een onoverkomelijke hindernis in de totstandkoming van één integrale maatstaf (CPB, 2009). Tegelijkertijd is zo'n integrale maatstaf noodzakelijk om tot een gedisciplineerd debat over brede welvaart te komen. Wegingen worden verondersteld normatief te zijn vastgesteld en de resultaten van de uiteindelijke indicator sterk te beïnvloeden. Om deze kritiek te ondervangen is er bij de BWI voor gekozen om gebruik te maken van informatie over de waardering die Nederlanders zelf hechten aan de verschillende dimensies binnen het Better Life Initiative van de OESO. De weging van dimensies binnen de BWI is dus geen subjectieve mening van de onderzoekers, maar empirisch afgeleid uit de voorkeuren van Nederlanders.

Een tweede uitdaging licht in het feit dat de BWI zich idealiter richt op het meten van mogelijkheden die

mensen hebben (*capabilities*) in plaats van op het meten van het resultaat van deze mogelijkheden (*functionings*) (Robeyns, 2006). Het eerste signaleert of mensen in de gelegenheid zijn een waardevol leven te leiden, terwijl het tweede de keuzes signaleert die mensen maken met hun mogelijkheden. De keuze voor de capability-benadering behoeft namelijk geen normatieve keuze over wat het goede leven behelst. Tegelijkertijd vallen functionings en capabilities in de praktijk van welvaartsmeting veelal samen. Het feit dat mensen al dan niet worden blootgesteld aan gewelddadige misdaad (een *functioning*) is een goede indicatie van het hebben van de mogelijkheid om een leven in veiligheid te leven (een *capability*). Ook zijn we uit pragmatische overwegingen veelal beperkt tot het meten van functionings; data hiervoor zijn beschikbaar, maar voor capabilities veelal niet.

Beeld BWI verschilt van bbp

FIGUUR 1



Robuustheid van de Brede Welvaarts-indicator

KADER 1

Het samenstellen van één integrale welvaartsmaatstaf vraagt keuzes van dimensies en variabelen, en de te hanteren wegingsstructuur. Om na te gaan in hoeverre de keuzes in de BWI de resultaten van de BWI beïnvloeden, is er een onzekerheidsanalyse toegepast (Ozgun, 2018). Dat doen we door na te gaan in hoeverre de resultaten van de BWI veranderen wanneer andere methodologische keuzes worden gemaakt (Saisana et

al., 2005). De alternatieve methodologische keuzes hebben betrekking op het normaliseren van variabelen, de wegingsstructuur van dimensies (de uitgevraagde wegingsstructuur versus een willekeurig getrokken wegingsstructuur) en de aggregatiemethode (simpel lineair gemiddelde versus geometrisch gemiddelde). Deze onzekerheidsanalyse laat zien dat methodologische keuzes de rangorde nauwelijks doen veranderen.



Een derde uitdaging ligt in de vraag in hoeverre een integrale welvaartsmaat naast brede welvaart 'hier en nu', ook brede welvaart 'elders' en 'later' zou moeten betreffen. Pas dan kan er echt worden gesproken van duurzaamheid (Sen, 2013). Maar de effecten die ons handelen op brede welvaart 'elders' en 'later' hebben, zijn onvoldoende duidelijk (CPB, 2009), waardoor het onmogelijk is om ze te verdisconteren in één integrale welvaartsmaat. Voor de BWI is daarom gekozen voor een beperking tot brede welvaart 'hier en nu'.

Een vierde uitdaging is de selectie van variabelen en data om voortgang op de dimensies te meten. Zo staan variabelen in de praktijk niet op dezelfde schaal. Zo wordt inkomen in monetaire eenheden uitgedrukt, maar veiligheid doorgaans niet. Voor de BWI is dit ondervangen door de variabelen op een gelijke schaal te zetten door ze te normaliseren aan de hand van historische Noordwest-Europese minima en maxima (zie kader 1). Dit betekent dat de BWI een uitspraak doet over de stand van brede welvaart in Nederland ten opzichte van de ons omringende landen. Als er geen internationaal vergelijkbare data voorhanden zijn, wordt de indicator niet gebruikt in de samenstelling van de BWI.

Een laatste uitdaging in het meten van één integrale welvaartsindicator is de selectie van dimensies (Nussbaum, 2003; Robeyns, 2005b). Zo gaat de BWI uit van dezelfde elf dimensies die worden gehanteerd binnen het Better Life Initiative. Er kunnen dimensies ontbreken of verkeerd worden gekozen. Uit de literatuur blijkt echter dat de lijsten die binnen vergelijkbare meetinitiatieven worden gebruikt erg op elkaar lijken (Alkire, 2002; Qizil-

bash, 2004), en dat de selectie van de BWI breed gedeeld wordt, al is dit wel een aspect om in het oog te houden.

Verbetering en vervolgstappen

De totstandkoming van één integrale maatstaf van brede welvaart is niet eenvoudig en evenmin afgerond. Het meten van brede welvaart is – ondanks de grote stappen met de BWI – niet af. We zien vijf vervolgstappen ter verbetering van de BWI.

Als eerste stap zijn er mogelijkheden om de set aan variabelen die aan dimensies ten grondslag liggen te versterken. Zo zijn we met onderzoekers uit verschillende disciplines (economie, sociologie, innovatiewetenschappen, geneeskunde,) en externe dataleveranciers in gesprek om aanvullende variabelen op te nemen. Te denken valt aan de dimensie werk-privé-balans, waarvan de meting duidelijk beter kan. Een andere dimensie die we verder willen versterken is gezondheid. Nu bestaat deze dimensie enkel uit de variabele levensverwachting, maar nog dit jaar verwachten we daaraan te kunnen toevoegen in welke mate dit leven in goede gezondheid plaatsvindt.

Een tweede stap is om de wegingsstructuur nauwkeuriger te maken door naar de dimensies ten opzichte van andere dimensies te vragen. De score is nu gebaseerd op de waardering die Nederlanders binnen het Better Life Initiative hebben gegeven aan de individuele dimensies. We zien weinig verschillen in de weging van dimensies, mogelijk omdat voor iedere dimensie een cijfer tussen 0 en 5 wordt gevraagd.

Ten derde: we zien ook mogelijkheden om te komen tot een nauwere aansluiting van brede welvaarts-

meting op de capability-benadering. De huidige beperkingen qua beschikbaarheid van data die deze aansluiting op de capability-benadering nu in de weg staan, kunnen althans deels worden overwonnen door een additionele dataverzameling; bijvoorbeeld door enquêtes uit te zetten (voor voorbeelden van dergelijke enquêtes in andere landen zie Anand et al., 2009; Arndt en Volkert, 2011; Van Ootegem en Verhofstadt, 2012).

Als vierde stap zouden we de relevante datasets sneller willen actualiseren. Dit zou het mogelijk maken om de BWI-metingen sneller en regulier uit te kunnen voeren. Momenteel komen de benodigde data verspreid over het jaar beschikbaar en soms met een groot gat ten opzichte van het meetmoment. Dit, en ook de andere vervolgstappen, vraagt wel om bereidheid tot samenwerking bij de relevante instituten – het CBS, het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving (Van Zanden, 2016).

En als vijfde stap zou de relevantie van de BWI verder kunnen worden vergroot door deze te ontwikkelen voor andere geografische schaalniveaus, zoals gemeenten en grootstedelijke wijken. Dit zou de integrale toetsing van de effectiviteit van investeringen en beleid kunnen verbeteren. Hierbij valt te denken aan het monitoren van de voortgang op de twaalf Regio Deals (partnerschappen tussen Rijk en regio om opgaven in de regio aan te pakken). Door de integrale toetsing kunnen ministeries zich niet enkel richten op hun eigen beleidsdoelstellingen, maar kunnen ze ook beoordelen wat de effecten zijn in samenhang met beleid van andere overheidsorganen, ook op provinciaal en lokaal niveau. En de monitoring betreft niet de ene dimensie die centraal staat in beleid, maar alle dimensies die direct of indirect beïnvloed worden door dit beleid. Om dit te kunnen doen, vraagt wel om verder methodologisch werk.

Oproep

Met het ontwikkelen van de BWI hebben wij ervoor gekozen deze uitdagingen niet uit de weg te gaan, maar een begin te maken met de ontwikkeling. De doorontwikkeling van één integrale maatstaf voor welvaart betekent ook een hernieuwd startpunt voor een gedisciplineerd debat over brede welvaart. Dit debat kan weer bijdragen aan het verder geschikt maken van de BWI voor beleidstoetsing. Hierbij is alle steun nodig. Wij hopen dat relevante partijen – waaronder de planbureaus – zich aansluiten en willen meedenken over de ontwikkeling en toepassingsmogelijkheden van dit instrument voor brede-welvaartsmeting.

Literatuur

- Alkire, S. (2002) Dimensions of human development. *World Development*, 30(2), 181–205.
- Anand, P., G. Hunter, I. Carter et al. (2009) The development of capability indicators. *Journal of Human Development and Capabilities*, 10(1), 125–152.
- Arndt, C. en J. Volkert (2011) The capability approach: a framework for official German poverty and wealth reports. *Journal of Human Development and Capabilities*, 12(3), 311–337.
- Badir, M., B. van Bavel, S. Hardeman en A. Rijpma (2017) *Brede welvaartsindicator 2017. Brede welvaart in Nederland: nationaal en regionaal*. Universiteit Utrecht en Rabobank. Te vinden op economie.rabobank.com.
- Boarini, R. en M. Mira D'Ercole (2013) Going beyond GDP: an OECD perspective. *Fiscal Studies*, 34(3), 289–314.
- CBS (2018) *Monitor Brede Welvaart 2018*. Heerlen: CBS.
- CPB (2009) *Brede welvaart en nationaal inkomen*. CPB Notitie.
- De Volkskrant (2017) Domweg gelukkig in Noord-Drenthe. *De Volkskrant*, 28 oktober.
- Kalshoven, F. (2018) De nieuwe indicator is nog een rommeltje. Dat kan beter, CBS. *De Volkskrant*, column, 18 mei.
- NOS (2017) *Noord-Drenthe gezonder, veiliger en gelukkiger dan Randstad*. Nieuwsbericht op www.nos.nl, 27 oktober.
- Nussbaum, M. (2003) Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, 9(2-3), 33–59.
- Ootegem, L. van, en E. Verhofstadt (2012) Using capabilities as an alternative indicator for well-being. *Social indicators research*, 106(1), 133–152.
- Ozgun (2018) Quality assessment of Brede Welvaartsindicator, 18 juli.
- Provincie Noord-Brabant (2017) *Notulen van de vergadering van Provinciale Staten van Noord-Brabant op 21 april 2017. PS 45/17*. Te vinden op www.brabant.nl.
- Qizilbash, M. (2004) On the arbitrariness and robustness of multi-dimensional poverty rankings. *Journal of Human Development and Capabilities*, 5(3), 355–375.
- Rijpma, A., M. Moatsos, M. Badir en H. Stegeman (2016) *Netherlands beyond GDP: a wellbeing index*. Universiteit Utrecht en Rabobank Economic Research. Te vinden op dSPACE.library.uu.nl.
- Robeyns, I. (2005a) The capability approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93–114.
- Robeyns, I. (2005b) Selecting capabilities for quality of life measurement. *Social Indicators Research*, 74(1), 191–215.
- Robeyns, I. (2006) The capability approach in practice. *The Journal of Political Philosophy*, 14(3), 351–376.
- RTL (2017) *In de Randstad woon je ongelukkig, onveilig en ongezond*. Nieuwsbericht op www.rtlnieuws.nl, 27 oktober.
- Saisana, M., A. Saltelli en S. Tarantola (2005) Uncertainty and sensitivity analysis techniques as tools for the quality assessment of composite indicators. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 168(2), 307–323.
- Sen, A. (1999) *Development as freedom*. New York: Oxford University Press.
- Sen, A. (2013) The ends and means of sustainability. *Journal of Human Development and Capabilities*, 14(1), 6–20.
- Stegeman, H., M. Badir, en A. Rijpma (2017) Een indicator voor bredere welvaart voor Nederland. *ESB*, 102(4746), 2–5.
- Stiglitz, J.E., A. Sen en J.-P. Fitoussi (2009) *The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview*. OFCE Document de travail, 2009-33. Te vinden op spire.sciencespo.fr.
- Tweede Kamer (2017) *Rapport 'Welvaart in kaart'*, 34298(3). Te vinden op www.tweedekamer.nl.
- Zanden, J.L. van (2016) *Een brede welvaartsindex in het statistisch polderland*. Artikel op www.mejustice.nl, 21 december.