

In perspectief

We meten om te weten. Maar geven de verschillende meetmethoden wel de informatie die we willen hebben?

De lange geschiedenis van het meten van welvaart

Het begrip welvaart kent een lange geschiedenis. Terugblikken op de ontwikkeling van het meten van welvaart plaats welvaart in een historische context. Dat geeft inzicht in de rol en betekenis van de recent ontwikkelde Monitor Brede Welvaart.

IN HET KORT

- De betekenis van welvaart is in de loop van vijfhonderd jaar continu veranderd.
- Het doel van welvaartsmeting is sterk verbonden met maatschappelijke en politieke ontwikkelingen.
- Welvaartsmeting heeft zich ontwikkeld van een weloverwogen compositie van indicatoren tot een brede set indicatoren.

MARCEL BOUMANS

Universitair
hoofddocent aan
de Universiteit
Utrecht

De gebruikelijke geschiedenis van het economisch denken begint met een bespreking van *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* van Adam Smith (1776). Hiermee is welvaart altijd al een van de belangrijkste thema's van economische analyse geweest. Tegelijkertijd laat de titel van dit werk zien dat men zich steeds moet afvragen wat er bedoeld wordt met welvaart. Er wordt steeds verschillend tegen welvaart aangekeken. Zo relateert de huidige Monitor Brede Welvaart van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) welvaart aan de kwaliteit van leven. Wat is de aard van welvaart – bij Smith is het de rijkdom van een natie – en welke factoren dragen daaraan bij? Maar ook, van wie is die welvaart of van wat? In de loop van de 250 jaar na het verschijnen van de *Wealth of nations* zijn er op deze vragen verschillende antwoorden gegeven.

Welvaartsmeting als krachtmeting

Een goed beginpunt voor de geschiedenis van de meting van welvaart is honderd jaar voor de publicatie van de *Wealth of Nations* in 1776. Toen probeerde William

Petty – bekend vanwege zijn *Political arithmetic* (1676) – vast te stellen wat de inkomsten en uitgaven, bevolkingsaantallen en hoeveelheid land van Engeland en Wales waren. Dat wilde hij weten om tot een inschatting te komen of en hoe een oorlog met de Lage Landen bekostigd kon worden door middel van belastingen. In 1695 publiceerde Charles Davenant zijn schattingen onder de pakkende titel *An essay upon ways and means of supplying the war*. Zowel Petty als Davenant ging na hoeveel belasting er geheven kon worden om een oorlog te bekostigen. Davenant betrok daarbij echter ook de internationale handel. Het doel van beiden was om de 'sterkte' van een land te bepalen (Bos, 2017; Coyle, 2014; Mitra-Kahn, 2011). Adam Smith wijzigde het perspectief met het begrip van 'productieve arbeid' als belangrijke bron van welvaart. Daarmee werd productie een van de centrale factoren voor het bepalen van de rijkdom van een 'natie'. Dat is het tot vandaag zo gebleven.

Statistiek en barometers

In de negentiende eeuw voltrok zich een ontwikkeling die bepalend is geweest voor de wijze waarop welvaart werd gemeten: toen kwam – voornamelijk in Europa – de statistiek op. Het woord is afgeleid van 'staat', en verwijst naar de verzameling van gegevens relevant voor 'staatskunde' en 'staathuishoudkunde'. Dit resulteerde in de oprichting van allerlei statistische bureaus en verenigingen in Europa (Klep en Stamhuis, 2002).

Het einde van de negentiende eeuw werd geplaagd door regelmatig terugkerende financiële crises, waarbij vragen werden gesteld in hoeverre het inderdaad een regelmatigheid betrof. Vooral toen de statistieken in grafieken werden weergegeven, werd een patroon zichtbaar dat men 'conjunctuur' ging noemen. En als dit fenomeen inderdaad bestaat, dan zou het een goede indicator kunnen zijn van de economische situatie waarin een land verkeert. Met dit idee werden er in de jaren tien en twintig van de vorige eeuw allerlei initiatieven genomen

om een soort ‘barometer’ te ontwikkelen die ‘economische condities’ van een land weergaf en zou kunnen voorspellen. De beroemdste barometer is de zogeheten *Harvard A-B-C barometer*, die bestond uit drie indicatoren, A, B en C, die respectievelijk ‘speculative conditions’, ‘business conditions’ en ‘banking conditions’ representeerden (Friedman, 2014). Deze barometer werd gepubliceerd in de *Review of Economic Statistics*, een tijdschrift dat in 1917 werd opgericht met het doel om deze barometer maandelijks te publiceren. De Har-

lande, al dan niet na overheidsingrijpen, een verbetering van de binnenlandse conjunctuur intreden, ook zonder verbetering van onze exportpositie?” (VSS, 1936). Het is in dit kader van belang je af te vragen waarvan dit model een weergave is. De 24 regressievergelijkingen die samen dit model vormen, representeerden wat na de Tweede Wereldoorlog een ‘economie’ is gaan heten. Het begrip ‘economie’ verwijst naar het geheel van relaties tussen geaggregeerde grootheden als productie, consumptie en inkomsten binnen een bepaald land of regio. Volgens Tinbergen was kennis hierover van belang om uit te vinden waar overheidsingrijpen het meest effectief is.

Ten tweede stelde John Maynard Keynes in Engeland dezelfde vragen. Het antwoord erop werd geleverd door een inzicht van een student van hem, Richard Kahn, namelijk het principe van de ‘multiplier’. Om de multiplier te kunnen gebruiken als middel om de werkloosheid te bestrijden, waren er volgens Keynes veel betere statistieken nodig, zeker betreffende het nationaal inkomen en de bestedingen. Het Verenigd Koninkrijk kende al een langere traditie om nationaal inkomen te meten en vanaf de jaren twintig van de vorige eeuw werd er een systeem van nationale rekeningen ontwikkeld dat een verband legt tussen inkomen en bestedingen. In het boek *How to pay for the war* (1940) pleitte Keynes voor het opnemen van overheidsbestedingen in de nationale rekeningen. Hij had een zodanige invloed op economen James Meade en Richard Stone dat in de uiteindelijke opzet van de Britse en Amerikaanse nationale rekeningen de overheidsbestedingen een integraal onderdeel hiervan werden. Met andere woorden, Keynes had ervoor gezorgd dat G was toegevoegd aan de macro-economische welbekende identiteit $Y = C + I + G + X - M$ (Tily, 2009)

Naar economische groei

Door het systeem van nationale rekeningen werd nationaal inkomen gelijkgesteld aan nationaal product, en werd nationaal inkomen daarmee de dominante indicator voor economische welvaart. Een belangrijke factor in de verspreiding van deze vorm van nationale boekhouding, buiten de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, was het Marshallplan. Om de verdeling van deze hulp tussen de West-Europese landen te bepalen, was een geschikte boekhouding nodig. De eerste richtlijnen voor zo’n boekhouding werden in 1951 gepubliceerd door de OESO. En in 1953 publiceerde de Verenigde Naties een uitgebreider systeem van nati-

Tijdens de Koude Oorlog werd economische groei een ideologisch wapen

vard-barometer vond wereldwijde navolging. Naar dit voorbeeld werd op het conjunctuurbureau van het CBS een barometer ontwikkeld en gepubliceerd die de economische condities voor Nederland weergaven. Deze Nederlandse barometer verscheen voor het eerst in 1927 in de *Sociaal-economische Kroniek*, en vanaf 1930 in *De Nederlandsche Conjunctuur* (Heinsius, 2007). Deze barometers raakten echter in diskrediet omdat ze de financiële crisis van 1929 niet hadden voorspeld.

De rol van de overheid

Het meten van economische condities werd steeds belangrijker gevonden, zeker naarmate de recessie in de jaren dertig langer duurde. In die tijd probeerde men namelijk vast te stellen welk overheidsbeleid gepast zou zijn ter bestrijding van de ramzalige gevolgen van de recessie, in de eerste plaats de hoge werkloosheid. De koppeling van statistiek en overheidsingrijpen in de jaren dertig was de aanleiding voor een aantal belangrijke ontwikkelingen die bepalend zijn geworden voor onze hedendaagse opvatting over welvaart en de wijze waarop deze gemeten dient te worden.

Als eerste ontwikkeling noem ik de opkomst van de macro-econometrie waarvan Jan Tinbergen de grondlegger was. Hij ontwierp het allereerste macro-econometrische model, namelijk dat van Nederland, om een antwoord te geven op de vraag: “Kan hier te



onale rekeningen, dat ook het eerste gestandaardiseerde systeem van nationale rekeningen (*System of National Accounts*; SNA) bevat, met het doel om tot een economische vergelijking tussen landen te komen en om te bepalen hoeveel hulp de zogeheten 'ontwikkelingslanden' nodig hebben.

Omdat in de economische vergelijking van landen de focus steeds meer op ontwikkeling kwam te liggen en in de context van de Koude Oorlog de 'macht' van een staat niet op het slagveld getoond kon worden maar wel in economische zin, werd economische groei de belangrijkste indicator voor welvaart, en daarmee verhoging van productie als belangrijkste – ideologische – wapen.

Van productie naar welvaart

Vanaf de jaren zeventig zwakte de nadruk op economische groei – zeker binnen de Verenigde Naties – af. Een belangrijke factor hiervoor was het rapport *Grenzen aan de groei* van de Club van Rome, gepubliceerd in 1972. Ook speelde de beëindiging van de Koude Oorlog in 1991 een belangrijke rol in het denken over welvaart. Zo werd in de herziene versie van het *System of National Accounts* in 1993 expliciet duidelijk gemaakt dat het bruto binnenlands product (bbp) –

hoewel gebruikt als indicator voor economische activiteit en welvaart – niet kan worden beschouwd “om de algehele prestaties van de economie te evalueren en om het relatieve succes of falen van het economisch beleid van regeringen te beoordelen” (SNA, 1993, p. 16). Het bbp meet alleen productie en is daarmee slechts een van de vele factoren die de welvaart van een gemeenschap beïnvloeden. “Epidemieën, natuurrampen en oorlogen kunnen grote negatieve gevolgen hebben voor de welvaart, terwijl andere, zoals wetenschappelijke ontdekkingen, uitvindingen of gewoon goed weer, belangrijke positieve gevolgen kunnen hebben” (SNA, 1993, p. 16).

Van economie naar individu

Vanaf de jaren tachtig vond er ook een andere belangrijke kentering in de perceptie van welvaart plaats. Terwijl het voorheen altijd ging over de welvaart van een land, natie, staat, economie of samenleving, werd nadien het individu het referentiepunt. Deze kentering werd beïnvloed door de opkomst van het neoliberalisme, wat duidelijk geïllustreerd wordt door Margaret Thatchers beroemde uitspraak “There’s no such thing as society.” De als gevolg hiervan opkomende dominantie van het methodologisch individualisme in de econo-

mische wetenschap vond zijn neerslag in hoe welvaart begrepen en ook gemeten moest worden – en daarmee veranderde het perspectief van economisch beleid. Zo is er in het SNA-rapport van 2008 (SNA, 2008) nog wel sprake van welvaart vanuit het perspectief van een natie, maar het zwaartepunt is komen te liggen bij welvaart vanuit het perspectief van een individu. De focus verschoof van ‘nations’ naar ‘people’. Daarmee gingen meer subjectieve factoren, zoals bijvoorbeeld de kwaliteit van gezondheid, een grotere rol spelen in het meten van welvaart.

Van welvaart naar capabilities

Omdat het bbp slechts een van de factoren is die individuele welvaart bepalen, zochten de Verenigde Naties (VN) naar een alternatief om welvaart beter te meten. Dat werd de Human Development Index (HDI) waar-

de Monitor Brede Welvaart vormen zijn er 54 stuks uit deze duurzaamheidsdoelen van de VN geselecteerd.

Terugkijkend op de lange geschiedenis van het meten van welvaart kunnen we concluderen dat het van een weloverwogen compositie van enkele indicatoren is uitgegroeid tot een brede waaier van indicatoren. Terwijl de eerdere composities gebaseerd waren op uitgebreide kennis en weging van de betreffende samenstellende componenten, zodat ze doelmatig konden worden gebruikt voor de bepaling van gepast beleid, worden de hedendaagse ‘monitoren’ gepresenteerd als een ‘dashboard’ waarin elke indicator gelijkwaardig is aan de andere, zodat de “wijze waarop de uitkomsten zijn beschreven neutraal en onafhankelijk is” (CBS, 2018).

Zo beschouwd kan men concluderen dat welvaartsmeting zich heeft ontwikkeld van een instrument met een duidelijk politiek doel tot een instrument dat voor verschillende, zelfs tegenstrijdige, doelen gebruikt kan worden.

Literatuur

Bos, Frits (2017). Uses of national accounts from the 17th century till present and three suggestions for the future. *Eurostat Review on National Accounts and Macroeconomic Indicators* 2017 (1), 41-71.

CBS (2018) *Monitor Brede Welvaart 2018*. Heerlen: CBS.

Coyle, Diane (2014). *GDP: A Brief but Affectionate History*. Princeton: Princeton University Press.

Friedman, Walter A. (2014). *Fortune Tellers. The Story of America's First Economic Forecasters*. Princeton en Oxford: Princeton University Press.

HDR (1990) *Human Development Report 1990*. New York: Oxford University Press.

Heinsius, F. (2007) De rol van het CBS bij de eerste conjunctuuranalyses in Nederland. *De Nederlandse Conjunctuur*, 2007(1), 33-35.

Klep, Paul M.M. en Ida H. Stamhuis, red. (2002). *The Statistical Mind in a Pre-Statistical Era: The Netherlands 1750-1850*. Amsterdam: Aksant.

Mitchell, Timothy (1998). Fixing the economy. *Cultural Studies* 12 (1), 82-101.

Mitra-Kahn, Benjamin H. (2011). *Redefining the Economy: How the 'economy' was invented in 1620, and has been redefined ever since*. Ongepubliceerde dissertatie, City University London.

Morgan, Mary S., en Maria Bach (2018). Measuring development—from the UN's perspective. *History of Political Economy* 50 (S1), 193-210.

SNA (1993) *System of National Accounts 1993*. Inter-Secretariat Working Group on National Accounts. Publicatie te vinden op unstats.un.org.

SNA (2008) *System of National Accounts 2008*. Inter-Secretariat Working Group on National Accounts. Publicatie te vinden op unstats.un.org.

Tily, Geoff (2009). John Maynard Keynes and the development of national accounts in Britain, 1895-1941. *Review of Income and Wealth* 55(2), 331-359.

United Nations Secretary-General's Independent Expert Advisory Group on Data Revolution for Sustainable Development. 2014. *A World That Counts: Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development*. Independent Expert Advisory Group Secretariat.

VSS (1936). Pre-adviezen voor de Vereeniging voor Staathuishoudkunde en de Statistiek. Den Haag: Nijhoff.

Welvaartsmeting kende typisch een politiek doel

bij mensen gezien worden als “de echte rijkdom van een natie” (HDR, 1990, p. 9). Gebaseerd op de *capability*-benadering van Amartya Sen werd ‘human development’ gedefinieerd als “een proces om de keuzes die mensen kunnen maken te vergroten” (HDR, 1990, p. 10). Drie keuzes worden als essentieel beschouwd, namelijk de mogelijkheid om een lang en gezond leven te leiden, kennis op te doen en toegang te hebben tot de middelen die nodig zijn voor een fatsoenlijke levensstandaard. De HDI sluit daarop aan met drie indicatoren: levensverwachting bij geboorte; geletterdheid en aantal doorlopen schooljaren; en bbp per hoofd van de bevolking. Omdat in de Index deze drie elementen een gelijk gewicht hebben, worden ze als gelijkwaardig beschouwd.

Sindsdien hebben de Verenigde Naties zo'n 230 indicatoren ontwikkeld om allerlei aspecten van ontwikkeling te meten en om te verifiëren in hoeverre aan de Sustainable Development Goals is voldaan (Morgan en Bach, 2018; UN, 2014). Van de 161 indicatoren die