

Middelen

Om de welvaart te vergroten
moeten we verder kijken dan de
groei van het nationaal inkomen.
Hoe doen we dat?

Het beleidsdebat over welvaart mist theoretische fundering

De maatschappelijke roep om beleid te baseren op ‘brede welvaart’ in plaats van op productie is terecht. Helaas zijn de indicatoren die beleidsmakers daarvoor nu gebruiken ongeschikt. Hoe zou het dan wel moeten?

IN HET KORT

- Recente indicatoren voor ‘brede welvaart’ zijn welvaartsecu- nomisch niet goed onderbouwd.
- Gebruik van deze indicatoren voor beleidsevaluatie kan tot beleidsfouten leiden.
- Kwantificering van welvaart is onmogelijk zonder politiek- normatieve waarderingen.

BAS JACOBS

Hoogleraar aan de Erasmus Universi- teit Rotterdam

Het bruto binnenlands product (bbp) is geen maatstaf voor maatschappelijke welvaart. Dat werd recent nog eens benadrukt in de rapporten van de Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip (2016) en Stiglitz et al. (2009). Hoewel sommige beleidsmakers en politici bbp en welvaart nog altijd hardnekkig aan elkaar gelijkstellen – zie bijvoorbeeld de ‘groeibrief’ van de voormalige minister van Economische Zaken en Klimaat (Wiebes, 2019) – lijken de beperkingen van het bbp als welvaartsmaatstaf de laatste jaren steeds meer door te dringen.

Het CBS (2021) produceert inmiddels een hele batterij aan indicatoren die iets pogen te zeggen over de ontwikkeling van de welvaart in Nederland. De Universiteit van Utrecht en de Rabobank zeggen in gezamenlijke publicaties berekeningen te kunnen maken van de maatschappelijke welvaart, en hoe die zich over de tijd ontwikkelt (Van Bavel et al., 2019; Stegeman et

al., 2017). *ESB* heeft naar aanleiding van de presentatie van de bredewelvaartsindicatoren in 2019 een dossier *Meten van Welvaart* uitgebracht.

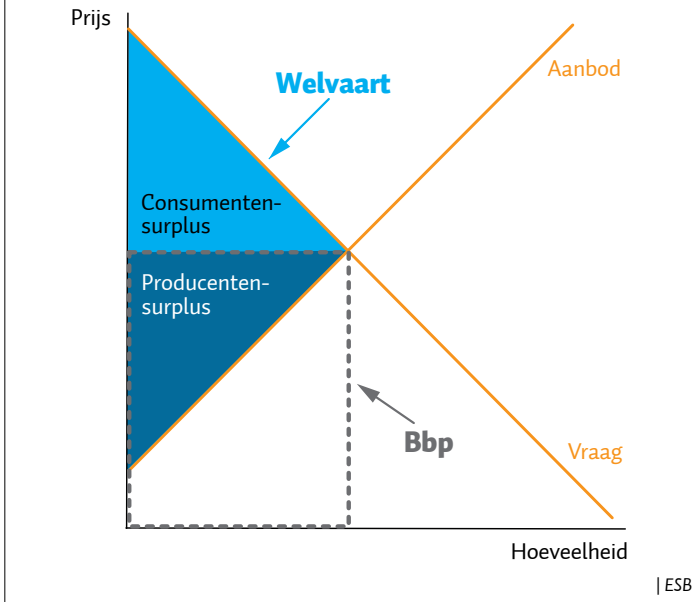
Deze recente bijdragen over de welvaart zijn echter losgeslagen van de intellectuele ankers uit de economische wetenschap. Tijdens het laatste inhoudelijke gesprek dat ik had met de vorig jaar overleden Arnold Heertje zwaaide hij driftig met het *ESB*-dossier *Meten van welvaart*: “Ik weet niet meer of ik nu moet lachen of moet huilen.” Heertje was ontdaan door zo veel onbegrip over en gebrek aan kennis van de grondbeginselen van de welvaartstheorie, zoals die werd ontwikkeld door Bentham (1789), Mill (1867), Edgeworth (1881), Pareto (1906), Pigou (1912; 1920), Marshall (1920), Robbins (1932), Hicks (1939), Kaldor (1939), Lange (1942), Samuelson (1947), Arrow (1951), de V. Graaff (1957), en vele anderen. Voor Nederland mogen Hennipman (1945; 1977), Heertje (1977) en Wolfson (1988) niet in dit rijtje ontbreken. Maar aan het werk van al deze economen werd in dat *ESB*-dossier nauwelijks aandacht besteed.

Algemene kennis van de welvaartseconomie is inmiddels grotendeels in het denken over welvaart verdwenen. Het welvaartsbegrip verwordt daardoor langzaam tot een container waarin iedereen naar gelieven zijn opvatting van welvaart kan dumpen. Dit leidt tot theoretisch onzuivere welvaartsindicatoren. Als die worden ingezet voor beleidsbepaling, kan dat leiden tot beleidsfouten.

Dit artikel bepleit een terugkeer naar de klassieke, welvaartseconomische benadering, zoals die bijvoorbeeld wordt toegepast bij maatschappelijke kostenbatenanalyses. Welvaart behoort uiteindelijk te worden gebaseerd op schaarse goederen waaraan mensen nut ontleen. Een kwantitatieve analyse van de maatschappelijke welvaart kan uitsluitend worden gemaakt als

Marshalliaans vraag-en-aanboddiagram

FIGUUR 1



het welvaartsbegrip correct wordt toegepast, politiek-normatieve oordelen expliciet worden gemaakt voor de waardebeoordeling van elk onderdeel van de welvaart, én expliciet wordt gemaakt hoe zwaar eenieder meetelt in de maatschappelijke welvaart.

Welvaart, welzijn en bbp

In de gangbare zienswijze van economen is welvaart gedefinieerd als de behoeftebevrediging – oftewel het nut – die mensen ontleen aan schaarse goederen. Het welvaartsbegrip is *breed* in die zin dat het gaat om *alle* goederen waaraan mensen nut ontleen, en waarvoor een economisch offer moet worden gebracht. Daarom moeten in de rest van dit artikel ‘goederen’ breed worden opgevat.

Consumptie van goederen verhoogt de welvaart omdat mensen daar behoeftebevrediging aan ontleen (hun nut neemt toe). Maar goederen zijn schaars (ze hebben een prijs). Een schoon milieu, meer gezondheidszorg, of beter onderwijs verhogen in beginsel de welvaart. Voor deze schaarse (publieke) goederen moet een offer worden gebracht. Daar waar welvaart gaat over alle schaarse goederen, omvat welzijn ook alle goederen waarvoor géén economisch offer nodig is en die dus niet schaars zijn.

Het bbp is – helaas door toedoen van Pigou (1912; 1920) zelf – verheven tot een prominente maar onge-

schikte maatstaf om welvaart mee te meten. Dat het bbp geen welvaart meet, volgt direct uit het Marshalliaanse vraag-en-aanboddiagram in partieel evenwicht, zie figuur 1. Zolang verdelingseffecten geen rol spelen, er geen marktfalen of externe effecten bestaan en algemeen-evenwichtseffecten afwezig zijn, is het verschil tussen de marginale betalingsbereidheid (vraaglijn) en de marginale productiekosten (aanbodlijn), de som van het consumenten- en het producentensurplus, een-op-een gerelateerd aan welvaart – de driehoek in figuur 1 (Jacobs, 2019). Bbp is daarentegen gelijk aan prijs maal hoeveelheid van de verhandelde goederen – de gestreepte rechthoek in figuur 1. Het bbp kan daarom alleen door stom toeval gelijk zijn aan welvaart.

Moelijk te operationaliseren

Gedurende de jaren dertig van de twintigste eeuw voerden economen felle debatten over de vraag of welvaart praktisch is te operationaliseren. In de ‘oude welvaarts-economie’, zoals beoefend door Bentham (1789), Mill (1861), Marshall (1920) en Pigou (1912; 1920), was de nutsbeleving van mensen zo echt als hun ‘jam op brood’ (Samuelson, 1947). Maar de ‘nieuwe welvaartseconomie’, vertegenwoordigd door onder anderen Pareto (1906), Robbins (1932) en de V. Graaff (1957), ziet het nut niet langer als een als kardinale maar als ordinale grootte, en daarmee is de welvaart dat ook. Kwantificering van welvaart is dan onmogelijk, evenals de vergelijking van welvaart tussen mensen.

Bergson (1938) en Samuelson (1947) hebben gepoogd om de oude en nieuwe welvaartseconomie te verenigen door middel van de socialewelvaartsfunctie, die normatief-politieke oordelen over de waardering van schaarse goederen en de verdeling van welvaart expliciet maakt, zonder als econoom verder stelling te moeten nemen over wat individuele welvaartsniveaus zijn en hoe de socialewelvaartsfunctie eruit zou moeten zien. De V. Graaff (1957) concludeert terecht: “De aard van die ethische oordelen, en niets anders, bepaalt de meetbaarheid van de maatschappelijke welvaart.” Dit wordt in Nederland nog onvoldoende erkend of begrepen.

Problemen met bredewelvaartsindicatoren

Alle variabelen in de welvaartsmaatstaven zouden moeten worden onderbouwd vanuit de economische theorie – zitten die variabelen in de nutsfunctie van mensen en zorgen die nu voor een hogere of een lagere welvaart? De huidige indicatoren, zoals die zijn ontwikkeld door het CBS (CBS, 2021) en door de Universiteit van

Utrecht en de Rabobank (UU/Rabo, zie Van Bavel et al. (2019)), zijn om vijf redenen minder geschikt dan wel ongeschikt om welvaart te bepalen of te gebruiken voor beleidsanalyse.

Niet gebaseerd op schaarste

Ten eerste zijn de gebruikte maatstaven voor welvaart niet uitsluitend gebaseerd op de behoeftebevrediging of het nut dat mensen ontleen aan schaarse goederen. Zo kunnen de CBS-indicatoren 'subjectief welzijn', 'gezondheid', 'overgewicht', 'vertrouwen in mensen', of 'contact met familie' toe- of afnemen zonder dat daarvoor een economisch offer wordt gebracht. Hetzelfde probleem speelt in de benadering van UU/Rabo, bijvoorbeeld voor de variabelen 'subjectief welzijn' of 'sociale contacten'. Welvaartmaatstaven horen te worden gebrengd tot die zaken die schaars zijn.

Niet gebaseerd op economische theorie

Bij het maken van de indicatoren doen het CBS en UU/Rabo, ten tweede, merkwaardige aannames, die strijdig zijn met gangbare economische theorieën. Het is vreemd dat nog steeds inkomen (dus bbp) als maatstaf wordt gebruikt voor welvaart door zowel het CBS als UU/Rabo. Mensen ontleen nut aan goederen in brede zin, en niet aan inkomen.

Daarnaast beschouwt het CBS arbeidstijd en arbeidsparticipatie ten onrechte als positief voor de maatschappelijke welvaart. Net als het aanbod van kapitaal door de opbouw van (financieel) vermogen. Alle variabelen die het aanbod meten van productiefactoren (arbeid, onderwijs of kapitaal) zijn in beginsel welvaartsverlagend omdat mensen daarvoor vrije tijd, zorg of huishoudproductie moeten opofferen, moeten afzien van consumptie nu, of (inkomens)risico dragen. Het aanbieden van productiefactoren vermindert wél schaarste door de (hogere) beloning. Overigens doen UU/Rabo hetzelfde als het CBS met het aantal gewerkte uren.

Beleid om arbeidsparticipatie, onderwijs of investeringen aan te moedigen, kan overigens wel welvaartsverhogend zijn in *second-best* situaties met markt- of overheidsfalen. De welvaart wordt beïnvloed (in positieve of negatieve zin) zodra er een wig wordt gedreven tussen de maatschappelijke opbrengsten en kosten (materieel of immaterieel) van economische activiteiten (Pigou, 1912; 1920) – bijvoorbeeld door externe en interne effecten, onvolledige concurrentie, ongelijk verdeelde informatie, transactiekosten, ontbrekende

markten, verstoringen van belastingheffing of regulering. Belastingheffing is een reden waarom verhoging van het arbeidsaanbod de welvaart kan verhogen; mensen zien niet langer de maatschappelijke opbrengst van werk terug in hun eigen portemonnee. Stimulering van onderwijs of investeringen is welvaartsverhogend als mensen of bedrijven niet zelf alle maatschappelijke opbrengsten meenemen in hun beslissing om te leren of te investeren (interne of externe effecten). Maar dit staat los van de observatie dat het aanbod van productiefactoren volgens gangbare economische theorie de welvaart verlaagt.

Verder is het niet duidelijk waarom het CBS de invoer of uitvoer van goederen meetelt voor de welvaart als die al zijn geschaard onder de totale consumptie van goederen. Het is evenmin duidelijk waarom allerlei intermediaire goederen, zoals grondstoffen, worden meegeteld als de finale goederen ook al zijn opgenomen.

Verwarring over stroom- en voorraadvariabelen

Het CBS stelt vervolgens, ten derde, vele indicatoren op van zowel de stroomvariabelen als de bijbehorende voorraadvariabelen. Dit leidt tot dubbelingen, omdat diverse indicatoren uiteindelijk hetzelfde meten. Zo is arbeidsinkomen de vergoeding op menselijk kapitaal, en kapitaalinkomen de vergoeding op fysiek en financieel kapitaal.

Bovendien hebben veel vermogensvariabelen typisch geen relatie met het economische welvaartsbegrip. Conform het standaard spaarmodel ontleen mensen nut aan consumptie op verschillende momenten in hun leven, of aan het nut van hun kinderen, maar niet aan het hebben van vermogen op zich. Mensen bouwen financieel vermogen op om hun consumptie of die van hun kinderen in de toekomst te kunnen verhogen. Vermogen is daarom uiteindelijk uitgestelde consumptie, en zou dus niet tot de welvaart moeten worden gerekend als consumptie al is opgenomen. Dit probleem speelt, onder andere, bij de volgende CBS-indicatoren: 'fysieke kapitaalgoederenvoorraad', 'vermogen en schulden' (kapitaalinkomen) en 'kenniskapitaalgoederenvoorraad' (arbeids- en kapitaalinkomen). Het is ook van toepassing bij vergelijkbare indicatoren van UU/Rabo.

Verskillende concepties van welvaart

Verskillende concepties van welvaart worden, ten vierde, door elkaar gebruikt. De klassiek-economische benadering van welvaart voert terug op het utilitarisme

van Bentham (1789) en Mill (1861), en is uiteindelijk consequentistisch: alleen de uiteindelijke allocatie van goederen (in brede zin) bepaalt de welvaart, maar niet het proces waarmee die allocatie tot stand komt. Op die consequentistische opvatting is in de twintigste eeuw kritiek gekomen, door met name Amartya Sen (1985) en zijn capaciteitenbenadering, maar ook in bijvoorbeeld de *fairness*-benadering van Fleurbaey en Maniquet (2011).

Het lijkt erop dat de capaciteitenbenadering van Sen aanzienlijke invloed heeft gekregen op de CBS-indicatoren: 'gezondheid', 'wonen', 'veiligheid'. Bij UU/Rabo betreft dat 'gezondheid', 'wonen' en 'maatschappij'. Hoewel Sens capaciteitenbenadering intellectueel aantrekkelijk is, heeft de economische literatuur nog geen goede instructie opgeleverd hoe deze concreet kan worden gemaakt, en hoe het klassieke welvaartsbegrip dan moet worden aangepast. Capaciteiten (*capabilities*) en mogelijkheden om te functioneren (*functionings*) zijn abstracte begrippen die praktisch nauwelijks zijn te operationaliseren. Daardoor worden nu allerlei variabelen zonder duidelijke theoretische onderbouwing bij de welvaartsindicatoren geplaatst.

Normatieve en politieke gekleurdeheid

Ten vijfde, sommige bredewelvaartsindices, zoals die van UU/Rabo, zijn feitelijk (gemankeerde) sociale-welvaartsfuncties die een kwantificering maken van de maatschappelijke welvaart door 21 onderliggende indices op willekeurige wijze op te tellen. Dit is problematisch om verschillende redenen.

Om de maatschappelijke welvaart te bepalen, moeten de welvaartsniveaus van mensen op een gewogen wijze worden opgeteld. Die gewichten zijn rechtvaardigheidsoordelen (de V. Graaff, 1957). Dit is óók het geval indien iedereen hetzelfde gewicht krijgt. Hoewel het CBS geen geaggregeerde indices maakt, geldt dit waarderingsprobleem net zo goed voor bijna alle gerapporteerde (deel)indicatoren; het CBS maakt geen correcties voor de verdeling van die indicatoren en presenteert alleen gemiddelden (behalve bij de ongelijkheidsmaatstaven).

De optelling van verschillende indicatoren in een bredewelvaartsindex, zelfs als men wel zou corrigeren voor verdelingseffecten, is bovendien problematisch. Het gewicht van iedere indicator in de index, gedeeld door het gewicht van inkomen of consumptie in de index, is de gemiddelde marginale betalingsbereidheid om te betalen voor een verbetering van die variabele in

de welvaartsindex. Aangezien alle gewichten op 1 zijn gesteld, wordt daarom bij constructie verondersteld dat de maatschappelijke betalingsbereidheid voor een verbetering van iedere variabele in de index voor 'brede welvaart' hetzelfde is. Deze aanname van gelijke gewichten is wetenschappelijk niet te verdedigen.

Verskillende methoden zijn beschikbaar om tot een benadering van de gewichten in de maatschappelijke welvaart te komen: van het direct schatten van nuts-, geluks-, of wellbeingfuncties, tot contingente waarderingsmethoden of indirecte waarderingsmethoden. Zo kunnen bijvoorbeeld huizenprijzen worden gebruikt om de waarde van publieke goederen, vervuiling, geluidsoverlast of infrastructuur te schatten.

Mogelijkheden voor welvaartsmeting

Het dashboard met bredewelvaartsindicatoren van het CBS (2021) is een geopende doos van Pandora; maar liefst 99 verschillende indicatoren (die deels overlappen) worden gerapporteerd en worden zonder welvaartseconomische samenhang of onderbouwing gepresenteerd. Dat geldt ook, maar in mindere mate, voor de 21 indicatoren die Van Bavel et al. (2019) van UU/Rabo in hun index gebruiken. Beide benaderingen van welvaart zijn problematisch.

Als indicatoren niet op welvaartseconomische principes zijn gebaseerd, en worden gebruikt voor de evaluatie van beleid, dan leidt dat tot beleidsfouten omdat verkeerde beleidsconclusies uit deze indicatoren zullen worden getrokken.

Bovendien zijn beleidsevaluaties op basis van welvaartsindices gevoelig voor de aggregatie van opgenomen variabelen. Die aggregatie houdt een politiek en normatief geladen oordeel in over het belang van iedere indicator in de maatschappelijke welvaart, bijvoorbeeld het maatschappelijke belang van veiligheid ten opzichte van zorg of onderwijs. Wetenschappers kunnen die weging niet maken. Als zij toch de aggregatiemethode opleggen, vellen ze daarmee een politiek oordeel over het belang van de verschillende aspecten van welvaart. Ook dreigt het gevaar dat ze naar gewenste beleidsconclusies toe redeneren via de keuze van een bepaald wegingsschema. Hierdoor worden bredewelvaartsindicatoren onbruikbaar.

Het debat over 'brede welvaart' moet terugkeren naar de welvaartseconomische basis. Praktisch gezien kan het beste worden aangesloten bij de systematiek van de maatschappelijke kosten-batenanalyses, zie bijvoorbeeld Romijn en Renes (2013) en de Werkgroep Kosten

van belastingheffing en MKBA's (2016). MKBA's zijn afgeleid van het traditionele welvaartsbegrip.

Er is uiteindelijk maar één criterium voor de (brede) maatschappelijke welvaart W : een gewogen optelling van het nut $u_i(x_i)$ van alle individuen i in de samenleving die alleen afhangen van (een vector van) schaarse goederen x_i : $W = \sum g_i u_i(x_i)$, waar g_i het welvaartsgewicht is van individu i dat aangeeft hoe zwaar dat individu meetelt. Aggregatie van welvaart is mogelijk, maar alleen als (politiek bepaalde) welvaarts gewichten g_i worden gebruikt. Onderzoekers kunnen een sociale-welvaartsfunctie poneren en de gevolgen van verschillende opvattingen van rechtvaardigheid doorrekenen (Bergson, 1938; Samuelson, 1947), of proberen om de welvaarts gewichten te schatten uit gebleken overheidsvoorkeuren voor herverdeling (Jacobs et al., 2017).

Een kwantificering van welvaart is alleen mogelijk als expliciet wordt gemaakt hoe groot de betalingsbereidheid is voor verschillende onderdelen van maatschappelijke welvaart, en hoe zwaar iedereen meetelt voor de welvaart. Iedere beleidseconoom of onderzoeker die welvaartsmaatstaven aggregeert over mensen en goederen, hoort daarom expliciet te vermelden dat dit normatieve politieke oordelen zijn waarover de wetenschap uiteindelijk niet kan beslissen.

Als welvaarts gewichten niet beschikbaar zijn, en waarderingen voor maatschappelijk relevante zaken zoals milieu, publieke goederen, veiligheid en risico ontbreken, dan zijn alleen kwalitatieve uitspraken mogelijk over welvaart, en geen kwantitatieve. De onderzoeker rest dan niets anders dan gegevens over (de verdeling van) welvaartsrelevante goederen te presenteren en uiteindelijk de politiek te laten oordelen over de maatschappelijke waardering daarvan. Dat lijkt een beetje op wat het CBS heeft gepoogd te doen, maar die poging sneefde vooralsnog.

Literatuur

- Arrow, K.J. (1951) An extension of the basic theorems of classical welfare economics. In: J. Neyman (red.), *Second Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability*, Berkeley: University of California Press, p. 507–532.
- Bentham, J. (1789) *An introduction to the principles of morals and legislation*. Oxford: Clarendon Press [1907].
- Bavel, B. van, S. Hardeman en A. Rijpma (2019) Vervolgstappen voor integrale welvaartsmeting. *ESB*, 104(4772S), 22–25.
- Bergson, A. (1938) A reformulation of certain aspects of welfare economics. *The Quarterly Journal of Economics*, 52(2), 310–334.
- CBS (2021) *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2021*. CBS Publicatie, 19 mei.
- de V. Graaff, J. (1957) *Theoretical welfare economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edgeworth, F.Y. (1881) *Mathematical psychics*. Londen: Kegan Paul.
- Fleurbaey, M. en F. Maniquet (2011) *A theory of fairness and social welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heertje, A. (1977) *Echte economie*. Amsterdam: Arbeiderspers.
- Hennipman, P. (1945) *Economisch motief en economisch principe*. Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgevers Maatschappij.
- Hennipman, P. (1977) *Welvaartstheorie en economische politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hicks, J. (1939) The foundations of welfare economics. *The Economic Journal*, 49(196), 696–712.
- Jacobs, B. (2019) *Consumentensurplus, producentensurplus en welvaart*. Utrecht: College voor Toetsen en Examens. Te vinden op: www.examenblad.nl.
- Jacobs, B., E.L.W. Jongen en F.T. Zoutman (2017) Revealed social preferences of Dutch political parties. *Journal of Public Economics*, 156, 81–100.
- Kaldor, N. (1939) Welfare propositions of economics and interpersonal comparisons of utility. *The Economic Journal*, 49(195), 549–552.
- Lange, O. (1942) The foundations of welfare economics. *Econometrica*, 10(3/4), 215–228.
- Marshall, A. (1920) *Principles of economics*, 8e editie. Londen: Macmillan.
- Mill, J.S. (1867) *Utilitarianism*. Oxford: Oxford University Press [1998].
- Pareto, V. (1906) *Manuale di economia politica*. Milaan: Società Editrice Libreria [Engelse vertaling: 1971, *Manual of political economy*, New York: Kelley].
- Pigou, A.C. (1912) *Wealth and welfare*. Londen: MacMillan & Company.
- Pigou, A.C. (1920) *Economics of welfare*. Londen: MacMillan & Company.
- 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.
- Robbins, L. (1932) *An essay on the nature and significance of economic science*. Londen: MacMillan.
- Romijn, G. en G. Renes (2013) *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. CPB/PBL.
- Samuelson, P.A. (1947) *Foundations of economic analysis*. Harvard: Harvard University Press.
- Sen, A. (1985) *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Stegeman, H., M. Badir, A. Rijpma en M. Moatsos (2017) Een indicator voor bredere welvaart voor Nederland. *ESB*, 102(4747), 132–135.
- Stiglitz, J.E., A.K. 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 hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr.
- Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip (2016) *Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip*. Tweede Kamer Rapport. Kamerstuk 34298, nr. 3.
- Werkgroep Kosten van belastingheffing en MKBA's (2016) *Kosten van belastingheffing, baten van inkomensherverdeling en MKBA's*. CPB/Ministerie van Financiën. Te vinden op www.tweedekamer.nl.
- Wiebes, E. (2019) *Groeistrategie voor Nederland op de lange termijn*. Kamerbrief, CE-AEP / 19283606.
- Wolfson, D.J. (1988) *Publieke sector en economische orde*. Groningen: Wolters-Noordhoff.