



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 25 september 2015

Aspecten van brede welvaart in CPB-studies

*Uitgevoerd op verzoek van de
Werkgroep Breed welvaartsbegrip
van de Tweede Kamer*



CPB Notitie

Aan: Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Paul Besseling

Datum: 25 september 2015

Betreft: Aspecten van brede welvaart in CPB-studies

1 Inleiding

De Werkgroep Breed welvaartsbegrip van de Tweede Kamer bereidt een eventueel parlementair onderzoek voor. In dat kader heeft de werkgroep het CPB d.d. 15 juli 2015 verzocht om een overzicht op te stellen van de bij het planbureau reeds beschikbare informatie en de nu gaande relevante ontwikkelingen. Het CPB wordt in elk geval verzocht een overzicht te geven van de financiële maatstaven, indicatoren en/of kengetallen en de niet-financiële maatstaven, indicatoren en/of kengetallen die het CPB gebruikt naast het bbp om de ontwikkeling van de (brede) welvaart en effecten van beleid op de (brede) welvaart weer te geven.

In 2009 heeft het CPB zich op verzoek van de toenmalige minister van Economische Zaken over een soortgelijke vraag gebogen.¹ In de notitie *Brede welvaart en nationaal inkomen* (2009), later uitgewerkt in een memorandum *Economische beleidsevaluaties en welvaart* (2010) stond het CPB uitgebreid stil bij de vraag wat de beperkingen zijn van het nationaal inkomen en hoe men in praktische zin met die beperkingen om zou kunnen gaan.² Voor een bespreking van de sterke en zwakke kanten van de begrippen bruto binnenlands product (bbp) en bruto nationaal product (bnp) in relatie tot de discussie over de begrippen brede welvaart en geluk verwijzen we graag naar die eerdere publicaties.

Een van de conclusies was dat een objectieve meting van alle componenten van welvaart in eenzelfde maatstaf (bijvoorbeeld in euro's of een genormaliseerde welvaartsindex) niet mogelijk is. Dat betekent niet dat de vele componenten van wat

¹ Mede naar aanleiding van publicatie van het rapport van Stiglitz, Sen en Fitoussi, 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, mimeo.

² CPB-Notitie '*Brede welvaart en nationaal inkomen*' d.d. 8 september 2009, en CPB-Memorandum '*Economische beleidsevaluaties en welvaart*' d.d. 20 mei 2010.

men doorgaans onder brede welvaart verstaat in het werk van het CPB niet aan bod komen. Integendeel, in het merendeel van de onderzoeken en beleidsevaluaties komen deelaspecten van brede welvaart aan de orde. Deze notitie geeft een geactualiseerd overzicht daarvan aan de hand van een reeks voorbeelden van onderzoeken die de afgelopen jaren zijn gepubliceerd. Daartoe zijn de CPB onderzoeken in drie groepen ondergebracht. Paragraaf 2 gaat over de Monitor Duurzaam Nederland, een product van het CBS en de gezamenlijke planbureaus. Paragraaf 3 gaat over CPB-studies naar de ontwikkeling van de welvaart. Paragraaf 4 ten slotte gaat over CPB-studies naar het effect van beleid op de welvaart.

2 Monitor Duurzaam Nederland

Het kabinet Balkenende IV vroeg in 2007 aan het CBS en de planbureaus een Monitor Duurzaam Nederland (MDN) te ontwikkelen en periodiek daarover te rapporteren. De derde editie, de Monitor Duurzaam Nederland 2014, bestaat uit twee delen. Een indicatorenrapport onder verantwoordelijkheid van het CBS en een verkenning onder verantwoordelijkheid van de planbureaus.

Het indicatorenrapport van de MDN_2014 geeft op basis van beschikbare en nieuw ontwikkelde statistieken een beeld van de brede welvaart, de ontwikkeling daarvan sinds 2000 en de plaats van Nederland binnen Europa. De indicatorenset bestaat uit drie afzonderlijke dashboards die de meest wezenlijke aspecten van het begrip duurzame ontwikkeling zichtbaar maken, te weten:

1. De kwaliteit van leven in het hier en nu.
2. De hulpbronnen, die een indruk geven van de kansen van volgende generaties om hun kwaliteit van leven vorm te geven en
3. Nederland in de wereld, waarin de invloed die het Nederlandse welvaartsstreven heeft op de welvaart in de rest van de wereld.

Deze drie dashboards gaan in op de belangrijke onderdelen van de Brundtland-definitie (behoefte hier en nu huidige generatie, zijn er voldoende hulpbronnen om in de behoeften te blijven voorzien en hoe zit het met de verdeling?) en doen ook recht aan de aanbevelingen zoals die zijn gedaan in de studie van Stiglitz-Sen-Fitoussi (Stiglitz et al., 2009), en het SER-advies over duurzame ontwikkeling (SER, 2010). Voor ieder van de drie dashboards is eerst vastgesteld welke thema's daarin geadresseerd dienen te worden. Vervolgens is gezocht naar indicatoren die zo goed mogelijk een beschrijving geven van ieder van deze thema's.³

³ Het meetsysteem dat in de CES Recommendations on Measuring Sustainable Development wordt aanbevolen, is identiek aan het indicatorensysteem van deze monitor.

De verkenning van de MDN_2014 is een analyse van het energie-innovatiebeleid. Het is een brede analyse, zowel technologisch als economisch en sociaal-cultureel. Uitgangspunt is de constatering dat het huidige innovatiebeleid zich sterk richt op het bereiken van milieudoelen in 2020, met name om tegen zo laag mogelijke kosten 20 procent CO₂ -reductie te realiseren en het aandeel hernieuwbare energie te verhogen naar 14 procent. Om verderaf gelegen milieudoelen te realiseren zullen nieuwere technologieën nodig zijn, die een lange introductietijd vergen, zo constateert de verkenning. Het rapport wijst erop dat de overheid met diverse instrumenten een actieve rol kan spelen bij het bevorderen van de benodigde innovaties, zonder overigens het effect van die overheidsmaatregelen op indicatoren van brede welvaart te kwantificeren.

3 CPB-studies over de ontwikkeling van de welvaart

Bij de korte- en middellangetermijnramingen van het CPB (CEP/MEV/MLT) trekt de raming van de economische groei, afgemeten aan de mutatie van het bbp, doorgaans de meeste aandacht (zie tabel 3.1). Dat neemt niet weg dat er in deze publicaties ook uitgebreid wordt stilgestaan bij andere elementen van brede welvaart, zoals de onzekerheid over de vooruitzichten, de ontwikkeling van de werkgelegenheid en inflatie, het beroep op sociale zekerheidsregelingen, de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en veranderingen in de inkomensverdeling afgemeten aan de koopkrachtplaatjes.

Tabel 3.1 Voorbeelden van CPB studies over de ontwikkeling van brede welvaart

CPB studies	Aspecten van brede welvaart
Kortetermijnramingen in (c)CEP en (k)MEV	Bbp, stabiliteit, werkgelegenheid, sociale zekerheid, inkomensverdeling
Risicorapportage Financiële Markten	Stabiliteit financieel stelsel
Koopkracht, een kwestie van kwartjes	Persoonlijke omstandigheden en koopkracht
Langetermijnscenario's	
Ageing	Houdbaarheid overheidsfinanciën, intergenerationele herverdeling
Welvaart en Leefomgeving (WLO)	Milieu en leefomgeving
Toekomst voor de zorg	Gezondheid en levensverwachting
De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025	Arbeidsmarktkansen laagopgeleiden
Arbeidsaanbod tot 2060	Arbeidsparticipatie
De toekomstige inkomenspositie van AOW'ers	Inkomensverdeling
The Netherlands of 2040	Opleiding en verstedelijking

Eens per jaar verschijnt de Risicorapportage Financiële Markten waarin de stabiliteit van het financieel stelsel gemonitord wordt. De studie 'Koopkracht, een kwestie van kwartjes' onderzocht in hoeverre veranderingen in de persoonlijke omstandigheden,

zoals het vinden van een baan of het verlies van een partner, van invloed is op de koopkracht.

Naast de korte- en middellangetermijnanalyses publiceert het CPB ook een breed scala aan langetermijnanalyses. Sommige daarvan verschijnen met een zekere regelmaat en bestrijken enkele brede beleidsvraagstukken. Andere zijn eenmalig en gaan doorgaans in op één specifieke beleidsvraag. De lange termijn analyses hebben vaak het karakter van scenarioanalyses.

De *ageing*-studies richten zich vooral op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, afgemeten aan het houdbaarheidssaldo en op de intergenerationele herverdeling die voortvloeit uit de huidige collectieve arrangementen. Kernvraag hierbij is, de titel van de studie zegt het al, wat het effect van vergrijzing van de bevolking is op deze deelaspecten van brede welvaart.

De Welvaart en Leefomgeving-scenario's, opgesteld in samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), schetsen mogelijke ontwikkelingen op lange termijn die direct of indirect van groot belang zijn voor de leefomgeving. De analyses zijn voor een deel kwalitatief, maar voor een belangrijk deel ook kwantitatief. Aspecten die aan bod komen zijn globalisering, urbanisatie, mobiliteit/transport en migratie, groei van de bevolking, druk op de milieukwaliteit, bodemgebruik, biodiversiteit, water en voedselvoorziening en technologische ontwikkelingen. De scenario's dienen niet alleen een doel in zichzelf: 'hoe staan we ervoor, nu en in de verre toekomst?'. Ze worden ook veel gebruikt als omgevingsscenario voor de analyse van kosten en baten van grote infrastructurele projecten.

Diverse langetermijnstudies die de afgelopen jaren het licht zagen richtten zich op specifieke elementen van de ontwikkeling van de welvaart. Zo bevatte de studie 'Toekomst voor de Zorg' scenario's voor de ontwikkeling van de (gezonde) levensverwachting en de kosten van zorg. Een studie over de onderkant van de arbeidsmarkt richtte zich op de toekomstige arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden. De studie Arbeidsaanbod tot 2060 richtte zich op de langetermijnontwikkeling van de arbeidsparticipatie in den brede. De toekomstige inkomenspositie van AOW'ers belichtte een specifiek aspect van de ontwikkeling van de inkomensverdeling. 'The Netherlands of 2040' onderzocht met name de vraag waar verdienen we in de toekomst ons geld mee, met als conclusie dat opleidingsniveau en agglomeratie-effecten belangrijke determinanten zijn.

4 CPB-studies over de effecten van beleid op de welvaart

4.1 MKBA's

Het CPB maakt maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) volgens de internationaal aanvaarde methode. En aangezien de maatschappelijke kosten-batenanalyse qua methodiek een toepassing is van de economische welvaartstheorie worden veel aspecten van welvaart meegenomen in de analyse, zoals effecten van maatregelen op milieu, veiligheid, gezondheid, woonkwaliteit, enzovoorts. De afzonderlijke kosten en baten worden apart weergegeven. Omdat de methode ernaar streeft alle effecten te 'monetariseren', dat wil zeggen uit te drukken in euro's, kan in beginsel ook één samenvattend kengetal worden berekend, het saldo van kosten en baten. In de praktijk is het verre van eenvoudig alle baten te 'monetariseren' en worden sommige baten Pro Memorie (PM) in het resulterend overzicht vermeld. Waar relevant worden effecten op de welvaartsverdeling vermeld.

In de CPB-analyses wordt doorgaans alleen gekeken naar de effecten voor de Nederlandse bevolking, maar dat is een pragmatische inperking. Effecten voor inwoners van andere landen of werelddelen kunnen, waar relevant, toegevoegd worden. En er wordt geen onderscheid gemaakt tussen kosten en baten voor huidige generaties versus toekomstige generaties, ook al zou ook dat in beginsel wel kunnen.

De MKBA kijkt alleen naar effecten. De vraag of met die effecten een bepaald streefdoel, zoals duurzaamheid of houdbaarheid, wordt bereikt, past niet binnen het raamwerk van de maatschappelijke kosten-batenanalyse.

Tabel 4.1 vermeldt twee voorbeelden van MKBA's. De eerste is een MKBA uitgevoerd door het CPB zelf. De tweede is een expert opinion van het CPB op een MKBA uitgevoerd door een consultant.

Tabel 4.1 Voorbeelden van MKBA's

CPB-studies	Aspecten van brede welvaart
Maatschappelijke Kosten en Baten Prijsbeleid Personenauto's	Mobiliteit, veiligheid, milieubescherming
Second Opinion op de MKBA ZuidasDok	Mobiliteit, productiviteit, leefomgeving

Overigens is het CPB ook actief op het gebied van methodenontwikkeling. Recent is samen met het Planbureau voor de Leefomgeving de bestaande leidraad voor infrastructuur MKBA's uitgewerkt tot een algemene leidraad die in principe toepasbaar is op alle terreinen van rijksbeleid.⁴

⁴ Gerbert Romijn en Gusta Renes, 2013, *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, CPB Boek 10.

4.2 Keuzes in Kaart / Kansrijk-Beleidreeks

De analyse van verkiezingsprogramma's, Keuzes in Kaart, en een daaropvolgend regeerakkoord richt zich op de effecten van beleidsmaatregelen op de collectieve financiën, de macro-economie en de inkomensverdeling. Wat betreft de collectieve financiën gaat het om de collectieve uitgaven, de collectieve lasten, het EMU-saldo en de EMU-schuld. Sinds 2002 wordt hierbij niet alleen gekeken naar de ontwikkeling van deze grootheden tijdens de aanstaande regeerperiode maar ook naar de houdbaarheid ervan op langere termijn. Wat betreft de effecten op de macro-economie gaat het om de economische groei, de werkgelegenheid op middellange en lange termijn en de inflatie.

In de loop der jaren is bij de analyses van verkiezingsprogramma's geleidelijk aan ook meer aandacht gekomen voor de programmaeffecten. De programmaeffecten van een verkiezingsprogramma zijn de specifieke beleidseffecten. Bij het woningmarktbeleid zijn dat de effecten op de kwaliteit van wonen, bij het onderwijsbeleid het effect op de kwaliteit van het onderwijs en op het opleidingsniveau van de bevolking, bij het milieubeleid het effect op de diverse indicatoren van milieukwaliteit, enzovoorts.

De evaluatie van Keuzes in Kaart 2013-2017 leidde tot de conclusie dat het proces te gecompliceerd was geworden vanwege het toegenomen aantal partijen, onderwerpen en maatregelen.⁵ Daarom heeft het CPB besloten in een volgende Keuzes in Kaart geen programmaeffecten meer te vermelden. In plaats daarvan zullen de planbureaus tussen de verkiezingen door voorzien in de behoefte aan informatie over de effectiviteit van beleid in de vorm van een reeks 'Kansrijk Beleid'-publicaties. De eerste daarvan, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, is inmiddels gepubliceerd. Daarin is gekeken naar het effect van diverse vormen van arbeidsmarktbeleid op het arbeidsaanbod en de inkomensverdeling.

4.3 Specifieke beleidsonderzoeken

Naast de MKBA's en Keuzes in Kaart publiceert het CPB een groot aantal andere beleidsonderzoeken. In tabel 4.2 worden er enkele bij wijze van voorbeeld genoemd. Het is niet zo dat voor de beoordeling van de doelmatigheid van het beleid een vaste set van indicatoren van welvaart wordt gebruikt, zoals de indicatoren uit de Monitor Duurzaam Nederland.

Bij de beoordeling van de doelmatigheid van beleidsmaatregelen is het begrip publieke belangen een steeds crucialere rol gaan spelen. De afbakening van de publieke belangen door Teulings et al. (2005) biedt nuttige handvatten om bij


⁵ Zie CPB Notitie 'Vernieuwing doorrekening verkiezingsprogramma's; Evaluatie 'Keuzes in Kaart 2013-2017' d.d. 26 november 2013.

concrete beleidsvragen te bepalen welke publieke belangen daarbij in het geding zijn.⁶

Tabel 4.2 Voorbeelden van specifieke beleidsonderzoeken

CPB studies	Aspecten van brede welvaart
Herverdeling in een levensloopperspectief	Herverdeling
Onderzoek alternatieve vormgeving kinderopvangtoeslag	Zorg voor kinderen
Groenere belasting leidt tot zuinigere auto's	Doelmatige milieubescherming
Bouwstenen voor een moderne BTW	Doelmatige belastingheffing
Taxation and Regulation of Smoking, Drinking and Gambling in the European Union	Gezondheid, overlast
Financiering decentralisaties, betalen zonder te bepalen	Huishoudelijke verzorging
Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs	Kosten en kwaliteit van onderwijs
Hoe beschaafd is Nederland? Een fiscale kosten-batenanalyse	Diverse (samengestelde) welzijnsindicatoren

⁶ Teulings, Coen, Lans Bovenberg en Harry Van Dalen, 2005, *De cirkel van goede intenties. De economie van het publieke belang*, Amsterdam University Press.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

September 2015