

Verslag parallele sessie 7 - conferentie Tilburg 21 januari 2010

Welvaart en welzijn eerlijk meten

Dr. Donné van Engelen (Stichting Natuur en Milieu, discussieleider)
Dr. Brent Bleys, Vrije Universiteit Brussel en Hogeschool Gent, inleider
Ir. Bart de Boer, Platform Duurzame en Solidaire Economie, inleider
Linde Braber, notulist

Sterkte en zwakte van beschikbare indicatoren

Brent Bleys

Het Systeem van Nationale Rekeningen werd vanaf de jaren dertig ontwikkeld en in de jaren vijftig op initiatief van de Verenigde Naties in een aantal landen geïntroduceerd. Het systeem is gebaseerd op transacties met arbeid, voor de markt geproduceerde goederen en dergelijke; het geeft de totale ontvangsten en uitgaven van producenten en consumenten in categorieën van arbeid en producten weer. De landelijke totalen in dit systeem, het Bruto Binnenlands Product (BBP) en het ongeveer even grote Nationaal Inkomen (NI) fungeerden mede als indicatoren voor de welvaart (behoeftebevredestiging). Daarin waren ze redelijk betrouwbaar omdat de daarin vervatte geproduceerde goederen nagenoeg de enige schaarse goederen waren.

Dat veranderde enkele decennia later. De mogelijkheden voor het gebruik van het milieu en zijn hulpbronnen (milieufuncties) werden van vrij beschikbaar steeds schaarser. De grenzen aan de productiegroei kwam zelfs in zicht. Ook werd de zorg om de groeiende mondiale ongelijkheid steeds breder gedeeld; delen van de productie van veel ontwikkelingslanden vielen zelfs buiten hun BBP. Daardoor werd het BBP een onvolledige en dus onbetrouwbare welvaartsindicator; een indicator voor het bredere welzijnsbegrip is het overigens nooit geweest. Het belang van het BBP (c.q. NI) ligt nog steeds in de consistentie van zijn berekening als partiële welvaartsindicator, toepasbaar voor ieder land. Aanvullende en alternatieve indicatoren zijn nodig om de maatschappelijke vooruitgang naar een duurzame en sociale economie te meten. De keuze van indicatoren bepaalt namelijk zowel de agenda van de politiek (en vice versa) als de evaluatie van de voortgang in het bereiken van de gestelde doelen. Dergelijke indicatoren zijn sinds de jaren zeventig ontwikkeld; sinds enkele jaren is de belangstelling ervoor opnieuw opgekomen.

Naar de aspecten van maatschappelijke ontwikkelingen die worden weergegeven, kunnen indicatoren worden onderscheiden voor:

- welzijn: de aspecten van de levenssituatie van een groep personen (bijvoorbeeld de bewoners van een land) die volgens hen in belangrijke mate bijdragen aan hun welbevinden
- welvaart: de bijdragen van de hoeveelheden van schaarse goederen aan de behoeftebevredestiging en daarmee aan het welzijn van een groep personen
- inkomen: de bijdragen van de hoeveelheden van schaarse goederen aan het inkomen aan de welvaart en daarmee aan het welzijn van een groep personen
- duurzaamheid: de niveaus van de welzijn en welvaart bepalende of karakteriserende indicatoren die tot in de verre toekomst kunnen worden behouden (of zelfs kunnen groeien); deze niveaus treden na verloop van tijd op als voldoende personen van de betreffende groep voldoende sterke preferenties voor duurzaamheid hebben
- solidariteit: de niveaus van de welzijn en welvaart bepalende of karakteriserende indicatoren die nodig zijn om de mondiale ongelijkheid terug te dringen (of zelfs teniet te doen); bij preferenties voor solidariteit beïnvloeden deze niveaus de hoogte van de indicatoren voor welvaart en welzijn.

Naar hun samenstelling kunnen de indicatoren zinvol worden onderscheiden in

- verzamelingen van indicatoren voor aspecten van relevante maatschappelijke ontwikkelingen, ook wel “dashboards” genoemd
- aggregaten van deze aspectindicatoren.

Verzamelingen van aspectindicatoren zijn meestal omvangrijk en daardoor moeilijk te doorzien, behalve voor geofefende beleidsonderzoekers en beleidsmakers, maar deze indicatoren bieden het voordeel dat ze niet zijn gewogen. Voorbeelden van aspectindicatoren van een land zijn het BBP, het gebruik van fossiele brandstoffen uitgedrukt in primaire energie, de emissies van broeikasgassen uitgedrukt in CO₂, het gebruik van mineraal fosfaat, emissies van meststoffen en emissies van giftige stoffen, beide categorieën in water, bodem en lucht. Bekende “dashboards” zijn die in de Nederlandse Milieurekeningen of NAMEA, de Monitor Duurzaam Nederland, de indicatorenset van het Federaal Planbureau in België, het System of Economic and Environmental Accounting (SEEA) van de VN, de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling van de VN en de Environmental Pressure Indicators van Eurostat. Wanneer de indicatorensets worden gebruikt om de afstand tot duurzaamheid aan te geven, is het noodzakelijk om bij de weergegeven variabelen ook hun maximaal haalbare duurzame (d.w.z. onbeperkt vol te houden) niveaus, hoe onzeker ook, weer te geven. Dat is nog geen gemeengoed.

Geaggregeerde indicatoren geven een overzichtelijk beeld van de geclaimde totaalgrootte en zijn interessant voor het grotere publiek en de media, maar berusten op weegfactoren waarvan de betrouwbaarheden sterk uiteen kunnen lopen. De volgende drie categorieën werden besproken.

Welzijnsindicatoren zijn opgebouwd uit variabelen die ‘basisbehoeften’ en de mogelijkheden (vaardigheden, kansen) om daarin te voorzien indiceren, zoals tevredenheid, mate van levensvervulling, geluk (uit enquêtes, zoals in de World Database of Happiness). Deze aspecten hoeven niet alle als schaars te worden ervaren. Hoeveelheden van schaarse goederen zoals producten en milieudiensten kunnen echter ook in de indicatoren voorkomen. Zo is de Happy Life Expectancy (HLE) van een groep personen het product van Veenhovens indicator voor geluk en de gemiddelde levensverwachting, en is de Happy Planet Index (HPI) van een land het quotiënt van de HLE en de ecologische voetafdruk. In de Human Development Index (HDI) van de VN zijn de levensstandaard (BBP per capita), geletterdheid, scholingsgraad en levensverwachting samen gewogen. De Sustainable Society Index (SSI) is gebaseerd op indices voor persoonlijke ontwikkeling, milieukwaliteit, evenwichtigheid van de maatschappij, mate van duurzaamheid van het gebruik van grondstoffen en duurzaamheid van de wereld.

Welvaartsindicatoren zijn strikt beperkt tot de behoeftebevrediging door schaarse goederen zoals producten (BBP), milieukwaliteit (milieufuncties), gebruik van milieu en hulpbronnen, inkomensverdeling en vrije tijd (in relatie tot betaald en huishoudelijk werk). Dat zijn de belangrijkste componenten van de Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW) van een land. Uitbreiding met de aspecten van de invloed van het land op mondiale ongelijkheid zou een bredere welvaartsindicator opleveren die meer past bij de doelstelling van het platform DSE. De Index of Economic Well-Being (IEWB) is beperkt tot elementen van het productie- en consumptieproces, maar gaat verder dan het BBP omdat ook de bestaanszekerheid is opgenomen.

Intermezzo. Op deze plek past een waarschuwing. De betrouwbaarheid van de – langs verschillende wegen “gemeten” – bijdragen van het verminderen, herstellen of compenseren van milieuproblemen aan de welvaart en daarmee aan het welzijn, is sterk afhankelijk van de regionale schaal en de tijdshorizon van het milieuprobleem. Dat geldt ook voor de bijdragen van deeloplossingen van mondiale ongelijkheid aan de welvaart en het welzijn. De meningen van milieueconomen over de maten van onbetrouwbaarheid verschillen onderling. Juist bij mondiale problemen zoals onduurzaam milieugebruik en ongelijkheid van inkomen en kansen past grote voorzichtigheid bij het gebruik van de tot nu toe besproken indicatoren. Milieueconomen als Hueting, Heertje, waarschijnlijk ook Opschoor en onderzoekers zoals Bart de Boer vertalen die voorzichtigheid in terughoudendheid. Anderen gaan nog verder en verlaten het domein van de geaggregeerde indicatoren. Hueting en De Boer willen echter tegenwicht bieden aan de dominantie van het BBP in de beleidsvorming door het te corrigeren voor de kosten van milieugebruik.

Groene Nationale Inkomens corrigeren het BBP met de kosten van de effecten van het gebruik van het milieu en zijn hulpbronnen, zoals kosten van schadeherstel, en de kosten van het beperken van dat milieugebruik. Er zijn twee soorten. Door het BBP te corrigeren voor opgetreden kosten die in het BBP niet als kosten zijn geboekt wordt een verbeterde indicatie voor de invloed van productie en milieu op de welvaart bij de bestaande economische ontwikkeling verkregen. Als het BBP op dezelfde wijze ook wordt gecorrigeerd voor de kosten van het verder terugdringen van het milieugebruik dan in het betreffende jaar is gemeten, is het berekende groene BBP een welvaartsindicator voor productie en milieu bij een meer milieuvriendelijke economische ontwikkeling dan de bestaande. In dat geval worden moeten echter lagere kosten van het herstel en de compensatie van de effecten van het milieugebruik worden berekend.

Indicatoren voor duurzaamheid bestaan in categorieën uitgaande van verschillende principes. Brede duurzaamheidsindicatoren omvatten belangrijke aspecten van zowel mondiale ongelijkheid als uitputting van het milieu en hulpbronnen. De indicatoren zijn gebaseerd op het handhaven van essentiële voorraadgrootheden zoals geproduceerd kapitaal, werkgelegenheid, milieufuncties c.q. milieutoestand en menselijke ontwikkelingskansen, en hun verdeling over de wereld. De Genuine Savings index (GS) van de Wereldbank drukt de (des)investeringen van een land in de voorraden in de economie en het milieu in geld uit en telt deze op, daarmee de onmogelijke substitutie van milieufuncties door geproduceerd kapitaal verhullend; het is daarom een zogenaamde zwakke duurzaamheidsindicator. Door het afleiden van de minimale niveaus van de milieuvorraden c.q. de milieukwaliteit (het “kritische natuurlijke kapitaal”) waarbij de betrokken ecosystemen zich onbeperkt in stand kunnen houden, kan zwakke duurzaamheid worden omgezet in echte (“sterke”) duurzaamheid. De benadering steunt onder meer op de ecologische benadering van duurzaamheid, waarin de ongestoorde evolutie van ecosystemen en soorten centraal staat. Deze vorm van de “voorraadbenadering” kan worden vertaald in duurzaamheidsgrenzen aan het milieugebruik, die kunnen worden toegepast bij indicatorensets en bij de berekening van de Ecologische Voetafdruk (EV) en het Duurzaam Nationaal Inkomen (DNI). De EV drukt het milieugebruik wanneer mogelijk uit in oppervlakten grondgebruik of in vergelijkbare fysieke eenheden en vertaalt zo de verhouding tussen het milieugebruik en de duurzaamheidsgrenzen in de verhouding tussen gebruikt en beschikbaar grondoppervlak van een land. Het DNI is het groene nationale inkomen behorend bij de duurzaamheidsgrenzen aan het milieugebruik. Het verschil tussen het NI en het DNI indiceert de afstand tussen de bestaande en de duurzame economie. Deze afstand is momenteel zo groot dat veranderingen van de prijzen en hoeveelheden van producten in de berekening moeten worden betrokken; dat gebeurt met een toegepast algemeen evenwichtsmodel.

Dr. Bleys heeft Veenhovens geluksindicator, de HDI, de ISEW, de IEWB, de GS en de EV voor België en Nederland berekend en het DNI is door het Instituut voor Milieuvraagstukken voor Nederland berekend. De grafische presentatie van de uitkomsten voor reeksen van jaren lieten grote verschillen tussen de indicatoren zien. Duidelijk is echter dat de welzijns/welvaartsindicatoren veel minder snel stijgen dan het BBP of zelfs dalen, tegengesteld aan de veronderstelde preferenties van de bevolking. Evident is ook dat de afstanden tussen het netto en het duurzaam nationaal inkomen, tussen de netto en de “echte” besparingen en tussen de ecologische voetafdruk en de ecologische capaciteit al decennia toenemen, terwijl deze afstanden volgens de veronderstelde preferenties voor duurzaamheid nul of negatief zouden moeten zijn.

Bekendheid, acceptatie en toepassing van de indicatoren

Bart de Boer

De bekendheid en acceptatie van ‘eerlijke’ welvaartsindicatoren in de maatschappij als een tocht door verscheidene groepen: onderzoekers/ontwikkelaars/wetenschappelijke pers – openbare pers – brede publiek – actiegroepen en lobbygroepen – statistische bureaus en planbureaus – politici en partijbureaus – politieke en bedrijfsmatige besluitvorming. De mate van acceptatie door deze groeperingen is aangegeven op een schaal van 0 (geen kennis van de indicator) tot 3 (toepassing ervan). Uit deze ruwe schattingen valt uiteraard op dat het BBP algemene ingang vindt, maar ook dat

het DNI, de GS en de EV ver zijn ontwikkeld, waarop de andere indicatoren min of meer achter lopen. De pers publiceert regelmatig over het BBP en de EV, maar af en toe over andere indicatoren. Het publiek is waarschijnlijk het meest op de hoogte van de eerste twee indicatoren en de modieuzere geluksindicatoren, zoals het ook weet heeft van het broeikaseffect en andere bedreigingen van duurzaamheid. Deze trends komen in versterkte mate terug bij actievoerders en lobbygroepen. Statistische bureaus en planbureaus zien doorgaans het meest in indicatorensets als aanvullingen op het BBP en zijn waarschijnlijk geïnteresseerd in de berekening van een indicator voor geluk. Bij politici en hun medewerkers heerst hetzelfde beeld, al lijkt daar ook interesse voor de ISEW te bestaan. De kamerbrede steun voor het DNI is in de afgelopen acht jaar sterk afgebrokkeld.

De argumenten die bij de acceptatie van of de weerstanden tegen indicatoren belangrijke rollen spelen, zijn nogal verschillend. In de ontwikkelingsfase komen aanvankelijk serieuze methodische bezwaren aan het licht. Wanneer deze bezwaren – al dan niet geheel – zijn ondervangen en adviezen zijn opgevolgd, worden twijfels over de onvermijdelijke onzekerheden belangrijk. Daarnaast kan een competentiestrijd tussen deskundigen de ontwikkeling vertragen. Sommigen van hen uiten dan wel eens dooddoeners als “De indicator vertelt niets nieuws, iedereen weet toch dat het BBP geen welvaart indiceert”, niet beseffend of bewust negerend dat alleen een relatief kleine groep mensen dit weet. Een serieuzer bezwaar kan zijn dat indicatoren als de EV of het DNI een “te pessimistisch beeld” geven, terwijl meer veranderingsgezinde mensen zo’n beeld juist als stimulerend voor de gewenste economische ontwikkeling zien. Interessant is ook de tegenstelling tussen het standpunt van sommige milieueconomen dat indicatoren als de ISEW en de HDI te veel subjectieve oordelen bevatten en de mening van collega’s die een indicator willen ontwikkelen op basis van zo goed mogelijk geschatte preferenties.

Het is natuurlijk waar dat veel geaggregeerde indicatoren aan het euvel lijden dat de factoren waarmee de betrokken aspectvariabelen worden samen gewogen niet of slechts op onbetrouwbare wijze uit economische en psychologische data kunnen worden afgeleid. Dit geldt in versterkte mate voor zogenaamde brede welvaarts- en duurzaamheidsindicatoren. Uitzonderingen zijn de op waargenomen kosten gebaseerde groene BBP’s waaronder het DNI. De kosten in het DNI zijn afgeleid uit de praktijk maar hebben hun eigen onzekerheden door de modelmatige extrapolatie naar een duurzame economie.

Ondanks al deze obstakels is enkele jaren geleden, sinds het verschijnen van de *Stern Review on Climate Change*, een nieuw maatschappelijk elan met betrekking tot eerlijk meten ontstaan. De conferentie *Beyond GDP* in 2007, de *De-growth* conferenties in 2008 en in het komende jaar, de *Cradle-to-cradle* initiatieven, het rapport van de Commissie-Stiglitz-Sen-Fitoussi en het Derde Wereldforum van de OESO, beide in 2009, getuigen van een vernieuwde en stevige interesse. Ook in de toepassing wordt voortgang geboekt. Canada publiceert bijvoorbeeld al jaren een selecte verzameling fysieke milieu-indicatoren, Zwitserland gebruikt sinds kort de Ecologische Voetafdruk, Duitsland onderzoekt mogelijkheden voor toepassing van de ISEW en de Engelse *New Economics Foundation* onderzoekt mogelijkheden toepassing diverse indicatoren voor de UK.

Discussie en conclusies (cursief)

Goede indicatoren zijn cruciaal voor het ontwerpen van beleid. Veel beleidsmakers richten hun beleid nog steeds voornamelijk op groei van het BBP en stellen echte welvaart en welzijn, duurzaamheid en solidariteit daarmee op het tweede plan of lager. Toch krijgen zij vooral in de laatste jaren meer interesse voor het bereiken deze vitale doelen en indicatoren daarvoor, te gebruiken naast of in samenhang met het BBP. Beleidsmakers en anderen die nauw bij het beleid zijn betrokken, zijn inmiddels voorstander van een verzameling van indicatoren, terwijl personen uit NGO's en belangengroepen vaak meer voelen voor een geaggregeerde indicator; beide sluiten elkaar natuurlijk niet uit.

Over de vraag hoe het nu verder moet met de alternatieve indicatoren bestond geen eensgezindheid. Sommige deelnemers aan de discussie stelden dat duurzame ontwikkeling niet mogelijk is zonder het

BBP af te schaffen, omdat het een “gouden kalf” is. Anderen stelden dat het voor regeringen nauwelijks mogelijk is om het BBP van hun land te beïnvloeden. *De meeste participanten waren het er echter over eens dat het BBP een belangrijke plaats moet blijven hebben in beleidsvoering, bijvoorbeeld voor het maken van schattingen van de belastingsinkomsten.* Enkelen van hen, waaronder de presentatoren, zagen het BBP na aanpassingen voor huishoudelijke arbeid en de informele economie als belangrijke indicator voor de consumptie nu en in de nabije toekomst, niet in het minst voor de weergave van de inkomensongelijkheid tussen landen. *Naast het (aangepaste) BBP moet een overzichtelijk aantal milieu- en sociale indicatoren komen om te sturen naar een duurzame samenleving. Met name indicatoren voor duurzaamheid hebben de potentie daarin een vitale rol te vervullen, sommige duidelijker (DNI, EV) dan andere (ISEW, GS). De Ecologische Voetafdruk is een goed bewustwordingsinstrument.* Uit de indicatoren moet duidelijk blijken dat het hoog tijd is voor een – nog haalbare – transitie naar een duurzame samenleving, waarin vervolgens harde grenzen gelden, zoals geen gebruik van fossiele brandstoffen en daaraan gekoppelde uitstoot van CO₂.

We vroegen ons vervolgens af wat wij als maatschappelijke organisaties kunnen doen om beleidsmakers te bewegen deze informatie toe te passen. We kunnen inspelen op de toepassing van eerlijk meten bij nieuw opkomende problemen en plannen, maar we kunnen vooral blijven hameren op het belang van eerlijk meten voor het bereiken van duurzaamheid en solidariteit. Daarbij kunnen we de hardere informatie zoals te verwachten effecten op het inkomen (zoals in het DNI) propageren. Verder is het van belang gebleken, indicatoren uit te splitsen naar economische processen en maatregelen, en uitruilrelaties weer te geven. *Het jaarlijks uitbrengen van een totaalbeeld inclusief deze uitwerkingen in “Meta-economische Verkenningen” naast de “Macro-economische Verkenningen” van het CPB biedt waarschijnlijk het beste perspectief voor het voorlichten en beïnvloeden van het publiek en de politiek.* Daarmee wordt ook de pers een alternatief geboden waardoor de indicatoren van de marge naar de “mainstream” gaan. De aanhouder zal winnen. Het aanbieden van deze jaarlijkse aanvulling zal vroeg of laat niet meer door de media kunnen worden omzeild, simpel omdat mensen, ook journalisten, op zoek zijn naar alternatieven.