

Inleiding: Welvaart meten als mission impossible?

Jules Theeuwes

Een onmogelijke opgave

Griffin Mill is een studiobaas in “The Player”, een film van Robert Altman die zich afspeelt in de filmindustrie van Hollywood. Hij is verantwoordelijk voor het al dan niet accepteren van filmscenario’s die hem aangeboden worden door scenarioschrijvers. Acceptatie betekent voor de scenarioschrijver het verschil tussen armoede en eeuwige roem. Griffin Mill eist dat de schrijver het plot van zijn scenario samenvat in één krachtige zin. Die ene zin is voor hem genoeg om te besluiten of dit een succesvolle film wordt of een flop. Een scenario samenvatten in enkele woorden is een onmogelijke opgave. Welvaartseconomen streven naar iets dat nog moeilijker is. Ze willen de toestand waarin een persoon zich bevindt samenballen in slechts één getal. Probeer dat maar eens voor de gemoedstoestand van de Jiddische emigrant in de VS die stelde: “*Gewiss, ich bin sehr happy; doch glücklich bin ich nicht*”. Het meten van individuele en sociale welvaart is een hopeloze opgave. Echter, een opgave waar we niet onderuit komen als we een uitspraak willen doen over de effecten van beleid.

Het probleem van welvaartseconomen begint gelijk al bij de definitie van wat ze willen meten. Wat is de ‘toestand’ van een persoon die moet worden weergegeven in een getal? Dat kan de materiële welvaart van een persoon zijn, of het bredere welzijnsbegrip (waarin ook immateriële zaken meetellen). Maar er is ook nut, geluk en tevredenheid. Sen heeft het over ‘capabilities’. Stuk voor stuk verschillende concepten die allemaal proberen om met één getal de toestand van deze persoon op dit moment samen te vatten. Alsof dit nog niet genoeg is als uitdaging, wordt vervolgens in de welvaartseconomie een nog grotere taak aangepakt. Gestreefd wordt om de stand van zaken in het land samen te vatten in één cijfer, waarbij dat cijfer dan gebaseerd is op de toestand van de individuele burgers. Ook hier is

perfectie niet haalbaar en is het behelpen met het onvolmaakte BBP per capita, of het BBP aangepast voor milieueffecten en toegenomen vrije tijd. Welvaart meten is een opgave die zo oud is als de economie. Adam Smith koos als titel voor zijn boek niet voor niets de “Wealth of Nations”. Het unieke en universeel aanvaarde welvaartsgetal voor het individu of de samenleving is nog niet uitgevonden en ik verwacht ook niet dat zoiets ooit zal gebeuren. Net zoals de lichaamstemperatuur niet genoeg is voor een arts om een uitspraak te doen over de gezondheidstoestand van een patiënt, zo is het nutsniveau of het geluksgetal niet genoeg om het bestaan van een persoon te waarderen. Maar net zoals de lichaamstemperatuur interessante informatie bevat en sterk gecorreleerd is met allerlei facetten van de gezondheid, zo bevatten de cijfers die in de economische welvaartsliteratuur worden gehanteerd zinvolle informatie over de toestand van een persoon of een land. Zolang we ons bij het gebruik bewust zijn van wat de beperkingen zijn, en we maar weten dat elk concept een bijsluiter nodig heeft om ons te wijzen op de mogelijk schadelijke effecten.

Ik begin mijn inleiding met de neoklassieke benadering van de welvaartseconomie. Het grote voordeel van de neoklassieke benadering is haar interne consistentie. Er is een heldere definitie van wat met nutsmaximalisatie wordt bedoeld en er loopt een rechte lijn tussen de consument die zijn hoogste nut bereikt en de Pareto optimale toestand van de samenleving. Het theoretische bouwwerk is van een indrukwekkende schoonheid, de praktische toepasbaarheid is minder. Beleid leidt zelden tot een verbetering in de zin van Pareto, maar desondanks vaak tot een verbetering in elke andere betekenis. Ik zal daarom pleiten voor de welvaartseconoom die met zijn voeten in de beleidsmodder staat, die de neoklassieke concepten moet ontdoen van hun zondagse schoonheid, en gewoon alles in euro's moet vertalen, zodat hij weliswaar onvolmaakte maar desondanks bruikbare instrumenten heeft voor de praktijk van elke werkdag. Kritiek en ontevredenheid met de neoklassieke orthodoxie heeft geleid tot nieuwe concepten en benaderingen. Niet dat daarmee gelijk de perfectie wordt bereikt, maar het maakt de welvaartseconomie wel spannend en vernieuwend. Deze nieuwe benaderingen komen aan bod in de artikelen van deze special van *TPEdigitaal* en aan het eind van mijn inleiding.

De nieuwe welvaartseconomie

De allereerste benaderingen van de welvaartseconomie dateren uit het einde van de 19^e eeuw. Edgeworth is een van de grondleggers met zijn boek over ‘Mathematical Physics’ (1881). In die eerste benaderingen wordt het

individuele nut geïntroduceerd. Nut is een indicator voor het plezier dat de burger heeft van de consumptie van een pakket goederen en diensten. Er wordt verondersteld dat nut continue meetbaar is (kardinaal nut) en dat het nut van de ene persoon vergelijkbaar is met het nut van een ander. Als nut observeerbaar is dan kan bij elke burger worden gemeten hoe zijn nut verandert als de overheid een belasting oplegt en de opbrengst daarvan gebruikt om een weg aan te leggen. Als nut onderling vergelijkbaar is tussen personen dan kunnen we de individuele nutsveranderingen probleemloos bij elkaar optellen. Het totale welvaartseffect van belastingheffing en een weg aanleggen is dan de som van alle individuele nutsveranderingen. Dat geeft ons het perfecte beleidsinstrument om na te streven wat volgens Bentham het grootste goed is voor de samenleving, namelijk: “the greatest happiness of the greatest number of people”.

Maar al gauw was duidelijk dat individueel meetbaar nut en het bij elkaar optellen van de individuele nutsniveaus een veel te simplistische aanpak is. Uit de kritiek op deze eerste neoklassieke economen werd de nieuwe welvaartstheorie geboren. Hieraan zijn de namen van Pareto, Hicks en Kaldor verbonden. Het basiselement van de nieuwe welvaartseconomie was dat nut een ordinaal concept is. In de oude welvaartseconomie was het mogelijk om te zeggen dat een bepaald pakket van goederen en diensten precies 3,5 nutseenheden meer opleverde dan een anders samengesteld pakket. De nieuwe, ordinale welvaartseconomie doet alleen maar uitspraken of het ene pakket de voorkeur heeft boven een ander pakket en dat het een hoger nut oplevert. Er wordt niet meer vermeld hoe groot het verschil is in nutseenheden. Vandaar dat Pareto optimaliteit een te smal begrip is voor het alledaagse beleid. Verbeteringen waarbij sommigen er op vooruitgaan terwijl niemand er op achteruit gaat, komen zelden voor. Pareto-efficiënt beleid jaag je als regering zo door de Tweede Kamer. Daar heb je geen welvaartseconomen voor nodig. De meeste beleidsveranderingen hebben winnaars en verliezers. Een welvaartseconoom die daarover een uitspraak wil doen, moet tot zijn knieën in de modder.

Elke hoop op aggregatie van het individuele ordinale nut van alle burgers tot een sociaal nutsniveau voor de samenleving, wordt daarenboven op geniale wijze de kop ingedrukt. In 1951 promoveerde een jonge Kenneth Arrow op een proefschrift over *Social Choice and Individual Values*, waarin hij in zijn fameuze impossibility theorema bewijst en aantoonde dat een sociale keuzeregels niet op consistente wijze kan worden opgebouwd uit de individuele voorkeuren. Daarmee werden beleidsuitspraken op sociaal niveau gebaseerd op ordinaal nut theoretisch onmogelijk.

Dit alles betekent niet dat de nieuwe neoklassieke welvaartseconomie zinloos is. Het is een schitterend intellectueel bouwwerk dat tot unieke theoretische resultaten heeft geleid. Zoals het aantonen van het bestaan van

het algemeen evenwicht in een markteconomie, en de twee fundamentele welvaartstheoretische theorema's ((1) een markteconomie met volmaakte mededinging leidt tot een efficiënte (Pareto optimale) allocatie en (2) alle mogelijke (Pareto) efficiënte allocaties kunnen worden bereikt door de middelen van de samenleving op een bepaalde manier onder de burgers te verdelen en de volmaakte markt zijn werk te laten doen). Daarmee werd het bewijs geleverd dat het vermoeden van Adam Smith over de onzichtbare hand logisch consistent is en dat de markt (onder bepaalde voorwaarden) een sociaal optimale situatie tot stand brengt. Op basis van deze resultaten kunnen we aangeven waarom markten werken en wanneer ze falen.

Praktische oplossing: nut omzetten in geld

Het weinig praktische karakter van de nieuwe welvaartstheorie heeft ertoe geleid dat economen op zoek gingen naar andere oplossingen. Ze bleven daarbij wel binnen de perken van het neoklassieke bouwwerk. Het centrale principe van hun praktische oplossingen bestaat uit het omzetten van het ordinale nut in euro's. Eurobedragen zijn kardinaal meetbaar en kunnen voor verschillende personen zomaar bij elkaar opgeteld worden.

Een belangrijke route daarbij is gebruikmaken van de informatie die aanwezig is in een vraagcurve. Een vraagcurve wordt binnen de neoklassieke economie afgeleid uit nutsmaximalisatie. Vraagcurven worden empirisch geschat. Wat welvaartseconomen doen is vanuit de geschatte vraagcurve terugredeneren naar de nutsfunctie waaruit de vraag is afgeleid en vervolgens de nutsniveaus voorzien van een eurobedrag. Ik definieer het hier wat kort door de bocht en wie precies wil weten wat de beperkingen zijn van deze aanpak kan bijvoorbeeld het tekstboek *micro economie* van Hal Varian (1999) raadplegen. Intuïtief komt deze praktische benadering neer op het meten van het consumentensurplus in euro's. Het verschil tussen wat een consument bereid is te betalen voor een bloemkool en wat hij uiteindelijk moet betalen is zijn consumentensurplus. Het consumentensurplus meet nut in geld. Als door beleid de prijs van bloemkolen lager wordt dan neemt het consumentensurplus voor de bloemkooleters met een bepaald bedrag aan euro's toe. Dat bedrag geeft op een bepaalde manier de verandering in welvaart in euro's voor al de bloemkoolliefhebbers. Een praktisch voorbeeld van de welvaartsaanpak met deze methode is te vinden in een studie van Mervyn King.¹ King berekent de welvaartseffecten van een beleidsvoorstel voor de woningmarkt in Groot-Brittannië, waarbij

¹ Dit artikel wordt geciteerd in het eerder genoemde tekstboek van Hal Varian.

huiseigenaren minder belastingvoordelen krijgen en huurders van sociale woningen meer huur betalen. De opbrengst van dit beleid wordt teruggeven aan de betrokken huishoudens. King berekende dat bij dit beleid vooral huishoudens met hogere inkomens er in nut op vooruit gingen, terwijl lagere inkomens een stap terug deden. Dit soort berekeningen zou ook in Nederland nuttig zijn op het moment dat een moedige regering besluit iets te doen aan de hypotheekrenteaftrek en aan de huren van sociale woningen.

Belangrijk is ook dat in deze benadering de in geld uitgedrukte nutswaardering verbonden is aan het koopgedrag van de burgers (want het wordt afgeleid uit hun vraagfuncties). Het is nut verbonden aan kennelijke voorkeuren ('revealed preference') en niet aan in een interview uitgesproken intenties. Het verschil tussen beide werd recentelijk nog een keer duidelijk geïllustreerd. Naar aanleiding van de bezuinigingen op de kinderopvang die de regering heeft aangekondigd, werd aan mensen gevraagd wat ze zouden doen als die beleidsmaatregel werd doorgevoerd. Uit de antwoorden bleek dat ten gevolge van de nieuwe maatregel een groot aantal mensen minder zou gaan werken, of zelfs zou stoppen met werken. Dit terwijl uit eerder onderzoek naar de invloed van de invoering van gesubsidieerde kinderopvang op het aanbodgedrag van ouders met kinderen was gebleken dat dit nauwelijks effect had op de participatie en het aantal uren dat ouders zouden gaan werken. Er is een groot verschil tussen wat men zegt dat men zal doen en wat men echt doet. De neoklassieke benadering heeft als voordeel dat ze het echte gedrag vangt.

Het in geld uitdrukken van nut door gebruikmaking van de informatie die aanwezig is in een geschatte vraagrelatie, kan niet worden ingezet voor goederen en diensten die niet op een markt worden verhandeld. Denk aan geluidsoverlast of aan de Oostvaardse plassen. Toch kan voor die zaken een route worden gekozen die vergelijkbaar is met het evalueren van het nut verbonden aan marktgoederen en -diensten. Uit de vraagcurve kunnen we afleiden wat consumenten bereid zijn te betalen voor een bepaald goed of dienst. Een vergelijkbare vraag kunnen we stellen aan burgers over wat de compensatie moet zijn om geluidsoverlast van overvliegende vliegtuigen te tolereren of hoeveel ze bereid zouden zijn te betalen om de Oostvaardse plassen in stand te houden.

Een mooi overzicht van al deze verschillende methodes is te vinden in het artikel van Bernard van den Berg en Ada Ferrer-i-Carbonell over de monetaire waardering van mantelzorg. In hun artikel bespreken zij hoe de tijd die wordt besteed aan mantelzorg kan worden gebaseerd op marktprijzen. Dat is het geval in de opportuniteitskostenbenadering, waarbij de waarde van de tijd die mantelzorgers besteden aan zorg wordt gewaardeerd met het uurloon dat zij op de arbeidsmarkt zouden verdienen. Of er wordt

gebruik gemaakt van de proxiegoedmethode, waarbij de waarde van de mantelzorg gewaardeerd wordt met de marktprijs van een substituuat voor die zorg, bijvoorbeeld professionele thuiszorg. Een andere methode is de contingente waarderingsmethode, waarin verwezen wordt naar de hypothetische mogelijkheid tot vergoeding van het verlenen van zorg en vervolgens gevraagd wordt wat men minimaal zou moeten ontvangen voor een uur zorg. De vignettenmethoden is vergelijkbaar met de contingente methode. Hierbij wordt gevraagd naar de voorkeuren voor verschillende hypothetische zorgsituaties (beschreven in een vignet) en uit deze voorkeuren van de respondent wordt dan op indirecte wijze de monetaire waardering voor zorgtijd afgeleid.

In hun bijdrage gebruiken Bernard van den Berg en Ada Ferrer-i-Carbonell de welzijnswaarderingmethode. Dat is een slimme combinatie van de geschatte relatie tussen het geluksniveau van de mantelzorgverlener en de uren besteed aan zorg aan de ene kant, en het geluksniveau en het niveau van zijn of haar inkomen aan de andere kant. Op basis van beide coëfficiënten kan de inkomenscompensatie worden gemeten die de mantelzorgverlener nodig heeft voor een extra uur mantelzorg om op hetzelfde geluksniveau te blijven. Die in euro's uitgedrukte inkomenscompensatie is een interessante weergave voor de monetaire waardering van mantelzorg. Ze komen op een uurbedrag tussen 9 en 10 euro. Deze aanpak is gebaseerd op eerder pionierswerk in Nederland van Bernard van Praag.

Winsten en verliezen uitdrukken in geld

Zoals hierboven aangegeven is de praktische bruikbaarheid van Pareto-efficiëntie uiterst beperkt voor het meten van veranderingen in de maatschappelijke welvaart. Het Pareto-criterium is leeg als het beleid leidt tot winnaars en verliezers. Voor de hand ligt dan ook de oplossing om de nutswinsten van de winnaars en de nutsverliezen van de verliezers om te zetten in geld en dat van elkaar af te trekken. Als de winsten groter zijn dan de verliezen dan gaat de welvaart van de samenleving er op vooruit. Dat is heel plat uitgedrukt in het Hicks-Kaldor-efficiëntie-concept. De Hicks-Kaldor-regel komt er op neer dat de maatschappelijke welvaart groter wordt als de winnaars van een beleidsverandering voldoende winnen om de verliezers te compenseren.

De Hicks-Kaldor-benadering vormt dan weer de basis voor de maatschappelijke kosten-baten-analyse, waarin de baten en de kosten van een beleidsmaatregel (zoals de aanleg van een snelweg) bij elkaar worden opgeteld en gekeken wordt naar het batig saldo. In de kosten-baten-analyses

van zaken die op de markt worden verhandeld worden geëvalueerd met behulp van marktprijzen. Niet op de markt verhandelde goederen en diensten worden alsnog van een monetaire waarde voorzien. De valkuilen van de kosten-baten-analyse zitten in de waardering van de verschillende baten en kostenposten. Wanneer de baten en kosten over de tijd zijn uitgesmeerd dan is het pikken van een correcte discontovoet om de contante waarde van de kosten en de batenstromen te berekenen van essentieel belang. Vaak is het in de kosten-baten-analyse niet mogelijk een bedrag te plakken op bepaalde veranderingen. Dit wordt dan als een PM-post ingevoerd.

Een voorbeeld van een kosten-baten-analyse is in deze uitgave te vinden in het artikel van Lucy Kok. Het betreft een maatschappelijke kosten-baten-analyse van de re-integratie van bijstandsgerechtigden. Het maatschappelijk rendement van de re-integratieinspanningen wordt vrijwel uitsluitend veroorzaakt doordat de uitkeringsgerechtigde gaat werken en een productieve bijdrage levert. Er zijn nog wat kleine baten, bijvoorbeeld de uitvoeringskosten van de gemeente dalen doordat minder uitkeringen moeten worden betaald. Ook de uitgaven voor gezondheidszorg dalen, omdat werknemers minder gebruikmaken van de gezondheidszorg dan uitkeringsgerechtigden, en ook dalen de kosten van criminaliteit iets. Verder heeft werken immateriële baten, mensen die gaan werken zijn niet alleen gezonder maar ook iets gelukkiger. Aan de andere kant verliest de bijstandsgerechtigde de immateriële baten van vrije tijd als hij of zij weer aan het werk gaat. Die immateriële baten en kosten van werken en niet werken worden niet gekwantificeerd maar als een PM post aangegeven.

Een nieuw begin: geluksmeting

In de laatste decennia hebben geluksmetingen een grote vlucht genomen. Vanuit een bepaalde optiek bekeken zou men dit kunnen kwalificeren als een terugkeer naar de oude welvaartstheorie. Onderzoekers die zich met geluksmetingen bezighouden gaan ervan uit dat ze het geluksniveau van een persoon kunnen meten door hem ernaar te vragen. In een van de geluksvragen wordt de respondent gevraagd om de kwaliteit van zijn leven te evalueren met een rapportcijfer. Een nul correspondeert met een doodongelukkig persoon, en iemand met een tien is perfect gelukkig. Geluk wordt kardinaal gemeten en er wordt verondersteld dat het antwoord van de ene persoon vergelijkbaar is met het antwoord van de andere persoon. Daarmee is het mogelijk om het gemiddelde geluk van de burgers in een land te berekenen en dit gemiddelde geluk te zien als een maatstaf van het Bruto Nationaal Geluk. Dat is precies het centrale punt in de bijdrage van Ruut

Veenhoven. Hij is directeur van de World Database of Happiness van de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Dit gemiddelde geluk kan worden omgezet in een index voor duurzaam geluk door middel van een combinatie van het gemiddelde geluk met de gemiddelde levensduur in een land. Dat geeft dan een index van gelukkige levensjaren. Voor beide geluksindicatoren scoort Denemarken het hoogst en Zimbabwe het laagst. In hetzelfde artikel wordt aangetoond dat er een (niet lineair) verband is tussen de mate van geluk in een land en het inkomen per capita. Landen die in de loop van de tijd groeien, laten ook een (zij het lichte) toename van geluk zien. Daarmee nuanceert Ruut Veenhoven de Easterlin Paradox, waarin gesteld wordt dat de rijkste landen niet noodzakelijk de meest gelukkige landen zijn. In zijn bijdrage gaat Herman Stolwijk met zorg in op de zwaktes en de sterktes van het geluksonderzoek en van de bijdrage die geluksmetingen kunnen leveren aan de evaluatie van beleid. Zijn aanbeveling is dat het beleid niet moet mikken op het paraplubegrip “geluk” maar eerder in moet gaan op de achterliggende determinanten van geluk.

Paul de Beer nuanceert een stelling van Robert Frank dat het welzijn of geluk van mensen in veel sterkere mate wordt bepaald door hun relatieve positie en hun status dan door de absolute hoeveelheid (consumptiegoederen) waarover ze beschikken. De Beer vindt inderdaad dat mensen vanaf een bepaald inkomensniveau harder gaan werken voor alleen maar statusgoederen en dat hun geluk daalt. Maar het is ook weer niet zo dat inkomensongelijkheid altijd leidt tot meer statusconsumptie.

Conclusies

Er wordt vanuit de samenleving vaak kritiek geleverd op de neoklassieke benadering en daarmee op de welvaartsbenadering die hiermee is verbonden. Ik noem er een paar. Ten eerste is de neoklassieke benadering zeer sterk gerelateerd aan goederen en diensten, waardoor een aantal belangrijke zaken die ook de mens en de samenleving raken geheel en al buiten beschouwing blijven. Mensen met een partner zijn bijvoorbeeld gelukkiger dan mensen zonder partner. Maar niets belet om de neoklassieke benadering uit te breiden naar immateriële goederen. De geluksbenadering gaat op een natuurlijke wijze om met alle dimensies van een mensenleven die het geluk kunnen beïnvloeden. In de capabilities benadering van Sen wordt ook afstand genomen van nut en welvaart die uitsluitend gerelateerd zijn aan goederen en diensten. Sen is eerder geïnteresseerd in de mogelijkheden die een bepaald niveau van economische ontwikkeling biedt voor het bereiken van allerlei niet noodzakelijke materiële waarden. Zijn benadering

ligt ten grondslag aan de Human Development Index van de UNDP voor meting van de brede welvaart van landen, gebruikmakend van indicatoren als BBP per capita, levensverwachting en behaalde opleidingsniveaus.

Een tweede punt van kritiek is dat in de neoklassieke benadering weinig aandacht is voor de verdeling van de brede welvaart over de bevolking. Ook dat kan worden gerepareerd. Verdelingsaspecten worden wel meegenomen in bijvoorbeeld kosten-baten-analyses.

Ten derde is monetarisering van alles en nog wat iets wat veel mensen irritant vinden (“de econoom kent de prijs van alles en de waarde van niets”). Ten vierde is de neoklassieke benadering sterk gericht op rationeel gedrag en het eigenbelang van mensen. De lijst met voorbeelden van niet rationeel handelen en onbaatzuchtig handelen van mensen is lang en overtuigend.

Niets is perfect in de moeilijke wereld van de beleidsevaluatie, en op alle hierboven besproken benaderingen van de individuele en sociale welvaart valt wel iets aan te merken. Behalve dan dat ze allemaal op hun manier een valabele poging doen om beleid te evalueren. Misschien is het goed om deze met neoklassieke consideraties doorspekte inleiding te besluiten met de aanbeveling van Mao dat het goed is om duizend bloemen te laten bloeien.

Auteur

Jules Theeuwes is hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam en directeur van SEO Economisch Onderzoek.
E-mail: J.Theeuwes@seo.nl.

Literatuur

Mervyn King, 1983, Welfare Analysis of Tax Reforms Using Household Data, *Journal of Public Economics*, vol. 21(2), 183-214.
Hal Varian, 1999, *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*, WW Norton New York, 5th edition, chapter 14.