

The greatest happiness for the greatest number

De inrichting van de economische orde is opnieuw tot een actueel probleem gemaakt. Discussies omtrent overheidsfinanciën, sociale verzekeringsfraude, arbeidsparticipatie, WAO volume en dergelijke culminereren momenteel in een debat omtrent de inrichting van de welvaartsstaat. Voorlopig hoogtepunt, althans voor economen, zijn de *Preadviezen* van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Met de genoemde problemen als achtergrond vindt her-evaluatie plaats van de functie, mogelijkheden en effecten van overheids-ingrijpen in een markteconomie.

Dit onderwerp is in feite nooit weggeweest van de agenda van theoretisch economen. Het werd daarop in 1776 door Adam Smith geplaatst toen deze op grond van zijn *invisible hand* het ingrijpen wilde beperken tot infrastructuur, leger en rechtshandhaving. Kort daarop - in 1789 - gewaagde Jeremy Bentham van een verlichte despotie die de samenleving als zijnde een panopticum kon sturen naar *the greatest happiness for the greatest number*. Het verdere verloop van de discussie vertoont de beweging van Alfred Marshall's favoriete beeldspraak, namelijk de pendule. Met de regelmaat van die klok wisselden vertrouwen en wantrouwen in het functioneren van een markteconomie elkaar af. Het bijzondere hieraan is, dat de toedan wel afname van wan- en vertrouwen niet primair gedictieerd lijken te zijn geweest door actuele economische omstandigheden. Wantrouwen in het functioneren van een markteconomie lijkt te ontstaan als onder invloed van postvattende opvattingen over sociale rechtvaardigheid men zich de gebreken van de markt realiseert. Het vertrouwen neemt toe als de ideeën omtrent sociale rechtvaardigheid verbleken en in het debat de inefficiënties van ingrijpen centraal komen te staan. Er is als het ware sprake van paradigmatische afruil.

De *big trade-off* tussen rechtvaardigheid en efficiëntie moge wellicht theoretisch niet tot een oplossing kunnen worden gebracht; in de paradigmatische

afruïl valt sociale vooruitgang te ontwaren. Aangescherpte beginselen van rechtvaardigheid nopen tot oplossingen van problemen, waarvan sommige er al meer dan geruime tijd waren. Zijn die oplossingen eenmaal ingeburgerd als vanzelfsprekend, dan verlegt men de aandacht naar de tekortkomingen ervan. De wordingsgeschiedenis van de Nederlandse welvaartsstaat is een goed voorbeeld. De opbouw daarvan begon, naar verluidt, met het rapport *Sociale Zekerheid* van 1943, dit is de Nederlandse variant van het Beveridge rapport. Het was niet zonder meer de ervaring van massale werkloosheid die tot dit rapport leidde. Alleen al de persoon van de voorzitter van de commissie die het rapport opstelde, A.A. van Rhijn (1892-1986), geeft een indicatie dat paradigmatische afruïl heeft plaats gevonden. Ver voor de beurskrach, namelijk in 1921 en 1922, bepleitte Van Rhijn in de *Economisch Statistische Berichten* en *De Economist* op grond van rechtvaardigheidsoverwegingen de noodzaak van ordening en overheidsingrijpen. De toenmalige *mainstream* in de economische wetenschappen bestreed zijn stellingname met het argument dat dit leidt tot inefficiënties. De leidende econoom in de jaren twintig, C.A. Verrijn Stuart (1865-1945), heeft zijn verzet tegen overheidsinterventie nooit opgegeven. Wat uiteindelijk gebeurde was dat de ene *mainstream* werd afgelost door een andere. Opvattingen over de efficiënte werking van marktallocatie raakten wat meer op de achtergrond. Een rechtvaardiger inkomensverdeling werd benadrukt als een van de doelstellingen van economische politiek. De naoorlogse institutionalisering van die opvattingen werd gezien als een blijvend succes, niet in de laatste plaats omdat men dacht dat dit gefundeerd was in onomkeerbare wetenschappelijke progressie. Nu, vijftig jaar later, moeten we echter constateren dat Marshalls pendule al die tijd gewoon doorgelopen heeft.

In de discussie omtrent de functie, mogelijkheden en effecten van overheidsingrijpen in een markteconomie lijkt momenteel inbreng vanuit de invalshoek van sociale rechtvaardigheid dringend gewenst. De redactie van het *Tijdschrift voor Politieke Economie* nodigt auteurs hiertoe dan ook met klem uit. Internationaal is er weliswaar geen enkel gebrek aan literatuur; daar lijkt de slinger in Marshalls pendule alweer de andere kant uit te gaan (vgl. A. Sen, 1992, *Inequality Reexamined*, Oxford, 153-197). De redactie heeft echter niet de indruk dat de oplevende internationale belangstelling voor theorieën van rechtvaardigheid nu al diepe sporen trekt in het Hollandse landschap. Nog minder dat die theorieën in de huidige discussie betrokken worden op die problemen waarvan de oplossing in belangrijke mate de herbergzaamheid van de toekomstige samenleving bepaalt. En dat is fnuikend; niets werkt verlammerender dan onzekerheid omtrent de toekomst. Een reflectie op taken en mogelijkheden van de overheid dient naar mening van de redactie daarom mede reflectie te zijn op een rechtvaardiger inrichting van de samenleving, nu en in de toekomst.

De problemen hierbij zijn natuurlijk talrijk. Voor de leefbaarheid van het natuurlijke milieu in de toekomst zijn wellicht in abstracto normen te ont-wikkelen. Maar wat zijn rechtvaardige normen als diegenen die het betreft per definitie geen inbreng hebben bij het tot stand brengen daarvan? Hoe kan de overheid rechtvaardige maatregelen in deze treffen als diegenen van wie haar positie afhangt zonder direct nadelig gevolg voor zichzelf de normen niet accepteren? Andere problemen doen zich voor met betrekking tot ontplooiingsmogelijkheden van individuen en hun bestaanszekerheid, tot uit-drukking komend in een betaalbaar verzorgingsarrangement. Want wat is er rechtvaardig of aantrekkelijk aan een toekomst waarin voor een belangrijk deel *bad luck* de kansen op inkomen bepaalt? Dient daarom niet bij de vorm-geving van instituties het beginsel van *equal opportunity* ongeacht sekse-, ras-, lichamelijke en intellectuele verschillen centraal te staan?

Ook de huidige problemen aangaande de inrichting van de toekomst laten zien waarom met betrekking tot de trade off tussen rechtvaardigheid en efficiëntie eerder een paradigmatische afruil voor de hand ligt. Vraagstukken van rechtvaardigheid worden veelal betrokken op de inrichting van toekom-stige instituties, terwijl marktprocessen in deze context slechts blindgangers zijn. Het idee van een spontane orde, waarin huidige en toekomstige indivi-duen onder een budgetrestrictie hun economische gedrag op elkaar afstem-men, lijkt naar niks. Wat er kan bestaan is een asymmetrische kunstmatige samenhang van belangen, waarbij we inderdaad een overheid als Leviathan nodig hebben om inconsistent dan wel immoreel gedrag te sanctioneren. Laten we wel wezen: de combinatie van de wens van menigeen om kinderen op de wereld te brengen met de weigering om door gedragsaanpassingen bij te dragen aan de vermindering van milieuproblemen lijkt niet zeer consi-stent. Het gedrag is zonder meer immoreel indien men voldoende de gele-genheid heeft gehad om zich over het milieuvraagstuk te informeren. Zonder een overheid die de rechten van de gewenste kinderen vertegenwoordigt, blijft sanctie uit. De kwestie is dus niet primair, zoals Van Praag en Van Dalen in de *Preadviezen* menen, hoe Leviathan bedwongen moet worden. Het gaat er veeleer om hoe in een redelijk functionerende markteconomie de overheid haar taak van richting geven aan een rechtvaardige toekomst serieus te laten nemen.

Zonder Marshalls pendule opnieuw te willen laten beginnen bij Bentham lijkt voor de overheid *the greatest happiness for the greatest number* als één van de doelstellingen lang niet zo gek. Want als we Benthams geluksberekening terzijde schuiven betekent het in een intragenerationeel perspectief niet veel meer dan dat optimalisering van zowel de leefbaarheid van de wereld als het voorzieningenniveau dat toekomstige generaties zullen aantreffen tot de taakstelling van de huidige overheid behoren. Dat hier een trade off bestaat kan niemand zijn ontgaan. Maar dat de overheid nog steeds moeite heeft met

ingrijpen in de nu plaats vindende afruil, namelijk tussen huidig voorzieningenniveau en toekomstige leefbaarheid, betekent dat er iets schort aan ons besef van rechtvaardigheid.

Uit dezelfde oude doos komt een voorkeur *equal opportunity* als ex-ante beginsel, dat wil zeggen als een beginsel betreffende de uitrusting van individuen. Als het gaat om vorm geven aan de toekomst valt die egalitaire preferentie goed te funderen in economische literatuur, beginnende bij John Stuart Mill. Die voorkeur is immers niet gebaseerd op naijver, maar op de verwondering dat huidige instituties in de samenleving dan wel het ontbreken daarvan sommigen van de toekomstige generatie in een bevoorrechte positie plaatsen. Nog is de tijd niet helemaal voorbij dat men op grond van het recht van eigendomsoverdracht geboren kon worden met een gouden lepel (met daarop een onverwoestbare hete aardappel) in de mond. Maar op allerlei, en wellicht belangrijker vlakken beïnvloedt de vormgeving van de samenleving de toegangsmogelijkheden van individuen (zoals van vrouwen met kinderen) tot het economische proces en de verwachtingen die zij mogen koesteren omtrent hun verdien capaciteiten. *Bad luck* is voor een aanzienlijk deel in het verleden voorgeprogrammeerd.

Kijken we naar wat consequenties van beide beginselen ter legitimering van overheidsbeleid.

Indien de overheid een optimale leefbaarheid en voorzieningenniveau in zowel heden als toekomst tot haar taakstelling zou rekenen, geeft de milieu-problematiek aanleiding tot zorg over de politieke democratie. Dit is zorg over enerzijds de kwetsbaarheid daarvan en anderzijds over de mogelijkheden noodzakelijke maatregelen te effectueren. Nu is wellicht al geaccepteerd, zij het dat dit tot dusver onvoldoende in praktijk is gebracht, dat de vervuulende generatie dient te betalen, enerzijds voor herstel en anderzijds voor de ontwikkeling van regeneratietechnieken. Problemen ontstaan bij de doorberekening hiervan naar vervuulende productie, omdat gezien de doelstelling van een optimale goederenvoorziening rekening moet worden gehouden met de mate van vervuiling. Bij produktiegroei wordt dit ongelijke effect op bedrijven versterkt bij verschillen in vervuilingstoename. Heeft men het vertrouwen dat bedrijfsinvesteringen zodanig adequaat reageren op veranderende milieukosten, dat optimale goederenvoorziening gehandhaafd blijft, dan is er geen reden tot interventie. Heeft men dat vertrouwen niet, dan lijken convenanten op hun plaats.

Zeer onaangenaam is de overheid in de rol van opvoeder. Maar het probleem ligt er dat bij een aantal vervuulende producten, zoals de auto, de prijselasticiteit vrij laag is en de inkomenselasticiteit hoog. Voor vervuilingreductie zal de overheid zich op andere middelen dan doorberekening van milieukosten moeten bezinnen. Zij zou kunnen denken aan een beleid van overtuiging zoals bij de antirookcampagne, het autovrij maken van binnen-

steden en eventueel de files op de snelwegen gewoon laten staan. Zeker is, dat zij zich hiermee op glad ijs zou begeven.

Uiterst zorgwekkend zijn de consequenties met betrekking tot vervuiling die onomkeerbare schade veroorzaakt. Doorberekening van milieukosten helpt weinig, omdat inkomensgroei als gevolg van technische verandering de produktiegroei - zij het wellicht in afnemende mate - laat doorgaan. Verbieden? Men zou kunnen denken aan een gericht innovatiebeleid ter voorkoming van al te ernstige schade. Maar dat precies de implementatie van zo'n innovatiebeleid de overheid voor een politiek dilemma plaatst, volgt uit het volgende theorema: (1) alle innovaties die gericht zijn op het voorkomen van onomkeerbare schade brengen inkomensreducties met zich mee; (2) alle innovaties die inkomensvermeerdering tot gevolg hebben vergroten de kans op onomkeerbare schade.

Algemeen gesproken betreft een beleid dat gericht is op *equal opportunity* het wegnemen van drempels om deel te nemen aan het economische proces en een zodanige beïnvloeding van de verdeling van verdien capaciteiten dat een meer egalitaire verdeling van inkomen tot de mogelijkheden gaat behoren. Als ex-ante beleid is het voor een belangrijk deel gericht op het vormgeven van instituties. Voorbeelden van *bad luck* die kan voorkomen bij gebrekkig beleid zijn er te over. Iemand die geboren wordt als vrouw moet haar gemiddelde inkomensverwachting substantieel lager stellen dan een man; zij moet weten dat voor het merendeel der vrouwen een kinderwens alleen valt te realiseren in de bijstand of bij 10 à 12 jaar economisch afhankelijkheid binnen een gemiddeld steeds onstabielere relatievorm, waardoor zij nog eens 8 à 12% van de verdien capaciteit verliest door carrièrebreuk.

Ontegengesteld is het beleid gericht op gelijke kansen voor vrouwen gedurende de laatste jaren goed van de grond gekomen. Enerzijds neemt de overheid de rol van opvoeder op zich: vrouwen worden beïnvloed bij hun verwerving van verdien capaciteiten. Anderzijds is er een inhaalmanoeuvre aan de gang in de kinderopvang. Vooral dit laatste verdient de aandacht: het maakt de keuze tussen het realiseren van een kinderwens en economische zelfstandigheid minder absoluut. Ik neem aan dat er in de toekomst altijd een afruil tussen aantallen kinderen en de mate van economische zelfstandigheid - uitgedrukt in individueel inkomen - zal blijven bestaan; naar te hopen niet alleen voor vrouwen. Maar met de massale groei van kinderopvang is een keuzevrijheid geïntroduceerd die vrouwen in betere startposities plaatst.

In de kortere termijn hebben we echter het probleem dat de markt voor kinderopvang een biedersmarkt is. Op de eerste plaats is er een tekort aan geschikte accommodaties, hetgeen aanzienlijke investeringen vergt. Op de tweede plaats moet de groei organisatorisch opgevangen kunnen worden. Te verwachten valt dat oplossingen hiervoor slechts in de wat langere termijn

kunnen worden gevonden. De consequentie hiervan is, dat vrouwen momenteel bij de keuze tussen economische zelfstandigheid en aantallen kinderen zijn aangewezen op een second best oplossing. Hetzelfde geldt voor een overheid die gelijke kansen voor de huidige generatie vrouwen hoog in het vaandel heeft.

De gedachte dat momenteel alleen een second best oplossing voorhanden is, relativiseert de opvatting van Van der Ploeg en Teulings in de *Preadvies* dat overheidsop treden in de markt voor kinderopvang slechts versturend heeft gewerkt. Ik geloof er niets van dat particuliere kapitaalverschaffing de huidige groei had kunnen dragen. Net zo min geloof ik dat zonder interventie - op afstand - van bijvoorbeeld gemeenten (zoals in Groningen) de veelal goedwillende verenigings- en stichtingsbesturen zich hadden kunnen transformeren in professionele organisaties. Indien de belangrijkste doelstelling van de overheid gerealiseerd zou zijn, namelijk het creëren van gelijke kansen voor vrouwen door middel van het entameren van groei in de kinderopvang, is er natuurlijk alle reden om de taakstelling van de overheid opnieuw te bezien. Voorlopig is daar geen aanleiding toe.

Daarentegen kan enige overheidsinterventie die tot groeiversnelling leidt, mijns inziens geen kwaad. Omdat alleen de overheid met kinderopvang inverdieneffecten kan realiseren, is zij ook de aangewezen instantie om in deze regelend op te treden. Voor de berekening van deze inverdieneffecten kunnen we uitgaan van een 29 jarige modale werkneemster. Met kinderopvang krijgt zij een extra bruto inkomen door het wegvallen van de gemiddelde carriërepauze plus de 9% inkomensverlies als gevolg van carriërebreek over haar hele loopbaan. De opbrengsten voor de overheid bestaan uit loonbelasting en AOW premie. De kosten van kinderopvang zijn gedurende de eerste 4 jaren het hoogst, bij de buitenschoolse opvang gedurende de volgende 8 jaren zijn ze lager. Na aftrek van de ouderbijdrage voor een alleenstaande valt te berekenen dat de overheid 1,6 kindplaats volledig kan financieren uit de inverdieneffecten. In feite ligt dit hoger, omdat de ouderbijdrage afhankelijk is van het 'gezinsinkomen'. Die inverdieneffecten zouden kunnen worden aangewend voor groeiversnelling in de kinderopvang indien er een directe link werd gelegd tussen het bezetten van een kindplaats en de individuele economische zelfstandigheid van de ouder(s). Bij doorvoeren van zo'n beleid zou bovendien de groeiversnelling tamelijk hoog kunnen worden ingezet om die daarna wat te laten afvlakken. Immers, te verwachten valt dat bovenmodale werkneemsters het snelst gemotiveerd zijn om gebruik te maken van kinderopvang en bij hen zijn zowel ouderbijdrage als belastingafdrachten het hoogst.

Bovenstaande geeft slechts een indicatie van de problemen die op ons afkomen als we in de discussie omtrent functie, mogelijkheden en effecten van overheidsingrijpen in een markteconomie sociale rechtvaardigheid centraal

willen stellen. Daarom en omdat naar mening van de redactie de slinger in Marshalls pendule in Nederland toch wel weer de andere kant op mag, ligt er een breed werkkterrein voor de auteurs van het *Tijdschrift voor Politieke Economie*.

(Henk W. Plasmeijer)