



Naar echte economie in 2008

De beoefening en toepassing van de economische wetenschap in Nederland staat sinds de jaren tachtig in het teken van meten en moneteriseren. Zonder uitzondering kan de aanduiding economische analyse worden vervangen door financiële analyse.

Maatschappelijke kosten-batenanalyses beogen het moneteriseren van voor- en nadelen van grootscheepse infrastructurele projecten. De rijke en veelomvattende dynamiek van het maatschappelijk leven wordt herleid tot cijferreeksen over de economische groei. In het onderwijs en de zorg sturen managers aan de hand van perverse financiële prikkels, waarbij de kwaliteit van de dienstverlening aan studenten en patiënten en de arbeidsvreugde van de dienstverleners op de werkvloer niet meer ter zake doet. De achtergrond van deze insnoering van de economische beschouwingswijze tot het bereik van de meetbaarheid is de nadruk die economen leggen op monetaire markttransacties. Sommigen menen zelfs dat de kern van de moderne economie wordt gevormd door de werking van de markt. Allocatie van overheidswege, buiten de markt om onder invloed van actie- en pressiegroepen of vanwege volgende generaties, wordt in die visie over het hoofd gezien

ARNOLD HEERTJE
Emeritus hoogleraar
aan de Universiteit van
Amsterdam

dan wel weerspiegeld door de *willingness to pay* en hedonische prijzen.

De verschraving van de beoefening van de economie blijft niet onopgemerkt. De samenleving komt in verzet tegen het verwaarlozen van immateriële effecten van de aanleg van harde infrastructuur, de kwaliteit van de economische ontwikkeling en van de schaduwzijden van de afrekencultuur in de zorg en het onderwijs. Nederland staat aan het begin van 2008 op een kruispunt van wegen. Vervolgen wij de weg van de jaren tachtig of wordt perspectief geopend op een bredere visie, die ruimte maakt voor kwalitatieve, niet-meetbare gezichtspunten die voor het wel en wee van de burgers evenzeer van belang zijn als de onderdelen van het economisch leven die zich lenen voor een cijfermatige expressie?

De Paretiaanse welvaartstheorie is geschikt om de reikwijdte van deze vraagstelling uit te werken. Eerst wordt aangetoond dat aan de huidige, schrale economiebeoefening een beperkt welvaartsbegrip ten grondslag ligt.

Objectivistisch welvaartsbegrip

Nederlandse economen laten zich nauwelijks expliciet uit over het welvaartsbegrip dat zij hanteren. Hun geschriften spreken echter boekdelen. Zij hanteren een op geld waardeerbare, objectivistische

categorie, zoals het nationaal inkomen of de som van producentenwinsten en het consumentensurplus als het om de maatschappelijke welvaart gaat, en het individuele inkomen en het gemonetariseerde consumentensurplus als het de individuele welvaart betreft. Zo worden nog meer materiële maatstaven voor de welvaart onderkend zoals de totale of individuele, consumptieve bestedingen. Volgens de betrokken economen is met de meetbaarheid van de welvaart in deze zin ook het objectieve karakter van het begrip gegeven. Het begrip is voorts materieel omdat de concrete inhoud afhankelijk is van de specificatie. De groei van de welvaart verschilt al naar gelang het inkomen, de consumptie of het consumentensurplus als maatstaf wordt gekozen. Karakteristiek voor deze opvatting is het aanknopen bij de werking en de uitkomsten van het markt- en prijsmechanisme. Er springen drie bezwaren in het oog, die hier onder de loep genomen worden.

In de eerste plaats doet het objectieve en materiële welvaartsbegrip geen recht aan het voorzien in behoeften van burgers die niet via de markt blijken. Het nationaal inkomen benadert enigszins het dienstbetoon van de overheid aan de burgers door de salarissen van de ambtenaren als *stand-in* te hanteren, maar het voorzien in de behoefte aan natuur, open ruimte, milieu en cultuur valt buiten het gezichtsveld. Deze behoeften worden buiten de economische calculatie van het objectivistische welvaartsbegrip en zodoende buiten de economie geplaatst. Deze werkwijze wordt versterkt door het ontbreken van een kwantitatieve maatstaf voor de betekenis van het behoud van de natuur voor huidige en toekomstige generaties. Als voorbereiding van de economische besluitvorming schiet het objectivistische welvaartsbegrip te kort, omdat er geen plaats is voor componenten die van invloed zijn op de kwaliteit van het bestaan en een beslag op de beperkte middelen vergen.

Het tweede bezwaar betreft de verhouding van de uitkomst van MKB-berekeningen en de politieke besluitvorming. De objectivistische benadering verheft de slotsom van de financiële calculatie tot norm voor de politieke beslissing. Dit is een methodologische fout omdat een puur monetaire opstelling berust op veronderstellingen waarvan de implicaties in de politiek gewogen moeten worden.

Een derde bezwaar van het objectivistische welvaartsbegrip schuilt in het uit het oog verliezen van de ultieme bedoeling van alle economische activiteit: het voorzien in behoeften van consumenten van nu en straks. Economische bedrijvigheid, werkgelegenheid en het optreden van de overheid zijn daaraan naar het oordeel van de burgers ondergeschikt.

Economen die gevangen zijn in de greep van het objectivistische en materiële welvaartsbegrip menen dat de economische theorie berust op het mensbeeld van de *homo economicus*, op rationeel en zelfs egoïstisch gedrag (Bovenberg en Van de Klundert, 1999; Folmer, 2007).

Illustraties

Een voorbeeld van een objectivistische en materiële welvaartsmaatstaf is de economische groei. In 2008 harder groeien dan in 2007 wordt als vooruitgang gezien. Als Nederland een hogere groei heeft dan België doen wij het beter dan de Belgen. Kwantitatieve groei stuit echter op wensen omtrent leefbaarheid, arbeidsvreugde en vrije tijd. Het verabsoluteren van groei als welvaartsmaatstaf legt bloot dat het objectivistische begrip geen integrale welvaartsmaatstaf is. Het voorzien in behoeften zoals een gezond leefmilieu en natuur legt beslag op schaarse middelen en is niet ondergeschikt aan de vraag naar goederen op markten.

De discussie over de verbreding van de A4 naar aanleiding van het opschorten van het besluit door de Raad van State vanwege de luchtkwaliteit illustreert het misverstand dat de uitkomst van de som, de beslissing behelst. Bestuurders in de publieke sfeer alsmede de top van VNO-NCW reageerden met verbijstering op een juridische uitspraak die past in onze rechtsorde. Schone lucht voorziet evenzeer in behoeften van consumenten als boter, kaas en eieren. Onverschillig of deze behoefte buiten de markt om via de formele of informele democratie tot uitdrukking komt, de politieke besluitvorming kan er niet omheen. Wil men de route via de Raad van State voortaan vermijden, dan moet de MKB-analyse niet alleen kwantitatieve maar ook kwalitatieve componenten omvatten en moet transparantie hierover worden bevorderd. De beslissing is niet voorgeschreven door de uitkomst van de analyse.

Als in de zorg de keuze van medicijnen wordt bepaald door de financiële managers van ziekenhuizen en zorgverzekeraars en behandelingen door verpleegkundigen worden belemmerd door financiële protocollen, is de patiënt als finale consument uit het oog verloren. Het hanteren van de objectivistische welvaartsmaatstaf brengt dit met zich, omdat niet de vraag aan de orde is: "Voor wie is de behandeling bestemd?", maar "Hoeveel levert de behandeling de organisatie op?".

Subjectivistisch welvaartsbegrip

Dogmenhistorisch beschouwd grijpt het objectivistische welvaartsbegrip terug op de klassieke economie waarin de nadruk ligt op prijsvorming van stoffelijke goederen onder invloed van productiekosten. Met deze eenzijdige kijk op het economisch proces rekent de economische wetenschap af door de komst van het subjectivisme in de jaren zeventig van de negentiende eeuw. Sindsdien nemen subjectieve waarderingen van consumenten voor finale goederen, beschreven door nutsfuncties, een zelfstandige plaats in bij het verklaren van marktprijzen. Aan deze subjectivistische stroming ontspruit het subjectivistische welvaartsbegrip. Het economische aspect van menselijk gedrag heeft betrekking op het omgaan met schaarse, alternatief aanwendbare middelen met het oog op de subjectieve behoeftebevrediging. Zowel het maatschappelijke als het individuele welvaartsbegrip is derhalve subjectief. In de Paretiaanse uitwerking heeft het betrekking op huidige en toekomstige generaties consumenten. Dit welvaartsbegrip is én subjectief én formeel. Met formeel wordt bedoeld dat het geen concrete inhoud heeft. Van de formele welvaart maken alle allocatieve handelingen deel uit die naar het oordeel van de individuen bijdragen tot hun subjectieve behoeftebevrediging.

Elke concrete inhoud van het welvaartsbegrip, zoals productie, inkomen, duurzame consumptiegoederen of groei, concurreert met andere concrete criteria, zonder dat het in ogenschouw nemen van andere gezichtspunten tot een buiteneconomische beschouwingwijze leidt. Als de aanhangers van een objectivistisch welvaartsbegrip zich beperken tot kwantitatieve groei, moeten zij hun standpunt wijzigen zodra in de samenleving de wens manifest wordt evenzeer op kwalitatieve aspecten, natuur, open ruimte, milieu en cultuur te letten. Er kan nimmer absolute betekenis worden gehecht aan welke concrete maatstaf van welvaart dan ook. Deze beschouwingwijze is niet aan tijd gebonden en noopt tot de flexibiliteit die voor een onbevangen en wetenschappelijke bestudering van de economische kant van maatschappelijke ontwikkelingen geboden is. Het hanteren van het subjectivistische en formele welvaartsbegrip brengt met zich dat alle individuele en collectieve wensen binnen het gezichtsveld van de

economie vallen voor zover hun verwezenlijking noopt tot het omgaan met schaarse middelen, ongeacht de institutionele inkleding, waarin de expressie van voorkeuren is gegoten. De enge opvatting van welvaart beperkt van nature de economie tot markttransacties.

De bezwaren die aan het objectivistische welvaartsbegrip kleven worden door het subjectivistische begrip alle ondervangen. Er is geen beperking tot een willekeurige maatstaf, het finale oogmerk van alle economische activiteit (de behoeftebevrediging van subjecten van nu en straks) staat centraal en er kunnen geen normen voor praktisch handelen aan worden ontleend, noch in de private noch in de publieke sfeer.

Voorbeelden

Een voorbeeld van het insnoeren van welvaart tot een monetaire calculatie biedt een artikel over het splitsen van energiebedrijven van de hand van Baarsma en De Nooij (2006). In opdracht van een van de energiebedrijven wordt een financiële becijfering gemaakt waarin de kosten hoger zijn dan de baten. Vervolgens is de conclusie dat de welvaart daalt door het splitsingsvoorstel. Met welvaart in de zin van de behoeftebevrediging van consumenten van nu en straks heeft dit niets te maken. In de beschouwing komt het nut voor de consument als afnemer van energie niet voor. Van een integrale welvaartstheoretische analyse die leidt tot een opsomming van monetaire en niet-monetaire welvaartseffecten van het splitsen van energiebedrijven is geen sprake. Deze opsomming laat geen normatieve conclusies toe. Die zijn voorbehouden aan de politiek.

Een aardig voorbeeld van het verschrallen van de discussie over het onderwijs is een studie van Jacobs en Webbink (2006) over het rendement van het onderwijs. Met rendement wordt bedoeld de procentuele stijging van het loon als één jaar extra onderwijs wordt gevolgd. Binnen dit beperkte kader is deze studie waardevol omdat men nuttige kwantitatieve inzichten krijgt over het financiële rendement voor hoger versus lager opgeleiden en voor mannen en vrouwen. Belangrijke kwalitatieve aspecten van het onderwijs, die begrepen zijn onder het subjectivistische welvaartsbegrip, blijven echter buiten beschouwing waardoor conclusies met meer reserves moeten worden omkleed dan de auteurs doen. Sommigen menen ook de betekenis van de natuur voor de huidige en toekomstige generaties in euro's te kunnen vangen zoals blijkt uit een kosten-batenanalyse van de ecologische hoofdstructuur (Jongeneel, Polman en Slangen, 2006). Het opsommen van uitgaven voor het aankopen van grond, de inrichtingskosten van particulier natuurbeheer, de waterschapslasten en de netto toegevoegde waarde van natuur is zinvol. De subjectieve betekenis van de ecologische hoofdstructuur voor de consumenten van nu en straks is echter uit het beeld verdwenen. Het verwaarlozen van essentiële kwalitatieve baten holt de kosten-batenanalyse uit. Het verabsoluteren van de uitsluitend monetaire calculatie brengt het gevaar met zich dat de natuur als welvaartscomponent voor de kwaliteit van het bestaan van de burgers buiten beschouwing blijft. Het bedreigde Groene Hart illustreert dat dit gevaar niet denkbeeldig is.

Als mensen vinden dat hun welvaart nadelig wordt beïnvloed door de geluidshinder op Schiphol, moet onder hun welvaart ook dat aspect worden begrepen. Een welvaartseconomische benadering van de geluidsnormen voor Schiphol, waarin uitsluitend financiële aspecten worden opgenomen, zoals de prijzen van huizen, verdient die naam niet. De betrokken studie van het Centraal Planbureau is een financiële benadering van de geluidsnormen van Schiphol. Een dergelijke deelstudie van de totale welvaart is nuttig. De auteurs, allen economen, zijn zich echter niet bewust van het beperkte karakter van hun studie (CPB, 2006). Uit een recente verhandeling over geluk en economie blijkt dat het CPB gemakkelijk van het ene in het andere uiterste vervalst (CPB, 2007). Verwarrend is ook Van den Bergh, die welvaart en geluk als synoniemen hanteert (Van den Bergh, 2005). Hij wijst het bruto nationaal product af als indicator voor vooruitgang, zonder over een heldere voorstelling van het welvaartsbegrip en het karakter van de economische wetenschap te beschikken. Het bnp is hoogstens een gebrekkige benadering van de ontwikkeling van de maatschappelijke welvaart, in de zin

De bezwaren die aan het objectivistische welvaartsbegrip kleven worden door het subjectivistische begrip alle ondervangen

van de behoeftebevrediging van de burgers. Maar hieruit vloeit niet voort dat aan het bnp helemaal geen betekenis toekomt. Een laatste voorbeeld biedt de oratie van Prast (2005) over emotie-economie. Zij leeft met het denkbeeld dat de grote economen van Adam Smith tot Paul Samuelson van emotionele mensen zijn uitgegaan, die zich uitsluitend laten leiden door financiële overwegingen en egoïstische motieven. Niets is

minder waar. Sinds de opkomst van de Oostenrijkse School is het subjectivistische inzicht verdiept. De preferentieschema's in de theorie van het consumentgedrag berusten op allerlei psychische impulsen, drijfveren, motieven en emoties, sinds de dagen van Walras, Edgeworth en Pareto. De opzienbarende uitspraak van Prast dat "wetenschappelijk is aangetoond dat financieel-economisch gedrag van individuen onder invloed staat van emotionele factoren" is een onderkend inzicht en al lang in de economische wetenschap verwerkt. Het wangedrocht van de homo economicus heeft ook Prast in verzoeking gebracht.

Onderwijs

Het verbaast niet dat de economische faculteiten in ons land economie bedrijven op basis van een beperkt, objectivistisch welvaartsbegrip. Generaties studenten worden hierdoor op het verkeerde been gezet omdat zij met twee linkerhanden staan tegenover de samenleving die steeds vaker de vinger legt op het verwaarlozen van de kwaliteit van het bestaan, zowel in de private als in de publieke sfeer. Managers voeren de dogma's, financiële schema's en monetaire kosten-batenanalyses uit, die de economen aanreiken. Het jaar 2008 kan in dit opzicht een trendbreuk inluiden.

Dat geldt ook voor het economieonderwijs op de middelbare scholen. De commissie-Teulings heeft een advies geschreven voor de herziening van het programma economie, getiteld *The wealth of education*. In dit adviesrapport wordt uitgegaan van een objectivistische welvaartsmaatstaf, in dit geval de som van het consumenten- en producentensurplus. De beperkte strekking hiervan is in het voorafgaande uiteengezet. Het CPB gebruikt deze beperkte, financiële welvaartsmaatstaf voor de adviezen aan het kabinet, waartegen Wouter Bos (2007) onlangs in het geweer kwam. Het verwaarlozen van andere surplussen, zoals die van de werknemers alsmede van niet-calculeerbare welvaartseffecten, springt in het oog. Het kabinet moet derhalve het CPB aansporen tot een breder georiënteerde werkwijze alvorens zelf politieke besluiten te nemen.

Ernstiger is dat deze eenzijdige visie dreigt te worden opgelegd aan het voortgezet onderwijs, waardoor het economieonderwijs welvaartstheoretisch in de achterruit wordt gezet. Om leerlingen te laten verkla-



ren dat “de som van het consumentensurplus en het producentensurplus de maatstaf is om maatschappelijke welvaart te meten”, is theoretisch een onmogelijke opgave vanwege de onjuistheid ervan en is praktisch onhaalbaar omdat leerlingen in een samenleving leven waarin bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs de leerlingen in beweging brengt.

Een van de leden van de commissie, Van Damme, pleit voor een andere maatstaf, namelijk het consumentensurplus (Van Damme, 2007a). Ten onrechte meent Van Damme dat Neelie Kroes haar mededingingsbeleid baseert op het consumentensurplus (Van Damme, 2007b). Hij verwacht de (Paretiaanse) welvaart van de consumenten met een monetaire grootte, ontleend aan een specifieke marktsituatie. Als een van de mogelijke welvaartsmaatstaven is het consumentensurplus altijd aan kritiek onderhevig geweest vanwege het uitsluiten van consumenten die koopkracht ontberen, vanwege uiteenlopende inkomenseffecten, vanwege de heterogeniteit van de individuele nutsfuncties en bovenal vanwege alle welvaartseffecten die buiten de sfeer van markttransacties optreden en toch de positie van de consument in het economisch leven raken. De koppeling van het consumentensurplus aan het marktevenwicht bij volkomen concurrentie levert illustratieve plaatjes op. Deze zijn didactisch alleen verantwoord indien ze worden voorzien van een uitvoerige toelichting over de vele beperkingen waarop de voorstelling berust. Deze overwegingen zijn voldoende grond om het begrip consumentensurplus als de maatstaf voor de maatschappelijke welvaart met grote reserve te moeten treden. Om er de hoeksteen van te maken in een economieprogramma met de implicatie dat deze monetarisering het richtsnoer is voor de publieke besluitvorming omtrent infrastructuur, behoud van natuur en milieu is een misvatting over het onderscheid tussen analyse en politiek. Ernstiger nog is het verwaarlozen van alle niet-cijfermatige aspecten die voor de welvaart van huidige en toekomstige generaties van belang zijn. Deze conclusie wordt versterkt indien consumentensurplus en producentensurplus worden opgeteld.

Kabinet en Tweede Kamer doen er verstandig aan de evaluatie van het conceptprogramma in 2010 aan te grijpen om het objectivistische begrip ter zijde te schuiven ten behoeve van de subjectivistische opvatting van welvaart. Deze laatste stelt immers in staat om, afhankelijk van praktische, economische vraagstukken, een concrete invulling te hanteren, zonder dwingende normatieve implicaties. De negatieve ervaringen die thans met het pilotprogramma bij enkele scholen worden opgedaan onderstrepen dit slechts.

Het jaar 2008

Leerlingen staken ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs dat zij genieten. Bedrijfsterreinen, golfsterreinen en kantoren worden op grote schaal ontwikkeld, hoewel er zichtbare overcapaciteit bestaat. In de zorg en het onderwijs is door het

management een afrekencultuur ontstaan waardoor de kwaliteit van het dienstbetoon aan patiënten en leerlingen uit het zicht is verdwenen. Een economische analyse van de ruimtelijke ordening is beperkt tot een financiële calculatie (Rouwendaal et al., 2007). De onvrede over het verslechteren van het milieu en het verrommelen van het landschap neemt hand over hand toe.

De samenleving schreeuwt in 2008 om kwaliteit en de burgers willen daarvoor ook een bijdrage leveren. Kwaliteit van de woonomgeving, kwaliteit van de energievoorziening, kwaliteit van onderwijzers en leraren, kwaliteit van de patiëntenzorg, kwaliteit van de jeugdzorg, kwaliteit van de werkgelegenheid, kortom kwaliteit van het bestaan. Als consumenten zijn de burgers door de informatietechnologie in staat hun voorkeur voor kwaliteit tot uitdrukking te brengen. De organisatie van de besluitvorming in het bedrijfsleven, bij de overheid en in de semi-publieke sector verlegt het aangrijppingspunt van meetbaarheid naar kwaliteit. Jonge ondernemers springen in de bres voor duurzaamheid. Niet de kwantiteit voorop en de kwaliteit in de verdediging, doch omgekeerd de meetbare kanten van het economisch proces ingebed in een integraal kwaliteitsbeleid. Winst niet als doelstelling maar als uitkomst. Uitkomst van risicodragend gedrag dat het consumentenbelang vooropstelt en de arbeid opvat als een consumptiegoed. Een economisch leven dat het objectivistische welvaartsbegrip verlaat ten behoeve van het weidse subjectivistische (Heertje, 2007).

LITERATUUR

- Baarsma, B. en M. de Nooij (2006) Splitsen energiebedrijven vermindert welvaart. *ESB*, 90(4468), 338–346.
- Bergh, J.C.J.M. van den (2005) BNP, weg er mee! *ESB*, 90(4475), 502–505.
- Bos, W. (2007) Niet alles is in modellen te vatten. *Forum / de Volkskrant*, 2 oktober.
- Bovenberg, A.L. en Th.C.M.J. van de Klundert (1999) Christelijke traditie en neo-klassieke economie in gesprek. *ESB*, 84(4230), 848–853.
- CPB (2006) *Geluidsnormen voor Schiphol. Een welvaartseconomische benadering*. CPB document nr. 116.
- CPB (2007) *Macro-economische Verkenning, speciaal onderwerp, Geluk en Economie*, 123–136. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Damme, E. van (2007a) Concurrerende examenbeoordeling door wetenschappers. *Tijdschrift voor economisch onderwijs*, 180–183.
- Damme, E. van (2007b) Met discussie beter begrip welvaartsbegrip. *ESB*, 92(4519), 605.
- Folmer, H. (2007) *Waarom economen vaak miskleunen*. Oratie Rijksuniversiteit Groningen.
- Heertje, A. (2007) *Echte economie: Een verhandeling over schaarste en welvaart en over het geloof in leermeesters en leren*. Nijmegen: Valkhof Pers, 6e druk.
- Jacobs, B. en D. Webbink (2006) Rendement onderwijs blijft stijgen. *ESB*, 91(4492), 405–407.
- Jongeneel, R., N. Polman en L. Slangen (2006) Natuur in Nederland: kosten-batenanalyse van de Ecologische Hoofdstructuur. *ESB*, 91(4481), 106–109.
- Prast, H.M. (2005) *Emotie-economie: de mythe van de persoonlijke financiële planning*. Oratie Universiteit van Tilburg.
- Rouwendaal, J., W. van der Straaten en W. Vermeulen (2007) *Economische analyse van Ruimtelijk Ordeningsbeleid*. *Kwartalschrift Economie*, 4(1), 57–77.