

Dode hoeken van de economische beleidsontwikkeling

H.K. van Tuinen

De auteur was Hoofd Nationale rekeningen, directeur Sociale statistieken en Plaatsvervangend directeur-generaal van het CBS.

Hij dankt Theo van de Klundert en Fieke van der Lecq voor nuttige opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

tuinvink@xs4all.nl

In een samenleving die steeds sneller verandert, is ook het economische beleid in beweging. Naarmate de samenleving gecompliceerder wordt, moet de beleidsmaker steeds meer informatie in het vizier houden. Zijn de gangbare economische analyses wel zo compleet dat de richting van het economische beleid verantwoord kan worden bepaald?

Het economische beleid beweegt. In het twee jaar geleden verschenen ESB-dossier *Beleidseconomie* wordt aangegeven hoe het departementaal onderzoek in beweging is, dat het veranderend economisch getij om vernieuwend optreden van de overheid vraagt, dat voor het beleid relevante wetenschappelijke inzichten veranderen en hoe de beleidseconomie onderhevig is aan mode en conjunctuur. Er is sprake van een accentverlegging van macro naar micro en van vergrote nadruk op marktwerking.

In dit artikel zal ik aangeven dat het economisch beleid beweegt zonder dat het zicht heeft op variabelen die de effectiviteit van het beleid wezenlijk bepalen. Daarvoor gebruik ik de metafoer van de *dode hoek*. Dode hoeken ontstaan uit gebreken van zowel de theoretische als de toegepaste economie. Zij tekenen zich ook af in de begrippen van de economische statistiek waarop het beleid zich oriënteert. Ik schets hoe het vakgebied van de economie zich zal moeten verbreden om relevant te blijven voor het beleid. Nu worden namelijk wezenlijke variabelen over het hoofd gezien, waardoor de beleidsmaker lijkt op de bestuurder van een auto met grote dode hoeken.

De beleidsmaker lijkt op de bestuurder van een auto met grote dode hoeken

Dode hoek 1: welvaart

Tien jaar geleden constateerde Pen dat economen graag over welvaart praten (Pen, 1995). Ook hebben ze een definitie van welvaart als een psychische grootheid die ze aanduiden als 'behoeftebevrediging' of *utility*. Zij ondernemen echter, afgezien van enkele uitzonderingen, geen pogingen om die welvaart te meten. Daarom spreekt Pen van een *“lacune midden in de economie”* die *“maakt dat het vak lijkt op een kokoskrans”*. De economen gaan in feite die psychische grootheid uit de weg en concentreren zich op waarneembaar gedrag.

Pen vat de uitkomsten samen van het weinige onderzoek dat is gedaan om welvaart te meten, met name door Van Praag, Kapteyn en Veenhoven. Het onderzoek van Van Praag naar de effecten van een hoger inkomen bevestigde niet alleen de oude wet van het afnemend grensnut, maar leidde ook tot de conclusie dat de behoeften meegroeien met de bevrediging. Door deze *preference drift* gaat meer dan de helft van de welvaartsgroei teloor. Kapteyn vond dat daarnaast een *reference drift* optreedt doordat de eigen behoeften toenemen naarmate burens, vrienden en collega's meer consumeren. *“Als we het effect van deze twee samentellen blijft er vrijwel niets meer over (...) Produktiegroei zou ons nauwelijks gelukkiger maken (tenminste als de ergste armoede is overwonnen). Aangezien het natuurlijke milieu door de toegenomen productie schaarser wordt, bestaat de kans dat we qua welvaart achteruit gaan.”* (Pen, 1995: 221).

Ook het onderzoek van Veenhoven leidde tot de conclusie dat het niveau van welbevinden weinig te maken heeft met het niveau van productie en consumptie. Pen beveelt *“dit werk aan bij alle economen die geloven dat het nationale inkomen per hoofd een doorslaggevende welvaartsindicator is en die zich zorgen maken over de daling van Nederland op de ladder.”* (Pen, 1995: 222).

Groeiende behoeften

Tot zover de nog steeds actuele analyse van Pen. Intussen is er in Amerika meer onderzoek gedaan. De ook in Nederland bekende Amerikaanse onderzoekster Schor heeft empirisch onderzoek gedaan naar het koopgedrag van Amerikanen. In het verlengde van analyses van Veblen, Duesenberry, Galbraith, Hirsch, Scitovski, Easterlin en Sen is haar conclusie *“that consumer satisfaction, and dissatisfaction, depend less on what a person has in an absolute sense than on socially formed aspirations and expectations.”* (Schor, 1998: 9) Zij spreekt van *competitive spending* en haar research toont hoe Amerikanen uit de middenklasse zich steeds armer zijn gaan voelen terwijl hun consumptie juist sterk toenam. In de laatste twintig jaar van de vorige eeuw is dat proces versneld onder invloed van de toegenomen arbeidsparticipatie, de media en de vergrote inkomensongelijkheid. De toegenomen koopdrift gaat, ondanks het gegroeide

reële inkomen, ten koste van besparingen en van de bereidheid tot het betalen van belasting en dus van de steun voor handhaving van de kwantiteit en kwaliteit van publieke goederen. *“One problem with the national discourse is its focus on market exchanges, not quality of life, or social health. Gross domestic product is the god to which we pray.”* (Schor, 1998: 21) Recent onderzoek van Easterlin bevestigt dat een hoger inkomen niet welvarender maakt, omdat de behoeften meegroeien. Zijn conclusie is dat Amerikanen gelukkiger zouden zijn als ze minder tijd besteedden aan geld verdienen en meer aan *family life and health* (Easterlin, 2003).

De groei van de behoeften ontstaat als gevolg van bijvoorbeeld toenemende jaloezie, toenemende consumptie door referentiegroepen, toenemende zichtbare ongelijkheid, onder invloed van (veranderingen in) de economische orde en de instituties. Marketing en media werken als katalysatoren. Ook het economische beleid heeft invloed op de behoeften, maar de *mainstream*-economisten gaan daaraan voorbij. Zij behandelen de behoeften als ‘gegeven’ en zij gaan er in hun analyses ten onrechte van uit dat deze onveranderd blijven en dat het economisch subject zich rationeel gedraagt (Thaler, 2000: 134). Slechts enkelen hebben oog voor de endogene ontwikkeling van behoeften (zie Bowles, 1998).

Pen’s metafoor van de kokoskrans klinkt veel te onschuldig. Weliswaar zit het gat in het hart van het economenvak, maar het blijft een compleet koekje. Kijkend naar het huidige economische beleid van de overheid lijkt dat koekje van de *mainstream*-economie steeds lekkerder te worden. We moeten langer werken, per jaar en per leven, om niet verder af te zakken op de ladder.¹ Maar als de groei van productie en consumptie ons niet welvarender maakt, dan is er iets grondig mis met het beleid dat zich op die groei richt. Dat kan gebeuren omdat de meest relevante doelvariabele, de welvaart, buiten beeld blijft. Daarom gebruik ik de metafoor van de dode hoek om aan te geven dat sprake is van een wezenlijk gebrek aan oriëntatie.

Er is iets grondig mis met beleid dat zich op groei richt

Dode hoeken en begripsvorming

Het kenobject van de economische wetenschap betreft de omgang met schaarse middelen. De economie bestudeert hoe mensen, al dan niet georganiseerd in een complexe samenleving, omgaan met schaarse, alternatief aanwendbare middelen met het oog op de daarmee te realiseren behoeftenbevrediging. Die behoeftenbevrediging is dus de welvaart, het psychische begrip dat een gevoel of beleving aanduidt. De economische theorie gaat over een *aspect* van menselijk handelen, het economisch aspect; het gaat niet om het concrete handelen in zijn totaliteit, want daar zitten ook andere aspecten aan. Daardoor is de economische theorie abstract en dat heeft belangrijke gevolgen voor de begripsvorming.

Neem bijvoorbeeld de begrippen productie en consumptie. Consumptie is een activiteit die direct leidt tot behoeftenbevrediging.

Het produceren van consumptiegoederen is zelf geen consumptie. Het verrichten van arbeid in het productieproces wordt gezien als een offer: er worden tijd en energie aan opgeofferd die anders aan consumptie besteed hadden kunnen worden. Als arbeid leidt tot arbeidsvreugde, dus direct tot satisfactie, dan is dat een consumptief element. Deze satisfactie is immers een vorm van behoeftenbevrediging en arbeid is een schaars goed. Als een economisch subject uitgaven doet die het verrichten van arbeid mogelijk moeten maken, zoals uitgaven aan woon- werkverkeer, dan is dat in de abstracte theorie geen consumptie, maar een offer dat is verbonden met de productie. De theorie maakt dus in wezen onderscheid tussen enerzijds activiteiten, goederen en diensten die direct behoeften bevredigen en anderzijds activiteiten, goederen en diensten (*inputs*) die worden ingezet voor de productie van eerstgenoemde goederen en diensten. Het onderscheidingscriterium ligt in de psyche van het economisch subject: gaat het om directe behoeftenbevrediging of om een offer? Het is dan ook mogelijk dat een zelfde activiteit voor het ene subject een offer betekent terwijl het voor het andere tot directe behoeftenbevrediging leidt. Een derde subject zit met ‘gemengde gevoelens’, omdat deze activiteit bij haar of hem beide gevoelens opwekt, maar dat is geen probleem voor de abstracte theorie. Die kan die activiteit in twee componenten verdelen, een consumptief en een productief element. Zo ontstaan ‘zuivere’ begrippen productie en consumptie, gedefinieerd op basis van de psyche van het subject.

In de toegepaste economie zou men met dit abstracte onderscheid niet ver komen. Daarin wil men de blik richten op concrete activiteiten zoals die in de samenleving waarneembaar zijn. Dan verschuift de aandacht van de menselijke psyche naar de activiteit. Bepaalde activiteiten behoren dan tot het productieproces, ongeacht de arbeidsvreugde die ermee gepaard kan gaan. Andere activiteiten horen in de consumptieve sfeer, ongeacht het feit dat ze voor het betrokken subject het karakter kunnen hebben van een offer, zoals bij woon-werkverkeer, of zelfs van pure arbeid, zoals bij onbetaald huishoudelijk werk.

Dode hoeken van de economische wetenschap ontstaan in de begripsvorming op het moment dat de stap wordt gemaakt van de abstracte begrippen die betrekking hebben op de menselijke psyche, naar de concrete begrippen die gerelateerd zijn aan wat direct kan worden waargenomen. Op dat moment verdwijnt ook de behoeftenbevrediging verder uit het zicht, omdat de daartoe ingezette schaarse middelen niet meer zuiver zijn gedefinieerd.

Economische statistiek

Ook de economische statistiek richt zich op concrete activiteiten zoals die in de samenleving waarneembaar zijn. Gegevens over die activiteiten en de daarmee verbonden goederen- en dienstenstromen worden door statistici verzameld, getypeerd en geaggregeerd. In het stelsel van de Nationale rekeningen is vastgelegd hoe die typering moet plaatsvinden. Slechts de arbeid die tot inkomensvorming leidt, wordt tot de productie gerekend² en de particuliere consumptie bestaat slechts uit goederen en diensten die tegen betaling worden verkregen.

1 Men kan betwijfelen of het ook wel gebruikte argument van de vergrijzing in dit verband houdbaar is (zie De Vries, 2005).

2 Afgezien van enkele in een moderne samenleving irrelevante uitzonderingen.

De operationalisering door de statistiek sluit niet alleen aan op die van de toegepaste economie, maar ook op heersende maatschappelijke conventies. Wie bijvoorbeeld spreekt over consumeren (of consuminderen) denkt aan het kopen van goederen en diensten. Er is evenwel sprake van wisselwerking: wetenschappelijke en maatschappelijke conventies ontstaan ook uit de statistiek. De begrippen van de Nationale rekeningen worden onderwezen aan aankomende economen. Ze worden niet alleen door statistici gehanteerd, maar door alle instanties die macro-economische cijfers publiceren. De macro-economisch onderzoeker die behoefte heeft aan statistische gegevens kan daarom niet om die begrippen heen. Dat geldt ook voor de economisch beleidsmaker.

Meer dode hoeken

De begrippen van de Nationale rekeningen worden veelal kritiekloos gebruikt in de macro-economische berichtgeving en het algemeen economisch beleid. Omdat de statistiek concreter moet definiëren dan de theoretische economie, komen nog enkele specifieke dode hoeken naar voren. Ten eerste heeft de statistiek geen oog voor de consumptie van producten van onbetaalde arbeid, bijvoorbeeld huishoudelijke arbeid. Ten tweede ontbreekt in de statistiek de consumptie van niet-geproduceerde elementen zoals schone lucht, speelruimte, landschapsschoon, biodiversiteit, stilte, veiligheid in de openbare ruimte enzovoorts. Als bijvoorbeeld het leefmilieu achteruit gaat, zodat deze 'gratis' consumptie daalt, dan zien we deze vermindering van behoeftenbevrediging niet terug in de economische statistiek. Ten derde worden *alle* uitgaven van particuliere huishoudens aan goederen en diensten tot de consumptie gerekend, dus bijvoorbeeld ook die welke nodig zijn om arbeid te kunnen verrichten, bijvoorbeeld woon-werkverkeer, of die welke bedoeld zijn om de 'waarde' van de mens op de arbeidsmarkt te verhogen. Dit laatste impliceert dat de statistiek alle particuliere uitgaven aan onderwijs, inclusief vakstudie, tot de consumptie rekent. In het verlengde daarvan ligt het vierde probleem. Net zoals huishoudelijke arbeid niet meetelt, tellen ook de tijd en inspanning niet mee die de mens besteedt aan zijn ontplooiing, inclusief de ontwikkeling van zijn vakbekwaamheid. De rol van de mens is beperkt tot die van consument; in de statistiek is geen plaats voor investering in mensen.

In de statistiek is geen plaats voor investering in mensen

Mensbeeld

De reductie van de mens in de economische statistiek tot die van leverancier van arbeid en koper van consumptiegoederen zou adequaat kunnen zijn als de relevante behoeften in hoofdzaak beperkt waren tot het consumeren van goederen en diensten en, uitsluitend met het oog op dat consumeren, het verwerven van inkomen. Er zijn tijden geweest waarin de econoom zich probleemloos kon beperken tot die rolopvatting, omdat nagenoeg alle economische subjecten toen vrijwel al hun tijd moesten inzetten voor het elementaire levensonderhoud. Tegenwoordig maken we ons in onze moderne samenleving in toenemende mate druk om andere behoeften. De bevrediging van die andere behoeften vergt de omgang met schaarse, alternatief aanwendbare middelen en verdient daarom de aandacht van de econoom.

Dode hoek 2: arbeidsvreugde, kennis, ontplooiing

De vraag is of het beleid wel verder kan met een dode hoek voor de bevrediging van de behoeften aan sociale verbanden, waardering en ontplooiing en, daarmee verbonden, de arbeidsvreugde en de kennisopbouw. Mij lijkt daarbij vooral het volgende van belang. De cultuur ontwikkelt zich al enkele decennia in de richting van individualisme, pluriformiteit en toenemende dynamiek. Er komt steeds meer ruimte voor zelfsturing door economische subjecten. Mensen leren veel langer dan vroeger, krijgen later kinderen, veranderen vaker van levenspartner, van baan en zelfs van beroep en zij overlijden minder vaak tijdens hun werkzame leven. Er is meer materiële 'luxe' dan vroeger, wat bevestigt dat het elementaire levensonderhoud een minder grote zorg is voor veel mensen. De belangstelling voor vrije tijd, zowel na de (vervroegde) pensionering als naast het werk, neemt toe. Als deze trends doorzetten, is het gevolg dat steeds grotere groepen mensen zich steeds minder zullen richten op vooral geld verdienen en daarmee goederen en diensten kopen. De economische statistiek gaat dan over een afnemend deel van hun besognes.

Onderzoek heeft inmiddels uitgewezen dat "*zelfs in deeltijdwerkend Nederland grote behoeften bestaan aan vermindering van de arbeidsduur*" en dat bijna één op de vijf mannen met een voltijdbaan en ruim één op de vier dito vrouwen minder willen werken. (Fouarge & Baaijens, 2003: 3, 48) Daartegenover gebruikt de politiek dreigende taal als men de mensen ervan wil overtuigen dat er meer uren per jaar en meer jaren per leven gewerkt moet worden. Echter, als arbeidsvreugde en ontplooiing niet in de dode hoek van het economisch beleid zouden zitten, had men uit een creatiever vaatje kunnen tappen. Dit zou als neveneffect een stimulans voor de kenniseconomie hebben, want wat is stimulerender voor de innovatie dan de arbeidsvreugde van de kenniswerkers die de ruimte krijgen voor vernieuwing? Arbeidsvreugde en ontplooiing zijn toch goede verleiders? De mensen die de in de vorige alinea genoemde (culturele) trends belichamen, zouden daar eerder oren naar hebben dan naar het verhaal dat ze meer moeten gaan werken, zelfs als ze daar geen zin in hebben, om Nederland hoog op de ranglijst van topeconomieën te houden.

Deze opmerkingen illustreren dat de dode hoek waarin de behoeften aan kennisopbouw en ontplooiing en aan waardering en arbeidsvreugde zitten, het economisch beleid reeds nu parten speelt. Wat gezegd is over culturele trends, maakt het bovendien waarschijnlijk dat deze dode hoek van het beleid alleen maar groter zal worden. Toegepaste economische wetenschap en economisch beleid kunnen er steeds minder omheen dat de hogere behoeften uit de hiërarchie van Maslow steeds hoger op de agenda van de economische subjecten komen te staan.³ Wil men het handelen van die subjecten analyseren, begrijpen en voorspellen, dan moet men zeker het oog richten op de motivatie en de ontplooiing van mensen in het arbeidsproces en op hoe mensen te werk gaan, binnen en buiten het arbeidsproces, bij het bevredigen van hun behoeften aan leren en ontdekken en aan zelfverwerkelijking. In het

³ De demonstratie op het Museumplein in 2004 kan worden gezien als een indicatie dat het beleid de behoefte van economische subjecten aan 'eigen tijd' ten onrechte heeft miskend.

verlengde daarvan moeten de statistiekmakers deze factoren in een economische context in beeld brengen.⁴

(Be)sturen met dode hoeken

Een economisch beleidsmaker wil in beweging komen om een probleem op te lossen. Als zijn economisch adviseurs hem ervan overtuigen dat marktwerking de meest efficiënte oplossing is, moet hij daar dan voor kiezen? Hij doet er goed aan zich eerst af te vragen of marktwerking ook effectief zal zijn. Als zijn keuze voor marktwerking zou kunnen leiden tot een extra groei van de relevante behoeften die de toeneming van de efficiëntie overtreft, dan zal hij zich wel tweemaal willen bedenken. Die keuze heeft dan immers waarschijnlijk per saldo een negatief effect op de welvaart. De effectiviteit zit nu echter in de dode hoek van zijn economisch adviseurs en zijn economische statistieken. Om daar verandering in te brengen, moet veel werk worden verzet, ook door de theoretische economie. Voordat de resultaten daarvan beschikbaar zijn, doet de beleidsmaker er goed aan zich te realiseren dat er nu al overtuigende aanwijzingen zijn dat de keus voor marktwerking negatieve welvaarts-effecten pleegt op te roepen omdat de groei van behoeften erdoor wordt gestimuleerd.

Als de economisch beleidsmaker overweegt te bevorderen dat mensen meer betaalde arbeid gaan verrichten, meer uren per jaar en meer jaren per leven, zal hij willen weten hoe hij hen het beste daartoe kan stimuleren. Zijn keuze van het instrumentarium zou niet alleen gebaseerd moeten zijn op de resultaten van de gangbare economische analyses, op basis van modellen waarin alleen rationele subjecten met volledige informatie figureren en waarin arbeidsvreugde en ontplooiing geen hoofdrol

⁴ Nu al bestaan onbetwiste statistieken over de sociale dynamiek en over de ontwikkeling van elementen van het leefmilieu. Deze zijn alleen al als aanvulling op de gangbare macro-economische statistiek even onmisbaar als die statistiek zelf, omdat zij enig licht werpen in zijn dode hoeken, echter zonder deze op te heffen.

vervullen. Bovendien mogen we hopen dat hij zich eerst een realistische voorstelling maakt van de mate waarin dat meer werken per saldo tot welvaartswinst zal leiden. Jammer dat die welvaartswinst of dat welvaartsverlies nu in zijn dode hoek zit en dat hij geen zicht heeft op de bevrediging van de behoeften die niet via de markt voor consumptiegoederen worden bevredigd. Voordat de economen hem daarop meer zicht kunnen bieden, doet hij er goed aan te bedenken dat er overtuigende indicaties zijn dat de groei van productie en consumptie al decennialang niet tot welvaartswinst heeft geleid en in de VS zelfs tot welvaartsverlies. Dat zou hem er nu al toe moeten brengen de welvaartswinst vooral elders te zoeken, bij de behoeften aan arbeidsvreugde en ontplooiing.

De economische wetenschapper zal er goed aan doen zijn blik te verbreden tot de bronnen van welvaart die niet door de markt voor consumptiegoederen worden bediend en zijn analyse uit te strekken tot endogene behoeften en tot de behoeftenbevrediging. Dat zou zijn theorie immers zowel completer als realistischer maken. En relevanter voor de economisch beleidsmaker. Creatieve economen: bouw uw oogkleppen om tot dodehoekspiegels! ■

Henk van Tuinen

Literatuur

- Bowles, S. (1998) Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions. *Journal of Economic Literature*, XXXVI, 75-111.
- Easterlin, R.A. (2003) Explaining happiness. *Proceedings of the National Academy of Science*, 100: 19, 11176-11183.
- ESB-dossier *Beleidseconomie* (2003) 23 oktober.
- Fouarge, D. & C. Baaijens (JAARTAL) *Veranderende arbeidstijden, Slagen werknemers er in hun voorkeuren te realiseren?* OSA-publicatie, A199.
- Pen, J. (1995) Een vak met een gat erin. *ESB*, 8 maart, 220-222.
- Schor, J.B. (1998) *The Overspent American, Why we want what we don't need*. New York: Basic Books.
- Thaler, Richard H. (2000) From Homo Economicus to Homo Sapiens. *Journal of Economic Perspectives*, 14, 1.
- Vries, B. de (2005) *Overmoed en onbehagen*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

**Verklein uw dode hoeken:
neem een (proef)abonnement op ESB**

**Bel hiervoor met:
S.P. Abonneeservice, tel. 0172-476085
of meld u aan via www.economie.nl**