

GELUK EN POLITIEK: HET UNIVERSELE BELANG VAN EEN COMPETENTE OVERHEID

Abstract

Politici die het welzijn en het geluk van hun burgers willen vergroten hebben eigenlijk maar drie mogelijkheden om te bepalen wat ze dan moeten doen. (1) Ze kunnen het gedrag en de beslissingen van burgers analyseren om te zien wat die burgers belangrijk vinden; dat betekent dat ze zich richten op de kennelijke voorkeuren (“revealed preferences”). Het gaat dan vooral om economische beslissingen, kopen, verkopen, sparen en investeren. Dit is dan ook de methode die in de economische wetenschap wordt toegepast. (2) Ze kunnen zich ook richten op de expliciet uitgesproken voorkeuren (“stated preferences”); dat wil zeggen de voorkeuren zoals die expliciet worden verwoord in opiniepeilingen, referenda en verkiezingen. (3) Ze kunnen bezien onder welke omstandigheden burgers zelf aangeven dat ze zich gelukkig voelen (“zelf-gerapporteerd geluk”). In dit artikel laat ik zien dat laatstgenoemde methodiek een bijzondere toegevoegde waarde heeft; ik doe dat eerst in algemene zin en vervolgens aan de hand van een voorbeeld: het universele belang van een competente overheid voor het geluk in landen.

1. Inleiding

Er zit een opmerkelijke onevenwichtigheid in veel beschouwingen over ethiek, moraliteit en politiek. Vrijwel unaniem wordt erkend dat het subjectieve welzijn of het geluk van mensen een maatstaf moet zijn, eventueel naast andere maatstaven, in bestuur, wetgeving en rechtspraak. Vervolgens wordt echter niet de cruciale vraag gesteld op welke wijze dat welzijn en de oorzaken van dat welzijn kenbaar zijn voor anderen. Dit artikel laat zien dat er drie aanknopingspunten zijn om dat welzijn te leren kennen: de voorkeuren van mensen die tot uitdrukking komen in hun gedrag (kennelijke voorkeuren), de voorkeuren die mensen zelf expliciet onder woorden brengen (expliciete voorkeuren), en het geluk dat mensen onder verschillende omstandigheden ervaren (zelf-gerapporteerd geluk). Het blijkt vervolgens dat de laatstgenoemde optie een belangrijke toegevoegde waarde heeft. Dit wordt in algemene zin verwoord en het wordt toegelicht aan de hand van een voorbeeld. Dit maakt zelf-gerapporteerd geluk tot een onmisbare maatstaf in de politiek. Het is echter van belang om realistisch te zijn over de mogelijkheden: met geluk als maatstaf zal men geen gedetailleerd

beleid kunnen ontwikkelen, en ook geen blauwdruk voor een ideale samenleving. Met geluk als maatstaf wordt het echter wel mogelijk om:

1. globale randvoorwaarden voor beleid vast te stellen,
2. ideologische vooroordelen te ontmaskeren, en
3. politieke conflicten te depolitiseren en beter bespreekbaar te maken.

Dat geluk een goede maatstaf kan zijn wordt gedemonstreerd door een beoordeling van het belang van een competente overheid, waarbij geluk als maatstaf wordt gebruikt. Het functioneren van de overheid is een telkens terugkerend onderwerp in politieke discussies, met als achterliggende problematiek de verhouding tussen overheid en individu en hun onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden. Mensen met een relatief goede positie zijn doorgaans van mening dat de overheid een bescheiden rol moet spelen, en dat de individuele vrijheid niet of nauwelijks beperkt mag worden. Mensen in een minder fortuinlijke positie willen juist een ambitieuze overheid die zorgt voor goede collectieve voorzieningen. Die discussie blijft lastig, maar door geluk als maatstaf te gebruiken kunnen nieuwe gezichtspunten worden aangedragen.

2. “Kennelijke” en “expliciete” voorkeuren

Kennelijke voorkeuren zijn voorkeuren die in het feitelijke gedrag van mensen tot uitdrukking komen en daardoor kenbaar voor andere mensen. Deze voorkeuren zijn de dominante bron van informatie voor economen. Het bruto nationaal product (BNP) wordt door hen gezien als realisatie van die voorkeuren, en dus als een maatstaf voor welvaart en welzijn. Kennelijke voorkeuren zeggen immers iets over de keuzes die mensen maken en hun prioriteiten. Er zijn echter ook problemen met deze bron van informatie: de keuzes die mensen maken zijn ook afhankelijk van wat er op de markt wordt aangeboden, de kennis die mensen over dat aanbod hebben, en het voor hen beschikbare budget. Markten zijn maar zelden transparant en de concurrentie is vaak beperkt. Afgezien hiervan vereist het gebruik van kennelijke voorkeuren als bron van informatie een uitgebreid en kostbaar systeem van informatieverzameling. Die informatie moet bovendien ook worden geanalyseerd en geïnterpreteerd. Deze taken van informatieverzameling, interpretatie en analyse worden uitgevoerd door diverse statistische instellingen en ministeries.

Expliciete voorkeuren zijn wensen en visies die mensen zelf naar voren brengen, bijvoorbeeld bij opiniepeilingen, discussies, referenda en verkiezingen. Een stem op een politieke partij is het bekendste voorbeeld. Die voorkeuren laten zich relatief gemakkelijk inventariseren. Ook vereisen ze minder analyse en interpretatie, waardoor ze minder kwetsbaar zijn voor manipulatie. Een nadeel is hun vrijblijvendheid; mensen kunnen zeggen wat ze willen, zonder persoonlijke consequenties. Bovendien zijn expliciete voorkeuren, net als de kennelijke voorkeuren, afhankelijk van de kennis die mensen hebben over het onderwerp dat aan de orde is.

Het onderscheid tussen kennelijke en expliciete voorkeuren is vrijwel identiek aan het onderscheid tussen de twee feedback mechanismen “exit” en “voice” dat gemaakt is door A. Hirschman (1970). Mensen kunnen op twee manieren reageren als ze klachten hebben: ze kunnen weglopen van het product of de dienst waar ze klachten over hebben en op zoek gaan naar een alternatief (“exit”), of ze kunnen hun klachten bespreken met diegenen die verantwoordelijk zijn voor dat product of die dienst (“voice”). Beide reacties zijn informatief voor bijvoorbeeld verkopers, werkgevers, leiders van politieke partijen en (ex-) echtgenoten!

3. De voor- en nadelen van “zelf-gerapporteerd geluk” als bron van informatie ten opzichte van “kennelijke” en “expliciete” voorkeuren

Het is betrekkelijk eenvoudig en goedkoop om informatie te verzamelen over het geluk van mensen. Dat kan namelijk met eenvoudige schriftelijke vragen die in enquêtes worden opgenomen. Een vaak gebruikte vraag is bijvoorbeeld: *Hoe tevreden bent u met uw eigen leven als geheel op het ogenblik? Kunt u dat aangeven op een schaal van 1 tot en met 10, waarbij een 10 betekent dat u heel erg tevreden bent en een 1 dat u heel erg ontevreden bent?* Net als bij expliciete voorkeuren is de informatieverzameling dus relatief eenvoudig. Uit eerder onderzoek van onder meer Veenhoven (Veenhoven, 1984) is gebleken dat die antwoorden bovendien voldoende betrouwbaar en onderling vergelijkbaar zijn. Een probleem is wel dat mensen op verschillende manieren gelukkig kunnen worden. Een belangrijke conclusie van geluksonderzoek is namelijk dat mensen gelukkig worden door hun vermogens te gebruiken en te ontwikkelen. Mensen hebben echter diverse vermogens en die kunnen op verschillende manieren worden gebruikt. Daarnaast hebben mensen verschillende normen en waarden waarmee zij cognitief beoordelen of zij succes hebben met dat gebruik van die vermogens. Door die diversiteit in het gebruik van vermogens en de waardering van de

resultaten is het moeilijk een relatie te leggen tussen geluk en concrete activiteiten. Dit alles betekent niet dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de determinanten van geluk; het betekent echter wel dat dit alleen kan op een wat abstracter niveau dan het niveau van concrete activiteiten. Dat dit mogelijk is komt doordat geluk het resultaat is van een goede aansluiting tussen de behoeften van mensen en de kansen die de omgeving hen biedt. Deze achtergrond van die aansluiting (of “de fit”, of “de chemie”) is op zichzelf een extra complicatie. Als mensen ongelukkig zijn dan zijn er immers twee verklaringen denkbaar: het ligt aan die mensen of het ligt aan hun leefomgeving. Als men echter grote groepen vergelijkt dan zijn de behoeften op hoofdlijnen identiek. Als relatief veel mensen in een land zich ongelukkig voelen dan ligt het daarom voor de hand dat de leefomgeving in dat land de aandacht verdient. Anders gezegd: het gemiddelde geluk van mensen in een land is een indicator voor de kwaliteit van de leefomgeving, omdat het niet aannemelijk is dat mensen in verschillende landen verschillende behoeften hebben.

De analyse en interpretatie van de antwoorden op geluksvragen is lastig, doordat geluk in een bepaalde periode door verschillende omstandigheden wordt beïnvloed. De beoordeling van het effect van afzonderlijke omstandigheden vereist daardoor veel gegevens over verschillende situaties. Op dat punt is geluksonderzoek niet makkelijker dan onderzoek van kennelijke voorkeuren; en dus moeilijker dan onderzoek van expliciete voorkeuren. Het grote voordeel van geluksonderzoek is echter dat de antwoorden op geluksvragen gerelateerd zijn aan de feitelijke subjectieve gesteldheid van mensen. Die antwoorden zijn dus niet afhankelijk van de creativiteit, het budget en de feitelijke kennis waar mensen toevallig over beschikken, terwijl dat bij de kennelijke en expliciete voorkeuren wel het geval is.

4. Goed openbaar bestuur als voorbeeld; politieke en technische kwaliteit

Er is inmiddels veel informatie beschikbaar over de kwaliteit van het openbare bestuur in landen. Veel instellingen verzamelen informatie over die kwaliteit en de Wereldbank beoordeelt en verzamelt veel van die informatie (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi; "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006", World Bank 2006).

De Wereldbank komt op grond van die informatie tot een beoordeling van de kwaliteit van het bestuur in landen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de volgende aspecten:

1. Democratisch gehalte (Voice and Accountability): de inspraak van burgers en hun mogelijkheden om politici te ontslaan en te vervangen.
2. Stabiliteit (Political Stability and Absence of Violence): het vermogen van het politieke systeem om tegenstellingen zonder geweld op te lossen.
3. Effectiviteit (Government Effectiveness): het organisatorische vermogen van het ambtelijke apparaat, zoals dat bijvoorbeeld blijkt bij de aanpak van calamiteiten.
4. Kwaliteit van de regelgeving (Regulatory Quality): de tijdigheid en de consistentie van regelgeving en de bijbehorende implementatie.
5. Rechtszekerheid (Rule of Law): het respect van burgers en overheid voor de regelgeving.
6. Beheersing van corruptie (Control of Corruption): het beperken van het gebruik van collectieve middelen en openbare bevoegdheden voor privé-doeleinden.

Voor de jaren vanaf 1996 heeft de Wereldbank het openbaar bestuur beoordeeld in ongeveer 212 landen aan de hand van deze zes aspecten. Om het belang van deze kwaliteit voor het geluk in landen te beschrijven maak ik, in navolging van John Helliwell en Haifang Huang (2004), een onderscheid tussen de democratische en de technische kwaliteit van het bestuur. De democratische kwaliteit wordt dan bepaald door het gemiddelde van de scores van de Wereldbank voor de eerste twee aspecten, en de technische kwaliteit door het gemiddelde van die scores voor de laatste vier. Ik gebruik de scores voor het jaar 2006. Gegeven de ruime invulling van het begrip “openbaar bestuur” door de Wereldbank valt het begrip samen met het begrip “overheid” in ruime zin, dus de overheid op verschillende bestuursniveaus en in verschillende hoedanigheden; dat wil zeggen niet alleen in de hoedanigheid van de uitvoerende macht, maar ook in de hoedanigheid van wetgevende of rechtsprekende macht. De kwaliteit van het bestuur beschouw ik daarom als synoniem voor de kwaliteit van de overheid, en de technische kwaliteit van het bestuur beschouw ik als synoniem voor de technische kwaliteit van de overheid, ofwel de competentie van de overheid. Ik gebruik deze termen afwisselend.

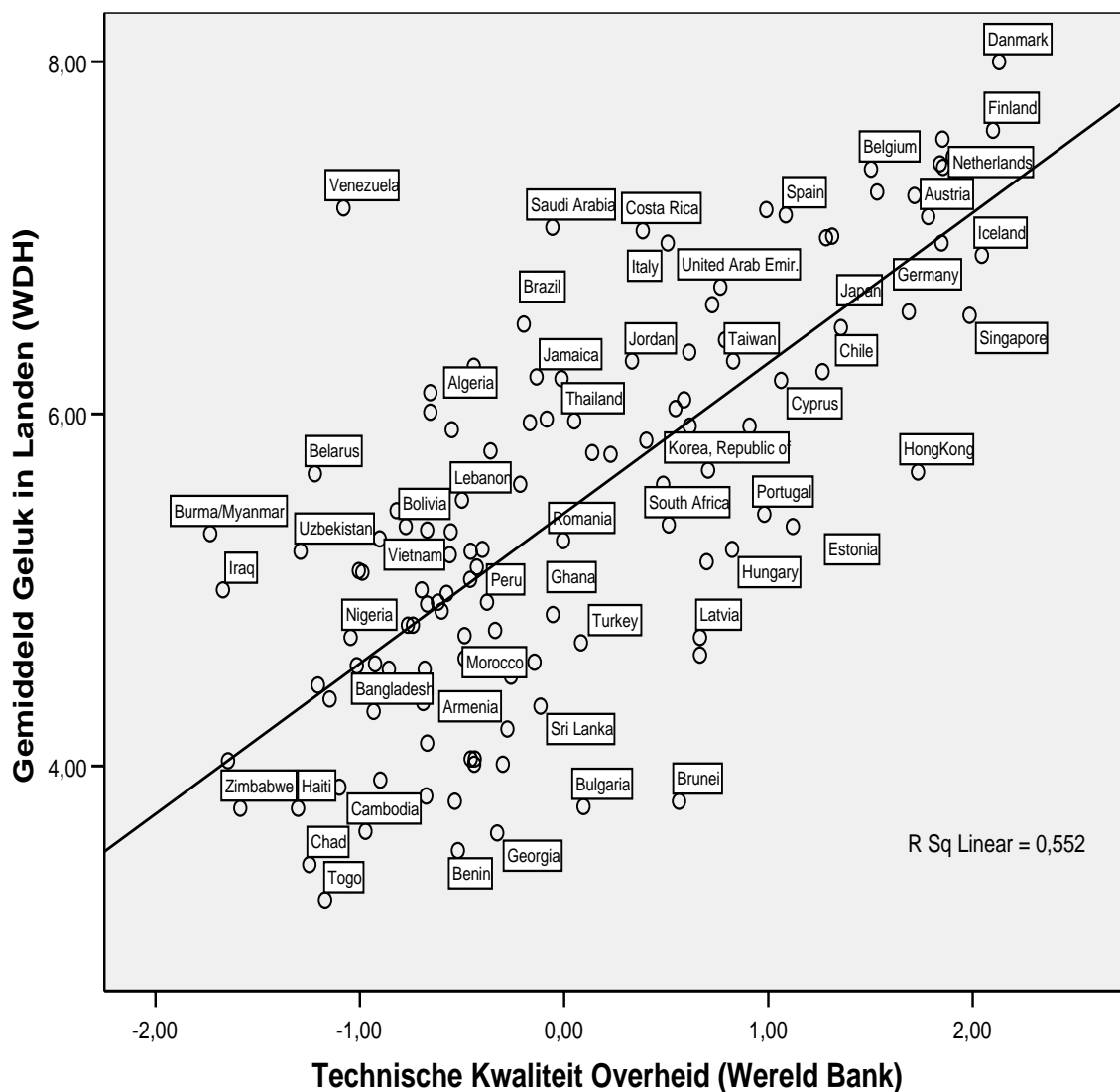
5. Geluk en kwaliteit van de overheid: een sterke samenhang

In de “World Database of Happiness” (WDH) is er uit verschillende bronnen, zoals de World Values Surveys (Inglehart et al. 2002) en Gallup (Gallup, 2007) informatie beschikbaar over het gemiddelde geluk in 133 landen in het jaar 2006 (zie Appendix). Het gaat om scores op

een schaal van 0 tot en met 10. Togo had de laatste score (3,2) en Denemarken de hoogste (8,0). Het blijkt dat er een sterke samenhang is tussen de technische kwaliteit van de overheid en het gemiddelde geluk in landen. De samenhang kan worden uitgedrukt in de Pearson coëfficiënt voor correlatie (r) deze bedraagt $+0,76$. De samenhang tussen geluk en de democratische kwaliteit is iets lager: $+0,61$. De samenhang tussen de technische kwaliteit van de overheid en gemiddeld geluk is zichtbaar gemaakt in Figuur 1. Overigens valt het begrip technische kwaliteit van de overheid vrijwel samen met het begrip “failed states” van het Foreign Policy Magazine (2007); deze variabelen vertonen een hoge correlatie ($r = 0,92$).

Figuur 1

Technische kwaliteit van de overheid en gemiddeld geluk in 133 landen in 2006



De relatie blijkt vanaf een bepaald niveau van bestuurskwaliteit min of meer lineair te zijn, dat wil zeggen dat elke bestuursverbetering samengaat met een vergelijkbare stijging van het gemiddelde geluk ¹. Op het laagste niveau is de samenhang echter zwak. Dat blijkt nog duidelijker uit Tabel 1, die de samenhang op verschillende niveaus weergeeft ².

Tabel 1

Correlaties tussen gemiddeld geluk en de technische kwaliteit van de overheid op verschillende niveaus van kwaliteit

Technische kwaliteit overheid	Samenhang tussen geluk en technische kwaliteit	Samenhang tussen geluk en democratische kwaliteit
Hoog z-score > +1 N=25	+0.56**	+0,47**
Gemiddeld z-score -1 to +1 N=94	+0.50**	+0,26*
Laag z-score < -1 N=14	+0.11	+0,08

* p< 0,05; ** p<0,01

Een logische verklaring die men kan aanvoeren is dat het bestuur in sommige landen zo zwak is dat verbeteringen in eerste instantie geen effect op het gemiddelde geluk van burgers. De 16

¹ De kwalificatie “lineair” is enigszins discutabel omdat men van mening kan verschillen over het niveau van “geluk” al een statistische variabele: is dat ordinaal of interval? De kwalificatie “lineair” vooronderstelt interval niveau. We gaan van die vooronderstelling uit, ook in de wetenschap dat het gebruik van de 0-10-schaal deze benadering ondersteunt.

² In de tabellen wordt de significantie van de gevonden correlaties vermeld (*= p<0,05; **= p<0,01). Dit is enigszins discutabel. Significantie is de kans dat de gevonden correlatie niet overeenstemt met de correlatie in de verzameling landen waar een steekproef is uitgenomen. Onze verzameling van 133 landen is echter geen steekproef, landen zijn geselecteerd als de vereiste data beschikbaar waren. De significantie wordt alleen vermeld om de beoordeling van de verschillen in correlatie in de tabellen wat makkelijker te maken.

landen met het laagste niveau aan bestuurskwaliteit zijn kennelijk “failed states” die vooralsnog geen invloed hebben op het geluk van de burgers.

6. Is de samenhang universeel of afhankelijk van cultuur of welvaart?

Om na te gaan of de gevonden samenhang afhankelijk is van de cultuur in landen is er in Tabel 2 een onderscheid gemaakt tussen landen in verschillende delen van de wereld met verschillende culturen. Vervolgens is voor die afzonderlijke groepen opnieuw bezien wat de samenhang is tussen de kwaliteit van de overheid en het gemiddelde geluk. Het blijkt dat er dan alleen kleine verschillen zijn in die positieve samenhang. Daarom kan gesteld worden dat de samenhang niet afhankelijk is van cultuur. In de meeste groepen zien we opnieuw dat de samenhang tussen geluk en de technische kwaliteit wat hoger is dan de samenhang tussen geluk en de democratische kwaliteit. Alleen voor de Oost-Europese landen geldt het omgekeerde; wellicht dat de technische kwaliteit in deze landen vergelijkbaar is waardoor de verschillen in democratische kwaliteit relatief meer bepalend is voor de onderlinge verschillen in geluk.

Tabel 2A

Samenhang tussen de technische kwaliteit van het bestuur en het gemiddelde geluk in landen in verschillende werelddelen

Werelddeel	Samenhang tussen geluk en technische kwaliteit overheid	Samenhang tussen geluk en democratische kwaliteit overheid
Westerse Landen N=24	+0,64**	+0,34
Oost-Europa N=23	+0,40	+0,46*
Latijns Amerika N=23	+0,51*	+0,48*
Midden Osten N=13	+0,59*	+0,22
Azië N=23	+0,72**	+0,64**
Afrika N=26	+0,52**	+0,39*
Alle Landen, (+1 in Pacific) N=133	+0,76**	+0,61**

Om na te gaan of de samenhang tussen de kwaliteit van de overheid en geluk afhankelijk is van het welvaartsniveau in landen is in Tabel 2B onderscheid gemaakt tussen landen met een

hoog welvaartsniveau en landen met een laag welvaartsniveau. De uitkomsten bevestigen een conclusie uit eerder onderzoek van John Helliwell en Haifang Huang (Helliwell, 2004) dat de technische kwaliteit relatief belangrijk is in arme landen, terwijl de democratische kwaliteit relatief belangrijk is in rijke landen. Gezien de uitkomsten in de Tabel 2B kunnen we die conclusie nog scherper formuleren: de technische kwaliteit hangt in alle landen samen met geluk terwijl de democratische kwaliteit alleen in rijke landen samenhangt met geluk. Helliwell en Huang verklaren dit als volgt: de overheid –of het openbaar bestuur- moet eerst over een minimale competentie beschikken voordat de democratie en rol kan gaan spelen. Zodra dat het geval is zal de democratische aansturing de samenhang tussen technische kwaliteit en geluk nog verder versterken. De technische kwaliteit hangt dus sterker samen met geluk dan de democratische kwaliteit en die samenhang is ook universeleler, dat wil zeggen minder afhankelijk van het welvaartsniveau.

Tabel 2B

Correlaties tussen gemiddeld geluk en technische kwaliteit van de overheid in arme en rijke landen

Welvaartsniveau van landen	Samenhang tussen geluk en technische kwaliteit	Samenhang tussen geluk en democratische kwaliteit
Arme landen 1) N=67	+0,26*	-0,01
Rijke landen 2) N=60	+0,63**	+0,42**

1) Arm: =< 7500 USD koopkracht per inwoner in 2005 (inclusief “failed states”!)

2) Rijk: > 7500 USD koopkracht per inwoner in 2005

7. Is de samenhang afhankelijk van de omvang van de overheid?

Er is dus in alle landen een samenhang tussen de kwaliteit van de overheid en geluk. Het is echter de vraag of die samenhang niet ten dele bepaald wordt door de omvang van de overheid; de effecten van kwaliteit en kwantiteit kunnen elkaar gemakkelijk versterken of verzwakken. Een probleem daarbij is dat de omvang van de overheid een ingewikkeld begrip

is; die omvang kan op verschillende manieren worden beoordeeld. We zullen gebruik maken van het onderscheid tussen de volgende vier criteria voor die omvang en de bijbehorende data voor 2006 van het Fraser Institute (Gwartney, Lawson; Economic Freedom of the World, 2006. Annual report, Fraser Institute, 2006).

- De totale bestedingen van de overheid als percentage van alle nationale bestedingen
- Overdrachtsuitgaven en overheidssubsidies (%BNP)
- Het belang van overheidsbedrijven binnen de nationale economie (%BNP)
- De hoogte van de belastingen (het hoogste marginale tarief met bijbehorende drempel)

In Tabel 3 staat aangegeven wat er met de oorspronkelijke samenhang tussen geluk en de bestuurskwaliteit gebeurt als het effect van de omvang van de overheid, uitgesplitst naar de vier criteria, wordt verdisconteerd. We zien dan dat die samenhang slechts een fractie minder wordt. Dat betekent dat de samenhang niet afhankelijk is van de omvang van de overheid.

Tabel 3

Correlaties tussen bestuurskwaliteit en gemiddeld geluk, oorspronkelijk (zero-order) en gecontroleerd voor de omvang van de overheid, uitgesplitst naar vier criteria

Correlaties met gemiddeld geluk					
Bestuurs- kwaliteit	Directe samenhang (zero-order) N=133	Gecontr. voor overheids- consumptie N=120	Gecontr. voor overdrachten & subsidies N=96	Gecontr. voor overheids- bedrijven N=103	Gecontr. voor belasting- druk N=104
Technische kwaliteit	+0.75**	+0,70**	+0,67**	+0,65**	0,73**
Demo- cratische kwaliteit	+0.61**	+0,56**	+0,51**	+0,43**	+0,60**

Het is nu informatief om ook omgekeerd te bezien of de omvang van de overheid een samenhang vertoont met het gemiddelde geluk in landen, en of die samenhang afhankelijk is van de kwaliteit van het bestuur. Tabel 4 geeft in de tweede kolom de directe samenhang tussen de omvang van de overheid, uitgesplitst naar de vier criteria, en het gemiddelde geluk in landen. Het blijkt dat alleen de samenhang tussen geluk en het belang van overheidsbedrijven negatief is, de andere drie samenhangen zijn positief. In de drie volgende kolommen zien we echter dat de samenhang tot een onbeduidend niveau afzwakt als we rekening houden met de technische of democratische bestuurskwaliteit. Alleen de samenhang tussen overheidsbestedingen en geluk blijft enigszins in stand als we het effect van de democratische kwaliteit verdisconteren. Als de technische kwaliteit wordt verdisconteerd verdwijnt echter ook deze samenhang.

Tabel 4

Correlaties tussen de omvang van de overheid en gemiddeld geluk

Criteria voor de omvang van de overheid	Directe samenhang (zero-order)	Gecontr. voor technische kwaliteit	Gecontr. voor democratische kwaliteit
Overheidsbestedingen	+0.48** N=120	+0,09 N=83	+0,23 N=83
Overdrachten en subsidies	+0.49** N=96	+0,09 N=83	+0,11 N=83
Belang van overheidsbedrijven	-0,55** N=103	-0,01 N=83	-0,08 N=83
Belastingdruk	+0.27** N=104	+0,11 N=83	+0,14 N=83

De samenhang tussen geluk en de omvang van de overheid is dus sterk afhankelijk van de bestuurskwaliteit. Dit kan nog wat nader worden toegelicht met Tabel 5. Hier zien we dat het noodzakelijk is onderscheid te maken naar het niveau van de bestuurskwaliteit als het gaat om de samenhang tussen de omvang van de overheid en het gemiddelde geluk in landen. Die samenhang is positief voor de groep landen met de hoogste technische bestuurskwaliteit; alleen de samenhang tussen geluk en het belang van overheidsbedrijven blijft onbetekenend. Bij landen met een lagere technische bestuurskwaliteit zijn alle samenhangen onbetekenend en de samenhang tussen het belang van overheidsbedrijven en het gemiddelde geluk is zelfs uitgesproken negatief als die kwaliteit slecht is.

Tabel 5
Correlaties tussen gemiddeld geluk en de omvang van de overheid op verschillende niveaus van technische kwaliteit van de overheid

Correlaties met gemiddeld geluk				
Technische kwaliteit overheid	Overheidsbestedingen	Overdrachten en subsidies	Belang van overheidsbedrijven	Belastingdruk
Hoog z-score > +1	+0,48* N=25	+0,29** N=25	+0,02 N=25	+0,44* N=25
Gemiddeld z-score 0 to +1	+0,10 N=28	-0,08 N=26	-0,11 N=26	-0,00 N=28
Laag z-score < 0	+0,12 N=67	+0,15 N=45	-0,31* N=52	-0,08 N=51

We kunnen de conclusies van deze paragraaf als volgt samenvatten. De samenhang tussen bestuurskwaliteit en gemiddeld geluk is niet afhankelijk van de omvang van de overheid, terwijl de samenhang tussen de omvang van de overheid en gemiddeld geluk wel sterk

afhankelijk is van die bestuurskwaliteit. De kwaliteit van de overheid lijkt dus belangrijker te zijn dan de omvang van de overheid, ofwel de kwantiteit. De vraag is echter of de samenhang tussen geluk en de kwaliteit van de overheid alleen statistisch van aard is of het gevolg van causaliteit. We zullen die vraag beantwoorden voor de technische kwaliteit omdat deze kwaliteit de sterkste en meest universele samenhang laat zien met gemiddeld geluk.

8. Berust de samenhang op causaliteit?

Het bestaan van statistische samenhang zegt nog niets over de aard van de onderlinge relatie en een eventuele causaliteit. Een aantal argumenten maakt het echter aannemelijk dat een competente overheid inderdaad bijdraagt aan het gemiddelde geluk van burgers.

1. De activiteiten van de overheid zijn doorgaans intentioneel van aard; dat wil zeggen gericht op het behalen van een bepaald resultaat. Normaliter wil een overheid ook een bijdrage leveren aan het welzijn van burgers; alleen in bijzondere omstandigheden is dat niet het geval.
2. Geluk mag als een output-variabele worden beschouwd, dat wil zeggen als het gewaardeerde resultaat van andere factoren en niet als een “waardeloos” tussen- of bijproduct.
3. Het is niet aannemelijk dat burgers direct gelukkig worden van de technische competenties van hun overheid “als zodanig”. Het is echter plausibel dat een competente overheid effectiever is in het realiseren van omstandigheden die bijdragen aan het geluk van burgers. Die omstandigheden kunnen dan als intermediaire factoren worden beschouwd.

De vraag is dus of er omstandigheden zijn die enerzijds van invloed zijn op geluk en die anderzijds sterk worden beïnvloed door de competentie van overheden. Uit eerder onderzoek weten we dat met name de volgende factoren sterk samenhangen met het gemiddelde geluk in landen: de welvaart (koopkracht per inwoner), de positie van de vrouw (m/v-gelijkheid zoals bijvoorbeeld gemeten door de Gender Related Development Index (GDI, van de VN), en levensomstandigheden in termen van fysieke veiligheid en gezondheidszorg. Het effect van de laatste twee factoren komt tot uitdrukking in de levensverwachting. Er zijn dan ook altijd zeer sterke correlaties tussen koopkracht, m/v-gelijkheid en levensverwachting enerzijds en het gemiddelde geluk in landen anderzijds. Voor mijn verzameling van 133 landen zijn die

correlaties respectievelijk +0,76; +0,81 en +0,74. Wat de m/v-gelijkheid betreft kan nog vermeld worden dat deze gelijkheid niet alleen samenhangt met meer geluk voor vrouwen, maar ook met meer geluk voor mannen. Er zijn meer factoren die positief samenhangen met gemiddeld geluk, maar die samenhangen zijn veel minder sterk. Dat geldt bijvoorbeeld voor factoren als economische vrijheid, onderling vertrouwen, en onderwijsparticipatie.

Dat de eerstgenoemde factoren sterk bepalend zijn blijkt ook uit Tabel 6. De Tabel geeft aan hoe de verschillen in het gemiddelde geluk van landen verklaard kunnen worden. Dat gaat heel redelijk met een lineaire regressie waarbij de drie factoren als onafhankelijke factoren worden gebruikt. Toevoeging van andere factoren leidt niet tot een betere verklaring. De verklaring gaat ook redelijk indien alleen welvaart en m/v-gelijkheid worden ingezet, of alleen welvaart en levensverwachting. Indien alleen m/v-gelijkheid en levensverwachting worden benut wordt de verklaring wel wat zwakker.

Tabel 6

De verklaring van het gemiddelde geluk in landen met behulp van welvaart, m/v-gelijkheid en levensverwachting

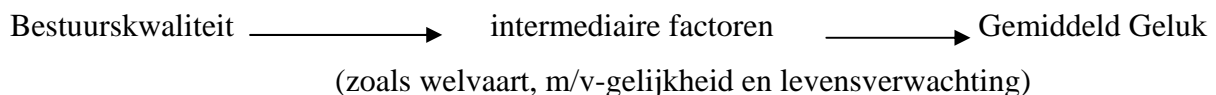
	Beta Welvaart (1)	Beta M/V- gelijkheid (2)	Beta Levensverw. (3)	Verklaarde variantie (Adj. R-sq.)
1 + 2 + 3	0,42**	0,23	0,27	0,71
1 + 2	0,40**	0,49**		0,70
1 + 3	0,52**		0,39**	0,69
2 + 3		0,65**	0,17	0,65

1. Welvaart; koopkracht per hoofd van de bevolking. Wereldbank 2005.

2. M/V-gelijkheid, zoals gemeten door de Gender Related Development Index (GDI) van de VN voor 2005. De index is opgebouwd uit deelscores voor de relatieve positie van de vrouw wat betreft levensverwachting, alfabetisme, participatie in primair, secundair en tertiair onderwijs en geschat inkomen.
3. Levensverwachting, zoals gemeten door de Wereldbank voor 2005. Deze levensverwachting wordt hier beschouwd als een indicator voor de veiligheid in een land en de kwaliteit van de gezondheidszorg.

De volgende vraag is nu of de technische kwaliteit van overheden van invloed is op deze drie omstandigheden. Dat is aannemelijk; de meeste overheden zijn actief op deze terreinen en we zien hoge correlaties tussen de technische kwaliteit enerzijds en deze omstandigheden anderzijds: voor welvaart, m/v-gelijkheid en de levensverwachting zijn die correlaties respectievelijk +0,90, +0,77 en +0,66. Dit betekent dat deze drie factoren als intermediaire factoren beschouwd mogen worden tussen enerzijds de technische kwaliteit van de overheid en anderzijds het gemiddelde geluk in landen. Die conclusie wordt ondersteund door diverse statistische tests. We kunnen deze bevindingen weergeven in het volgende model.

Figuur 2.



Het model in Figuur 2 is uiteraard een forse vereenvoudiging van de werkelijkheid. Er is een intensieve interactie tussen diverse intermediaire factoren en het model is gebaseerd op informatie over de situaties in 133 verschillende landen rond 2006, met grote onderlinge verschillen. Desalniettemin lijkt dit model een redelijke weergave van een dynamiek die op hoofdlijnen aangeeft wat er in landen gebeurt: de technische kwaliteit van overheden draagt bij aan het realiseren van gewaardeerde omstandigheden, die op hun beurt bijdragen aan het geluk van burgers. Welvaart, m/v-gelijkheid en de levensverwachting zijn kennelijk belangrijke voorbeelden van dergelijke omstandigheden.

9. Conclusies en bespreking

We kunnen de conclusies op twee niveaus samenvatten: eerst concreet wat betreft het belang van de kwaliteit van de overheid voor geluk, en vervolgens wat betreft het belang van zelfgerapporteerd geluk als bron van informatie voor de politiek.

Zodra de kwaliteit van de overheid of het bestuur in landen een bepaald minimum niveau heeft bereikt gaat die kwaliteit een belangrijke rol spelen voor het geluk van de burgers. Dat geldt voor alle landen, onafhankelijk van de cultuur. We kunnen onderscheid maken tussen de technische en democratische kwaliteit van de overheid. Vooral de relatie tussen geluk en de technische competentie van de overheid is sterk en onafhankelijk van het welvaartsniveau. De relatie tussen geluk en de democratische kwaliteit is iets zwakker, en die relatie is vrijwel afwezig in arme landen. Dit ondersteunt de conclusie van Helliwell en Huang dat democratie pas interessant wordt als de competentie van de overheid daar aanleiding voor geeft. Het blijkt verder dat de relatie tussen de competentie van de overheid en geluk niet afhankelijk is van de omvang van de overheid, ongeacht het criterium dat voor die omvang wordt gebruikt.

Omgekeerd is de relatie tussen de omvang van de overheid en het geluk van burgers sterk afhankelijk van die competentie. Als de overheid technisch niet competent is dan is die relatie doorgaans negatief; als de overheid competent is dan is die relatie doorgaans positief. Een competente overheid heeft dus een positief effect op het geluk van burgers en kan eventueel zonder negatieve gevolgen een grote omvang bereiken. Een grote omvang is echter geen noodzakelijke voorwaarde om het geluk van burgers te vergroten: de overheid mag groot zijn, maar het hoeft niet!

De kwaliteit van de overheid of van het openbare bestuur blijkt dus een belangrijke factor te zijn voor het geluk van burgers. Wat dat betreft is het jammer dat er betrekkelijk weinig bekend is over het ontstaan van verschillen in die kwaliteit. Die verschillen zijn hier als gegeven beschouwd. Als we die verschillen in Figuur 1 nader bezien dan valt echter op dat de westerse landen de hoogste scores halen. Dat rechtvaardigt de veronderstelling dat de leer van de scheiding van wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht een gunstig effect heeft gehad op de kwaliteit van het bestuur. Deze scheiding is bepleit door Montesquieu in 1748, dus nog vóór de Amerikaanse en Franse revolutie, en zijn pleidooi heeft veel invloed gehad

op de staatsvorming in westerse landen ³. De meeste andere landen moesten nog in de vorige eeuw strijden tegen een onderdrukkende sociale klasse, of tegen een koloniale overheerser. Die strijd heeft vaak totalitaire tendenties opgeleverd en dat heeft de scheiding van machten bemoeilijkt. Hoe het ook zij, zeker voor arme landen verdient de technische kwaliteit van de overheid een hoge prioriteit, en als de staat nog zwak is wellicht een hogere prioriteit dan de democratie. Het is daarbij positief dat deze technische kwaliteit niet controversieel is, en zeker minder controversieel dan de democratische kwaliteit. Er zijn in arme landen dan ook diverse mogelijkheden om de technische kwaliteit te verhogen. Enkele concrete opties zijn bijvoorbeeld:

- a. Een goede registratie van eigendomsrechten, in het bijzonder voor onroerend goed (kadaster). Zoals toegelicht door De Soto (De Soto, 2000) is dit een buitengewoon belangrijke voorwaarde voor economische ontwikkeling, ook in verband met kredietverlening.
- b. Een goede burgerlijke stand, als een voorwaarde voor een goede organisatie van het onderwijs en de gezondheidszorg.
- c. Een systeem van beginselen van behoorlijk bestuur voor respectvolle verhoudingen tussen burgers en overheid (zoals motivering van beslissingen, afweging van belangen, gelijke gevallen gelijk behandelen, geen oneigenlijk gebruik van bevoegdheden).

Tenslotte nog een enkele opmerking over de politieke relevantie van de conclusies wat betreft het gebruik van zelf-gerapporteerd geluk als maatstaf in de politiek. Het gebruik van zelf-gerapporteerd geluk als maatstaf blijkt al snel politiek relevante uitspraken op te leveren. Aan de hand van dit onderzoek kunnen we een randvoorwaarde voor geluk formuleren, namelijk dat we voor geluk een competente overheid nodig hebben. We kunnen ideologische vooroordelen terzijde schuiven; bijvoorbeeld het vooroordeel dat een overheid groot moet zijn, of het vooroordeel dat een overheid klein moet zijn. Ook kunnen we met dit onderzoek bijdragen aan het depolitiseren van conflicten, waardoor die conflicten beter bespreekbaar worden. Het feit dat gelijkheid van mannen en vrouwen bijdraagt aan het gemiddelde geluk van burgers, en ook aan het gemiddelde geluk van mannen en vrouwen afzonderlijk, is een

³ Dat de regering van een westers land de machtscheiding serieus moet nemen is nog eens aangetoond door de gebeurtenissen eind 2008 in België, waar het kabinet is gevallen omdat de minister-president een poging zou hebben gedaan een uitspraak van de rechterlijke macht te beïnvloeden.

relevant gegeven in discussies over de positie van de vrouw. Een exercitie met geluk als maatstaf levert dus nuttige informatie op. De vraag is vervolgens of dit ook had gekund met kennelijke of expliciete voorkeuren als maatstaf. Dat is duidelijk niet het geval. Als men kennelijke voorkeuren als maatstaf hanteert dan is nationaal inkomen het enige criterium. Andere zaken, zoals m/v-gelijkheid en levensverwachting, hebben dan alleen betekenis voor zover mensen daar geld aan uitgeven. Als men expliciete voorkeuren als maatstaf neemt dan kan men niet veel anders dan verkiezingsuitslagen en opiniepeilingen respecteren, zoals die worden georganiseerd binnen afzonderlijke landen met specifieke culturele en politieke opvattingen. Er is dan geen reden, en ook geen mogelijkheid, om het relatieve belang van afzonderlijke onderwerpen systematisch te beoordelen. Het gebruik van zelf-gerapporteerd geluk als maatstaf is dus een onmisbare aanvulling op de nu dominante praktijk om kennelijke en expliciete voorkeuren als maatstaf voor welzijn te hanteren.

In een wat ruimere context kan worden opgemerkt dat er ten aanzien van geluk als maatstaf in de politiek twee vragen zijn.

1. Is het ethisch wenselijk om geluk als maatstaf te gebruiken?
2. Is het praktisch gezien mogelijk om dat te doen?

De eerste vraag kan niet langs wetenschappelijke weg beantwoord worden, bij de tweede vraag kan dat wel. Het zijn dus verschillende vragen maar met een sterke onderlinge relatie: als de eerste vraag normatief ontkennend wordt beantwoord is de tweede vraag niet meer relevant, en als de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord is de eerste vraag niet meer relevant. Er zijn mensen die de eerste vraag ontkennend beantwoorden, bijvoorbeeld omdat men het nastreven van geluk als egocentrisch beschouwt. Dat is voorbarig want gelukkige mensen zijn gemiddeld juist socialer en idealistischer dan minder gelukkige mensen.

Bovendien vervalt dit bezwaar als men het gemiddelde geluk als maatstaf neemt, waarbij het geluk van elk individu even zwaar meetelt. Andere mensen zijn kritisch over geluk omdat ze het nastreven van geluk als een te gemakkelijk doel beschouwen. Dat bezwaar berust op een misverstand: mensen worden gelukkig door het optimaal benutten van hun vermogens en dat betekent nu juist dat ze enigszins ambitieus moeten zijn. Dat kan op verschillende manieren. Zo is er de brief van een Franse jongen die in de oorlog is doodgeschoten door de Duitsers omdat hij actief was in het verzet. In de brief aan de ouders schrijft hij op de avond vóór zijn executie dat hij gelukkig is omdat hij weet dat hij het goede heeft gedaan en een optimale

bijdrage heeft geleverd aan de strijd tegen de bezetter. Anders gezegd: het nastreven van geluk sluit het nastreven van zelfgekozen en enigszins ambitieuze doelen niet uit, maar maakt het juist wenselijk dat men dergelijke doelen nastreeft.

De meeste mensen zijn vermoedelijk bereid geluk als maatstaf te accepteren. Dat maakt de vraag relevant of dat praktisch haalbaar is. Ook daar wordt aan getwijfeld. Zo zou individueel geluk te wispelturig zijn, of juist te statisch door de invloed van erfelijke aanleg. In de wetenschap zijn die twijfels inmiddels grotendeels weggenomen, onder meer door het onderzoek van Veenhoven (Veenhoven 1984). In de politiek en de beleidsvorming zijn die technische twijfels echter nog volop aanwezig: men wil geluk wel als maatstaf gebruiken, maar men twijfelt aan de toepasbaarheid. Dit leidt in westerse landen tot een grootschalige “doelverschuiving”: middelen, die verondersteld worden een bijdrage te leveren aan geluk, worden bij gebrek aan een alternatief tot doel gepromoveerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor economische groei en betaalde werkgelegenheid, zaken die in arme landen een duidelijke bijdrage leveren aan het gemiddelde geluk, terwijl die bijdrage in rijke landen nog maar erg klein is. Deze “doelverschuiving” blijkt duidelijk in de huidige tijd van economische recessie: ook in rijke landen pleit men blindelings voor het stimuleren van economische groei en werkgelegenheid, bijvoorbeeld door het ongegeneerd blijven bouwen van huizen en wegen en het geven van overheidssteun aan de auto-industrie! Als het geluksonderzoek één ding heeft geleerd dan is het dat geluk op verschillende manieren bereikt kan worden. Politici en beleidsmakers hebben dus meer vrijheid dan ze zich realiseren: ze kunnen meer prioriteit geven aan het beschermen van het klimaat en de natuur, zonder dat dit schade hoeft op te leveren voor het geluk van hun burgers!

Appendix Average happiness on a 1-10 scale in 133 nations in 2006
Source: World Database of Happiness.

Average all nations in 2006: 5,49; standard deviation: 1,15.

1	Danmark	8,00		46	Thailand	5,96		91	Azerbaijan	4,80
2	Finland	7,61		47	Colombia	5,95		92	Nicaragua	4,80
3	Netherlands	7,56		48	Lithuania	5,93		93	China	4,77
4	Norway	7,46		49	Slovenia	5,93		94	Albania	4,74
5	Switzerland	7,45		50	Algeria	5,91		95	Latvia	4,73
6	New Zealand	7,44		51	Poland	5,85		96	Nigeria	4,73
7	Australia	7,42		52	Philippines*	5,79		97	Turkey*	4,70
8	Canada	7,40		53	TrinidadTobago	5,78		98	Botswana	4,63
9	Belgium	7,39		54	Croatia	5,77		99	Serbia	4,62
10	Sweden	7,38		55	Korea, Rep.	5,68		100	Mozambique	4,61
11	United States	7,26		56	HongKong	5,67		101	Morocco	4,59
12	Ireland	7,24		57	Belarus	5,66		102	Kyrgyzstan	4,58
13	Venezuela	7,17		58	El Salvador	5,60		103	Senegal	4,58
14	Israel	7,16		59	Uruguay	5,60		104	Tajikistan	4,57
15	Spain	7,13		60	Lebanon	5,51		105	Nepal	4,55
16	Austria	7,12		61	Kazakhstan	5,49		106	Yemen	4,55
17	Saudi Arabia	7,06		62	Cuba	5,45		107	Macedonia	4,51
18	Costa Rica	7,04		63	Portugal	5,43		108	Angola	4,46
19	France	7,01		64	South Africa	5,37		109	Burundi	4,38
20	Malta*	7,00		65	Bolivia	5,36		110	Kenya	4,36
21	Italy	6,97		66	Estonia	5,36		111	Rwanda	4,34
22	Un. Kingdom	6,97		67	Honduras	5,34		112	Sri Lanka	4,34
23	Iceland*	6,90		68	Vietnam	5,33		113	Bangladesh	4,31
24	Luxemburg*	6,80		69	Burma/Myanmar	5,32		114	Armenia	4,21
25	Mexico	6,74		70	Iran	5,29		115	Malawi	4,13
26	Arab Emir.	6,72		71	Romania	5,28		116	Tanzania	4,04
27	PuertoRico	6,62		72	Egypt	5,23		117	Uganda	4,04
28	Germany	6,58		73	Hungary	5,23		118	Afghanistan	4,03
29	Singapore	6,56		74	Montenegro	5,22		119	Madagascar	4,01
30	Brazil	6,51		75	Uzbekistan	5,22		120	Mali	4,01
31	Japan	6,49		76	Mauritania	5,2		121	Cameroon	3,92
32	Cz. Republic	6,42		77	Slovak Republic	5,16		122	Sierra Leone	3,88
33	Greece	6,35		78	Dom. Republic	5,13		123	Ethiopia	3,83
34	Jordan	6,30		79	Laos	5,11		124	B. Fasso	3,80
35	Taiwan	6,30		80	Ecuador	5,10		125	Niger	3,80
36	Argentina	6,27		81	Bos.Herzegovina	5,06		126	Bulgaria	3,77
37	Chile	6,24		82	Iraq*	5,00		127	Haiti	3,76
38	Jamaica	6,21		83	Russian Fed.	5,00		128	Zimbabwe	3,76
39	Panama	6,20		84	Indonesia	4,98		129	Cambodia	3,63
40	Cyprus	6,19		85	Moldova, Rep.	4,93		130	Georgia	3,62
41	Pakistan	6,12		86	Peru	4,93		131	Benin	3,52
42	Malaysia	6,08		87	Zambia	4,92		132	Chad	3,44
43	Kuwait	6,03		88	Ukraine	4,88		133	Togo	3,24
44	Guatemala	6,01		89	Ghana	4,86				
45	India	5,97		90	Paraguay	4,86				

* = score is estimate of Gallup-score 2006 based on available WVS-data around 2000.

Literatuur

De Soto, H. (2000)

The mystery of capital; why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else.

Bantam Press, London.

Foreign Policy Magazine (2007).

The Failed State Index, www.foreignpolicy.com

Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., USA.

Gallup (2007).

The State of Global Well-being

Gallup Press, New York, USA.

Gwartney, J.D.; Lawson, R.A.; Economic Freedom of the World, 2006. Annual report,

Fraser Institute, 2006, Vancouver, Canada. The data collected by the Fraser Institute

are available at: www.freetheworld.com/206/2006dataset.xls

Hirschman, A.O.(1970) Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms,

Organizations and States, Harvard University Press ; Cambridge MA.

Helliwell, J.; and Huang, H. (2006).

How's Your Government? International Evidence Linking Good Government and

Well-being, NBER Working Paper Series 11988, National Bureau of Economic

Research Inc. USA.

Inglehart, R. et al. (2002).

World Values Surveys and European Values Surveys, 1999-2001 (Computer file)

ICPSR version. Ann Arbor, MI: Institute for Social Research (producer), 2002. Ann

Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research (distributor).

2004.

Kaufmann, D., Kraay, A., and Mastruzzi, M., "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006". World Bank Policy Research Working Paper No. 4280 Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=999979> or: World Bank 2006, www.govindicators.org

Veenhoven, R. (1984)

Conditions of happiness.

Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1984, Netherlands.

Veenhoven, R. (2000).

Freedom and Happiness: A Comparative Study in Forty-four Nations in the Early 1990s, in Diener, E.; Suh, E.M.; Eds.: "Culture and Subjective Well-Being", MIT Press, Cambridge, USA.

World Database of Happiness: www.worlddatabaseofhappiness.eur.nl; with data about average happiness in 94 nations in the years 1995-2005 and in 133 nations in 2006.