

ZELFGERAPPORTEERD GELUK ALS MAATSTAF VOOR DE POLITIEK

Het universele belang van een competente overheid

*Jan Ott*¹

Abstract – Political leaders who want to improve the well-being and the happiness of their citizens have only three ways to know what they should do. (1) They can study the choices their citizens make in order to find out what is important to them. This implies that they use their preferences as revealed in their behavior as a guideline. (2) They can study the preferences as explicitly stated by their citizens in opinion polls, referenda, and surveys. (3) They can identify the conditions that make their citizens happy by comparing the happiness of citizens living in different conditions. In this article the additional value of the last approach is described and demonstrated in an evaluation of the importance of the democratic and technical qualities of governments in 133 nations. The technical quality, or the technical competence, appears to be very important in rich and poor nations, while democratic quality is only important in rich nations. Both qualities appear to be more important than size of governments: the relation between qualities and happiness are independent of size, while the relation between size and happiness depends fully on qualities. An exploration of possible causal paths suggests that technical quality in all nations adds to happiness in particular through a positive impact on wealth, gender equality, and safety and healthcare as expressed in life-expectancy.

Inleiding

Er zit een opmerkelijke onevenwichtigheid in veel beschouwingen over ethiek, moraliteit en politiek. Vrijwel unaniem wordt erkend dat het geluk van mensen, of hun subjectieve welzijn zoals dat wetenschappelijk wordt genoemd, een maatstaf moet zijn in bestuur, wetgeving en rechtspraak. Vervolgens wordt echter niet de vraag gesteld hoe dat subjectieve welzijn gekend kan worden. Dit artikel laat zien dat er drie aanknopingspunten zijn: de voorkeuren die mensen hebben zoals die tot uitdrukking komen in hun gedrag (kennelijke voorkeuren), de voorkeuren die mensen zelf onder woorden brengen (expliciete voorkeuren), en het geluk dat mensen onder verschillende omstandigheden ervaren (zelfgerapporteerd geluk). In dit artikel wordt betoogd dat de laatste optie van het zelfgerapporteerde geluk een belangrijke toegevoegde waarde heeft. Met zelfgerapporteerd geluk als maatstaf kunnen nieuwe gezichtspunten worden ontwikkeld bijvoorbeeld als het gaat om het zoeken naar randvoorwaarden voor beleid, het bestrijden van ideologische vooroordelen en het bespreekbaar maken van conflicten. Dit wordt toege-

¹ Jan Ott is socioloog met als specialisatie Arbeidsverhoudingen, en jurist met als specialisatie Staats- en Bestuursrecht. Hij werkt als wetenschappelijk onderzoeker bij de Sociale Faculteit van de Erasmus Universiteit van Rotterdam waar hij onderzoek doet naar de relatie tussen de kwaliteit van de overheid en het geluk van burgers. Contact: jan.ott@planet.nl

licht door zelfgerapporteerd geluk als maatstaf te gebruiken bij de beoordeling van het belang van de democratische en technische kwaliteit van de overheid. Kortheidshalve zal vaak over ‘geluk’ worden gesproken, maar daarbij gaat het dus altijd om zelfgerapporteerd geluk, dus om geluk zoals mensen daar zelf in onderzoek over rapporteren.

1. Kennelijke en expliciete voorkeuren als maatstaf voor welzijn

Kennelijke voorkeuren zijn voorkeuren die in het feitelijke gedrag van mensen tot uitdrukking komen en daardoor kenbaar zijn voor andere mensen. Deze voorkeuren zijn de dominante bron van informatie voor economen. Het bruto nationaal product (BNP) wordt door hen gezien als de realisatie van die voorkeuren en dus als een maatstaf voor welvaart en welzijn. Er zijn echter problemen met deze bron van informatie: de keuzes die mensen maken zijn niet alleen afhankelijk van voorkeuren, maar ook van wat er op de markt wordt aangeboden en de kennis die mensen over dat aanbod hebben. De concurrentie is vaak beperkt en markten zijn maar zelden transparant. Afgezien hiervan vereist het gebruik van kennelijke voorkeuren als bron van informatie een uitgebreid en kostbaar systeem van informatieverzameling. Die informatie moet bovendien worden geanalyseerd en geïnterpreteerd. Deze taken worden doorgaans uitgevoerd door 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 ook minder kwetsbaar zijn voor manipulatie. Een nadeel is hun vrijblijvendheid. Mensen kunnen zeggen en stemmen wat ze willen, zonder directe persoonlijke consequenties. Bovendien zijn expliciete voorkeuren, net als de kennelijke voorkeuren, afhankelijk van kennis en deskundigheid.

Het onderscheid tussen kennelijke en expliciete voorkeuren is overigens vrijwel identiek aan het onderscheid tussen de twee feedbackmechanismen ‘exit’ en ‘voice’ van 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!

2. De voor- en nadelen van zelfgerapporteerd geluk als maatstaf voor welzijn

Het is betrekkelijk eenvoudig en goedkoop om informatie te verzamelen over het geluk van mensen. Dat kan met vragen die in enquêtes worden opgenomen. Uit eerder onderzoek van onder meer Veenhoven (1984) is gebleken dat de antwoorden op die vragen

voldoende betrouwbaar zijn en onderling vergelijkbaar. Mede daardoor is het zelfgerapporteerde geluk in een land een goede maatstaf voor welzijn. Het grote voordeel van geluksonderzoek is bovendien dat de antwoorden van mensen op geluksvragen gerelateerd zijn aan hun feitelijke subjectieve gesteldheid. Zelfgerapporteerd geluk is dus niet afhankelijk van hun kennis en deskundigheid, terwijl dat bij kennelijke en expliciete voorkeuren wel zo is. De analyse en interpretatie van de antwoorden op geluksvragen is echter lastig doordat geluk door verschillende omstandigheden wordt beïnvloed. De beoordeling van het effect van specifieke omstandigheden vereist daardoor erg veel gegevens.

Bij het gebruik van geluk als maatstaf zijn er bovendien enkele complicaties die men niet uit het oog moet verliezen. Een positief antwoord op een geluksvraag betekent niet dat er geen ernstige problemen zijn. Dat positieve antwoord kan immers gebaseerd zijn op een saldo van positieve en (zeer) negatieve ervaringen. Verder blijken mensen vooral gelukkig te worden door het actieve gebruik van hun aangeboren psychische en fysieke vermogens. Ze hebben echter verschillende vermogens en die kunnen ook nog op verschillende manieren worden gebruikt. Dat betekent dat mensen individueel of als groep gelukkig kunnen zijn door dingen te doen die schadelijk zijn voor anderen. Die complicatie is minder ernstig als men het gemiddelde geluk van een grotere groep als maatstaf kiest, desgewenst zelfs de wereldbevolking als geheel! Op die manier worden de negatieve gevolgen van asociaal gedrag van subgroepen in dat gemiddelde verdisconteerd. Lastig is ook dat geluk weliswaar primair door emoties wordt bepaald, maar dat tegelijkertijd het verstand een belangrijke rol speelt. Emotionele ervaringen zijn ook op verwachtingen gebaseerd en die kunnen op merkwaardige manieren zijn ontstaan. Zo kunnen mensen hun leven vergelijken met het leven van hun ouders, met hun eigen leven in het verleden of met het leven van anderen zoals ze dat op televisie zien. Mensen kunnen daardoor overdreven kritisch worden of juist erg berustend. Zo zijn ouderen relatief gelukkig, maar dat kan ten dele een gevolg zijn van berusting. Belangrijke beslissingen zijn immers niet meer aan de orde en dan heeft het weinig zin om nog kritisch te zijn. Ook is het mogelijk dat ze de oorlog of andere slechte tijden hebben meegemaakt of dat ze zichzelf vergelijken met mensen die op jongere leeftijd zijn overleden. Lage scores op geluksvragen betekenen dus niet altijd dat er ernstige problemen zijn en hoge scores betekenen niet altijd dat die problemen er niet zijn. Zelfgerapporteerd geluk is dus een prima maatstaf voor welzijn, maar men moet er, net als met andere maatstaven, kritisch mee omgaan.

Dat het technisch mogelijk is om zelfgerapporteerd geluk als maatstaf te gebruiken betekent uiteraard niet dat het ethisch wenselijk. De vraag of het ethisch wenselijk is kan naar mijn mening op tenminste twee manieren positief worden beantwoord:

1. Ja, want geluk is de belangrijkste ultieme waarde. Dat is het antwoord van de utilitaristen zoals Jeremy Bentham en John Stuart Mill.
2. Ja, maar niet omdat het als zodanig waardevol is, maar omdat het vaak een bijproduct is van het nastreven van doelen die dat wel zijn.

Uiteraard kan men zich ook royaal opstellen en beide gezichtspunten combineren: geluk als maatstaf is ethisch verantwoord omdat geluk als zodanig wenselijk is én omdat het vaak een mooi bijproduct is van goed functioneren volgens andere maatstaven!

3. Goed openbaar bestuur als voorbeeld: democratische en technische kwaliteit

Het functioneren van de overheid is een telkens terugkerend onderwerp in politieke discussies over welzijn, met als achterliggende problematiek de verhouding tussen overheid en individu en hun onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden. Mensen met een relatief goede positie en politici met een liberale of conservatieve oriëntatie zijn doorgaans van mening dat de overheid een bescheiden rol moet spelen. Mensen in een minder fortuinlijke positie en politici met een socialistische oriëntatie willen juist een ambitieuze overheid die zorgt voor goede collectieve voorzieningen. Die discussies zullen vermoedelijk nooit definitief worden afgerond, maar met geluk als maatstaf kunnen er nieuwe gezichtspunten worden aangedragen. Het begrip ‘kwaliteit van de overheid’ is daarbij een kernpunt. 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, 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:

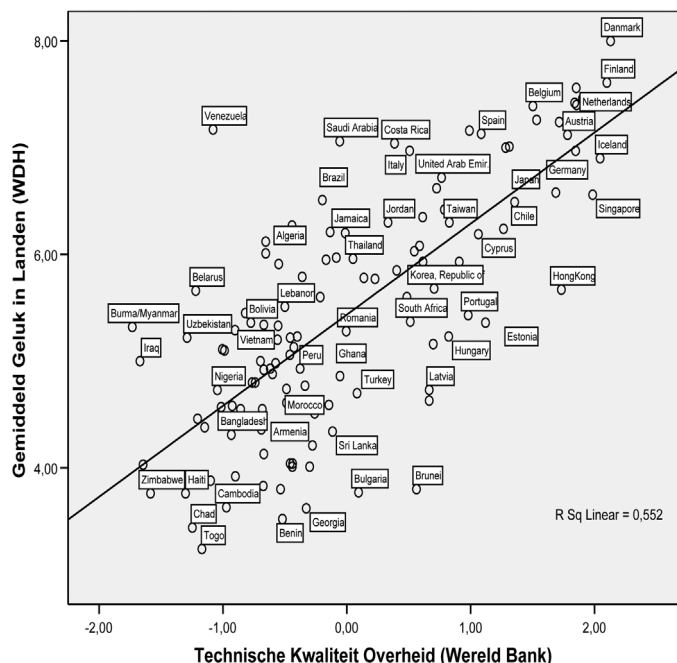
1. Democratisch gehalte (*Voice and accountability*): de inspraak van burgers en hun mogelijkheden om politici te ontslaan en te vervangen.
2. Stabiliteit (*Political stability and absence of violence*): het vermogen van het politieke systeem om tegenstellingen zonder geweld op te lossen.
3. Effectiviteit (*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 voor elk van deze zes aspecten. Dat is gebeurd met behulp van zogenaamde standaardscores met een gemiddelde van 0 (en een standaarddeviatie van 1) die liggen tussen de -2,5 en +2,5. Een hoge score duidt op goed bestuur en een lage score op slecht bestuur. 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. Dus niet alleen in de hoedanigheid van de uitvoerende macht, maar ook in de hoedanigheid van wetgevende en rechtsprekende macht. De kwaliteit van het bestuur beschouw ik daarom als synoniem voor de kwaliteit van de overheid en ik gebruik deze termen afwisselend. Om het belang van deze kwaliteit voor het geluk in landen te beschrijven maak ik, in navolging van John Helliwell en Haifang Huang (2006), 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 bovengenoemde aspecten, en de technische kwaliteit door het gemiddelde van die scores voor de laatste vier. Ik gebruik de scores voor het jaar 2006.

4. Geluk en kwaliteiten 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 (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 nu dat er een sterke samenhang is tussen de democratische en technische kwaliteit van de overheid enerzijds en het gemiddelde geluk in landen anderzijds. De samenhang kan worden uitgedrukt in de Pearson-coëfficiënt voor correlatie (r) die altijd tussen de -1 en +1 ligt. Als deze coëfficiënt in de buurt van 0 ligt dan is er geen verband, in de buurt van de +1 is er een sterk positief verband en in de buurt van de -1 is er een sterk negatief verband. Voor de relatie tussen geluk en technische kwaliteit is de coëfficiënt +0,76 en dat duidt op een sterk positief verband. 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.



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.² Op het laagste niveau is de samenhang echter zwak, dat is te zien aan de grotere afstanden tot de regressielijn van de scores voor landen met een slecht bestuur. Een logische verklaring die men hiervoor kan aanvoeren, is dat het bestuur in deze landen zo zwak is dat verbeteringen in eerste instantie geen of weinig effect hebben op het gemiddelde geluk van burgers.

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

Om na te gaan of de gevonden samenhang afhankelijk is van de cultuur is er in Tabel 1A een onderscheid gemaakt tussen landen in verschillende delen van de wereld met verschillende culturen. Vervolgens is voor die afzonderlijke groepen opnieuw bekeken wat de samenhang is tussen de kwaliteiten van de overheid en het gemiddelde geluk. Het blijkt dat er alleen relatief kleine verschillen zijn. Daarom kan gesteld worden dat de samenhang niet afhankelijk is van cultuur. In vrijwel alle 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 is de technische kwaliteit in deze landen vergelijkbaar, waardoor de verschillen in democratische kwaliteit relatief meer bepalend zijn.

Om na te gaan of de samenhang tussen de kwaliteiten van de overheid en geluk afhankelijk is van het welvaartsniveau in landen is in Tabel 1B 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 (2006) dat de technische kwaliteit relatief belangrijk is in arme landen, terwijl de democratische kwaliteit relatief belangrijk is in rijke landen. Gezien de uitkomsten in Tabel 1B kunnen we die conclusie scherper formuleren: de technische kwaliteit hangt in alle landen samen met geluk terwijl dat voor de democratische kwaliteit alleen geldt in rijke landen. Helliwell en Huang verklaren dit als volgt: de overheid – of het openbaar bestuur – moet eerst over een minimale technische competentie beschikken voordat democratie interessant wordt en een rol gaat spelen. Zodra dat het geval is zal de democratische aansturing de samenhang tussen technische kwaliteit en geluk verder versterken. De technische kwaliteit hangt dus sterker samen met geluk dan de democratische kwaliteit en die samenhang is ook universeel, dat wil zeggen onafhankelijk van het welvaartsniveau

² De kwalificatie ‘lineair’ is enigszins discutabel omdat men van mening kan verschillen over het niveau van geluk als statistische variabele: is dat ordinaal of interval? De kwalificatie ‘lineair’ vooronderstelt een intervalniveau. We gaan uit van intervalniveau, ook in de wetenschap dat het gebruik van de 0-10-schaal deze benadering ondersteunt.

Werelddeel	Samenhang tussen geluk en technische kwaliteit	Samenhang tussen geluk en democratische kwaliteit
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 Oosten 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

Tabel 1A: Samenhang tussen gemiddeld geluk en Overheidskwaliteiten in landen met verschillende culturen (correlaties)³

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 betekent minder dan 7.500 dollar (U.S.A.) koopkracht per inwoner in 2005.
2. Rijk betekent meer dan 7.500 dollar (U.S.A.) koopkracht per inwoner in 2005.

Tabel 1B: Samenhang tussen gemiddeld geluk en overheidskwaliteiten in arme en rijke landen

³ In de tabellen wordt de significantie van de gevonden correlaties niet vermeld. Significantie is de kans dat de gevonden correlaties niet overeenstemmen met de correlaties in de verzameling landen waar de steekproef uit is genomen. Onze verzameling van 133 landen is echter geen steekproef. Landen zijn geselecteerd als de vereiste data beschikbaar waren. Correlaties die substantieel positief zijn worden met **groen** aangegeven, correlaties die substantieel negatief zijn met **rood** en correlaties die om een andere reden van belang zijn met **blauw**.

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

Er is dus een samenhang tussen overheidskwaliteiten en geluk. Het is echter de vraag of die samenhang niet ten dele bepaald wordt door de omvang van de overheid. 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 aspecten van het Fraser Institute en de bijbehorende data voor 2006 (Gwartney & Lawson, 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 2 staat aangegeven wat er met de oorspronkelijke samenhang tussen geluk en de bestuurskwaliteiten gebeurt als eerst rekening wordt gehouden met het effect van de omvang van de overheid, uitgesplitst naar de vier aspecten. In statistische taal betekent dit dat eerst gecontroleerd wordt voor het omvangeffect, en dat de relatie tussen kwaliteit en geluk pas daarna opnieuw wordt gezien. We zien dat die samenhang na die verdiscontering nauwelijks minder wordt. Dat betekent dat de samenhang tussen overheidskwaliteiten en geluk niet afhankelijk is van de omvang van de overheid.

Overheidskwaliteit	Directe samenhang N=133	Controle overheidsconsumptie N=120	Controle overdrachten & subsidies N=96	Controle overheidsbedrijven N=103	Controle belastingdruk N=104
Technische kwaliteit	+0,75	+0,70	+0,67	+0,65	0,73
Democratische kwaliteit	+0,61	+0,56	+0,51	+0,43	+0,60

Tabel 2: Samenhang tussen gemiddeld geluk en overheidskwaliteiten: Direct en gecontroleerd voor de omvang van de overheid, uitgesplitst naar vier aspecten

Het is nu informatie om ook te bezien of de omvang van de overheid een samenhang vertoont met het geluk in landen en of die samenhang afhankelijk is van de kwaliteit van het bestuur. Tabel 3 geeft in de tweede kolom de directe samenhang tussen de omvang van de overheid, uitgesplitst naar de vier aspecten, en het gemiddelde geluk in landen. Alleen de samenhang tussen geluk en het belang van overheidsbedrijven is sterk negatief, de andere samenhangen zijn positief. In de twee volgende kolommen zien we echter dat de samenhang tot een onbeduidend niveau afzwakt als we rekening houden met de technische of de 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.

Aspecten van de omvang van de overheid	Directe samenhang	Controle technische kwaliteit	Controle democratische kwaliteit
Overheids-bestedingen	+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 overheids-bedrijven	-0,55 N=103	-0,01 N=83	-0,08 N=83
Belasting-Druk	+0,27 N=104	+0,11 N=83	+0,14 N=83

Tabel 3: Samenhang tussen gemiddeld geluk en aspecten van de omvang van de overheid, in kolom 1 zonder verdiscontering van overheidskwaliteiten, in kolom 2 en 3 na verdiscontering van respectievelijk de technische en democratische kwaliteit

De samenhang tussen geluk en aspecten van de omvang van de overheid is dus sterk afhankelijk van de bestuurskwaliteit. Dit kan nog wat nader worden toegelicht met Tabel 4. Hier zien we opnieuw dat het niveau van de bestuurskwaliteit bepalend is. Die samenhang is namelijk positief voor landen met een goede technische bestuurskwaliteit. Alleen de samenhang tussen geluk en het belang van overheidsbedrijven is 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 dan uitgesproken negatief als die kwaliteit minimaal is. (Her)nationalisatie van bedrijven verdient kennelijk alleen overweging als de bestuurskwaliteit in een land goed is en dan nog heel voorzichtig!

Technische kwaliteit overheid	Overheids-bestedingen	Overdrachten en subsidies	Belang van overheids-bedrijven	Belasting-druk
Hoog z-score > +1	+0,48 N=25	+0,29 N=25	+0,02 N=25	+0,44 N=25
Gemiddeld z-score 0 tot +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

Tabel 4: Samenhang tussen gemiddeld geluk en aspecten van de omvang van de overheid, op drie niveaus van technische kwaliteit

We kunnen de conclusies van deze paragraaf als volgt samenvatten. De samenhang tussen de overheidskwaliteiten 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 kwaliteiten. Als de technische kwaliteit laag is dan is er geen relatie tussen geluk en overheidsconsumptie, overdrachtsuitgaven en belastingdruk en is de relatie tussen geluk en het belang van staatsbedrijven uitgesproken negatief. Als de technische kwaliteit goed is dan is de relatie tussen geluk en overheidsconsumptie, overdrachtsuitgaven en belastingdruk positief en verdwijnt de negatieve relatie tussen geluk en het belang van staatsbedrijven. De kwaliteit van de overheid is dus veel belangrijker dan de kwantiteit. De vraag is echter of de samenhang tussen geluk en kwaliteit alleen statistisch van aard is of een 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.

7. Berust de samenhang op causaliteit?

Van een technisch competente overheid als zodanig zullen burgers niet onmiddellijk gelukkig worden, maar het is plausibel dat een competente overheid effectiever is in het realiseren van omstandigheden die bijdragen aan hun gemiddelde geluk. Die omstandigheden zijn dan intermediaire factoren tussen kwaliteit en geluk. De vraag is dus of er dergelijke omstandigheden zijn, die enerzijds sterk beïnvloed worden door de competentie van overheden, en die anderzijds van invloed zijn op het gemiddelde geluk. Uit eerder onderzoek (Ott, 2005) weten we dat vooral de volgende factoren sterk samenhangen met het gemiddelde geluk in landen: welvaart⁴, gelijkheid tussen man en vrouw⁵ en levensomstandigheden in termen van fysieke veiligheid en gezondheidszorg. Het effect van de laatste twee factoren komt tot uitdrukking in de levensverwachting.⁶ Er zijn altijd zeer sterke correlaties tussen deze factoren en het gemiddelde geluk in landen. Voor de verzameling van 133 landen zijn die correlaties voor welvaart, man/vrouw-gelijkheid en levensverwachting respectievelijk +0,76, +0,81 en +0,74. Er zijn meer factoren die positief samenhangen met gemiddeld geluk, maar die samenhangen zijn beduidend zwakker.

De volgende vraag is nu of de technische kwaliteit van overheden van invloed is op deze drie omstandigheden. De meeste overheden zijn actief op deze terreinen en we zien hoge correlaties tussen de technische kwaliteit van overheden enerzijds en deze omstandigheden anderzijds. Voor welvaart, man/vrouw-gelijkheid en levensverwachting zijn die correlaties respectievelijk +0,90, +0,77 en +0,66. Dit maakt het aannemelijk 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. We kunnen dit weergeven in een model (Figuur 2).

⁴ Welvaart, koopkracht per hoofd van de bevolking zoals gemeten door de Wereldbank voor 2005.

⁵ Man/vrouw-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.

⁶ 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.

Bestuurskwaliteit —▶ intermediaire factoren⁷ —▶ Gemiddeld Geluk

Figuur 2

Het model in Figuur 2 is uiteraard een forse vereenvoudiging van de werkelijkheid omdat het gebaseerd op informatie over de situaties in 133 verschillende landen met grote onderlinge verschillen. Desalniettemin lijkt dit model op hoofdlijnen en generaliserend aan te geven wat er in landen gebeurt. De technische kwaliteit van overheden draagt bij tot het realiseren van omstandigheden, die op hun beurt bijdragen tot het geluk van burgers. Welvaart, man/vrouw-gelijkheid en de levensverwachting als resultaat van veiligheid en gezondheidszorg zijn kennelijk belangrijke voorbeelden van dit soort intermediaire factoren.

8. Conclusies

We kunnen de conclusies op twee niveaus samenvatten: eerst wat betreft het belang van overheidskwaliteiten voor geluk en vervolgens wat betreft het belang van zelfgerapporteerd geluk als maatstaf voor de politiek.

Zodra de technische kwaliteit van de overheid een bepaald minimumniveau heeft bereikt, gaat die kwaliteit een belangrijke rol spelen voor het geluk van burgers. Dat geldt voor alle landen, onafhankelijk van welvaart en cultuur. De relatie tussen geluk en de democratische kwaliteit is iets zwakker en ontbreekt in arme landen. Dit ondersteunt de conclusie van Helliwell en Huang (2006) dat democratie pas interessant wordt en een rol gaat spelen als de competentie van de overheid daar aanleiding voor geeft. Het blijkt verder dat de relatie tussen overheidskwaliteiten en geluk niet afhankelijk is van de omvang van de overheid, ongeacht het aspect dat men kiest. Omgekeerd is de relatie tussen de omvang van de overheid en het geluk van burgers wel volledig afhankelijk van die kwaliteiten. Kort gezegd is die relatie negatief als die kwaliteiten slecht zijn, en positief als die kwaliteiten goed zijn. Vooral de technische kwaliteit van de overheid is dus een belangrijke factor voor het geluk van burgers en die kwaliteit kan vaak op diverse manieren worden verbeterd. Daarbij is van belang dat verbetering van deze technische kwaliteit nauwelijks controversieel is en zeker minder controversieel dan verbetering van de democratische kwaliteit. In het algemeen is een zorgvuldige scheiding van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht van belang voor de ontwikkeling van overheidskwaliteiten.⁸ Daarnaast zijn er, vooral in arme landen, specifieke projec-

⁷ Zoals in het bijzonder welvaart, man/vrouw-gelijkheid, veiligheid en gezondheidszorg.

⁸ In Figuur 1 is te zien dat de westerse landen de hoogste scores halen voor de technische kwaliteit van de overheid. Dat doet vermoeden 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. 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.

ten denkbaar, zoals de organisatie van een goed kadaster,⁹ een goede burgerlijke stand¹⁰ en een bestuursrechtelijk systeem met een hoge prioriteit voor beginselen van behoorlijk bestuur.¹¹

Deze evaluatie van het belang van de kwaliteit van de overheid met zelfgerapporteerd geluk als maatstaf levert dus nieuwe gezichtspunten op. De technische kwaliteit is in alle landen een belangrijke randvoorwaarde voor het welzijn van burgers, en in rijkere landen geldt dat ook voor de democratische kwaliteit. Ideologische vooroordelen over de gewenste omvang van de overheid zijn gecorrigeerd: het blijkt dat de overheid best groot mag zijn, mits de kwaliteiten dat toelaten. Relevant is ook dat gelijkheid van mannen en vrouwen bijdraagt aan het gemiddelde geluk en dat de overheid daar kennelijk veel aan kan doen. Dergelijke resultaten van empirisch onderzoek kunnen een constructieve rol spelen in gevoelige discussies over de posities van mannen en vrouwen. Deze evaluatie toont dus ook aan dat zelfgerapporteerd geluk een bruikbare maatstaf kan zijn voor de politiek.

Literatuur

DE SOTO H. (2000), *The mystery of capital; why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*, Bantam Press, London.

GALLUP (2007), *The state of global well-being*, Gallup Press, New York, USA.

GWARTNEY J.D. & LAWSON R.A. (2006), *Economic freedom of the world. Annual report*, Fraser Institute, Vancouver, Canada. Beschikbaar op: 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. & 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. (2002), *World Values Surveys and European Values Surveys, 1999-2001*, ICPSR version, Ann Arbor, MI: Institute for Social Research (producer), Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research (distributor).

⁹ Zoals toegelicht door De Soto (2000) is de registratie van eigendomsrechten, in het bijzonder voor onroerende goederen, een buitengewoon belangrijke voorwaarde voor economische ontwikkeling, onder meer omdat die de registratie van kredietverlening faciliteert.

¹⁰ Een goede burgerlijke stand is onder meer nodig voor een effectieve organisatie van het onderwijs en de gezondheidszorg.

¹¹ Beginselen van behoorlijk bestuur dragen bij tot respectvolle verhoudingen tussen burgers en overheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om de motivering van beslissingen, de afweging van belangen, de gelijke behandeling van gelijke gevallen en het tegengaan van oneigenlijk gebruik van bevoegdheden.

- KAUFMANN D., KRAAY A. & MASTRUZZI M. (2006), *Governance matters VI: Governance indicators for 1996-2006*, World Bank policy research working paper No. 4280, beschikbaar op: <http://ssrn.com/abstract=999979> of www.govindicators.org
- OTT J.C. (2005), 'Level and Equality of Happiness in Nations: Does greater happiness of a greater number imply greater inequality in happiness?', *Journal of Happiness Studies*, 6, 4: 397-420.
- VEENHOVEN R. (1984), *Conditions of happiness*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- VEENHOVEN R. (2008), *World Database of Happiness*, www.worlddatabaseofhappiness.eur.nl

Bijlage: Gemiddeld geluk op een 0-10 schaal in 133 naties in 2006

1	Danmark	8,00		46	Thailand	5,96		91	Azerbaidjan	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	TrinidadTo- bago	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		10 0	Mozam- bique	4,61
11	United States	7,26		56	HongKong	5,67		10 1	Morocco	4,59
12	Ireland	7,24		57	Belarus	5,66		10 2	Kyrgyzstan	4,58
13	Venezuela	7,17		58	El Salvador	5,60		10 3	Senegal	4,58
14	Israel	7,16		59	Uruguay	5,60		10 4	Tajikistan	4,57
15	Spain	7,13		60	Lebanon	5,51		10 5	Nepal	4,55
16	Austria	7,12		61	Kazakhstan	5,49		10 6	Yemen	4,55
17	Saudi Arabia	7,06		62	Cuba	5,45		10 7	Macedonia	4,51
18	Costa Rica	7,04		63	Portugal	5,43		10 8	Angola	4,46
19	France	7,01		64	South Africa	5,37		10 9	Burundi	4,38
20	Malta*	7,00		65	Bolivia	5,36		11 0	Kenya	4,36
21	Italy	6,97		66	Estonia	5,36		11 1	Rwanda	4,34
22	Un. Kingdom	6,97		67	Honduras	5,34		11 2	Sri Lanka	4,34
23	Iceland*	6,90		68	Vietnam	5,33		11 3	Bangladesh	4,31
24	Luxemburg*	6,80		69	Burma/My- anmar	5,32		11 4	Armenia	4,21
25	Mexico	6,74		70	Iran	5,29		11 5	Malawi	4,13

26	Arab Emir.	6,72		71	Romania	5,28		11 6	Tanzania	4,04
27	PuertoRico	6,62		72	Egypt	5,23		11 7	Uganda	4,04
28	Germany	6,58		73	Hungary	5,23		11 8	Afghanistan	4,03
29	Singapore	6,56		74	Montenegro	5,22		11 9	Madagascar	4,01
30	Brazil	6,51		75	Uzbekistan	5,22		12 0	Mali	4,01
31	Japan	6,49		76	Mauritania	5,2		12 1	Cameroon	3,92
32	Cz. Republic	6,42		77	Slovak Re- public	5,16		12 2	Sierra Leone	3,88
33	Greece	6,35		78	Dom. Repu- blic	5,13		12 3	Ethiopia	3,83
34	Jordan	6,30		79	Laos	5,11		12 4	B. Fasso	3,80
35	Taiwan	6,30		80	Ecuador	5,10		12 5	Niger	3,80
36	Argentina	6,27		81	Bos. Herze- govina	5,06		12 6	Bulgaria	3,77
37	Chile	6,24		82	Iraq*	5,00		12 7	Haiti	3,76
38	Jamaica	6,21		83	Russian Fed.	5,00		12 8	Zimbabwe	3,76
39	Panama	6,20		84	Indonesia	4,98		12 9	Cambodia	3,63
40	Cyprus	6,19		85	Moldova, Rep.	4,93		13 0	Georgia	3,62
41	Pakistan	6,12		86	Peru	4,93		13 1	Benin	3,52
42	Malaysia	6,08		87	Zambia	4,92		13 2	Chad	3,44
43	Kuwait	6,03		88	Ukraine	4,88		13 3	Togo	3,24
44	Guatemala	6,01		89	Ghana	4,86				
45	India	5,97		90	Paraguay	4,86				

Bron: World Database of Happiness

* Score is schatting op basis van the 'World Values Surveys' (Inglehart, 2002);
andere scores gebaseerd op 'The State of Global Well-being' (Gallup, 2007).