

DE WELVAARTSECONOMIE: DOELMATIG EN RECHTVAARDIG KIEZEN

Bas Jacobs

Het coronavirus heeft Nederland in luttele maanden op surrealistische wijze getransformeerd. De overheid heeft zich genoodzaakt gevoeld draconische maatregelen te nemen om de verspreiding van het virus in te dammen en de toegang tot de gezondheidszorg te borgen. Het goede nieuws is dat halverwege mei de besmettingen en ic-opnames sterk zijn afgenomen. De overheid heeft ook een tijdspad afgekondigd met maatregelen om de economie geleidelijk aan te heropenen. Maar het slechte nieuws is dat de economie in vredestijd een nooit eerder vertoonde neergang doormaakt. Daarnaast zijn de sociale en psychische kosten hoog opgelopen, ongelijkheden in de zorg, inkomen, arbeidsmarkt, opleiding en tussen generaties gegroeid, terwijl vrijheden en privacy van burgers zijn ingeperkt.

De coronacrisis heeft politici en beleidsmakers tot ingrijpende en moeilijke keuzes gedwongen en zal dat blijven doen zolang het virus blijft rondwaren en er nog geen vaccin beschikbaar is. De centrale stelling van deze bijdrage is dat de politieke keuzes die zijn gemaakt, en die nog zullen worden gemaakt, vereisen dat beleidsmakers besluiten nemen waarin *alle* maatschappelijke belangen

op een juiste wijze worden gewogen. Daaraan heeft het de afgelopen maanden regelmatig ontbroken. De regering heeft telkenmale verkondigd dat haar hoogste prioriteit is: ‘Gezondheid, gezondheid en gezondheid.’ Bovendien heeft ze zich verschanst achter de adviezen van het Outbreak Management Team (OMT) – Joost mag weten wie die naam heeft bedacht – waar voornamelijk medici en virologen deel van uitmaken. Deze benadering schiet op een aantal cruciale punten tekort. De welvaartseconomie kan beleidsmakers en politici meer houvast geven om op een systematische en afgewogen wijze coronabeleid te voeren.

De gevolgen van het coronabeleid

De economische schade van het in coma brengen van delen van de economie is ongekend. De eerste, dramatische ramingen van het IMF suggereren dat de Nederlandse economie in 2020 een procent of 8 zal krimpen, onder de optimistische veronderstelling dat alle sectoren in het derde kwartaal van 2020 weer zijn geopend. Deze economische terugval is groter dan na de financiële crisis van 2008 en de Grote Depressie van 1929. De consumptie is ingestort door de sluitingen van diverse sectoren: vooral horeca, persoonlijke diensten, sport, openbaar vervoer, cultuur, recreatie en toerisme. De investeringen stikken. De wereldhandel krijgt een dreun door het breken van de internationale productieketens en recessies in vele landen verspreid over de gehele aardbol.

Het CBS registreerde in april niet eerder zo’n grote toename van de werkloosheid; die steeg met 0,5 procent van de beroepsbevolking in een maand tijd. Het aantal

gewerkte uren is volgens het CPB met maar liefst 13 procent gekelderd en de meeste openstaande vacatures zijn gesloten. De komende periode zullen veel mensen hun baan gaan verliezen en vele bedrijven over de kop gaan. De coronacrisis zal ook een donkere schaduw werpen over de toekomst. Op langere termijn zullen vaardigheden en kennis van werknemers en technologie en kapitaal in bedrijven verloren gaan door werkloosheid en bedrijfssluitingen, waardoor een deel van de verdien-capaciteit van de Nederlandse economie voor eens en voor altijd zal verdwijnen. Financiële instellingen komen mogelijk ook weer in de problemen door wanbetaling op schulden van huishoudens en bedrijven.

Het overheidstekort bereikt naar eerste, ruwe inschatting van het ministerie van Financiën dit jaar een record van 12 procent van het nationaal inkomen, door de hogere uitgaven aan gezondheidszorg, de steunpakketten voor bedrijven en werknemers, de grote terugval in belastinginkomsten en de hogere uitgaven aan uitkeringen voor bijstand en werkloosheid.

Ook de sociale en psychische kosten – stress, eenzaamheid, huiselijk geweld en neerslachtigheid – zijn hoog. Mensen zijn deels de controle over hun leven kwijtgeraakt. Ouders schieten in de stress om werk, zorg en opleiding voor hun kinderen te combineren. Velen zien hun sociale leven instorten en alleenstaanden gaan gebukt onder honger. Familiespanningen lopen op en huiselijk geweld neemt toe. Ouderen vereenzamen omdat familie niet op bezoek kan komen. Geesteszieken raken nog meer van slag.

Het overheidsbeleid om het coronavirus de baas te worden vergroot, vaak onbedoeld, de maatschappelijke ongelijkheid op vele terreinen, zoals in de volgende gevallen.

- *Ongelijkheid in (de toegang tot) de zorg.* De gelijke en vrije toegang tot de zorg staat onder druk. Coronapatiënten hebben voorrang gekregen op andere patiënten bij vergelijkbare medische noden. Zieken melden zich niet meer bij de dokter of het ziekenhuis uit vrees voor besmetting met het virus.
- *Ongelijke verdeling risico's arbeidsmarkt.* Het is al jaren genoegzaam bekend dat de flexibele Nederlandse arbeidsmarkt de risico's vooral doet neerslaan bij de meest kwetsbare werknemers. Werknemers met flexibele contracten worden nu bij honderdduizenden tegelijk ontslagen en zzp'ers verliezen hun opdrachten.
- *Ongelijke kansen in het onderwijs.* Sociale ongelijkheden nemen toe in het onderwijs. Sommige kinderen, veelal uit kwetsbare sociaaleconomische milieus, zullen aanzienlijke onderwijsachterstanden oplopen omdat zij moeilijker omgaan met online-onderwijs en omdat onderwijs door hun ouders tekortschiet.
- *Ongelijkheid tussen generaties.* De generaties onder de vijftig jaar brengen enorme economische en sociale offers, vooral voor de kwetsbare ouderen. Jongere generaties worden nauwelijks ziek, maar verliezen wel hun baan, hun bedrijf en hun onderwijs. Later zullen ze de belastingen moeten gaan betalen om de staatsschuld af te lossen en zullen ze genoeg moeten nemen met minder riantie publieke voorzieningen of een lager pensioen.
- *Ongelijkheid tussen inkomensgroepen.* Alle economische crises hebben gemeen dat de economische pijn disproportioneel door de lagere inkomensgroepen en mindervermogenden wordt gedragen en dat zal nu weer het geval zijn.

De overheid heeft grote beperkingen opgelegd aan de vrijheden van mensen. De sluiting van sectoren heeft bijvoorbeeld niet alleen drastische economische gevolgen, maar grijpt ook hevig in op de vrijheid van mensen om zaken te doen, onderwijs te volgen, te sporten, te reizen, uit te gaan, van cultuur te genieten en zich te vermaken in de publieke ruimte. Verregaande publieke drang en dwang wordt daarnaast toegepast: van isolatie van kwetsbaren, de plicht tot zo veel mogelijk thuiswerken, het beperken van de toegang tot openbaar vervoer, tot en met boetes en strafbladen bij onvoldoende afstand houden. De regering had bovendien plannen om met een corona-app mensen te gaan volgen om het virus op te sporen en de verspreiding in te dammen. Fundamentele individuele vrijheden, privacy van burgers en rechtsgelijkheid staan daarom onder druk of komen dat door nieuw beleid.

Deze opsomming van gevolgen van de coronamaatregelen toont aan dat het beleid om het coronavirus te bedwingen over veel meer gaat dan alleen de gezondheidszorg. Alle gevolgen van de coronamaatregelen horen daarom een plek te krijgen in de politieke besluitvorming, anders zullen beleidsfouten worden gemaakt.

Welvaartsanalyse

Hoe moeten alle relevante aspecten in het coronabeleid worden gewogen? De welvaartsanalyse geeft een eenduidig raamwerk waarmee overheidsbeleid kan worden geanalyseerd, zo ook de coronamaatregelen.

De welvaartsanalyse is het gereedschap waarmee economen kijken naar het economisch beleid. De welvaartsanalyse poogt om alle, monetaire en niet-monetai-

re, maatschappelijke baten en alle, monetaire en niet-monetaire, maatschappelijke kosten van overheidsingrijpen in kaart te brengen. De welvaartsanalyse geeft een verraderlijk eenvoudig antwoord op de vraag of een beleidsmaatregel wel of niet moet worden genomen: als de som van alle baten voor de samenleving groter is dan de som van alle kosten. Maar hoewel het antwoord in theorie eenvoudig is, is het in de praktijk ingewikkeld. Zowel de waardering van maatschappelijke baten en kosten als de verdeling daarvan zijn intrinsiek normatief en politiek bepaald.

Het uitgangspunt van de welvaartsanalyse is dat overheidsbeleid zou moeten zijn gericht op het bereiken van een zo hoog mogelijke maatschappelijke welvaart. De maatschappelijke welvaart is niet, zoals veel mensen denken, gelijk aan het nationale inkomen. Sterker, niets is meer bezijden de waarheid. De welvaart is de behoeftebevrediging die de samenleving ontleent aan alle schaarse goederen die de economie voortbrengt. De welvaart is daarom een nogal abstract begrip dat niet direct is te relateren aan het nationale inkomen.

De maatschappelijke welvaart is breed gedefinieerd en omvat meer dan alleen de behoeftebevrediging die de samenleving ontleent aan de consumptie van goederen en diensten (daarvoor is inkomen nodig), maar ook bijvoorbeeld aan gezondheidszorg, tijd die kan worden besteed aan kinderen, familie en vrienden en de kwaliteit van milieu en leefomgeving. Als de samenleving een afkeer heeft van al te grote ongelijkheid, dan neemt de maatschappelijke welvaart toe als de verdeling van inkomen en vermogen gelijkjer wordt. De samenleving vindt (toegang tot) de gezondheidszorg belangrijk, dus wordt de maatschappelijke welvaart groter bij betere zorg.

Mensen zijn afkerig van risico's in hun inkomen en gezondheid, of ongelijke kansen in het onderwijs. Daarom dragen verzekeringen tegen inkomensverlies of ziekte en publieke onderwijsvoorzieningen bij aan een hogere welvaart. Mensen waarderen rechtsgelijkheid, privacy en vrijheid, waardoor ook al deze zaken bijdragen aan de welvaart.

Alles wat schaarse middelen vereist, draagt dus bij aan de brede maatschappelijke welvaart. Aangezien middelen schaars zijn, moet worden gekozen. Niet alles wat maatschappelijk belangrijk wordt gevonden, kan daarom tegelijkertijd worden gerealiseerd. Altijd moeten offers worden gebracht. Bijvoorbeeld, meer tijd voor familie en vrienden betekent dat er minder tijd over is om geld te verdienen. De kwaliteit van milieu zal alleen verbeteren bij minder vervuilende consumptie. Progressieve belastingen en uitkeringen zorgen voor meer gelijkheid en financieren publieke voorzieningen, maar brengen ook schade toe aan het economisch proces.

Alleen de politiek kan een uitspraak doen over hoe belangrijk verschillende aspecten van de welvaart zijn en hoe verdelingseffecten moeten worden gewaardeerd. Niet iedereen heeft namelijk dezelfde opvattingen over de wenselijkheid van inkomensherverdeling, publieke voorzieningen, overheidsverzekeringen voor risico in inkomen en gezondheid, kansengelijkheid in het onderwijs, of rechtsgelijkheid, privacy en vrijheid. Alle beleidskeuzes vereisen daarom intrinsiek normatieve oordelen over wat politiek belangrijk wordt gevonden.

Stel dat de overheid zou handelen vanuit het brede welvaartsperspectief, wat zijn dan de kosten en baten van overheidsinterventies bij corona? De baten bestaan vooral uit de beheersing van het virus. De overheid pro-

beert te voorkomen dat zieke mensen niet de zorg krijgen die de samenleving noodzakelijk acht. De zorg moet bovendien toegankelijk blijven en zijn voor iedereen, coronapatiënt of andere patiënt, gezond of ongezond, arm of rijk. Dit is waar alle discussies over het afvlakken van de curve over gaan: het voorkomen van een overstroming van het zorgstelsel. Het gaat er dus níét om te zorgen dat niemand meer ziek wordt. Daarnaast bestaat ook een maatschappelijke behoefte om de verspreiding van het virus in te dammen. Er is immers een kans, geen zekerheid, dat binnen afzienbare tijd behandelingen en vaccins worden ontwikkeld. Daar staat tegenover dat bij sterke beheersing de samenleving minder snel groepsimmunitet ontwikkelt, wat weer belangrijk is als het op korte termijn niet zou lukken om een vaccin te ontwikkelen. De kosten van de coronamaatregelen zijn de hierboven genoemde economische schade (inclusief hogere uitgaven aan medische zorg), sociale en psychische kosten, ongelijke toegang van en behandeling in de zorg, toenemende inkomensongelijkheid, ongelijkere onderwijskansen, ongelijkheid tussen generaties, en de inbreuken op individuele vrijheid en privacy.

Coronamaatregelen kennen geen afruil tussen economie en gezondheid zolang de maatschappelijke baten van gezondheidsinterventies groter zijn dan de maatschappelijke kosten. Dan is het economisch offer kleiner dan de gezondheidswinst. Maar de gezondheid en economie komen wél tegenover elkaar te staan als maatregelen worden genomen waarvan de maatschappelijke kosten groter worden dan de baten.

Het waarderen van maatschappelijke baten en kosten is ingewikkeld. Niet altijd kunnen die baten en kosten precies worden bepaald. Het opschalen van de ic-capaci-

teit, extra zorgpersoneel en extra hulpmiddelen zouden waarschijnlijk een maatschappelijke kosten-batentest doorstaan. Dat geldt ook voor extra testen, afstand houden en isoleren van kwetsbaren. De ervaringen uit Zweden, waar de economie minder op slot is gegaan, lijken bovendien te suggereren dat met name afstand houden en isolatie van kwetsbaren cruciaal is voor het afvlakken van de curve. Dit zijn allemaal maatregelen waarvan we weten dat ze, hoewel zeker niet kosteloos, gunstige effecten hebben op de gezondheid.

In dit licht bezien is het nog altijd verontrustend en verbijsterend dat het de overheid niet goed lukt om voldoende hulpmaterialen en testcapaciteit te organiseren. Zo bestaat onder economen grote consensus dat het van het grootste maatschappelijke belang is dat iedereen regelmatig getest kan worden op corona, en niet, zoals nu, alleen de mensen met klachten of in essentiële beroepen. Op grote schaal testen is spotgoedkoop ten opzichte van de maatschappelijke opbrengsten in termen van beheersing van het virus; dat kan veel sneller worden gelokaliseerd en geïnfecteerden kunnen worden geïsoleerd en behandeld. De winsten zijn ook economisch, sociaal en psychisch groot. Als mensen weten dat ze niet besmettelijk en immuun zijn, kunnen ze weer aan het werk, bij familie op bezoek en intiem zijn met hun vrienden en geliefden. Uiteraard kunnen testen een aanzienlijk percentage valse negatieven bevatten. Dit betekent dat grootschalig testen niet zonder gezondheidsrisico's is. Het blijft dan ook belangrijk om afstand te bewaren tot kwetsbaren. De grotere risico's moeten worden afgewogen tegen alle mogelijke voordelen van meer testen.

Voor het stilleggen van hele sectoren in de economie bestaat allerminst zekerheid of de baten in termen van

betere gezondheid opwegen tegen de economische kosten. De economie zou weliswaar ook in recessie zijn gegaan als sectoren niet zouden zijn gesloten. Mensen en bedrijven zouden ook dan minder gaan werken en produceren om te voorkomen besmet te raken met het virus. Maar de cruciale vraag is: hoeveel meer gezondheidswinst wordt behaald ten opzichte van de situatie zonder het sluiten van sectoren? En hoeveel extra schade aan de economie levert dat op? Beide inschattingen zijn lastig te maken.

Op basis van de huidige inzichten zou de economische schade van het stilleggen van de economie zomaar veel groter kunnen zijn dan de gezondheidswinsten. Om dat te illustreren: stel dat zonder de sluiting van alle sectoren de economie niet 8 maar 3 procent zou krimpen dit jaar. Dat is 5 procent van het bbp van zo'n 800 miljard euro, oftewel een kostenpost van 40 miljard euro. Laat door het sluiten van de economie het aantal patiënten en doden *acht* keer lager zijn dan het geval zou geweest als de economie volledig open zou blijven. Zonder sectorsluitingen zouden dan circa 40.000 mensen op de 1c zijn gestorven. Dit is mogelijk een optimistische inschatting. De prijs van de sluiting van delen van de economie is dan 1 miljoen euro per gered mensenleven. Stel dat een geredde coronapatiënt nog tien jaar heeft te leven in goede gezondheid – de gemiddelde leeftijd van positief geteste mensen die aan het coronavirus sterven is zo'n tachtig jaar. Laat de winst van een levensjaar in goede gezondheid (een zogenaamde *quality adjusted life year*) gemiddeld 50.000 euro zijn. Dit is een bedrag dat voor kosten-batenanalyses van nieuwe medicijnen wordt gebruikt. Voor ouderen zou dit bedrag lager kunnen liggen. Onder deze aannames bedraagt de gezondheidswinst 0,5 miljoen

euro per gered leven, oftewel 20 miljard euro voor 40.000 geredde levens. Aldus is de gezondheidswinst 20 miljard euro lager dan de 40 miljard euro economische schade door de sluitingen van sectoren in de economie en verliest de samenleving netto 20 miljard euro, ofwel circa 2,5 procent van het bbp. Alle sociale, psychische en andere kosten worden in dit voorbeeld genegeerd, net als de gezondheidswinst voor diegenen die niet aan corona zouden sterven maar wel zouden zijn opgenomen in het ziekenhuis. Ook is geen rekening gehouden met de maatschappelijke kosten omdat zieken zonder corona niet altijd zijn behandeld.

Dit is – nogmaals – een illustratie waar geen al te grote kwantitatieve betekenis aan kan worden ontleend. Alleen toekomstig onderzoek kan de baten en kosten van het sluiten van sectoren exacter in kaart brengen. Maar deze vingeroefening laat wel zien dat het goed mogelijk is dat de maatschappelijke kosten van het sluiten van sectoren de baten van geredde mensenlevens met vele miljarden euro's kan overtreffen.

Hoe dan ook, naarmate de coronacurve afvlakt, en de economische neergang groter wordt, dalen de baten van een geringer aantal coronabesmettingen en stijgen de kosten van het sluiten van de economie. De overheid zou daarom in de nabije toekomst meer nadruk moeten gaan leggen op het voorkomen van verdere economische schade, ook als dat mogelijk een maatschappelijk offer vergt in de vorm van grotere gezondheidsrisico's van het opslaan van het virus. In dit licht bezien is het positief te constateren dat de overheid een tijdspad heeft aangekondigd voor de geleidelijke opening van de economie.

Bovendien spelen nog veel lastiger te kwantificeren of waarderen zaken als vrijheid, privacy en rechtsgelijkheid

een belangrijke rol bij het coronabeleid. De samenleving zet kwetsbare groepen onder grote maatschappelijke druk om zichzelf te isoleren. Dat wordt al dan niet afgedwongen door semi-opsluitingen van bejaarden in verzorgingshuizen. Mensen wordt zo de vrijheid ontnomen om zelf het risico op ziekte te aanvaarden om de vrijheid te behouden familie en vrienden te ontmoeten. In dictatoriale regimes, zonder al te veel scrupules over de privacy en vrijheid van burgers, kunnen mensen via gezondheidsapps tegen lage maatschappelijke kosten worden gevolgd en worden gedwongen tot behandeling en isolatie. Steeds vaker wordt gesuggereerd om vijftigminners meer vrijheden te gunnen dan vijftigplussers, waarmee leeftijdsdiscriminatie zou worden geïntroduceerd. De waarde van vrijheid, privacy en rechtsgelijkheid moeten gewogen worden bij ieder overheidsbesluit. Als maatregelen wenselijk lijken in termen van gezondheidswinst en economische kosten, maar grote inbreuken maken op de privacy of rechtsgelijkheid, dan hoeven die maatregelen niet maatschappelijk gewenst te zijn.

Verdelingseffecten coronabeleid

Zelfs als alle baten en alle kosten van gezondheidsmaatregelen exact zijn te bepalen, dan nog zou het een grote beleidsfout zijn te doen alsof die zonder meer kunnen worden opgeteld en afgetrokken. Wie krijgt de baten en wie betaalt de kosten en hoe zwaar moet eenieder worden gewogen? Deze cruciale verdelings- en rechtvaardigheidsvragen kunnen wederom niet op technocratische wijze worden beantwoord door een team van experts, maar alleen door de politiek, want het zijn wederom in-

trinsiek normatieve en politieke keuzes. De politiek moet daarom een uitspraak doen over wie meer aanspraak zou mogen maken op zorgvoorzieningen: wie krijgt (voorrang bij) behandelingen als de capaciteit begrensd is? Moeten coronapatiënten voorrang krijgen op kankerpatiënten, ook al zouden ze dezelfde kans hebben op verbetering in hun gezondheid?

Verdelingsvragen spelen ook in het onderwijs: hoe moeten gezondheidsvoordelen worden gewogen van schoolsluitingen als daardoor kinderen en jongeren uit kwetsbare sociaaleconomische milieus grotere onderwijsachterstanden oplopen?

De politiek moet zich uitspreken over verdelingsvragen bij de kosten van het beleid. Moet meer waarde worden gehecht aan voorzieningen die terechtkomen bij de armen en kwetsbaren? Moeten de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen? Moet de rekening van de coronacrisis voornamelijk bij de jongere generaties worden neergelegd?

Altijd zijn politieke oordelen nodig over hoe de belangen van verschillende mensen, in termen van gezondheid, inkomen, vermogen en kansen moeten worden gewogen. Die wegingen zijn tot nu toe te vaak impliciet gebleven, waarschijnlijk vooral vanwege grote politieke gevoeligheid.

Conclusies

De welvaartsanalyse kan beleidsmakers en politici helpen om duidelijk te maken welke baten en kosten voorgestelde maatregelen hebben en hoe deze zijn verdeeld. De welvaartseconomie geeft een glashelder denkkader

om coronamaatregelen te analyseren. Verstreckende politieke beslissingen in de coronacrisis kunnen en mogen niet worden gereduceerd tot een gezondheidsprobleem. Die keuzes kunnen bovendien niet door uitsluitend medici en virologen worden gewogen. Het centrale idee van de welvaartsanalyse is eenvoudig: probeer alle maatschappelijke baten en kosten van maatregelen in de zorg, de economie en de samenleving op te tellen, en besluit om een maatregel door te voeren als de baten groter zijn dan de kosten.

De welvaartsanalyse kan echter nooit het definitieve antwoord geven op de vraag welk beleid maatschappelijk optimaal is, want dat vereist normatieve en politiek bepaalde waarderingen van de baten en kosten en hoe de verschillen in de verdeling daarvan moeten worden gewogen. Daarover kan en hoort uiteindelijk alleen de politiek beslissen.

De politieke legitimiteit van beleid wordt groter als de bevolking duidelijk wordt gemaakt dat eenvoudige keuzes niet bestaan en gekozen moet worden tussen verschillende kwaden. Prioriteit moet worden gegeven aan maatregelen die veel gezondheidswinst opleveren en relatief weinig kosten, economisch en sociaal. Om die redenen is het urgent dat de testcapaciteit fors wordt uitgebreid, zodat iedereen die dat wil zich kan laten testen, zeker als de economie geleidelijk aan weer wordt geopend. Dat laatste ligt sterk voor de hand, zeker nu de gezondheidsrisico's sterk dalen en de economische schade explosief stijgt. De overheid moet verder bij nieuw beleid veel explicieter dan nu het geval is gaan aangeven welk gewicht zij toekent aan gezondheid en het risico op nieuwe besmettingen, het belang van inkomen, banen en bedrijvigheid, sociale en psychische kosten, gelijke toe-

gang van de zorg, gelijke kansen in het onderwijs, de verdeling van risico op de arbeidsmarkt, de verdeling van kosten en baten tussen verschillende inkomensgroepen en generaties en de waardering van vrijheid, privacy en rechtsgelijkheid.

Beleidsfouten worden voorkomen als, naast de gevolgen voor de gezondheid, ook de economische, sociale en andere gevolgen in beschouwing worden genomen, grote verdelingsvragen worden onderkend, en de waarden van privacy, vrijheid en rechtsgelijkheid worden gewogen in de politieke besluitvorming.

