



## Afscheid van de beleidseconomie

**Auteur(s):**

Sinderen, J., van

*De auteur was tot voor kort directeur Strategie, onderzoek en internationaal bij het directoraat-generaal Innovatie van het ministerie van Economische Zaken. Thans is hij secretaris-directeur van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.*

**Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4326, pagina 736, 28 september 2001

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

*In ons land heeft de beleidseconomie altijd een belangrijke rol gespeeld bij de vormgeving van het economisch beleid. Mede onder invloed van de economische voorspoed onder Paars-I en Paars-II lijkt daarin de laatste jaren een kentering waarneembaar. Is dit nu schijn als gevolg van de zeven vette jaren of zijn er echt fundamentele veranderingen in de beleidsvoorbereiding opgetreden?*

**Aan het begin van de jaren tachtig is de invloed van beleidsvoorbereidende ambtenaren van doorslaggevend belang geweest voor het economisch herstel alhier. Frans Rutten, toentertijd secretaris-generaal op het ministerie van EZ, schrijft daarover: "De impulsen zijn in die periode (1980-1985) niet primair gekomen van de politici en ook niet van de wetenschappers. Het meest creatief waren in deze jaren in ons land de commissie-Wagner en de Centrale Economische Commissie (cec-presidium). In de beide commissies vervulden ambtenaren van Economische Zaken (...) belangrijke secretarisfuncties. De meeste wetenschappers aan de economische faculteiten waren een belemmering in plaats van een stimulans voor de noodzakelijke beleidsvernieuwing."**<sup>1</sup>

Het feit dat momenteel de openbare financiën op orde zijn, het monetaire beleid vooral in Frankfurt bepaald wordt en de ideeën over structurele aanpassingen algemeen ingang gevonden hebben, maakt de budgettaire beleidsadvisering een stuk eenvoudiger dan zo'n tien jaar geleden<sup>2</sup>. Vaste beleidsregels overheersen bij de beleidsvoorbereiding. De huidige beleidsinteresses zijn verschoven naar institutionele vraagstukken, zoals de organisatie van de gezondheidszorg, het onderwijs, de uitvoering van de wao, de problemen rond KPN, de NS en Schiphol. Dat zijn terreinen waar de traditionele beleidseconomie zich niet echt mee bezighoudt. Zalm:

"De budgettaire spelregels zoals het meerjarig uitgavenkader en het behoedzaam ramen zijn ingeburgerde begrippen geworden. Maar de vraag wat de overheid aan de markt moet overlaten, en de wijze waarop dat vervolgens moet gebeuren, blijft de gemoederen - terecht - bezighouden".<sup>3</sup>

Beleidsvragen die meer macro-economisch georiënteerd zijn, zoals de lage productiviteitsgroei en de technologische ontwikkeling als welvaartsbepalende factor, krijgen nauwelijks meer aandacht in de pers of het parlement<sup>4</sup>. Het lijkt wel alsof de voorwaarden voor de groei als een soort gegeven worden gezien waar te allen tijde al aan voldaan is. Wat de overheid kan doen, mocht de groei terugvallen, is nauwelijks een punt van discussie: vrijwel niets. Wel is er bij de uitwerking van de emu-criteria rekening gehouden met een acceptabele bandbreedte binnen het aanvaardbare tekort bij een teruglopende conjunctuur, maar deze ruimte is beperkt. Uiteindelijk moet de markt haar werk doen.

De beleidseconomie heeft de omschakeling in de beleidsinteresse van macroanalyses naar het microniveau niet in alle opzichten goed doorstaan. Ondanks de complexiteit van veel vragen op micro-economisch terrein wordt er, gek genoeg, ook in deze vorm van beleidsanalyse meer en meer teruggevallen op de eenvoudige beleidsregels van de marktwerking en het particuliere initiatief. Zijn vaste beleidsregels bij het budgettaire beleid (niet te verwarren met de macro-economie in den brede) goed verdedigbaar, in de micro-sfeer is dat veel minder voor de hand liggend. Iedere markt heeft haar eigen kenmerken en vraagt om een individuele benadering. De NMA is in dit gat gesprongen, maar beleidsdepartementen worstelen daar veel meer mee<sup>5</sup>.

Zo redenerend lijkt het erop dat de beleidseconomie bij de beleidsvoorbereiding haar langste tijd gehad heeft. Dit komt enerzijds door gebrek aan politieke belangstelling voor de macrozaken en anderzijds door de introductie van het marktwerkingconcept op microniveau. In het navolgende zal ik proberen duidelijk te maken dat het essentieel is om zowel op macroniveau als bij problemen van micro-economische aard nog steeds een goede beleidsanalyse toe te blijven passen. Het blijft van belang om je als beleidsvoorbereider af te vragen of het klopt wat beweerd wordt door collega's en politici en wat de internationale literatuur hierover zegt.

### Wetenschap en beleid

Negen jaar geleden hield ik mijn oratie met de titel Over pre-economen, beleidseconomen en wetenschappers. Daarmee gaf ik aan dat er nogal wat economen zijn van verschillende pluimage. De eerste categorie 'denkers' appelleert aan primaire gevoelens omtrent economische wetmatigheden. De 'pre-economen' baseren hun economische uitspraken niet op analyses of op onderzoek, maar vooral op introspectie en casuïstiek. Ook komt het voor dat men vooral ideologisch bezig is. Zowel beleidseconomen als wetenschappers moeten het opnemen tegen deze doe-het-zelf economie.

"Moreover, academic economists and economists in government fight essentially the same battles against economic twaddle (that is lay

beliefs, opinions and perceptions that ignore scientifically established empirical regularities and relevant theoretical insights)"<sup>6</sup>.

Wat wetenschappers doen spreekt voor zich, zou je zo denken. Toch is dat maar zeer ten dele waar. In de economische wetenschap is een vereiste dat er in toptijdschriften gepubliceerd wordt. Ook Nederlandse wetenschappers doen daar driftig aan mee. Dat is een duidelijke verbetering ten opzicht van zo'n twintig jaar geleden. Toentertijd leidde het provincialisme in de vaderlandse wetenschapsbeoefening - veel nadruk op traditionele modelbouw en vraagpolitiek - tot een grote kloof tussen beleid en wetenschappelijke onderbouwing. De Angelsaksische revolutie heeft daar veel in verbeterd. Toch slaat het door. Ik ken geen ander vakgebied waarin een top veertig gemaakt wordt van de meest gepubliceerde artikelen. Economische wetenschap is in veel gevallen verworpen tot een veredelde vorm van wiskunde. De empirie en de beleidsrelevantie zijn op de achtergrond geraakt en dat is voor beleidsondersteunende analyses een groot probleem. Om mee te doen is specialisatie essentieel. Frey en Eigenberger noemen dit de "ray economists": specialisatie tot op de vierkante millimeter<sup>7</sup>.

## Wat is nu een beleidseconoom?

Beleidseconomen proberen een brug te slaan tussen de wetenschap en het beleid. Het eerste kenmerk van een beleidseconoom is dat deze een relatie legt tussen empirie en theorie. Een gebrek aan empirische interesse bij beleidsmedewerkers is een slechte zaak. Een gebrek aan inzicht in causaliteit ook. Pure theoretici lopen of achter een of andere wilde theorie aan, of ze worden een speelbal van de politiek.

Om deze reden is een tweede kenmerk van beleidseconomen dat deze de data ook analyseren. Dat kan met modellen of dat kan eenvoudiger, maar er moet iets met de data gedaan worden. Dat moet verifieerbaar en controleerbaar zijn.

Een derde kenmerk is dat de beleidseconoom bekend is met economische literatuur. Hier doet zich het probleem voor dat er in de economie diverse scholen zijn. Het is niet zo dat datgene wat de meerderheid beweert ook altijd waar is. Een beleidseconoom moet zelf kiezen uit de meest relevante school voor het probleem. Hier komt dan uiteindelijk de kwaliteit van de econoom zelf om de hoek kijken. Ik denk niet dat het altijd noodzakelijk is om vooral de nieuwste literatuur te kennen, maar wel dat het van belang is om een aantal basiskennissen van de economische theorie te beheersen. Hij of zij moet de 'core'-economie beheersen en vanuit die kennis een oordeel kunnen vellen over wat wel en wat niet relevant is voor de beleidsdiscussie. Meestal zeg ik een beetje badinerend dat een afgestudeerd econoom goed uit de voeten kan wanneer deze het prijsmechanisme echt begrijpt, het verschil tussen marktwerking en welvaartseconomie uit kan leggen, weet wat een inkomens- en een substitutie-effect is, dynamisch kan redeneren, en ook nog begrijpt dat de welvaart op lange termijn bepaald wordt door aanbodfactoren<sup>8</sup>.

Een vierde kenmerk is dat beleidseconomen creatief durven te zijn en daar ook de ruimte voor krijgen. Het is namelijk essentieel dat zij op het goede moment en gefundeerd weten duidelijk te maken dat er iets moet veranderen. Verandering is moeilijk en kost veel inhoudelijke argumentatie en overredingskracht. Dat betekent wel dat er steun van hogerhand nodig is om deze creativiteit de ruimte te geven.

Daarmee kom ik dan op het vijfde kenmerk en dat is dat beleidseconomen goed moeten communiceren zowel mondeling als schriftelijk. Jules Theeuwes gaat zelfs zo ver door te beweren dat de econoom die het meest overtuigende verhaal heeft, een goede kans maakt om als winnaar uit de strijd te komen. Het is in zijn ogen opvallend dat de officiële methodologie van de positivistische benadering losgelaten wordt zodra economen aan een debat over economisch beleid deelnemen<sup>9</sup>. Wil een beleidseconoom echt scoren, dan is volgens hem specialisatie ook noodzakelijk. Om een punt te maken is het van belang je af te vragen: "Wat wil ik nu precies beweren?".

Eerlijkheid is evenwel essentieel. Een beleidseconoom moet oprechtheid en betrouwbaarheid uitstralen, maar dat ook hebben. Dat betekent dat het debat aangegaan moet worden in de literatuur, op congressen en in de wetenschap. Een punt dat hier uit voortvloeit is dat de goede beleidseconoom zo onafhankelijk mogelijk moet zijn. Bovendien is het essentieel dat alle hiervoor genoemde kenmerken gecombineerd moeten worden.

## Omslagpunten in het beleidsdenken

Beleidseconomie heeft haar oorsprong in de wetenschap. De uitwisseling tussen beide is een van de kenmerken van 'political economy'. Ons land werd in een groot deel van de tweede helft van de twintigste eeuw gekenmerkt door een wetenschappelijke benadering van het beleid. In de jaren zestig en een groot deel van de jaren zeventig overheerste het gangbare beleidsconcept van het Keynesianisme. Dit geldt zowel voor het beleid als in de wetenschap. De oprichting van het CPB vlak na de oorlog symboliseert de opvatting over de maakbaarheid van de samenleving en de wetenschappelijke benadering van de economische politiek. De uitwisseling tussen hoogleraren en beleidsvoorbereiders en ministers was vanzelfsprekend.

### *Kloof*

In de jaren zeventig, maar vooral aan het begin van de tachtiger jaren, nam de kloof tussen de waargenomen economische feiten en de gangbare beleidsconcepten van overheidsinterventie om daar op te reageren steeds verder toe. Aanvankelijk heeft het cpb een duidelijke rol kunnen spelen, met name op het punt van discussies over loonmatiging. Dit werd voor 1976 niet altijd geloofd, gelet op bestedingseffecten. Aan het begin van de jaren tachtig was deze rol echter ook uitgespeeld doordat de modeluitkomsten niet langer het budgettaire beleid konden ondersteunen, mede omdat er veel te optimistisch werd geraamd<sup>10</sup>. Beleidseconomen van de ministeries van EZ en Financiën raakten er meer en meer van overtuigd dat neoklassieke paradigma's de overhand moesten krijgen, terwijl de wetenschappelijke inzichten van wetenschappers hier te lande de economische voordelen van lastenverlichting, ombuigingen in de overheidsfinanciën en meer marktwerking niet konden ondersteunen, mede door de fixatie op het vraagdenken. Het is vooral in deze periode van structurele aanpassingen van de westerse economieën geweest dat de beleidseconomen in ons land hoogtij vierden. Vanaf het midden van de jaren tachtig werd de vormgeving van het budgettaire beleid dan ook ingegeven door de nieuwe zakelijkheid en werd het terugdringen van het financieringstekort en de collectieve druk een uitgangspunt van het economisch beleid. De beleidsdiscussie over sanering van de overheidsfinanciën werd uiteindelijk pas beslecht toen de het Verdrag van Maastricht was ondertekend en Paars aantrad. De vaderlandse wetenschappelijke wereld is bij dit debat nauwelijks betrokken<sup>11</sup>. Ook hield men zich afzijdig, afgezien van een volstrekt overbodige discussie zo'n vier jaar geleden of we nu wel of niet de euro in moesten invoeren.

## Communicatie

En hoe is het momenteel met de communicatie tussen wetenschappers en beleidsmakers in ons land sindsdien? Het heeft tot diep in de jaren negentig geduurd voordat de kloof tussen wetenschapsbeoefening aan universiteiten en de beleidsvoorbereiding weer enigszins gedicht was. In de jaren negentig verloren het Keynesianisme en het pure macrodanken meer en meer terrein en werd de micro-economische benadering vanuit de marktwerking weer bon ton. Dat valt ook in de wetenschap te constateren.

In dit krachtenveld is de overheid op zoek naar een nieuwe rol in de samenleving qua economische politiek. Een voorbeeld van dit zoeken en de verschillen in opvatting die er op dat punt in ons land bestaat, werk ik in het kader over ict nader uit.

### Wat nu?

Beleidseconomen zijn het tegenwoordig veel te veel met elkaar eens, waardoor veel adviezen voorspelbaar worden en de discussie doodbloedt. Het neoklassieke paradigma van marktwerking heeft in het beleid een dermate grote rol gekregen dat de discussie over beleidsinterventies een beetje dood is. Beleidsmakers zitten niet te wachten op aantasting van hun zekerheden.

De budgettaire politiek is ook helder gedefinieerd. Ik denk dat het ook heel verstandig is dat er bij de beleidseconomen nog maar weinig discussie omtrent de fundamenten van het budgettaire beleid is. De wijze waarop de Zalmnorm een vast beleidsbaken geworden is, heeft zijn waarde bewezen. Dat wil niet zeggen dat er niet voortdurend gestudeerd moet worden op de basis van onze welvaart en de vraag wat de groei op lange termijn bepaalt. Daarbij speelt innovatie een hoofdrol. De reorganisatie van het ministerie van EZ heeft op dit punt in potentie veel mogelijkheden in zich, omdat er nu een directoraat-generaal voor innovatie is. Wel zal er veel energie gestoken moeten worden om het innovatiedeficit in ons land goed te onderzoeken en aan de man te brengen. Daar hebben beleidseconomen een taak die in de nabije toekomst wel eens snel belangrijker kan worden.

### Geen eenvoudige beleidsregels

Het is niet verstandig om bij vragen rond marktwerking van eenvoudige beleidsregels uit te gaan. Iedere markt is anders en er dient veel expertise ingezet te worden om deze geheimen te ontrafelen. De beleidseconoom van de 21e eeuw moet daar een deel van zijn aandacht op richten. Het is juist ook hier dat de wetenschap een bijdrage kan leveren. Op het punt van de micro-economie heeft de economie haar waarde bewezen <sup>12</sup>. Daarnaast is het goed om na te denken over de uitwerking die micro-economische beslissingen hebben op de macro variabelen. Het is goed om te beseffen dat de vragen die vanuit een sector als de ict op ons afkomen ook een beleidsantwoord behoeven. Een van de uitdagingen voor de komende jaren zal juist zijn om de kloof tussen de pre-economie en de wetenschappers op het punt van de marktwerking te overbruggen. Wel is het essentieel dat ministeries een aantal beleidseconomen de ruimte geven om deze taak goed uit te oefenen. Wordt de ruimte daarvoor om wat voor reden dan ook ingeperkt, bijvoorbeeld omdat het pre-economische denken gaat overheersen, dan voorzie ik echt het eind van de beleidseconomie in de nabije toekomst.

---

## Beleidseconomie en ict

Begin deze maand vond het eerste grote vaderlandse congres over ict en kennisontwikkeling plaats. Veel van de ideeën die in het congresgebouw in Den Haag de revue passeerden, zijn een treffende illustratie van de spanning die er momenteel bestaat tussen hoe velen (inclusief veel economen) tegen de rol van de overheid in het economisch proces aankijken versus hoe de visie van de beleidsmakers daarop is.

De belangrijkste argumenten voor versterking van de rol van de overheid die ik me kan herinneren zijn, kort samengevat:

» door ict zal het sociale rendement van investeringen toenemen, terwijl het private rendement nauwelijks zal veranderen;

» omdat de impact van ict op de samenleving zeer groot is, zal de overheid er voor moeten zorgdragen dat de kennisontwikkeling op het terrein van ict niet door slechts een beperkt aantal bedrijven wordt gemonopoliseerd;

» in ons land moet er door de overheid per jaar tweehonderd miljoen gulden (commissie-Le Pair) in het fundamentele onderzoek gestoken worden om het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van ict enigszins van de grond te krijgen <sup>13</sup> ;

» op basis van analyses, onder andere samen met universiteiten en bedrijfsleven, moet de overheid een aantal kansrijke gebieden op het gebied van ict aanwijzen;

» er moet een forum komen op nationaal niveau, maar het liefst breder, dat een coördinerende functie heeft;

» de overheid moet strenge voorschriften maken waarin mensen gedwongen worden om in de communicatie met de overheid alleen die technologie te hanteren die toonaangevend zal worden;

» de overheid moet er zorg voor dragen dat in een situatie van conjuncturele verslapping de ict-kennis niet verloren gaat. Het is mogelijk dat de overheid dan tijdelijk moet investeren in ict, dan wel de producten moet afnemen;

» hoe ziet de markt voor technologie er uit? Ook op het punt van technologische samenwerking gaan bedrijven steeds meer winkelen, maar is dat wel verstandig? Kan men niet beter een meer duurzame relatie aangaan? Met andere woorden, moet de overheid zorgen voor stabiliteit in dit soort markten?

Kort gezegd moet volgens de gangbare, vrij algemene visie de overheid het algemeen belang bewaken. Zij kan de zaken niet op hun beloop laten, er moeten keuzes gemaakt worden. Minimaal is de overheid verantwoordelijk voor het wetenschappelijk onderzoek in deze sector, moet zij de monopolisering tegengaan en zich bewust zijn van de externe effecten van beleidsingrepen.

Deze analyse wordt door veel economen onderschreven en is in grote lijnen ook de basis van het innovatiebeleid in ons land. Toch heeft de moderne overheid in veel van deze zaken nu juist geen zin. Technologiesubsidies staan, ondanks mooie calculaties in studies van het ministerie van ez, vrijwel voortdurend ter discussie <sup>14</sup>. Daarvoor zijn verschillende verklaringen. Allereerst vraagt de Zalmnorm om terughoudendheid bij extra uitgaven. Verder zijn beleidsmakers huiverig om duidelijk een keuze voor een of andere technologie te maken. Het aandachtsgebiedenbeleid van begin jaren tachtig, waarmee de overheid voor bepaalde technologiegebieden een stimulerende rol wilde vervullen, bleek geen succes te zijn. Een keuze riekt al snel naar een soort maakbaarheid van de samenleving, waar veel beleidsmakers ook allergisch voor zijn. De pragmatische houding, zoals die is ontwikkeld sinds het midden van de jaren tachtig, overheerst. En juist deze houding wordt in de samenleving meer en meer uitgelegd als visieloos.

Naar mijn overtuiging heeft hier de beleidseconomie de laatste jaren ook echt tekort geschoten. Een afhoudend gedrag ten aanzien van overheidsinterventie in markten moet meer onderbouwd worden dan met verwijzingen naar overheidsfalen en het propageren van marktwerking in het algemeen. Er zijn dus wel degelijk redenen om als overheid iets in markten te doen, maar dan moet je wel tijd en energie steken in de analyse ervan.

---

<sup>1</sup> F.W. Rutten, *Impressies voor een schoonzoon*, in: Th.J.A. Roelandt, B.A. Vollaard en A.P. de Boer (red.), Jarig van Sinderen, *Twee decennia tussen wetenschap en beleid*, directie AEP, ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1998, blz. 9-18.

<sup>2</sup> Zie P.A.G. van Bergeijk, J. van Sinderen en B.A. Vollaard (red.), *Structural Reform in Open Economies*, Edward Elgar, Cheltenham en Northampton, MA, 1999.

<sup>3</sup> G. Zalm, Budgettaire coördinatie: to be or not to be?, in: R.S.G. Lendenink, A. Ros en J. van Sinderen, *Langs lijnen van geleidelijkheid*, opstellen aangeboden aan F.W. Rutten, Wolters-Noordhoff, Groningen, 2000, blz. 3-22.

<sup>4</sup> Zo heeft de Industriebrief van minister Jorritsma, waarin de risico's voor de verdere groei helder worden geschetst, nauwelijks aandacht gekregen in de media. Ook de recente begroting van ez, die voor een groot deel gericht is op de versterking van het innovatieve vermogen van ons land, ben ik vrijwel nergens tegengekomen.

<sup>5</sup> M.C.W. Janssen, A.P. Ros en N. van der Windt (red.), *De draad kwijt?: onderzoek naar de gang van zaken rond de Nederlandse UMTS-veiling*, Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2001.

<sup>6</sup> P.A.G. van Bergeijk e.a., *Economic science and practice*, Edward Elgar, Cheltenham en Lyme, 1997, blz. 9.

<sup>7</sup> B.S. Frey en R. Eichenberger, Economists: first semester, high flyers and UFOs, in: P.A.G. van Bergeijk e.a., *op.cit.*, blz. 15-49.

<sup>8</sup> Veel economen zijn het er over eens dat een belangrijke les van de macro-economische analyse van de afgelopen jaren is dat het duidelijk is geworden dat de lange-termijnontwikkeling inderdaad bepaald wordt door aanbodfactoren. Zie de proceedings van de AEA-jaarvergadering in: *American Economic Review*, jrg. 87, nr. 2, mei 1997, blz. 230-244.

<sup>9</sup> Zie J.J.M. Theeuwes, Economists as advocates: the art of making a case, in: P.A.G. van Bergeijk e.a., *op.cit.*, 1997, blz. 92-104.

<sup>10</sup> Zie F.W. Rutten, *Zeven kabinetten wijzer*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1993, blz. 212.

<sup>11</sup> G. Zalm, *op.cit.*, 2000.

<sup>12</sup> H.A. Keuzekamp, *Wat zijn economen eigenlijk waard?*, oratie, Universiteit van Amsterdam, 2001, blz 18. 1

<sup>13</sup> *Samen, strategischer en sterker*, Rapport van de task force 'ict en kennis', Den Haag, 2001, blz. 39.

<sup>14</sup> [M.E.E.T.: Bedrijfgerichte technologiestimulering: Wat levert het op?](#), ministerie van Economische Zaken, november 2000