



Beleidseconomie binnen de departementale muren

Auteur(s):

Camps, M.R.P.M.
Geest, L.B.J. van
Vijlbrief, J.A.

De auteurs zijn directeur van respectievelijk ASEA, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, AFEP, ministerie van Financiën en AEP, ministerie van Economische Zaken. De laatste auteur is tevens hoogleraar beleidseconomie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

tkroes@minszw.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4417, pagina D28, 23 oktober 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

dynamiek

Voor de buitenwacht zijn departementen 'zwarte dozen', die maar zelden open gaan. Zo hoort het ook. Toch is er een toenemende aandacht voor hetgeen zich achter de muren van de ministeries afspeelt.

Op verschillende departementen zijn er directies die zich bezig houden met beleidseconomie¹. Zowel binnen ministeries als Financiën, Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, alsook binnen vakdepartementen met grote budgettaire belangen - bijvoorbeeld de ministeries van VWS, BZK en OCenw - is de beleidseconomische functie expliciet in de organisatie belegd. Beleidseconomen op alle ministeries leveren het economische perspectief, zowel bij de advisering over het sociaal-economische beleid als bij veel niet-economische onderwerpen. Daarnaast dragen zij bij aan agendazetting voor toekomstig beleid².

Begrijpelijkerwijs zal het perspectief dat de beleidseconoom kiest in zijn advisering, afhankelijk zijn van de heer die hij of zij dient. Elke bewindspersoon heeft recht op een economische advisering die zijn belangen het beste dient. Die belangen kunnen per bewindspersoon uiteenlopen. Advisering vanuit vooral het budgettaire perspectief leidt niet zelden tot andere conclusies dan wanneer markten en marktpartijen centraal staan, of werk en inkomen. De economie heeft daarbij vooral de rol van gereedschapskist om te komen tot consistente analyses van beleidsvraagstukken op basis van helder gedefinieerde doelen en belangen, met (idealiter) gedegen beleidsadviezen als resultaat. Daarbij past de beleidseconoom enige bescheidenheid: de beleidseconomie zal vermoedelijk nooit de waarheid kunnen vinden, maar kan wel de kwaliteit van het debat verhogen en daarmee ook de uitkomsten daarvan in de vorm van goed beleid.

Het CPB heeft binnen dit geheel een bijzondere rol, want veel van de adviezen van Haagse beleidseconomen steunen op analyses van het CPB. Het werk van het CPB biedt vaak een analysekader waarbinnen opties met elkaar vergeleken kunnen worden en is soms een inspiratiebron voor het beleid. De onafhankelijkheid van het CPB waarborgt dat zijn analyses belangeloos en onafhankelijk zijn. Dat maakt het CPB ook de aangewezen partij om de vinger aan de pols te houden als het gaat om de deugdelijkheid van de economische argumenten die departementen en politici in stelling brengen. Het CPB wordt in zijn werk kritisch gevolgd door onder andere departementale beleidseconomen, wetenschappelijk onderzoekers op universiteiten en beleidseconomen op de partijbureaus. Over en weer zijn er dus 'checks en balances'.

Het primaat van de politiek

De politiek heeft zowel het eerste als het laatste woord. Het eerste woord, omdat het aan de politiek is de doelen vast te stellen die door middel van beleid nagestreefd dienen te worden. Het laatste woord omdat ook de instrumentkeuze aan de politiek is voorbehouden. Ambtenaren adviseren over wat - binnen een gegeven context - realistische en zinvolle beleidsdoelstellingen zijn, welke instrumenten er zijn en welke maatschappelijke kosten aan de verschillende beleidsopties verbonden zijn. Daarbij is de rol van de ambtenaar bij de hoervraag veelal groter dan bij de wat-vraag.

Bij de advisering over doelen en instrumenten bevindt de beleidseconoom zich op het snijvlak van ambtenarij en politiek. Moet gestreefd worden naar een verbetering van het feitelijke of van het structurele begrotingssaldo? Moeten we binnen de gezondheidszorg een vermindering van de wachlijsten ten doel stellen of een beheersing van kosten? Of allebei? Moeten we de werkgelegenheid verhogen via bevordering van arbeidsaanbod of de arbeidsvraag? Welke instrumenten ter verhoging van de productiviteit zijn effectief? Dit snijvlak maakt het vak bij uitstek spannend.

Een ambtenaar kan trachten een politicus te beïnvloeden in diens keuzes, maar moet ook het roer om kunnen gooien als de politicus het advies niet volgt. Ambtenaren kunnen - moeten! - hun stem laten horen waar verschillende doelen onvereenigbaar zijn en wanneer met de gekozen instrumenten het doel niet of slechts tegen niet aanvaardbare kosten wordt bereikt.

Beleidseconomen beschikken daarbij over een aantal bijzondere kanalen, zoals de Centrale Economische Commissie en de Studiegroep Begrotingsruimte. Deze ambtelijke fora zijn gemachtigd om op persoonlijke titel de politiek te adviseren over het gewenste sociaal-economische en budgettaire beleid. De adviezen spelen vaak een rol, zowel in de politieke discussie als in de discussie met de politiek.

De uitkomst van de confrontatie tussen ambtenarij en politiek is overigens op voorhand helder: de democratisch gelegitimeerde keuze van doelen en instrumenten wint altijd. De beleidseconoom zal zich er voor inspannen dat deze keuze samenvalt met de economisch meest verantwoorde keuze.

Veelzijdigheid beleidseconomen

Tussen het politieke alfa en omega liggen de werkzaamheden van de ambtelijk beleidseconoom. Als econoom speelt hij vaak een belangrijke rol in het begin van de keten. Hij assisteert de politiek door het ontwerpen van beleid waarmee de politiek gedefinieerde doelen kunnen worden bereikt. De kracht van de econoom ligt dan in het gebruik van bestaande wetenschappelijke inzichten dan wel gestileerde modellen die cruciale verbanden en gedragsreacties beschrijven.

Deze rol vereist enerzijds vasthoudendheid op het punt van de deugdelijkheid van de economische argumentatie. Anderzijds is flexibiliteit onmisbaar omdat een deugdelijke economische argumentatie niet altijd de doorslag geeft en andere overwegingen kunnen prevaleren. Daarmee is het spanningsveld in kaart gebracht: hoe houden we de economische argumentatie zuiver, terwijl we tegelijkertijd het primaat van de politiek respecteren?

Ontwikkelingen

Ook de beleidseconomie is onderhevig aan mode en conjunctuur. De aandacht die thema's krijgen in de beleidsdiscussies wisselt in de tijd, op de golven van veranderende politieke voorkeuren, wetenschappelijke inzichten, incidenten en conjunctuur. Thema's leiden soms een wat sluimerend bestaan, om later weer versterkt terug te komen.

Zo stond in de jaren tachtig en begin jaren negentig het begrotingstekort centraal in alle beleidseconomische discussies. In de tweede helft van de jaren negentig is dit thema echter naar de achtergrond gedrongen, mede onder invloed van het trendmatige begrotingsbeleid en de gunstige ontwikkeling van het begrotingssaldo. De economische tegenwind sinds 2001 heeft het saldo weer tot draaipunt in de beleidsdiscussie gemaakt.

Een ander voorbeeld is het thema marktwerking, dat onder het eerste paarse kabinet tot de hoogste regionen van de beleidsagenda doordrong. Dit thema had een uitstraling naar alle beleidsterreinen: van gezondheidszorg tot filebestrijding, van advocaten en notarissen tot de energievoorziening. Ook nu is marktwerking nog altijd een onmisbaar instrument in de oplossing van maatschappelijke beleidsvraagstukken. Onder invloed van bijvoorbeeld het uitblijven van directe aansprekende resultaten (die zich veelal pas op de langere termijn manifesteren) en incidenten (zoals energieperikelen in Californië, prijsverhogingen in de taximarkt), wordt er tegenwoordig meer genuanceerd over gedacht.

Op dit moment staat het thema vergrijzing sterk in de belangstelling. Of het nu gaat om het verbeteren van het begrotingssaldo, maatregelen in de sfeer van wao, ww, vut/prepensioen, levensloop, gezondheidszorg of productiviteit: het vergrijzingsaspect biedt in alle gevallen één van de meest prominente argumenten. De vergrijzing is sterk opgekomen onder invloed van een CPB-studie op basis waarvan de gedachte van 'aflossing van de overheidsschuld in één generatie' op de agenda is gekomen³. Dit vormt een duidelijke illustratie van het CPB als leverancier van basismateriaal.

Conjunctuur

Naast de 'mode' heeft ook de conjunctuur een stevige invloed. In tijden van economische crisis wordt steevast teruggevallen op de receptuur die beleidseconomen aandragen. In Nederland kwam dat in de afgelopen decennia nog veelal neer op bezuinigen op de overheidsfinanciën en matigen van de lonen. Ook in de huidige laagconjunctuur zal dit recept zijn effectiviteit bewijzen. In tijden van hoogconjunctuur richten de beleidseconomen zich veel meer op langetermijnthema's als de economische structuur, marktordening en hervorming van de publieke sector. Gezien het ontbreken van de directe noodzaak onder gunstige economisch gesternte leiden de adviezen die daaruit voortvloeien niet altijd direct tot politieke besluiten. Zodra het economisch weer minder gaat, blijken dergelijke analyses echter vaak hun nut alsnog te bewijzen.

Los van mode en conjunctuur lijkt de rol van de beleidseconomie in het beleidsproces de afgelopen decennia toegenomen. Zo is de reikwijdte van het werkterrein duidelijk vergroot: aan de meer klassieke thema's als begrotingsbeleid en arbeidsmarkt zijn bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs en huisvestingsbeleid toegevoegd. Dit ligt in het verlengde van een bredere accentverschuiving van een primair macro-economische naar een meer micro-economische

benadering van vraagstukken. Daarnaast hebben mensen als Rutten (secretaris-generaal op Economische Zaken in de jaren zeventig en tachtig) en de huidige minister van Financiën Zalm de beleidseconomie een enorme impuls gegeven. De huidige belangrijke rol van CPB hangt hier eveneens mee samen en illustreert de toegenomen

betekenis van de beleidseconomie.

Ten slotte

De kwaliteit van het economisch beleid hangt voor een belangrijk deel af van de rol die beleidseconomen spelen in de beleidscyclus. In de trits economische wetenschap-ambtenarij-politiek vormen zij de verbindende schakel. Beleidseconomie houdt zich niet bezig met het vinden van de waarheid; beleidseconomie heeft als doel het verhogen van de kwaliteit van het politiek-economische debat en van de uitkomsten daarvan in termen van te voeren beleid. Bescheidenheid is daarbij gepast: aan het begin van ons debat zijn we ongetwijfeld "confused", aan het einde hooguit "still confused, but at a higher level".

Dossier: **Beleidseconomie**

R. Gerritse, J.W. Oosterwijk en M.A. Ruys: [voorwoord Tussen al het geweld...](#)

D.J. Kraann: [Inleiding: Positieve economie en beleidseconomie](#)

B.M.E. Geurts en S.E.P. Raes: [De Januskop van de beleidseconomie](#)

J.W.M. Mevissen: [reactie Januskop of symbiose?](#)

M.C.W. Janssen: [reactie Een wetenschapper in de beleidswereld](#)

J. van Sinderen: [Het nieuwe strategische denken](#)

T.R.P.J. Kroes: [reactie Tussen droom en werkelijkheid](#)

A.W.A. Boot: [De Amerikaanse economische adviseurs](#)

E.E.C. van Damme: [London: the place to be?](#)

C.W.A.M. van Paridon: [Beleidsadvisering in Duitsland](#)

A. Kapteyn: [reactie Wie is de beste?](#)

D.J. Wolfson: [De rol van de planbureaus](#)

F.J.H. Don: [reactie De rol van het cpb](#)

F.J.M. Crone: [De hobbelige brug tussen politici en economen](#)

H.A. Keuzenkamp en J.M. Pomp: [De vuile markt voor contractonderzoek](#)

B.M.E. Geurts en D. Kabel: [reactie Vuile cocktail](#)

P. Rietveld en E. Verhoef: [Universiteiten in de markt](#)

A.P. Ros: [reactie: De praktijk is soms sterker dan de leer](#)

M.R.P.M. Camps, L.B.J. van Geest en J.A. Vijlbrief: [Beleidseconomie binnen de departementale muren](#)

P.A. Donker van Heel: [De onwelkome boodschap](#)

S.G. van der Lecq: [epiloog We moeten toch wat](#)

¹ Zie bijvoorbeeld *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jrg. 24, nr. 1, 2003.

² Zie voor deze laatste functie de bijdrage van Geurts en Raes aan dit *ESB* Dossier.

³ Centraal Planbureau, *Ageing in the Netherlands*, Den Haag, 2000