

Het Binnenhof en de Raad van Economisch Adviseurs

W.H. Buiten en H.P. van Dalen

De auteurs zijn voorzitter respectievelijk secretaris van de Raad van Economisch Adviseurs (REA).
dalen@nidi.nl

Met de Raad van Economisch Adviseurs wordt de stem van de wetenschap binnen de Tweede Kamer gehaald. Het ondersteunen van de Tweede Kamer in het debat kan het beste geschieden door de comparatieve voordelen van de academische econoom uit te buiten, die op korte, krachtige wijze de rol van de advocaat van de welvaart op zich neemt.

Met de komst van de Raad van Economisch Adviseurs (REA) in maart 2005 heeft de Nederlandse politiek een nieuwe adviseur toegevoegd aan de lange lijst van raden, commissies en planbureaus die het Binnenhof rijk is. De REA is speciaal als raadgever voor de Tweede Kamer ingesteld, met als taak zowel gevraagd als ongevraagd advies te geven aan de Kamer over financieel-economische aangelegenheden. Deze adviezen, hoewel gericht aan de Kamer, zijn openbaar.

Voor zover wij weten is deze constructie uniek in de wereld. Vaak zijn adviescolleges ingesteld om een regering te adviseren, waarbij de Council of Economic Advisors in de Verenigde Staten het meest tot de verbeelding sprekende orgaan is. De REA dient echter nadrukkelijk het parlement en niet de regering. In andere landen, waaronder in het Verenigd Koninkrijk bestaan weliswaar kleine teams van economiespecialisten die het Lagerhuis en het Hogerhuis adviseren, maar hun adviezen zijn vertrouwelijk.¹

Scepsis

Bij de oprichting van de REA was er aan beide zijden van het politieke spectrum van de Tweede Kamer – met de VVD aan de ene kant en de SP en GroenLinks aan de andere – een sterke terughoudendheid te bespeuren. GroenLinks en SP bestempelden de REA zelfs als een “onnodig en onwenselijk instituut, dat bovendien geld kost dat beter anders besteedt kan worden”.² Academische economen lieten zich ook niet onbetuigd. Een raad die alleen maar het macro-economische beleid commentarieert is overbodig, de echte pijnpunten zijn juist micro-economisch van aard.

Deze visies en commentaren waren destijds gebaseerd op een papieren ontwerp van de raad. Inmiddels is de raad ruim een half jaar onderweg in zijn proefperiode van een jaar en zijn er vier adviezen verschenen.³ Het commentaar verdient enige

replik en de praktijk van de REA toelichting. We beginnen met een korte beschrijving van de taakopvatting van de raad.⁴ Vervolgens bespreken wij de comparatieve voordelen van de REA in het beleidsdebat.

Officiële taak

De taak van de REA omvat het geven van gevraagd en ongevraagd advies over financieel-economische aangelegenheden. De Tweede Kamer ziet (gevraagd) advies vooral als het duiden van financieel-economische ontwikkelingen. Twee keer per jaar is de REA verplicht om haar licht te doen schijnen en wel over de voorjaarsnota en de miljoenennota. De toekomst moet uitwijzen hoe de Kamer van het ‘vraagrecht’ om advies – buiten deze twee jaarlijkse verplichtingen om – gebruik wil maken, want zulke verzoeken zijn er nog niet geweest.

Buiten de gevraagde adviezen kan de REA ook ongevraagde adviezen uitbrengen. Bij de keuze van deze onderwerpen zal de REA zich niet noodzakelijk beperken tot traditioneel economische onderwerpen, omdat belangrijke maatschappelijke problemen die verbonden zijn met het financieel-economisch beleid vaak ook traditionele grenzen overschrijden. Om een voorbeeld te geven: immigratie en integratie van allochtonen vergt een benadering waarbij inzichten uit meerdere disciplines van dienst kunnen zijn. De keuze van ongevraagde adviezen wordt vooral ingegeven door een gevoel van urgentie en de verwachting dat de adviezen van de REA nog toegevoegde waarde hebben in het politieke debat.

In de verplichte adviezen over de voorjaarsnota en de miljoenennota krijgt het duiden van de macro-economische voorspellingen van verschillende instituties zoals het CPB, het IMF en de OESO enige aandacht. Wanneer de verwachting bestaat dat de REA de rol van een schaduw-CPB op zich neemt, moeten wij deze verwachting meteen de kop in drukken. Menig econoom zal onderkennen dat de kracht van de REA niet in dit soort exercities schuilt. *Second opinion*-adviezen over voorspel-

1 Zie voor een vergelijking van adviesraden het ESB-dossier *Beleidseconomie*, 23 oktober 2003.

2 Zie handelingen van de Tweede Kamer, 15 maart 2005, 3818, 59.

3 Te weten adviezen over overregulering en bureaucratie; de voorjaarsnota; de miljoenennota; en over innovatie en economische groei. De adviezen en nadere informatie over de REA staan op de website van de REA, te benaderen via: www.tweedekamer.nl.

4 Wij benadrukken dat de impressies die wij geven nadrukkelijk verbonden zijn aan *deze* REA, samengesteld uit de raadsleden W.H. Buiten, S.C.W. Eijffinger, C.G. Koedijk, C.N. Teulings en A. van Witteloostuijn.

lingen en scenario's eindigen vaak in welles-nietes-gebakkelei. Een gedegen aanpak van dit soort advisering vergt meer tijd en geld dan de honderdduizend euro die ten behoeve van de REA is gereserveerd. In het algemeen beperkt de Raad zich daarom tot het kraken van korte noten over de interpretatie van uiteenlopende voorspellingen, alsmede over de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen.

Waar de REA werkelijk een verschil kan maken in het beleidsdebat, is in het signaleren en duiden van problemen, het constateren van blinde vlekken of denkfouten in het bestaande beleid en in het formuleren van alternatieve oplossingen. De raad ziet daarom de diagnose van maatschappelijke problemen met belangrijke consequenties voor de economische politiek als een kerntaak. In het geven van adviezen aan de Tweede Kamer wil de REA er voor waken om met 'Nirvana-oplossingen' te komen (Demsetz, 1969). Hierbij wordt een imperfect institutionele regeling vergeleken met een ideale norm, die geldt in het Nirvana, een vreedzame en perfecte wereld. In zo'n *first-best*, perfecte wereld, waarin men met een schone lei mag beginnen, zou bijvoorbeeld niemand de hypotheekrenteaftrekregeling introduceren. Het probleem is echter dat deze regeling al bestaat en dat alle opties die men kan bedenken om zo'n regeling af te schaffen 'pijn' zullen doen. De kunst is om te bezien hoe men de regeling met zo min mogelijk pijn kan afschaffen. Transitieproblemen zijn essentieel om te begrijpen waarom hervormingen zo moeizaam verlopen. In het bedenken van antwoorden op problemen ontkomt men niet aan het behandelen van overgangsproblemen die meerdere generaties kunnen treffen. Hervormingen in het VUT/prepensioensysteem zijn bij uitstek een terrein waar aandacht aan intergenerationale welvaartsverschillen besteed moet worden.

Comparatieve voordelen van de REA

Het geven van economisch advies is een activiteit die niet ontkomt aan de logica van Ricardo's leer van de comparatieve voordelen. Hierna schetsen wij daarom een aantal terreinen waarop, naar onze mening, de REA over een comparatief voordeel beschikt vis-à-vis de vele andere economische adviesorganen, planbureaus en economen die zich op persoonlijke titel roeren in het beleidsdebat.

Academische economie

De REA is een groep van academische economen met verschillende achtergronden en kennisdomeinen. De band met de wetenschap is echter sterker dan de band met de dagelijkse economische politiek. Hierin schuilt een belangrijk voordeel van de REA, omdat de Tweede Kamer hiermee de meest recente inzichten uit de wetenschap binnen handbereik heeft. Naast de rol van intermediair is ook het karakter van de academicus van belang. De kennis en kracht schuilen in het zien van de grote lijn, gebruikmakend van de analytische kracht van economische theorieën en de kruisbestuiving met aanpalende disciplines. De academische instelling bewijst zijn nut ook door de plausibiliteit van veronderstellingen van beleidsvoornemens of -instituten aan de kaak te stellen. Dergelijke overdenkingen hoeft men niet van beleidsambtenaren te verwachten, omdat men zelden het bestaansrecht van de eigen instelling zal aanvallen. De calculus van het publieke belang vergt dat men onder andere doorziet waar private belangen worden opgetuigd als publieke belangen en waar de maatschappelijke baten niet opwegen tegen publieke bekostiging. De rol van de

econoom lijkt daarmee vooral te schuilen in de rol van advocaat van de welvaart (vergelijk Stiglitz, 1998).

Dwingende logica

De REA maakt in ieder geval één uitzondering op de puur academische instelling door nadrukkelijk *concrete* adviezen te geven en niet te blijven steken in het duiden van economische ontwikkelingen. Academici beperken zich liever met het schetsen van ontwikkelingen en geven van verklaringen. Adviezen zijn vaak gesteld in zeer algemene termen waardoor het aangrijpingspunt voor kamerleden gering is. De dagelijkse praktijk van iedere beleidsarena – of deze nu Binnenhof of Whitehall heet – wijst uit dat bij de behandeling van problemen de 'hoe'-vraag veelal het 'waarom' overvleugelt. De REA wil niet aan die realiteit voorbijgaan en laat daarom ieder advies gepaard gaan met concrete beleidsaanbevelingen die door alle leden worden gedragen. Door deze werkwijze wordt de lezer gedwongen om het eens of oneens te zijn met onze veronderstellingen en adviezen. Dit is wezenlijk anders dan de wijze waarop bijvoorbeeld planbureaus of sommige adviesraden werken, die zich uitputten in het bieden van een palet aan scenario's, waardoor iedere lezer zijn eigen draai aan het verhaal kan geven. Het CPB is bijvoorbeeld zeer terughoudend wanneer het aankomt op het geven van concrete adviezen. Academische economen kunnen natuurlijk wél op persoonlijke titel in krant of *ESB* hun mening ten beste geven, maar de toegevoegde waarde van de REA is dat het de gedeelde mening is van vijf economen en niet de mening van een enkeling (waarover later meer).

Kort en kernachtig

Waar andere adviesorganen hun adviezen rapporteren in vuistdikke rapporten, waarin beleidsanalyse en -voorstellen tot in detail zijn uitgewerkt, legt de REA de nadruk op korte, leesbare rapporten die bij voorkeur tien tot vijftien pagina's mogen bedragen. Het is een ijzeren wet dat dikke rapporten vaak het pijnlijke lot treffen dat geïnteresseerden alleen de samenvatting of het persbericht lezen. Voorts is ook door het ministerie van Binnenlandse Zaken (2004) geconstateerd dat abstracte rapporten slecht doorwerken in de politiek. Het schrijven van adviezen die zich tot de kern van een probleem beperken, zal echter snel door critici worden neergezet als ongenueanceerd, omdat men over de meeste onderwerpen boeken vol kan schrijven. Dat is echter de prijs die aan korte adviezen hangt.

Onafhankelijk oordeel

De Tweede Kamer heeft behoefte aan onafhankelijke advisering, vooral op het terrein van macro-economisch beleidsterrein, waarbij de onafhankelijkheidseis wordt opgevat als "*niet gebonden aan de overheid of aan instanties of organisaties die vallen onder ministeriële verantwoordelijkheid*" (Tweede Kamer, 2005: 5). Er is een aantal *checks and balances* die de onafhankelijkheid borgt en die voorkomt dat de adviezen te veel de mening van één bepaalde stroming of één bepaalde econoom verwoorden.

Uiteraard begint de onafhankelijkheid met de benoeming van raadsleden. De benoeming van raadsleden is in de experimentele fase van het REA-project gedaan door een werkgroep van de Vaste commissie voor Financiën⁵ die een wensenlijstje

5 Het gaat hier om de Tweede-Kamerleden: F. de Nerée tot Babberich (CDA), F. Crone (PvdA), S. Blok (VVD) en B. Bakker (D66).

van te benoemen economen had opgesteld. De eis voor benoeming was dat het om economen zou gaan “*met een universitaire achtergrond, wetenschappelijk gerespecteerd, toonaangevend en spraakmakend maar niet omstreden op hun vakgebied*” (Tweede Kamer, 2005). Bovendien werd de eis opgelegd dat meerdere vakgebieden in de REA vertegenwoordigd zouden zijn. De heterogeniteit van de raad biedt daarbij een bron van creatieve inspiratie omdat uit een veelheid van wetenschappelijke (sub)disciplines kan worden geput. Hoewel sommige raadsleden lid van een politieke partij zijn, moet aan dit soort politieke lidmaatschappen niet overdreven veel waarde worden gehecht. De adviezen die tot op heden zijn afgeleverd gaan soms rechtstreeks in tegen opvattingen van bijvoorbeeld het CDA (afschaffen hypotheekrenteaftrek) of de PvdA (verklein de rol van inkomenspolitiek). Bij loyale partijgenoten zouden dergelijke adviezen het niet gehaald hebben in een advies dat op unanimité steunt. Beleid en pers reageerden bijvoorbeeld verbaasd hoe vijf economen zo eensluidend kunnen zijn. De unanimité is een belangrijke eigenschap van een economisch advies, omdat de onenigheid onder economen op vele terreinen groot kan zijn. Zoals Winston Churchill de onenigheid onder economen ooit samenvatte met de woorden: “*When I ask two economists a question I get two different answers, unless one of them is Lord Keynes, in which case I get three*”. REA-adviezen krijgen meer kracht als zij unaniem door de leden worden gedragen. Het belang hiervan is groot omdat bij menig vraagstuk (denk aan de Betuwelijn) het kamerleden duizelt van de vele, tegenstrijdige berekeningen van economen en aanverwante soortgenoten.

Om de onafhankelijkheid te bewaren wordt sporadisch in contact getreden met de Tweede Kamer en wordt de nodige afstand bewaard ten aanzien van pressiegroepen. Voorts houdt de REA haar werkprogramma geheim, enerzijds om de flexibiliteit te behouden om op actuele vraagstukken in te gaan, anderzijds om adviezen van onvoldoende kwaliteit te annuleren.⁶ Hiermee verschilt de REA bijvoorbeeld van de WRR die onder de verantwoordelijkheid van de minister-president valt en die de regering van advies dient, maar eerst haar werkprogramma met de regering overlegt, voordat zij aan het werk gaat.

Evaluatie

In het verleden is er van verschillende kanten op gewezen dat de Tweede Kamer substantiële ondersteuning zou moeten krijgen ter versterking van de controlerende taak van de Tweede Kamer (Van Dalen et al., 1998; Kalshoven, 1996). Een parlements-lid moet vaak in zijn eentje het kabinetsbeleid bewaken. De balans slaat echter door, omdat het kabinet kan beschikken over duizenden ambtenaren die meer vragen kunnen beantwoorden dan een volksvertegenwoordiger ooit kan stellen. Met de instelling van de REA wordt de balans enigszins geredresseerd. De REA kan een nuttige rol spelen door op unanieme wijze, kort maar krachtige adviezen met een logisch dwingende lijn aan de Tweede Kamer te verstrekken.

Kunnen we nu al iets over de prestaties van de REA zeggen? De functie van beleidsadvies is tweeledig: informeren en overtuigen (Van Dalen et al., 1998). Informeren gaat aan overtuigen vooraf. Daarom is het eerste doel dat de REA zich

stelt dat er geluisterd wordt naar haar adviezen en dat het debat over naar haar mening urgente problemen wordt gevoerd. In haar korte bestaan lijkt de REA – gezien de grote belangstelling voor de adviezen vanuit de beleidswereld – aan die voorwaarde te hebben voldaan. Het benadrukken van de bovengenoemde comparatieve voordelen lijkt daarmee zijn vruchten af te werpen. Het overtuigen van de Tweede Kamer van een diagnose of oordeel zal echter meer tijd in beslag nemen. Adviezen die *direct* worden overgenomen behoren tot de uitzonderingen in de economische politiek. De REA ziet de Kamerleden als kundige volksvertegenwoordigers die een economisch verhaal moeten kunnen doorgronden. Met die intentie worden de adviezen opgesteld en geschreven. Dat de Tweede Kamer niet direct onze adviezen omarmt, getuigt alleen maar van die kunde. Wij stellen ons op het standpunt dat iemand die in een half uur 180 graden van gedachten verandert in feite niet de moeite van het overtuigen waard is. Veel advies heeft tijd nodig om door te dringen tot de agenda van de economische politiek.

De kracht om te constateren dat de keizer geen kleren aan heeft, is van onschatbare waarde

Conclusie

De kracht van de REA schuilt in de academische vrijheid van denken zonder knellende banden met beleid of politiek. De kracht om te constateren dat de keizer geen kleren aan heeft, is van onschatbare waarde, zeker wanneer men een luisterend oor van de Tweede Kamer heeft. Kamerleden kunnen weliswaar gratis economische kennis downloaden van bijvoorbeeld het IMF, de OESO of de Nederlandsche Bank, maar men moet daarbij wel in het oog houden dat deze instanties niet snel hun eigen beleidslijn zullen aanvallen. Organisaties zijn vaak de gevangenen van hun eigen doelstellingen, waardoor enige reflectie over doelen of effectiviteit niet naar buiten wordt gebracht. Dat is nu eenmaal het spel. Het roepen dat de keizer geen kleren aan heeft, is gereserveerd voor de hofnar, of vriendelijker gesteld, voor de onafhankelijke geesten. In het politieke debat zijn dat vooral de media en de wetenschap. Door de wetenschap binnen de Kamer te halen, in dit geval via de REA, hopen wij dat het economische debat aan kwaliteit wint. ■

Willem Buiter en Harry van Dalen

Literatuur

- Dalen, H.P. van, W.A. Letterie, & O.H. Swank (1998) Economisch advies op het Binnenhof: een ragfijn spel? *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 21, 58-75.
- Demsetz, H. (1969) Information and Efficiency: Another Viewpoint. *Journal of Law and Economics*, 12, 1-22.
- Kalshoven, F. (1996) De koningin is ziek. *Elsevier*, 23 maart, 72-75.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2004) *Spelen met doorwerking*. Eindrapport over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlands openbaar bestuur, Den Haag: Universiteit van Tilburg/Berenschot.
- Stiglitz, J.E. (1998) The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 12, 3-22.
- Tweede Kamer (2005) *Onafhankelijke advisering aan het parlement over financieel/economische aangelegenheden*. Vergaderjaar 2004-2005, 29 654, nr. 2, Den Haag: Sdu.

⁶ Bij de presentatie van het miljoenennota-advies is een technische briefing gehouden, bij de voorgaande adviezen zijn de adviezen slechts naar de Kamer gestuurd zonder nadere toelichting.