



## Het nieuwe strategische denken

**Auteur(s):**

Sinderen, J. van

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4417, pagina D11, 23 oktober 2003

**Rubriek:**

Dossier: Praktijk

**Trefwoord(en):**

*Beleidsconomen bevinden zich in een boeiend spanningsveld tussen wetenschap en politiek. De strategische directies bieden een interessante omgeving voor wie aan enkele eisen voldoet.*

Beleidsambtenaren zijn er in soorten en maten. Bij de rijksoverheid zijn het meestal academici met een opleiding in een van de maatschappijwetenschappen die een 'training-on-the-job' krijgen. Het uiteindelijke succes van een beleidsmedewerker hangt van veel factoren af, maar heeft vaak meer met niet-gecodeerde kennis dan met academische kennis te maken. Het gaat in veel beleidsdossiers meer om het academische denkniveau op zich, dan om het specifieke academische curriculum. Daarbij komt dat veel beleidsvoorstellen meer en meer gebaseerd zijn op het gezonde verstand dan dat er diepgaande wetenschappelijke analyses aan ten grondslag liggen. De academische vorming is in sommige gevallen meer een fraai omhulsel dan een strikte noodzakelijkheid voor dit soort beleidsvorming. Deze ontwikkelingen dragen wel het gevaar in zich dat nieuwe wetenschappelijke inzichten onvoldoende worden meegewogen bij de beleidsvoorbereiding, dat er niet altijd kritisch wordt geëvalueerd en dat aldus vernieuwing in het beleid uitblijft. De vbtb-aanpak van de minister van Financiën heeft dan wel als doel om beleid beter te evalueren, maar zegt weinig over hoe beleid moet worden voorbereid.

Een belangrijk kenmerk van een beleidseconoom is dat deze de wetenschappelijk economische achtergrond in zijn professe juist wel gebruikt en niet vervalt tot een beleidsadvies dat alleen maar gebaseerd is op politieke wenselijkheden en pragmatisme. In hoeverre het gebruik van de nieuwste wetenschappelijke inzichten altijd direct relevant is, blijft de vraag. Met een goede basiskennis van de economische leerstukken kan men vaak ook al tot een goede beleidsadvisering komen. Toch is het wel van belang om bij te blijven en de nieuwste economische inzichten te bestuderen

Om het risico van een beleidsverschraling te ondervangen zijn instituten als het cpb, de wrv en het scp ooit opgericht om meer gefundeerde beleidsadviezen te produceren en om een brug tussen wetenschap en beleid te slaan. Beleidseconomen die zich op het snijvlak van wetenschappelijke analyse, beleidsadvies en actualiteit bewegen, vindt men dan ook vooral bij deze instellingen, maar ook bij stafdirecties van ministeries en dnb.

Veel van de beleidsconcepten die nu nog steeds opgeld doen zijn door beleidseconomen op de rails gezet. Zo is de Zalm-norm een uitvloeisel van de "nieuwe zakelijkheid van het economisch beleid"<sup>1</sup>, is het marktwerkingbeleid mede een uitvloeisel van het aanbod-economisch denken van begin jaren negentig<sup>2</sup> en werd de vergrijzingsproblematiek al in 1991 op de agenda gezet.<sup>3</sup>

### *Uitstervend ras?*

Naar mijn overtuiging worden de 'ouderwetse' beleidseconomen vooral op ministeries steeds schaarser. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te voeren.

In de eerste plaats was tot voor kort de algemene opvatting dat de openbare financiën op orde waren en dat de economische discussie zich vooral moest concentreren op zaken als privatisering, marktwerking, gezondheidszorg en criminaliteitsbestrijding. Juist omdat de beleidsrecepten rond bijvoorbeeld de marktwerking gebaseerd werden op de elementaire leerstellingen uit de economische wetenschap, werd het voor beleidseconomen steeds minder opportuun om daar vraagtekens bij te zetten.

Een tweede oorzaak moet bij de economische wetenschap zelf gezocht worden. De beleidsrelevantie van de macro-economie bleek beperkter dan de economen lange tijd gepretendeerd hebben. Economische leerstellingen zijn niet altijd geldig, omdat er geen volledige informatie is zoals de economische theorie impliciet vooronderstelt en omdat de micro-economische onderbouwing van de macro-economie te wensen overlaat.

Ten derde is het zo dat naast economische argumenten ook andere overwegingen een rol bij het beleid spelen. Er zijn veel onderwerpen waar een econoom niet veel mee kan. In drugsbeleid, bijvoorbeeld, spelen morele en strafrechtelijke elementen een overheersende rol. Economen abstraheren noodzakelijkerwijs vaak van deze zaken, waardoor hun analyses veelal incompleet zijn.

### **Kenmerken van een goede beleidseconoom**

Omdat de beleidsdiscrepantie tussen de wetenschappelijke analyse en de beleidspraktijk groter is geworden, werd het beroep van beleidseconoom ook ingewikkelder. De vertaling van wetenschappelijke leerstellingen naar de dagelijkse praktijk is veel minder

vanzelfsprekend dan vroeger omdat beleidsadvisering toen een integraal onderdeel van de economische wetenschap was. Omdat veel inzichten vanuit de economische wetenschap minder direct op het beleid toegesneden zijn dan eertijds en omdat wetenschappers geen ster zijn in de communicatie, is een vertaalslag van theorie naar praktisch moeilijker. Tegelijk is een vertaalslag essentieel dan eertijds om beleidsmatig iets met de wetenschappelijke inzichten te kunnen doen.

De beleidseconoom die opereert tussen de wetenschap en het beleid heeft het zwaar gekregen, temeer omdat de economie opleiding maar in beperkte mate traint in het maken van de vertaalslag van academische inzichten naar beleid. Daarbij komt dat de druk vanuit de politiek toeneemt om bepaalde beleidswegen te bewandelen zonder dat notie genomen wordt van wetenschappelijke kennis. In een dergelijke omgeving moet een econoom die in de beleidsadvisering werkzaam is overeind blijven. De hoofdkenmerken van een goede beleidseconoom zijn volgens mij de volgende:

» een beleidseconoom heeft kennis van de empirie. Gaat het slecht met de winsten? Hoe weet ik dat? Zijn de lonen echt gematigd? Hoe kan het dan dat de loonkosten per eenheid product hier veel hoger zijn geworden dan bij onze concurrenten?

» de beleidseconoom moet op de hoogte zijn van de economische theorie. Daarbij is het van belang om vooral een goede kennis van de neo-klassieke leerstellingen te hebben, goed te weten wat algemeen evenwicht is, maar ook om te weten wat de kritiek is op deze theorie. Het neo-klassieke bouwwerk is mooi, de werkelijkheid is mooier;

» zonder een gedegen kennis van instituties loop je tastend rond en onderschat je het belang van het middenveld, van lobbygroepen enzovoorts en ontdek je te laat dat het poldermodel soms ook erg drassig kan zijn;

» na een analyse is een beleidsmatig advies nodig. Dat betekent dat je moet aanvoelen hoe de politieke verhoudingen liggen om naast gelijk te hebben ook gelijk te krijgen;

» adviseren is ook een vorm van communiceren. Zo nu en dan een publicatie in een tijdschrift is nuttig en het presenteren van een verhaal op zowel wetenschappelijke congressen als voor beleidsmakers is essentieel. Dan kun je ook de kritiek die anderen hebben pareren en bediscussiëren;

» blijf ook na een advies kritisch op je eigen inzichten. Dat betekent dat je na moet blijven denken, moet evalueren en uiteindelijk bereid moet zijn om iets weer los te laten als de werkelijkheid de theorie inhaalt.

### **Waarom wordt iemand beleidseconoom?**

In de wetenschap worden beleidseconoom niet makkelijk voor vol aangezien en in het beleid zijn de topfuncties niet vaak voor dit type economen. Voor het grote geld wordt je ook geen beleidseconoom.

Een eerste vereiste om dit beroep te kiezen is liefde voor het vak. Je moet economie als wetenschap leuk vinden maar moet daarnaast geïnteresseerd zijn in de praktische relevantie ervan. Een beetje idealisme is een pre, maar nieuwsgierigheid is wel zo belangrijk. Om goede beleidseconomen aan te trekken moet de overheid bereid zijn goed te betalen, maar niet alleen dat. Het is ook vrijheid van communicatie en publicatie die belangrijk zijn. Het is juist de combinatie van geld en een academische vrijheid die een dergelijke functie in een beleidsomgeving aantrekkelijk kan maken. Aan de universiteit liggen de salarissen meestal voor vergelijkbare functies lager, maar is de academische vrijheid maximaal. In de beleidsomgeving moet je wel altijd beseffen dat je in een organisatie functioneert, maar verdient je beter.

Ik ken veel economen die de wetenschappelijke vrijheid en beleidsadvisering goed hebben gecombineerd. Toch hebben die economen in veel gevallen uiteindelijk weer gekozen voor de universiteit. Dat heeft meestal eerder met de academische vrijheid en het prestige te maken dan met een hogere beloning. Deze economen voelden zich flink onder druk gezet door het beleid. Wil je topeconomen binden bij de overheid, dan zul je de academische vrijheid van een kleine geselecteerd groepje nog meer moeten respecteren. Ikzelf heb hier alleen maar positieve ervaringen mee.

Het is naar mijn stellige overtuiging van belang dat ieder ministerie een strategische afdeling met een kleine onderzoeksgroep nodig heeft om beleidsvernieuwing te entameren. Deze strategische clubs kunnen dan in een netwerk een versterking van de overheidsstrategie bewerkstelligen. Een dergelijke groep kan met elkaar discussiëren, ideeën uitwisselen en kan als aanspreekpunt voor de planbureaus en de wv optreden. Daarnaast kan een strategienetwerk de relatie met de wetenschappelijke wereld instandhouden en kan het van binnenuit onderzoek aanzwengelen. Politici moeten bereid zijn om de discussie aan te gaan, maar ook topambtenaren moeten de durf hebben om een soms relatief onafhankelijke clubs als adviseurs naast zich te dulden. Wanneer je een dergelijke vrijheid gunt aan een kleine club beleidsambtenaren, onder de leiding van iemand die weet waar beleidsadvisering ophoudt en gezwets begint, dan is het ook aantrekkelijk voor jonge academici om in een dergelijke omgeving op te groeien.

Gelet op het voorstel in het regeerakkoord van Balkenende-II dat er een strategische beleidsfunctie op az moet komen die meer aan beleidscoördinatie gaat doen, lijkt het jongste regeerakkoord meer ruimte te bieden voor deze vernieuwing in het strategische denken. Beleidseconomen zullen hierbij een belangrijke rol moeten vervullen.

Jarig van Sinderen

---

### **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** F.W.Rutten, Voortgang met de nieuwe zakelijkheid, *ESB*, 1 januari 1987, blz. 4-10.

**2** P.A.G. van Bergeijk, Economisch onderzoek en marktwerkingsbeleid, in: Th. J.A. Roelandt en Th. R.A. Grosfeld, *Afscheid van de beleidseconomie?*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 2002, blz. 29-48.

**3** A.L. Bovenberg, Overvloed en onbehagen, *oratie*, EUR, 1991.