



Positieve economie en beleidseconomie

Auteur(s):

Kraan, D.J.

De auteur is verbonden aan de OESO, Parijs. Tevens is hij directeur van de Wim Dreesstichting voor openbare financiën. Dirk-Jan.Kraan@oecd.org

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4417, pagina D3, 23 oktober 2003

Rubriek:

Dossier: Inleiding

Trefwoord(en):

De analyse van het economisch beleid heeft behoefte aan een normatief uitgangspunt, zoals de welvaartstheorie. Over dit uitgangspunt bestaat echter geen instemming en bovendien trekken politici zich er weinig van aan. Wat betekent dit voor de taakopvatting van de beleidseconoom?

De directeur van het Centraal Planbureau, Henk Don, werd onlangs op de televisie aan de tand gevoeld over de macht van het CPB. Hij verweerde zich krachtig: het was niet het CPB dat de omvang van de ombuigingstaakstellingen van het kabinet bepaalt, maar het waren de politici. Het CPB deed niks anders dan uitrekenen wat de gevolgen waren van de voorstellen. Men kwam ook niet ongevraagd met adviezen en al helemaal niet met adviezen over kabinetsdoelstellingen. Deze rol sluit nauw aan bij de taakopvatting van het CPB zoals die zich in de jaren vijftig heeft ontwikkeld¹.

In internationaal verband bezien, moet worden geconstateerd dat het een succesvol model is: de politici bepalen de beleidsdoelstellingen en een onafhankelijk economisch instituut zorgt voor de voorspellingen van de gevolgen van het beleid. In oeso-landen waar het ministerie van Financiën verantwoordelijk is voor de voorspellingen zijn er telkens discussies over te rooskleurige uitkomsten. Ook is het zinvol dat er meer instanties zijn die voorspellingen maken, maar slechts één die de officiële voorspellingen voor het kabinet levert. Het feit dat andere instellingen, zoals universiteiten, onderzoekbureaus en internationale organisaties ook voorspellingen maken, houdt het CPB scherp. Tegelijk beperkt de unieke positie de beslissingskosten en vergroot deze de transparantie van het beleid².

De grens van beleidsadvies

Er zijn wel adders onder het gras. Het CPB kan erop toezien dat in zijn rapportages geen eigen beleidsopvattingen voorkomen, maar het is onvermijdelijk dat het bureau partij kiest in verschillen van mening over positieve analyse. Monetaristen, (post- en neo-) Keynesianen en aanhangers van de Oostenrijkse school denken heel verschillend over de samenhangen in de economie. Het planbureau is overigens de eerste om dat te erkennen en heeft in zijn baanbrekende rapport *Scanning the future* uit 1992 laten zien hoezeer de voorspellingen van de verschillende scholen met name op lange termijn uiteen kunnen lopen.

Een gevaarlijker adder onder het gras is de advisering over de allocatieve efficiëntie. Ook dit wordt door economen algemeen als een kwestie beschouwd die ligt binnen het domein van hun expertise en zo ook door het planbureau. Nu kunnen het efficiëntiebegrip en de hele welvaartstheorie die erachter ligt wellicht, à la Hennisman, worden beschouwd als een terrein van positieve analyse. "Beleidsscenario a leidt tot hogere welvaart voor iedere burger dan beleidsscenario b" is een positieve uitspraak. De grens naar beleidsadvies komt hier echter dichtbij.

In deze bijdrage zou ik het willen hebben over het gebied aan de andere zijde van die grens. Het gaat dan dus niet meer over het CPB, dat in het algemeen op veilige afstand van de grens blijft, maar over al die andere beleidseconomen, op de ministeries, in de adviesorganen, in de onderzoekinstellingen en universiteiten, die willens en wetens de grens oversteken. Zij houden zich bezig met expliciete advisering, legitimering en evaluatie van beleid en zij brengen normatieve beleidsopvattingen naar voren waarvoor zij rechtvaardiging claimen in hun expertise, dus in de economische theorie.

Aan deze activiteit liggen expliciet of impliciet veronderstellingen ten grondslag liggen over de definitie van sociale welvaart en de informatiebehoefte van de beleidsmaker. De definitie van sociale welvaart is nodig om van positieve uitspraken over individuele preferenties te komen tot normatieve oordelen over wat goed is voor de gemeenschap. De informatiebehoefte van de beleidsmaker is bepalend voor de vraag of een normatief oordeel over wat goed is voor de gemeenschap (advies, legitimatie, evaluatie) effect zal hebben op het beleid. De vragen die ik hier in vogelvlucht wil behandelen zijn tweërlei: hoe heeft het denken over sociale welvaart en de informatiebehoefte van de beleidsmaker zich ontwikkeld, en welke conclusies kunnen hieraan worden verbonden voor de taakopvatting van de beleidseconoom?

De definitie van sociale welvaart

De belangrijkste ontwikkelingen in de welvaartstheorie vonden plaats in de eerste helft van de vorige eeuw³. Eerst was er de nieuwe Paretiaanse welvaartstheorie die het cardinale nutsbegrip onnodig maakte. Toen kwamen Kaldor en Hicks met hun potentiële

compensatiecriterium: een situatie is alleen beter dan een andere als de winnaars de verliezers kunnen compenseren en als er dan toch nog iemand op vooruitgaat. Dit gaf een sterke uitbreiding aan de toepasbaarheid van de welvaartstheorie. Onder meer maakte het potentiële compensatiecriterium de ontwikkeling van de kosten-batenanalyse mogelijk.

Tegelijk leidde dit criterium echter tot theoretische en praktische problemen, zoals de Scitovsky-paradox: het is mogelijk dat situatie a de voorkeur verdient boven b op grond van potentiële compensatie van de verliezers in a en dat tegelijk b de voorkeur verdient boven a op grond van potentiële compensatie van de verliezers in b. De verklaring hiervan is dat individuele voorkeuren afhankelijk zijn van de inkomensverdeling en deze is in het algemeen verschillend in a en b. Samuelson formuleerde in 1950 een meer algemeen criterium dat deze problemen oplost: een situatie a verdient de voorkeur boven een situatie b, indien door inkomensherverdeling in B geen situatie bereikbaar is waaraan iedereen de voorkeur geeft boven enige situatie die bereikbaar is door inkomensherverdeling in a. Zoals Samuelson zelf heeft aangegeven, is het probleem van dit criterium dat het praktisch ontoepasbaar en theoretisch irrealistisch is. Dit laatste komt doordat het veronderstelt dat compensatie zou kunnen plaatsvinden door lump sum-herverdeling zonder prikkeleffecten.

Hypothetisch karakter

In 1959 kwam Buchanan met een andere benadering⁴. Hij poneerde het hypothetische karakter van de welvaartstheorie. Welvaartstheoretici kunnen nog zulke subtiële efficiëntiecriteria ontwikkelen, waar het om gaat is dat iedereen een verbetering erkent: geen potentiële compensatie dus, maar actuele compensatie. Dit betekende een terugkeer naar het Pareto-criterium in stricte zin. De bestaande inkomensverdeling wordt daarbij erkend als grondslag van individuele voorkeuren. In deze opvatting moeten de voorstellen van de beleidseconoom principieel worden gezien als hypothetisch, namelijk te onderwerpen aan de toetsingsmaatstaf van de algemene instemming⁵. Dit geldt zowel voor voorstellen over inkomsten- of uitgavenbeleid als voor voorstellen over institutionele hervorming. De beleidseconoom is als een arts die het medicijn voorschrijft, maar die pas gelijk krijgt als de patiënt geneest, c.q. als het voorstel op algemene instemming kan rekenen. Hiermee worden twee vliegen in een klap geslagen: de theoretische problemen rond potentiële compensatie verliezen hun belang en de praktische problemen rond meetbaarheid en operationalisatie vervallen. Dit laatste is het geval omdat het nieuwe criterium zelf praktisch is: feitelijk geopenbaarde algemene instemming.

Er is natuurlijk ook een tegenwerping te maken tegen het Pareto-criterium in stricte zin (met feitelijke compensatie). Doordat het uitgaat van de bestaande inkomensverdeling heeft het geen oog voor situaties die efficiënt zouden kunnen zijn bij een andere inkomensverdeling. Dit gaat echter voorbij aan het principiële punt waarom het Buchanan te doen is: dat een situatie alleen mag worden aangewezen als superieur op basis van feitelijk gebleken instemming en niet op basis van theoretische speculaties. De bestaande inkomensverdeling wordt daarmee niet goedgekeurd doch slechts erkend als grondslag van serieus te nemen, feitelijke voorkeuren.

Informatiebehoefte

Wat is de informatiebehoefte van de beleidsmaker? Wie is de beleidsmaker eigenlijk? Tot wie spreekt de beleidseconoom? Lang geleden werd de dominante opvatting hierover door Wicksell aangeduid als de veronderstelling van de 'benevolent despot'⁶. Hierin stond 'benevolent' voor de motivatie en 'despot' voor de beleidsmaker. Het idee van de benevolentie werd later door Bergson uitgewerkt in de sociale welvaartsfunctie waarin Pareto-superioriteit tot hogere sociale welvaart leidt. Daarnaast voldoet de sociale welvaartsfunctie, geheel passend bij het beeld van de despoot, aan alle kenmerken van individuele rationaliteit, waaronder volledigheid en transitiviteit. Dit impliceert onder meer dat in de sociale welvaartsfunctie een normatief oordeel over de inkomensverdeling besloten ligt. Deze gedachtegang werd overgenomen door Tinbergen die sprak van te maximaliseren "*collective ophelimity function*"⁷. Volgens Tinbergen kan deze functie om praktische redenen niet worden geëxpliciteerd in termen van individuele welvaart en kan de sociale welvaart ook niet worden gemeten. Daarom moet worden volstaan met specificatie van intermediaire doelstellingen, zoals economische groei, werkgelegenheid, enzovoorts, waarvan de relatie met sociale welvaart aannemelijk is⁸.

Nieuwe politieke economie

Het is vooral de nieuwe politieke economie of 'public choice'-stroming geweest die tegen deze benadering in het geweer is gekomen en wel op beide relevante fronten: er is geen unieke beleidsmaker maar veeleer een constitutionele orde en: de besluiten die deze orde voortbrengt zijn in het algemeen niet consistent met een Bergsoniaanse sociale welvaartsfunctie. Een uitgebreide literatuur laat zien dat overheidsfalen wel enigszins beperkt kan worden door goede instituties, maar niet uitgebannen.

Toch krijgt men de indruk dat deze kritiek niet algemeen aanvaard is. Impliciet of expliciet blijven veel beleidseconomen ervan uitgaan dat politici in het algemeen efficiëntie wensen en dat een daarop gericht advies gehoor zal vinden. Public choice-modellen die het tegendeel aantonen worden afgewezen omdat deze zouden berusten op de irrealistische veronderstelling dat politici het materiële eigenbelang van hun electorale achterban zouden stellen boven het algemene belang van de efficiëntie. Hier is sprake van een misverstand⁹. Inderdaad verwerpt de public choice-theorie de gedachte van de gespleten agent ('bifurcated man') die het eigenbelang centraal zou stellen in de markt en het algemeen belang in de politieke arena. Deze gedachte wordt echter niet verworpen omdat het algemeen belang geen rol zou spelen in de politieke motivatie, maar veeleer omdat institutionele hervorming gebaseerd moet zijn op het eigenbelang als constructieprincipe. Dit principe vergt dat rekening wordt gehouden met het slechtst denkbare scenario (vergelijk de bouw van bruggen of wolkenkrabbers).

In dit opzicht loopt de nieuwe politieke economie parallel met de oude politieke economie. Adam Smith heeft altijd het belang van de 'moral sentiments' benadrukt, maar niettemin aangetoond dat de markt ook tot efficiënte uitkomsten zal leiden zonder die gevoelens. Naar analogie heeft (de institutionele tak van de) public choice-theorie zich gericht op de vraag of een constitutionele orde mogelijk is, waarvan de efficiëntie zo min mogelijk afhankelijk is van de goede wil van politici. In dit licht zou de discussie niet moeten gaan over de vraag of de politicus al dan niet geïnteresseerd is in efficiëntie, maar over de vraag of de constitutionele orde garandeert dat de politicus geïnteresseerd is in efficiëntie, los van eventueel aanwezige goede wil. Indien dit laatste het geval is, mag de beleidseconoom ervan uitgaan dat de politicus naar hem zal luisteren, zo niet, dan is hij afhankelijk van goede wil en moet hij zich niet verbazen als zijn advies ter zijde worden geschoven.

Implicaties

Wat moet nu worden verondersteld over de constitutionele orde om te garanderen dat politici geïnteresseerd zijn in efficiëntie? Het ligt in de rede dat dit afhankelijk is van efficiëntiecriteria dat wordt gebruikt. In het algemeen kan men zeggen dat advies (in ruime zin: inclusief evaluatie en legitimatie) op basis van het stricte Pareto-criterium (met compensatie) interessant is voor alle politici die aan een unanimiteitsregel onderworpen zijn. Daarnaast is zulk advies interessant voor alle politici die met een meerderheidsregel te maken hebben, omdat Pareto-superieure voorstellen voor iedereen een verbetering inhouden en dus ook voor de leden van alle mogelijke meerderheidscoalities. Daarnaast kunnen onder de meerderheidsregel natuurlijk herverdelingsbesluiten tot stand komen en zelfs Pareto-inferieure besluiten waarbij iedereen erop achteruit gaat (via stemmenruil), maar dat behoeft de beleidseconoom er niet van te weerhouden ook informatie over efficiënte voorstellen onder de aandacht te brengen. Anders ligt dit met het Kaldor-Hicks-criterium en daarmee met de gehele kosten-batenanalyse. Onder de unanimiteitsregel worden voorstellen, waarbij iemand erop achteruitgaat, niet goedgekeurd, ongeacht potentiële compensatiemogelijkheid en onder een meerderheidsregel kan van alles gebeuren, maar is er geen enkele aanleiding te veronderstellen dat voorstellen die aan het criterium voldoen, het winnen van andere.

De taakopvatting van de beleidseconoom

Wat kan in het licht van het voorgaande nu worden gezegd over de taakopvatting van de beleidseconoom? Een eerste conclusie is dat normatieve uitspraken die gebaseerd zijn op het criterium van Pareto-optimaliteit in stricte zin, een groot gewicht in de schaal zullen leggen. Beleidseconomen die hun taak opvatten als het adviseren over efficiëntie in deze zin, kunnen rekenen op belangstelling van politici. Wellicht mag verwacht worden dat dit in het Nederlandse poldermodel nog meer het geval is dan in op meerderheidsvorming gerichte politieke stelsels. Het poldermodel, opgevat als een constitutionele orde waarin politieke besluitvorming feitelijk is onderworpen aan een unanimiteitsregel, is niet het resultaat van een bewuste institutionele hervorming, maar veeleer van een eeuwenoude historische ontwikkeling. Niettemin vloeit uit het voorgaande voort, dat deze constitutionele orde een relatief gunstige, dat wil zeggen receptieve, omgeving vormt voor beleidseconomisch advies gebaseerd op het Pareto-criterium in stricte zin.

Een tweede conclusie is dat beleidseconomen die zich niet willen beperken tot advisering op basis van het Pareto-criterium in stricte zin, zoals kosten-batenanalisten, meer moeite zullen hebben om gehoor te vinden voor hun adviezen. Dat betekent niet dat normatieve uitspraken die op andere criteria zijn gebaseerd, bij voorbaat zinloos zijn. Zij kunnen worden gezien als normatieve maatstaf waartegen het overheidsbeleid kan worden afgezet. Met deze uitspraken behoeft niet te worden beoogd om beleidsmakers te overtuigen. Men kan dit zien als een taakafplitsing voor beleidseconomen die zich niet willen concentreren op het vinden van compensatiemogelijkheden. Ook als men, met Buchanan, van mening is dat dit altijd half werk blijft, en dat de waarde van dergelijke adviezen pas blijkt indien de compensatiemogelijkheden gevonden kunnen worden, kan dit inspiratie bieden voor degenen die de andere helft van het werk willen doen.

Dirk-Jan Kraan

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 Het CPB was oorspronkelijk bedoeld als een adviesinstelling voor nationale planning. Men mag aannemen dat het bureau alleen heeft overleefd doordat het deze taakopdracht snel terzijde heeft geschoven. Zie over deze taakverschuiving W. Drees Jr., Centraal Planbureau, Sociaal-Economische Raad en democratie, ESB, 11 maart 1959, blz. 184-187 en 213.

2 Het gebruik van gemiddelden van voorspellingen van verschillende instituten, zoals in de Bondsrepubliek, leidt tot onduidelijkheid over de modelmatige achtergrond van deze cijfers.

3 De belangrijkste bijdragen zijn gepubliceerd in: K.J.Arrow, T.Scitovsky, *Readings in welfare economics*, George Allen and Unwin, London, 1969.

4 J.M. Buchanan, Positive economics, welfare economics, and political economy, *Journal of Law and Economics*, jrg. 2, 1959, blz. 124-138.

5 Buchanan spreekt over de beleidseconoom als de "*political economist*".

6 Wicksell schreef: "*Sogar die modernsten Handbücher der Finanzwissenschaft machen häufig - wenigstens auf den Schreiber dieses - etwa den Eindruck einer Philosophie des aufgeklärten and wohlwollenden Alleinherrscherstums, eines fortlaufenden Kommentairs der berühmten Weisheitsregel: 'Alles für, nichts durch das Volk' "*". K. Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen*, Gustaf Fischer, Jena, 1896, blz 102.

7 Deze term kan worden beschouwd als een synoniem voor sociale welvaartsfunctie (ofelos = nut, voordeel) maar benadrukt wellicht nog iets meer de eigen doelstellingen van de overheid, ongeacht individuele welvaart.

8 J. Tinbergen, *On the theory of economic policy*, North Holland, Amsterdam, 1952.

9 J.M. Buchanan, Constitutional economics, in: J.M. Buchanan, *Explorations in constitutional economics*, Texas A&M University Press, College Station, 1989.