

Verstandig beleid in tijden van nepnieuws en afbrokkelend draagvlak

In hoeverre bedreigen nepnieuws, twijfel aan experts en afbrokkelend draagvlak de rationele manier waarop sociaal-economische beslissingen in Nederland genomen worden? Deze vraag stond centraal op de Tinbergen-conferentie bij de Sociaal-Economische Raad en wordt verder uitgediept in het dossier dat ESB in februari zal publiceren.

IN HET KORT

- Beleid in Nederland is gebaseerd op adviezen met een breed draagvlak, gestoeld op onafhankelijke analyses en cijfers.
- Maatschappelijke fragmentatie, twijfels aan experts en het verspreiden van nepnieuws zetten de beleidsvorming onder druk.
- In reactie worden instituten transparanter en toegankelijker over taak en analyse en is er een moreel appèl. Is dat voldoende?

JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur

LEONIE ERNST

Redactie-
medewerker

De boeren die de afgelopen weken massaal naar Den Haag, de provinciehuizen en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) trokken, zullen niemand zijn ontgaan. De aanpak van de stikstofproblematiek moet anders, als het aan de boeren ligt. Wat daarbij opviel aan de toon, was het wantrouwen in de cijfers, berekeningen en adviezen waarop het beleid steunt. De nieuwsuitzending van NPO1 vatte het samen als ‘de hei is paars, het bos is groen en zij zijn ambtenaar dus ze hebben er geen verstand van’ (NOS, 2019). CDA-Kamerlid Jaco Geurts sloot zich bij dit sentiment aan en zaaide verdere twijfel over de vraag of er überhaupt wel een probleem is (AD, 2019).

In hun wantrouwen tegen de cijfers, berekeningen en adviezen waarop het beleid steunt, staan Jaco Geurts en de boeren niet alleen. Volgens pensioenskundigen (Werker et al., 2019) plaatsen zestig Nederlandse economen, bestuurders en commissarissen zich met hun brandbrief (Kremers et al., 2019) voor een hogere rekenrente in hetzelfde kamp. In hun oproep laten ze immers onvermeld dat de hogere rente een overdracht van jong naar oud inhoudt. Van een prominent mag je meer verwachten, zo luidde de reactie van de pensioenskundigen.

Natuurlijk zijn de meningen over de stikstofaanpak en de pensioenhervormingen verdeeld. En dat kan ook niet anders, want de belangen lopen uiteen. Toch is het niet de aanpak zelf en de belangenafweging die in twijfel getrokken worden, maar krijgen de cijfers, de analyses en de adviezen, en de mensen die deze samenstellen, de klappen.

Deze trits van cijfers via analyse naar advies is een vast onderdeel van het Nederlandse bestuursmodel. Het levert behoorlijk goede resultaten op (Bos en Teulings, 2013; Don, 2019) en wordt bewonderd in het buitenland – zo adviseren het Internationaal Monetair Fonds en de Europese Commissie ieder land om een Planbureau naar Nederlands voorbeeld op te richten (Debrun et al., 2013; EC, 2019).

Ongefundeerde kritiek – kritiek van het niveau ‘het bos is groen’ – op deze rationalisatie van beleid is in feite een aanval op de rede. Deze cijfers, inzichten uit wetenschappelijk onderzoek en adviezen zijn namelijk juist ook nodig om tot ander beleid te komen, dus ook voor degenen die zich niet in het bestaande beleid kunnen vinden.

Maar hoe bedreigend is deze aanval op de rede nou echt? Gaat de manier waarop we in Nederland beslissingen nemen erdoor veranderen, zo ja op welke manier dan en wie kan en moet daar wat aan of tegen doen? In de Tinbergen-conferentie *Draagvlak in een gefragmenteerde samenleving* van 15 oktober 2019 van ESB en de Sociaal-Economische Raad (SER) werden door de sprekers (kader 1) aanzetten tot antwoorden op deze vragen geformuleerd (Tinbergen Today, 2019). Daarvan geven we hier onze weergave. Het maatschappelijke debat is daarmee echter nog lang niet afgerond en daarom nodigen we u uit om bij te dragen aan het vervolg ervan.

Toenemende behoefte

Buitenlanders kijken vaak met een mengeling van jaloezie en verbazing naar de manier waarop in Nederland belangrijke sociaal-economische beslissingen worden genomen

Sprekers op 15 oktober

KADER 1

Erwin Dekker	Biograaf van Jan Tinbergen
Jeroen Dijsselbloem	Voorzitter van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid
Henk Don	Bestuurslid van de Autoriteit Consument & Markt
Tuur Elzinga	Vice-voorzitter van FNV
Laura van Geest	Directeur van het Centraal Planbureau
Mariëtte Hamer	Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad
Cees Oudshoorn	Algemeen directeur van VNO-NCW
Kim Putters	Directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau
Seila Sitalsing	Columnist bij de Volkskrant
Matt Steinglass	Europacorrespondent voor The Economist

(Debrun et al., 2013; EC, 2019). Deze manier van beslissen is direct na de oorlog ontstaan op initiatief van Jan Tinbergen en was volgens Erwin Dekker en Henk Don uniek in de wereld, zie ook Don (2019) en Dekker (2020).

Om een zo rationeel mogelijk beleid te voeren, achtte Tinbergen het van belang om dat te baseren op de trits van feiten, onafhankelijke analyses door deskundigen en breed gedragen adviezen. De rolverdeling was daarbij helder: het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt de gegevens op basis waarvan onafhankelijke onderzoeksinstituten, zoals de planbureaus en het RIVM, inzichten bieden, waarna adviesraden, zoals de SER, politici adviseren. Voor een illustratie op het begrotingsproces, zie Teulings en Bos (2013).

Over de jaren is de behoefte aan beleidsrationalisatie in Nederland steeds verder gegroeid, aldus Henk Don tijdens de conferentie in oktober. De ontwikkeling van het Centraal Planbureau illustreert dit. Terwijl eind jaren veertig de macro-economische ramingen besloten adviezen aan het kabinet waren, spelen tegenwoordig openbare doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's een prominente rol in de verkiezingscampagnes. De modellen van de planbureaus ontwikkelden zich parallel (Don en Verbruggen, 2006). Ook bij het klimaat- en het pensioenakkoord zijn de analyses niet weg te denken.

Deze rationalisatie bewees zijn nut op momenten dat er moeilijke beslissingen genomen moesten worden, waarbij draagvlak en dus ook overtuiging op argumenten belangrijk zijn, zoals bij de loonmatiging. En bij moeilijke beslissingen was de rationalisatie alleen maar effectief vanwege een breed maatschappelijk draagvlak en steun van politici ervoor. Is dat er nog steeds?

Fragmentatie en onbehagen

Een breed maatschappelijk draagvlak voor rationalisatie van beleid lijkt er nog steeds te zijn. Een eerste blik op het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2019) laat zien dat het vertrouwen van de Nederlander in de eigen instituties met 35 tot 65 procent (afhankelijk van de institutie) in Europees perspectief behoorlijk hoog is. Weliswaar schommelt dit percentage wat, maar er is geen meerjarig dalende trend in te ontdekken.

Toch noemde Kim Putters, directeur van het SCP, Nederland onrustig. Het gemiddelde verbergt grote verschillen in maatschappelijk ongenoegen tussen verschillende groepen, met het opleidingsniveau als de meest hardnekkige scheidslijn, gevolgd door regio en etniciteit. Zo hebben hoogopgeleiden bijvoorbeeld aanzienlijk meer vertrouwen in de politiek, in de EU en in open grenzen, en hebben minder geschoolden meer vertrouwen in referenda.

Putters noemt de manier waarop met die verschillen wordt omgegaan bepalend. Polariserende politiek, die scheidslijnen benadrukt, verandert de manier waarop we naar elkaar kijken. Onrechtvaardige uitkomsten voeden dat onbehagen – MBO'ers leven zeven jaar korter dan academici, hebben minder kans op werk en ervaren vaker problemen in zorg of onderwijs. Groeiende verschillen zien mensen als een bedreiging voor Nederland en niet als een rechtvaardige uitwerking van het sociaal contract.

Naast polarisatie kan ook slecht doordacht beleid tot onbehagen leiden. Dat treedt op als de soms theoretische beleidsaannames ver afstaan van de praktijk. Zo is zelfredzaamheid nastrevenswaardig, maar niet in alle gevallen een werkbaar uitgangspunt. In de ouderenzorg en in beschutte werkplaatsen kan sturen op zelfredzaamheid in combinatie met een beperkt budget ertoe leiden dat kwetsbare burgers zich in de steek gelaten voelen. Ook is voor deze mensen vaak onduidelijk wat ze qua sociale bescherming van de overheid kunnen verwachten wat tot veel onzekerheid en onbehagen leidt.

Anatomie van de kritiek

Onbehagen voedt wantrouwen, terwijl juist vertrouwen noodzakelijk is voor de rationalisatie van beleid. Vertrouwen in de juistheid van de cijfers, de onafhankelijkheid van de analyses en het draagvlak van de adviezen. Wantrouwen beschadigt het bestuursmodel, omdat het een voedingsbodem biedt voor ongefundeerde kritiek. Die kritiek is op ieder element uit de trits anders, zie tabel 1, en vormt de keerzijde van feitelijkheid, onafhankelijkheid en draagvlak.

Tegen feiten en cijfers is het lastig argumenteren, dus worden er andere cijfers en feiten tegenover geplaatst, maar die nieuwe feiten hoeven niet per se te kloppen. Een goed voorbeeld is de 1.000 miljard die de klimaatadaptatie volgens Thierry Baudet zou kosten, een uit de lucht gegrepen cijfer (de Volkskrant, 2019): nepnieuws is zo gemaakt.

Tegen deskundigen die analyses maken, is het daarentegen uitstekend argumenteren, maar dan niet op inhoud, maar op intentie. Iedereen die wel eens heeft moeten uitleggen dat hij integer is, weet hoe lastig dat is. Twijfels aan de onafhankelijkheid zijn zo gezaaid en blijven woekeren. Juist daarom zijn de insinuaties van Geurts aan het adres van het RIVM zo schadelijk.

Van adviezen ten slotte ligt de kracht in de representativiteit van de mensen die dat advies uitbrengen. Als de adviezen uitgebracht worden door nobody's, voormannen zonder achterban, of die maar een deelperspectief kennen ('Wij van Wc-eend...') kan het advies in de wind geslagen worden. Met afkalvende ledenaantallen verliezen vakbonden en werkgeversorganisaties aan legitimiteit en verliest de Sociaal-Economische Raad aan draagvlak.

Verdediging door de instituties

Toch blijft het een open vraag in hoeverre deze aanval op de rede nou echt een bedreiging vormt voor de manier waarop we in Nederland beslissingen nemen. De instituties zelf zijn niet weerloos. Zo heeft het CBS de afgelopen jaren

Anatomie van de aanval op de rede

TABEL 1

WAT	WIE	Nepnieuws	Twijfel aan intenties en onafhankelijkheid	Gebrek aan representativiteit en draagvlak
Feiten en cijfers	CBS	X		
Analyses	Planbureaus		X	
Adviezen	Adviesraden			X

fors geïnvesteerd in de toegankelijkheid van hun cijfers en hun mensen, gaf het RIVM razendsnel volledige openheid van zaken over de stikstofcijfers en wordt het klimaat- en pensioenakkoord gesteund door tal van organisaties.

Oud-directeur Henk Don van het Centraal Planbureau wees tijdens de conferentie in oktober op drie cruciale elementen in deze verdediging van de instituties. Ten eerste het belang van transparantie: wees duidelijk over de gebruikte veronderstellingen. Ten tweede een heldere rolverdeling: bijvoorbeeld wanneer een analist in de rol van adviseur kruipt, verliest hij zijn onafhankelijkheid. En ten derde het belang van het vertrouwen in de instituties: als de politiek de analyses zomaar terzijde schuift, zet dit de geloofwaardigheid van de feiten op het spel.

Politiek en media

De instituties hebben niet zelf in de hand hoe de politiek en media omgaan met de feiten, analyses en adviezen die door de instituties aangereikt worden, en daar is bij de sprekers op de conferentie de meest zorg over. Het gevaar, aldus Sheila Sitalsing tijdens de oktoberconferentie, is een discussie over alternatieve waarheden.

De dynamiek van zowel de massamedia als de bubbelvorming op de sociale media speelt daarbij een grote rol. Voor massamedia verkoopt controversie goed, en dus trachten ze soms iedereen een stem te geven. Bubbelvorming daarentegen werkt bevestiging van het eigen gelijk in de hand.

Sommige politici spelen daar handig op in. Zo sterken politici het maatschappelijk ongenoegen van de boeren door te twijfelen aan de berekeningen van de stikstofproblematiek van het RIVM en creëren ze een politiek klimaat waarbij feiten gemakkelijk genegeerd kunnen worden.

En ook de prominenten uit de pensioenbrief maken zich hieraan schuldig, volgens Jeroen Dijsselbloem. Hij stelt dat de sneren in de brief aan het adres van de commissie-Dijsselbloem de onafhankelijke, technische taak die de commissie heeft meegekregen negeren en een klimaat scheppen waarin een discussie niet meer inhoudelijk gevoerd hoeft te worden.

Meer dan een moreel appèl

SER-voorzitter Mariëtte Hamer pleitte tijdens de conferentie in oktober daarom voor 'maatschappelijk verantwoord argumenteren': discipline van de deelnemers aan het maatschappelijk debat om meningen niet als feiten te presenteren of feiten niet als meningen af te doen.

De vraag is of dat voldoende is om de rationalisatie van beleid in de huidige vorm te behouden. Moet er structureel iets veranderen in de vormgeving van de interactie tussen de instituties, de media en de politiek om te zorgen dat Nederland verstandige beslissingen kan blijven nemen? Putters

pleit er bijvoorbeeld nadrukkelijk voor om het burgerperspectief mee te nemen in de besluitvorming, niet alleen via de stembus, maar ook tussentijds. 'Nu ligt het vaak als een verwarrend fenomeen op tafel.'

Bijdragen

Over de vraag of er echt een probleem is in de manier waarop we in Nederland beslissingen nemen en of er meer nodig is dan een moreel appèl, publiceert *ESB* in februari een dossier.

Met dit essay dagen we u uit om bij te dragen aan het beantwoorden van deze vragen. Dat kan door voor dit *ESB*-dossier een artikel, een column of een stellingname te schrijven. Artikelen in het dossier zijn gebaseerd op onderzoek, brengen een nieuw inzicht in deze voor Nederland relevante discussie en komen direct ter zake. Er is ruimte voor een beperkt aantal columns die de discussie stimuleren. Artikelen zijn tussen de 1.000 en de 3.000 woorden lang en columns tellen zo'n 550 woorden.

De deadline voor voorstellen is 20 november en die stuurt u naar lukkezen@economie.nl. Een volledige eerste versie van uw bijdrage verwachten we voor 1 januari.

Literatuur

- Algemeen Dagblad (2019) CDA heeft stikstofwijfels: 'Is rekenmodel RIVM wel juist?', 9 oktober. Tekst te vinden op [ad.nl](https://www.ad.nl).
- Bos, F. en C. Teulings (2013) Short- and long-term forecasting by the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB): science, witchcraft, or practical tool for policy? *OECD Journal on Budgeting*, (13)1, 45–56.
- Debrun, X., T. Kinda, T. Curristine et al. (2013) *The functions and impact of fiscal councils*. IMF Policy Paper, 16 juli.
- Dekker, E. (2020) *Attempts to shape the economy: the intellectual biography of Jan Tinbergen*. Cambridge: Cambridge University Press, te verschijnen.
- Don, F.J.H. (2019) The influence of Jan Tinbergen on Dutch economic policy. *De Economist*, 167(3), 259–282.
- Don, F.J.H. en J.P. Verbruggen (2006) Models and methods for economic policy: 60 years of evolution at CPB. *Statistica Neerlandica*, 60(2), 147–170.
- EC (2019) *Independent fiscal institutions*. Europese Commissie. Overzicht te vinden op ec.europa.eu.
- Kremers, J., D. Sluimers, J. van Breda Vriesman et al. (2019) *Ons pensioenstelsel verdient beter*, 13 oktober. Tekst te vinden op [esb.nu](https://www.esb.nu).
- NOS (2019) *Radio 1 Journaal*, 16 oktober. Fragment te vinden op [nporadio1.nl](https://www.nporadio1.nl).
- SCP (2019) *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Te vinden op [scp.nl](https://www.scp.nl).
- Tinbergen Today (2019) *Draagvlak in een gefragmenteerde samenleving*. Tekst te vinden op [tinbergentoday.nl](https://www.tinbergentoday.nl).
- Volkskrant (2019) Gaat het klimaatbeleid Nederland écht 1.000 miljard euro kosten? 14 februari 2019. Tekst te vinden op [volkskrant.nl](https://www.volkskrant.nl).
- Werker, B., T. Kocken, F. van der Lecq et al. (2019) *Briefschrijvers moeten duidelijk en volledig zijn: jongeren slechter af bij aanpassing rekenrente*, 16 oktober. Tekst te vinden op [esb.nu](https://www.esb.nu).

