



De rol van de planbureaus

Auteur(s):

Wolfson, D.J.

De auteur is emeritus hoogleraar economie, Erasmus Universiteit Rotterdam. dwolfson@xs4all.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4417, pagina D18, 23 oktober 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

vraag, aanbod

De rode draad in dit dossier is dat de beleidseconoom een viervoudige rol vervult: verkennen, adviseren, legitimeren en evalueren. Wat is de rol van de planbureaus daarbij? Hoe gaan die om met de spanning tussen onafhankelijkheid en organisatorische inbedding? Is er een vergelijkbaar spanningsveld tussen het wetenschappelijk niveau en de beleidsmatige toepasbaarheid van wat planbureau's te bieden hebben? Aannemende dat de planbureaus 'goed' zijn (dat zijn ze, dan weet u het vast), waarom is het beleid dan zo 'slecht'?

Laten we het niet hebben over de omvang van de ombuigingen; dat is een gelopen race. Binnen een gegeven begrotingskader en gegeven de politieke ambitie om de verzorgingsstaat aan te pakken, liggen er nog voldoende minder beladen vragen. Waarom is het spoor verloederd, waarom gaat het licht steeds uit, en waarom moet je een stratenboek bij de hand hebben als je een taxi neemt? Had dat niet beter gekund? Kunnen planbureau's geen grotere rol spelen in de fase van adviseren en legitimeren op het meso- en microniveau?

Verkenning

Verkennen doen ze al genoeg; duizenden bladzijden hoogwaardig materiaal per jaar, voor CPB, RIVM, RPB en SCP tezamen. Bovendien delen ze dat werkterrein met de sectorraden, de wrr en internationale organisaties zoals de OESO. Daar ligt geen knelpunt. Moeilijker ligt het met de advies- en de legitimatiefunctie. Mijn indruk is dat de planbureau's vaak te laat of te beperkt worden betrokken bij de voorbereiding van het beleid. Alsof de Betuwelijn nog niet genoeg was, heeft het project Mainport Rotterdam (waarin onder andere het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de gemeente Rotterdam participeren) tientallen miljoenen uitgegeven aan ondeugdelijk onderzoek om een Tweede Maasvlakte te legitimeren, en pas na zware druk van het kabinet ingestemd met een onafhankelijke kosten-batenanalyse door het CPB. Toen bleek dat men zich veel tijd, geld en moeite had kunnen besparen met een meer bescheiden opzet; rijkelijk laat, allemaal. In andere gevallen is de inzet van planbureau's soms te beperkt.

De analyses moeten zich als regel afspelen binnen de kaders van 'bestaand beleid', of een bestaande Planologische kernbeslissing (Schiphol!). Als het kabinet dat beleid of die kernbeslissing niet ter discussie wil stellen, moet een bureau zich op voorhand neerleggen bij het primaat van de politiek. Het mag, in onafhankelijkheid, aantonen dat bestaand of voorgesteld beleid niet tot de veronderstelde resultaten leidt, maar de prijs van die onafhankelijkheid is wel dat het zich (in het openbaar) terughoudend opstelt in de politieke discussie: het CPB kan geen tegenbegroting indienen. Dat bepleit ik ook niet. Meer weerwerk tegen departementale fixaties zou echter geen kwaad kunnen.

Vroege consultatie

Sedert een aantal jaren vereist het reglement van de ministerraad dat voorstellen zijn voorzien van een financiële paragraaf. Dat is mooi, dat vergroot de kans dat de derde VBTB-vraag (wat mag het kosten?) een zinnig antwoord krijgt. Stel nu eens dat ministers verplicht zouden worden om substantiële beleidswijzigingen tijdig vóór indiening vanuit het bredere perspectief van een planbureau te laten bekijken op ongewenste neveneffecten. Zou dat de eerste twee vbtb-vragen niet verhelderen? (Wat wil ik bereiken en wat moet ik daarvoor doen?) Zo'n consultatie kan een departement verlossen van zijn kokervisie en dan gebeuren er wellicht minder malle dingen met het spoor, het licht en de taxi's. Ander voorbeeld? U maakt mij niet wijs dat het SCP of het CPB niet gezien zou hebben dat het persoonsgebonden budget in de zorg in zijn huidige vorm uit de hand zou lopen¹.

Zou vroege consultatie de zaak ophouden? Nee hoor. Je moet verkeerde ideeën in de kiem smoren, voordat ze een eigen leven gaan leiden, er reputaties in het geding komen en de verdere voorbereiding zich gaat concentreren op het wegmassen van gerezen twijfels. Moeten de planbureaus dit allemaal zelf doen? O nee, ze kunnen ook, vanuit hun netwerk, verwijzen naar individuele 'resource people' (mensen die er écht verstand van hebben), of naar integere private adviesbureaus. Geef ze vooral geen monopoliepositie, een beetje concurrentie kan geen kwaad, maar een beetje screening ook niet. Als ook de broodschrijvers aan de bak willen blijven, zullen ze hun leven moeten beteren en niet van te voren moeten vragen wat de minister wil horen. Neem die consultatieplicht ook weer niet te letterlijk: in gevallen waar de minister overbodigheid aannemelijk kan maken, hoeft het niet.

Meer openheid

Zeg nou niet dat dit allemaal al gebeurt. Natuurlijk onderhouden ministers ook contacten buiten hun ambtenaren om, natuurlijk hebben veel ambtenaren zelf een netwerk buiten de deur en natuurlijk worden er al werkelijk onafhankelijke deskundigen ingeschakeld. Toch

bestaat de neiging om zich eenzijdig te richten tot de eigen 'achterban', met te weinig oog voor tweede orde-effecten en voor de consistentie van het kabinetsbeleid. Wie zonder bindingen in het Haagse rondloopt, verbaast zich over de geslotenheid van de departementale cultuur en over de kracht van de ketens van belanghebbenden ('stakeholders'). Wat meer openheid, wat meer complementariteit tussen de kennis van de onderzoeker met een breed perspectief en de ambtelijke specialist, wat meer dynamiek - dat alles kan het beleid ten goede komen. De huidige praktijk is dat ministers te vaak een inhoudelijk antwoord schuldig blijven als de Raad van State aan de hand van een wetsvoorstel vraagt of er geen alternatieven waren en wat onafhankelijke derden er van denken. Omdat de Tweede Kamer óók niet tegen de informatievoorsprong van de minister op kan, wordt de zaak dan toch maar goedgekeurd.

De mogelijkheid om wat bij te sturen vóóordat de stolling toeslaat, kan de *checks and balances* versterken. Dreigen de planbureaus niet te worden ingekapseld, als ze als ze de regie krijgen over wat ik dan toch maar 'de tweede opinie' zal noemen? Niet als de Raad van State en de Kamer op hun tellen passen. Het is hun existentiële belang om de positie en de onafhankelijkheid van de bureaus te bewaken en ministers te houden aan een verrijking van de informatievoorziening. Moeten de planbureaus dan maar onder de Kamer ressorteren? Nee, de regering moet kunnen regeren en onafhankelijk advies kunnen inwinnen. De Kamer moet controleren, en daarbij hoort dat de onafhankelijkheid van de adviseurs getoetst wordt.

Spanningsveld

Van een spanningsveld tussen het wetenschappelijk niveau en de beleidsmatige toepasbaarheid van wat planbureaus te bieden hebben lijkt mij geen sprake; niet structureel, althans. Het CPB - waar ik mij voor de economische beleidsinbreng nu maar even op concentreer - is nog niet lang geleden goed beoordeeld in een gebruikersvisite². Ook aan de wetenschappelijke kant onderhouden de bureaus goed en intensief voeling met de 'state of the art' in binnen- en buitenland.

Toch heb ik hier een vraag. Is het perspectief van de Nederlandse beleidseconomie wel breed genoeg? De Nederlandse universitaire opleidingen in de economie en de econometrie zijn zélf erg verkokerd geraakt. Er ligt veel nadruk op technische vaardigheid en daar slaan onze economen internationaal ook een heel goed figuur. Dat gaat echter ten koste van de methodologische reflectie over de beperkingen van de neo-klassieke traditie en de relatie tot de overige sociale wetenschappen³. De economie kan zich als zodanig alleen maar uitspreken over de optimaliteit van de allocatie, maar de politiek kan op dat éne been niet lopen. Aan de Haagse handel en wandel komen ook inzichten uit de overige sociale wetenschappen en het recht te pas - facetten die in de economische opleiding zijn gemarginaliseerd⁴. Dat vernauwt de beleidsdialog tot 'hard' tegen 'zacht', met een onbestemde uitkomst daar ergens tussenin.

Zelf houd ik niet van halfzacht en daarom bepleit ik de meer integratieve benadering van de nieuwe institutionele economie, maar het duurt nog wel even voordat die de mainstream in de opleidingen veroverd heeft. In de tussentijd hebben de planbureaus net iets betere papieren om een integratieslag te maken dan de beleidsdirecties van de individuele departementen, die zich moeilijker kunnen ontworstelen aan de departementale cultuur. De bureaus zijn bovendien groter en kunnen daardoor ook breder zijn, zeker als ze wat meer leren samen te werken. Ook dat helpt om kokervisies te doorbreken.

Onafhankelijkheid

Tenslotte is het zaak om de beleidsvoorbereiding (verkennen, adviseren en legitimeren) en de evaluatie scherp uit elkaar te houden. Er is geen behoefte aan rechters in eigen zaak. Dat pleit ervoor dat de ministerraad geen nieuw beleid in behandeling neemt als het voorstel niet vermeldt *hoe, waarom en door wie* de resultaten zullen worden geëvalueerd. Wie dat niet kan bedenken, weet ook niet wat hij wil: heuristisch met een opvoedende werking. Zelfevaluatie kan daarbij leerzaam blijken, maar dan wel onder regie van een onafhankelijke derde. Voor zover de planbureaus bij de beleidsvoorbereiding betrokken zijn, komen ze niet voor die regiefunctie in aanmerking. Hier ligt een schone taak voor de nma (voorzover het gaat om structuur en gedrag bij een marktanalooq optreden van de overheid) of, meer in het algemeen, voor de Algemene Rekenkamer. Wat nu als de Raad van State en de Tweede Kamer dit hele proces nu eens niet goed zouden begeleiden? Dan is er altijd nog de Eerste Kamer, die de wedstrijd niet moet overspelen, maar er op moet toezien dat er goed gefloten wordt. *Checks and balances* alom; is dat niet waar het in een democratie om draait?

Dik Wolfson

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: [Beleidsadviesing 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 wuile 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 B. van den Berg en F.T. Schut, Het einde van gratis mantelzorg?, ESB, 3 september 2003, blz. 420 - 422.

² Commissie Beleidsgeoriënteerde Toetsing van het CPB, *Met beleid te werk*, Den Haag, 2002.

³ Zie over de relatie: D. Wolfson, Economen en (ver)anderen, in: *Sociale wetenschappen en beleid: spannende verhoudingen*, KNAW, Amsterdam, 2000, blz. 21-44.

⁴ Zie hierover ook het artikel van Van Sinderen, in dit *ESB Dossier*.