

Het experiment Raad van Economisch Adviseurs

Na bijna drie jaar heeft de Raad van Economisch Adviseurs (REA) veel aandacht voor haar tien adviezen gekregen. De keerzijde van dit succes is dat het parlement geen enkele keer actief advies heeft gevraagd. Indien dit een teken is van onverschilligheid dan kan de REA beter worden opgeheven. Indien de Kamer de REA wel op prijs stelt zal men zich meer moeten inspannen als opdrachtgever.

Op 1 januari 2008 eindigt de instellings-termijn van de Raad van Economisch Adviseurs (REA). Momenteel bestaat de Raad uit de volgende leden: Kees Koedijk (Universiteit van Tilburg), Eric Bartelsman (Vrije Universiteit Amsterdam), Sylvester Eijffinger (Universiteit van Tilburg), Joop Hartog (Universiteit van Amsterdam), Arjen van Witteloostuijn (Universiteit van Antwerpen) en Harry van Dalen (Universiteit van Tilburg). Dat tijdstip biedt een goede gelegenheid om terug te kijken op de ervaringen met het geven van advies aan het parlement en de zwakke plekken aan te wijzen die voor verbetering vatbaar zijn. De vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer zal op basis van een evaluatie adviseren over het al dan niet continueren van de REA waarbij zij net als een visitatiecommissie gebruik maakt van een zelfevaluatie van het instituut zelf. Hieronder geeft de Raad de ervaringen van bijna drie jaar advieswerk weer. Het oordeel over kwaliteit wordt graag aan anderen overgelaten; op deze plek wordt slechts aangegeven wat opviel, wat goed ging en wat vooralsnog de zwakke plekken zijn van raad geven op het Binnenhof.

Korte ontstaansgeschiedenis van de REA

De oorsprong van de Raad van Economisch Adviseurs valt te traceren tot 1 oktober 2003. Op die dag hebben de kamerleden De Nerée tot Babberich (CDA), Bakker (D66) en Crone (PvdA) tijdens de algemene financiële beschouwingen gezamenlijk een motie ingediend waarin het Presidium van de Tweede Kamer werd verzocht met een voorstel te komen tot instelling van een Raad van Economische Adviseurs voor het parlement (Tweede Kamer, 2003–2004). De motie is toen aangenomen. Voor die tijd was er ooit het plan van CDA-zijde om een raad van economische adviseurs op Amerikaanse leest te schoeien en deze ten dienste te laten zijn van de minister-president. Door deze instelling zou de advisering van het CPB van enig tegenwicht kunnen worden voorzien. Gezien de onbalans in adviesdiensten waar het kabinet ge-

bruik van kan maken vis-à-vis het parlement, werd het plan door de PvdA omgebogen in de richting van een adviesraad die ten dienst van de Tweede Kamer zou staan.

Het voorstel tot instelling kreeg een vervolg in 2004. Het Presidium achtte het van belang ervaring te krijgen met onafhankelijke advisering aan het parlement over financieel-economische aangelegenheden. De vaste commissie voor Financiën wordt uitgenodigd een voorstel te doen voor advisering over de Miljoenennota 2005, de bijbehorende Macro-economische Verkenningen en het Centraal Economisch Plan door hoogleraren/deskundigen hiervoor door de commissie te selecteren. Een kleine werkgroep uit de vaste commissie voor Financiën is onmiddellijk na het zomerreces van 2004 met het voorbereiden van het voorstel aan de slag gegaan. Op 8 december 2004 heeft de vaste commissie voor Financiën in haar procedurevergadering het eindrapport van de werkgroep REA ongewijzigd overgenomen. Daarmee kwam de REA in haar huidige vorm in zicht. De taak van de Raad is om de Tweede Kamer op onafhankelijke en deskundige wijze te adviseren over financieel-economische aangelegenheden. Het Presidium van de Kamer heeft deze algemene taak uiteengesplitst in een aantal eisen in een brief de dato 23 februari 2005. Om te beginnen was er een minimale eis van kwaliteit en bezetting. “De REA bestaat uit vijf economen met een universitaire achtergrond, wetenschappelijk gerespecteerd, toonaangevend en spraakmakend maar niet omstreden op hun vakgebied. Bovendien dienen meerdere vakgebieden vertegenwoordigd te zijn”. De onafhankelijkheid zou geborgd worden door te eisen dat de raadsleden op geen enkele wijze zijn gebonden aan de overheid of aan instanties of organisaties die vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. En tenslotte werd de inhoudelijke taak ingevuld door de Kamer met de eis: De leden van de REA geven vanuit hun deskundigheid een onafhankelijk oordeel over voorspellingen, analyses en cijfers met betrekking tot het macro-economisch beleid. Met een totaal budget van honderdduizend euro toog de REA aan het werk in maart 2005, met indertijd nog als voorzitter Willem Buitter (London School of Economics, vertrokken februari 2007) en als gewoon raads-lid Coen Teulings (Universiteit van Amsterdam, vertrokken mei 2006); raadsleden die later zijn vervangen door respectievelijk Eric Bartelsman en Joop Hartog.

**KEES KOEDIJK EN
HARRY VAN DALEN**

Voorzitter en secretaris van
de Raad van Economisch
Adviseurs

Daden van de REA

Wat heeft de REA in een kleine drie jaar bereikt? Op een eerder moment is (Buiter en Van Dalen, 2005) reeds uiteengezet hoe de REA haar taak heeft geïnterpreteerd. De REA heeft vanaf het begin niet veel tijd en ruimte gespendeerd aan het geven van second opinion adviezen over voorspellingen en scenario's omdat deze toch vaak eindigen in welles-nietes debatten die ontaarden in cijferfetisjisme. De echte kracht van een REA schuilt veeleer in het signaleren en duiden van problemen, het constateren van blinde vlekken of denkfouten in het bestaande beleid, het formuleren van alternatieve oplossingen of juist het ondersteunen van gekozen beleidsinitiatieven. De raad ziet daarom de diagnose van maatschappelijke problemen die een publiek belang raken als een kerntaak en heeft dat in tien adviezen tot uitdrukking gebracht (zie kader 1). In de korte tijd van haar bestaan zijn sommige ambities van de raad volledig in vervulling gegaan, terwijl andere minder tot hun recht zijn gekomen. De raad heeft een aantal grote maatschappelijke onderwerpen die zij wilde behandelen ook in een van de adviezen behandeld. Twee zaken domineren het beeld hoe er met de adviezen van de REA is omgesprongen door parlement en publiek: de grote publieke aandacht voor de adviezen en de geringe vraag van het parlement.

Aandacht

Niet alle adviezen hadden dezelfde kwaliteit of invloed in het debat en dat is bijna onontkoombaar. Naar de eigen mening van de raad springen de adviezen over bureaucrativering, woningmarkt en vergrijzing er zonder twijfel uit. Gemeten naar de invloed in de kamerdebatten, doorwerking in beleidsstukken en de media in het algemeen heeft de raad het idee dat het advies over de

kader 1

Adviezen van de Raad van Economisch Adviseurs (REA)

Tussen de oprichtingsdatum van de REA - 23 maart 2005 - en oktober 2008 zijn de volgende tien adviezen verschenen:

- *Van de verdeling komt de winst.* Thema: hoe verdeling en groei samengaan maar hoe excessieve afscherming innovatiekracht en aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie aantasten.
- *Dude problemen van een nieuw kabinet.* Thema: De valkuil van ouderwets paternalisme en hoe deze valkuil middels libertair paternalisme (o.a. toegepast op pensioenbeleid) kan worden ontweken.
- *Lof der eenvoud.* Thema: de beleidsdilemma's rond de verhoging van de kwaliteit en effectiviteit van de overheid.
- *Vergrijzing is een verborgen zegen.* Thema: een gebalanceerde visie op de kosten en baten van vergrijzing en weg met de angst voor vergrijzing.
- *De verleiding van een opgaande conjunctuur.* Thema: voorkom procyclisch begrotingsbeleid, met speciale aandacht voor de wijze waarop FES-gelden worden besteed en waarin wordt gepleit voor een betere sturing van de FES-gelden.
- *Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt.* Thema: De woningmarkt uit het slot of waarom de woningmarkt geen ware markt is, en welke rol woningcorporaties spelen in het bieden van woningruimte.
- *De onbetwistbare noodzaak van meer onderzoek, onderwijs en ondernemerschap.* Thema: Innovatie en economische groei: of waarom Nederland in de loop der tijd is achterop geraakt en hoe deze achterstand kan worden omgebogen.
- *De noodzaak van grondslagverbreding in het Nederlandse belastingstelsel.* Thema: de wenselijkheid van grondslagverbreding in het belastingstelsel, geformaliseerd als een vlaktaks gefinancierd door o.a. afschaffing hypotheekrenteaftrek.
- *Een statisch beeld in dynamische tijden.* Thema: waarom het procyclische regeringsbeleid de economie meer kwaad dan goed doet.
- *De wetten en regels die droom en daad verstoren.* Thema: Bureaucrativering en overregulering of hoe overregulering de economische daadkracht van de Nederlandse economie verstoort.

Voorjaarsnota 2005 (waarin het procyclische beleid van het kabinet werd bekritiseerd) wellicht nog het meeste heeft doorgewerkt in de hoofden van beleidsmakers en politici. De felle reacties van kabinet maakten niet alleen duidelijk dat een gevoelige snaar was geraakt maar achteraf gezien lijkt er wel een omslag in het denken over de timing van hervormingen gekomen. De boodschap was destijds dat het opeenstapelen van grootscheepse beleidshervormingen ook wel eens een prijs zou kunnen hebben in de vorm van een negatieve invloed op de conjunctuur. In weerwil van de aandrang van sommige kamerleden om als raad vooral met concrete beleidsaanbevelingen te komen, moet de echte kracht van de REA toch elders worden gezocht. Ongetwijfeld zal dit te maken kunnen hebben met het feit dat kamerleden concretisering willen op een detailniveau zoals het navlooiën van overschrijdingen op de begroting departement X of waarom de koopkracht van huishoudentype Y 0,25 procent in het jaar 2008 verliest. Daarnaast lijkt het de raad ook niet verwonderlijk dat een zogenaamde concretisering op weinig instemming van het parlement kan rekenen, omdat de raad hierdoor bij wijze van spreken op de stoel van de wetgever gaat zitten en onbedoeld fungeert als het 151ste kamerlid. De echte toegevoegde waarde van de raad komt vooral tot stand via de analyse van problemen en het aangeven wat de economische kern van een maatschappelijk probleem is. Dat deze aanpak heeft gewerkt moge blijken uit de mate waarin de adviezen hebben doorgewerkt in het publieke debat en in de pers.

Geen vraag, geen interactie

Een opvallend feit blijft dat de toenadering van de Tweede Kamer tot de REA zeer beperkt is geweest. Er was zeer veel concrete belangstelling geweest vanuit de ambtenarij en het bedrijfsleven voor het werk van de REA. Dit in tegenstelling tot de geringe belangstelling vanuit de Kamer zelf. Men kan dit opvatten als een teken dat het parlement ruim voldoende heeft aan de verplichte nummers in het raadswerk (de Voorjaarsnota en de Miljoenennota), maar het kan ook een dieperliggend probleem verhullen. Uit een recente evaluatie van de Tweede Kamer (2007) blijkt dat iedereen in de Kamer bekend is met het werk van de REA. De onbekendheid kan in dat geval geen hinderpaal voor adviesaanvragen zijn. In de begintijd had de raad de hoop dat het gebrek aan vraag te maken zou kunnen hebben met de onbekendheid met de raad (Buiter en Van Dalen, 2005), maar dat lijkt niet langer een valide veronderstelling. Voor de raad heeft het geen zin om te speculeren waarom de vraag naar advies niet tot stand komt, daar moet de evaluatie van de Kamer over de REA zelf maar een uitspraak doen. In het verleden is er wel van verschillende kanten op gewezen dat de Kamer substantiële ondersteuning zou moeten krijgen. De balans kabinet-parlement slaat door omdat het kabinet kan beschikken over duizenden ambtenaren die meer vragen kunnen beantwoorden dan een volksvertegen-

woordiger ooit kan stellen. Met de instelling van de REA is de balans enigszins geredresseerd waarbij men nog moet bedenken dat het raads-werk een parttime activiteit voor alle leden. Helaas werd de raad in de praktijk niet gevoed door de zorgen en vragen van haar opdrachtgever. Dit zou ongetwijfeld tot een betere afstemming van vraag en aanbod in de advisering hebben geleid en mocht de REA een vervolg krijgen dan is dit zeker een van de belangrijkste aandachtspunten om de stem vanuit de wetenschap effectiever te laten zijn.

Conclusies en aanbevelingen

Naar de mening van de raad schuilt de sterkte van de REA vooral in het geven van een korte en bondige economische kijk op belangwekkende kwesties, waardoor de Kamer de gelegenheid heeft om deze analyse in haar beslissingen mee te wegen. Door deze rol heeft de raad het parlementaire en maatschappelijk debat gevoed en geprikkeld, en heeft zij in bescheiden mate als *countervailing power* gefungeerd ten opzichte van het kabinet en de dienende departementen. Het parlement heeft echter de andere zijde van het adviseren, de vraagzijde, verwaarloosd en zij zal in een mogelijke toekomst hier meer aandacht aan moeten besteden, wil zij haar controle- en wetgevende functie ten volle kunnen uitoefenen door middel van raadgevende instanties als de REA. Niet alleen advies geven is een kunst, ook het ontvangen en gebruiken van advies vereist kennis en kunde. Bij de vraag of het experiment REA een verlenging verdient, dient de Kamer niet alleen te kijken naar hoe het instituut REA in elkaar steekt, maar vooral ook naar de eigen kennis en behoefte aan advies, en daarnaar te handelen.

Een extra handicap die op de achtergrond speelt is dat het instituut REA niet op de volle steun van de Kamer kan rekenen. In de huidige Kamer is de stemverhouding voorstanders van het eerste uur versus tegenstanders en agnosten opvallend gelijk. Met andere woorden, bijna de helft van de Kamer voelt zich niet direct betrokken met een adviesorgaan dat haar kan dienen in het dagelijks werk. Dit blijkt ook enigszins uit de evaluatie *Reglement van Orde 2007* (Tweede Kamer, 2007), waaruit een houding van de Kamer naar voren komt, die zich het beste laat typeren als baat het niet dan schaadt het niet. Indien de onverschilligheid of het wantrouwen breed gedeeld wordt dan is de logische stap om de raad op te heffen. Indien de Kamer echter door wil gaan met de REA en deze ook van belang acht voor de meningsvorming binnen de Tweede Kamer dan acht de raad de volgende punten van belang om het instituut REA te verbeteren.

Ten eerste: maak de benoemingsprocedure van raadsleden transparant. Momenteel is de ad hoc

De sterkte van de REA schuilt vooral in het geven van een korte en bondige economische kijk op belangwekkende kwesties, waardoor de Kamer de gelegenheid heeft om deze analyse in haar beslissingen mee te wegen

procedure dat de raad een lijst van namen opstelt en deze als suggestie naar de Vaste Commissie voor Financiën stuurt, waaruit men eventueel kandidaten kan kiezen. Het verdient aanbeveling dat de Kamer zelf met suggesties komt omdat de relatie tussen Kamer en adviseur in hoge mate gebouwd moet zijn op vertrouwen. Een mogelijk extra gevaar van het onbenoemd laten van een benoemingsprocedure draagt het gevaar met zich mee dat de Kamer of de raad de schijn opwekken dat er sprake is 'vriendjespolitiek' en op den duur zal dit de geloofwaardigheid van de raad ondergraven. De Kamer zou dit kunnen ondervangen door externe buitenlandse referenten in te schakelen bij het toetsen van de kwaliteit van kandidaten. Ten tweede: maak meer gebruik van de raad, soms voor een second opinion, soms voor een *white paper* (waarin een probleem wordt uitgelegd), en soms voor een echt onderzoeksrapport maar dan moet hier ook veel tijd en geld voor worden ingeruimd. Indien men daadwerkelijk van plan is meer en veel gebruik te maken van de REA dan dient de onderzoeks-

capaciteit van de REA te worden versterkt. Een mogelijkheid is om de (geringe) onderzoekscapaciteit van Onderzoeks- en Verificatiebureau (OVb) van de Kamer de REA te laten dienen.

Ten derde: het contact met het instituut REA is gebaat bij een tijdelijk contract, dat door iedere nieuwe Tweede Kamer kan worden verlengd, hernieuwd dan wel worden opgezegd zodat zowel de Kamer als de raad kritisch blijven ten aanzien van het functioneren van de REA. Op deze manier wordt aan het begin van het bestaan van een nieuwe Tweede Kamer duidelijk dat men behoefte heeft aan advies en men zich ook bereid is te binden aan de rol van opdrachtgever en de REA het volle vertrouwen van de Kamer geeft. In een van de adviezen van de REA (2007) is aan bod gekomen hoeveel moeite het de overheid kost om te bepalen of een onderdeel van de overheid het waard is om te behouden of niet. Dit komt voornamelijk door het ontbreken van een harde markttest zoals het maken van winst of verlies. Dit stelt extra eisen aan bestuurders en politici om publiek gefinancierde projecten en experimenten te beoordelen. De winst en het verlies van publieke organisaties zijn moeilijk in harde cijfers te vangen en daarom is het belang van een oordeel van vakgenoten en belanghebbenden zo belangrijk om tot een afweging te komen. De raad hecht dan ook veel waarde aan regelmatige evaluaties of visitatiecommissies, juist om de valkuil van routine of traditie te ontwijken en indien nodig het experiment REA te stoppen.

Tot slot, de Tweede Kamer heeft aangetoond dat zij de durf heeft gehad om een experiment aan te gaan en de raad te benoemen. Bij een experiment hoort echter ook een evaluatie, waarin men kritisch bekijkt of gestelde doelen ook behaald zijn. Of de REA een succesvol experiment is ligt voor een groot deel besloten in het oordeel van de opdrachtgever zelf.

Wat het oordeel van de Kamer ook moge wezen, voor de REA vormen de afgelopen drie jaar een geslaagd experiment in het prikkelen van het ultieme publieke debat: het debat in de Tweede Kamer.

LITERATUUR

- Buiter, W.H. en H.P. van Dalen (2005) *Het Binnenhof en de Raad van Economisch Adviseurs*, ESB, 90(4476), 533-535.
- Raad van Economisch Adviseurs (2007) *Lof der eenvoud*, Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2006-2007, Kamerstuk 30942, nr. 2. Den Haag: SDU.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2003) *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën – Motie van het lid De Nerée tot Babberich c.s.*, kamerstuk 29200, nr. 38, Vergaderjaar 2003-2004. Den Haag: SDU.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2005) *Onafhankelijke advisering aan het parlement over financieel/economische aangelegenheden*, 29654, nr. 2, Vergaderjaar 2004-2005. Den Haag: SDU.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2007) *De evaluatie 'Reglement van orde 2007'*, kamerstuk 31217, nr. 1, Vergaderjaar 2007-2008. Den Haag: SDU.