

Economisch advies op het binnenhof: Een ragfijn spel?

Harry van Dalen, Wilko Letterie en Otto Swank

In dit artikel wordt de totstandkoming van economische politiek geanalyseerd als een spel tussen het parlement en twee beleidsmakers (minister en lobby-groep) die ieder een adviseur aanstellen om nut en noodzaak van een project te onderzoeken. Een complicatie is dat de adviseurs door specialisatie slechts over een deel van het project kunnen adviseren. De keuze van de bewuste adviseurs is een afweging tussen informeren en overtuigen. De communicatie verloopt namelijk het best tussen de opdrachtgever die een adviseur aanstelt die gelijk-gestemd is over de te verwachten opbrengsten van het project. De overtuigingskracht is echter geringer wanneer de andere partijen in het spel niet dezelfde opvattingen (kleur) hebben als de opdrachtgever in kwestie. Om hen te overtuigen is de kleur van de aan te stellen adviseur een mengeling van die van de beleidsmakers en het parlement. Door specialisatie in het beslissen en adviseren kunnen er kosten aan de bestaande opzet van economische politiek kleven die vermeden kunnen worden door de specialisatie in onderzoek tegen te gaan. De theorie van economische politiek wordt geïllustreerd aan de hand van de casus 'de Betuwelijn'. In deze casus is een situatie gecreëerd waarin lobby, minister en parlement op één lijn staan en waarin vooroordelen de boventoon voeren en er geen tegengewichten in het besluitvormingsproces zijn ingebouwd om deze vooroordelen in te dammen (van de redactie).

* Van Dalen is verbonden aan het Onderzoekcentrum Financieel Economisch Beleid (OCFEB) en het Tinbergen Instituut van de Erasmus Universiteit en het NIDI te Den Haag; Letterie is verbonden aan de vakgroep Management Wetenschappen van de Universiteit van Maastricht; en Swank is verbonden aan de vakgroep Algemene Economie, het Tinbergen Instituut en het OCFEB van de Erasmus Universiteit. Met dank aan Robert Dur en twee anonieme referenten voor hun commentaar.

1. Inleiding

"We zeggen dat politici veel ruzie maken, maar onder wetenschappers is het niet anders," aldus secretaris generaal Van der Plas van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over de verwarrende adviezen van economen over infrastructuur¹. De irritatie van politici en beleidsambtenaren is groot. Zo groot dat men de economen en economische argumenten maar links laat liggen omdat ze, zoals de Tweede Kamerleden inzake de Betuweroute, "het gebakkelij over rekenmodellen, aannames en projecties" (Boom, 1997, blz. 115) zat zijn. Onder economen is de verontwaardiging niet minder groot. Er kan van tijd tot tijd verontwaardiging worden opgetekend over hoe de beleidsmakers met hun adviezen omspringen en over hoe het vak religieuze trekjes begint te krijgen. Vooral economen verbonden aan beleidsdepartementen en adviesbureaus worden beschuldigd dat zij zich uitsluitend beperken tot hun eigen 'paradogma' en zich niet meer laten overtuigen door empirische argumenten.

Echt vreemd is deze gang van zaken niet. Economische analyses zijn en waren altijd *gekleurd* en *onzeker*. We zouden eerder willen spreken van een normale toestand. Wat nog wel een vraag blijft is of deze toestand wenselijk is en of economen als adviseurs echt schuldig zijn aan de polarisatie van standpunten. Om deze vragen te kunnen beantwoorden concentreren wij ons in onze analyse op de kernpunten van de adviespraktijk aan het Binnenhof waarin de kleur van de adviseur en de ontvanger van de boodschap een dominante rol spelen en waarin de onzekerheid van economisch advies keer op keer terugkeert. In de werkelijkheid draait het namelijk niet alleen om *informer*en van minister en parlement maar ook om het *overtuigen*. Bij het overtuigen wordt namelijk strategisch gebruik gemaakt van de kleur van economen en adviesbureaus. Een rechtse econoom die pleit voor handhaving van het minimumloon is overtuigender dan een linkse econoom omdat de eerste aangeeft dat er baten verbonden zijn aan deze optie die zijn negatieve vooroordeel aanzienlijk overtreffen. Van een linkse econoom verwachten we niet anders dan dat hij voor minimumloonhandhaving stemt en de overtuigingskracht van een dergelijke adviseur is nihil.

Wat wij hieronder betogen is dat wanneer er verschillen zijn in vooringenomenheid bij beleidsmakers, lobbygroepen en de Tweede Kamer dan zijn er kosten verbonden aan specialisatie in beslissen en adviseren. Deze kosten van specialisatie zijn alleen vermijdbaar indien iedereen dezelfde politieke overtuiging bezit of als het land bestuurd wordt door een goedwillende dictator die advies aanvraagt bij een neutrale adviseur. De goedwillende dictator is natuurlijk een utopie, volledige consensus is in strijd met het bestaan van politieke partijen en ideologische stromingen, en adviseurs kennen net als regressievergelijkingen een 'bias'.

¹ "Topambtenaar bepleit eenduidiger adviezen over infrastructuur", *NRC Handelsblad*, 2 augustus 1997.

In een democratie moeten we het daarom doen met een decentraal informatie-systeem waarin zowel informeren als overtuigen belangrijk zijn. Onder dergelijke omstandigheden is het alleen maar zinvol om op zoek te gaan naar een vorm van beleidsvoorbereiding waarin die kosten van beleidsvoorbereiding worden geminimaliseerd. In dat licht is de roep van Jacques Wallage om een parlementair onderzoeksbureau begrijpelijk². Op dit moment worden parlementaire beslissingen gebaseerd op gekleurde informatie. Een parlementaire adviseur die de ambtelijke adviezen weegt en wellicht zelf onderzoek uitvoert, zou een nuttig tegenwicht kunnen vormen.

Voor we de beleidsvoorbereiding in detail uiteenrafelen schetsen we eerst in het kort de markt voor economisch advies in Nederland.

2. De markt voor economisch advies

De Nederlandse markt voor economisch advies kent naast die van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk de hoogste adviseursdichtheid. Er staan ongeveer 16.600 economische adviesbureaus geregistreerd. In 1995 bedroeg de omzet in deze branche 4,2 miljard gulden (excl. de overheidsdiensten). Hieronder bevinden zich voornamelijk vele adviesbureaus die zich beperken tot bedrijfs-economisch advies (10.700 bureaus), opinieonderzoek (2.300) en public relations (1.300). Op het terrein van beleidsonderzoek is de concurrentie aanzienlijk beperkter. Officieel staan onder de noemer overige economische adviesbureaus 2.300 ondernemingen geregistreerd met een gemiddelde omzet van twee ton per jaar. Onder deze groep bevindt zich rijp en groen, waarbij we nog aantekenen dat hier nog niet de overheidsbureaus zijn betrokken. Jarenlang gold het CPB als het enige serieuze beleidsonderzoeksbureau met enige concurrentie van een aantal onderzoeksinstituten gelieerd aan de universiteiten³. In de jaren zeventig kwamen daar het SCP en de WRR bij. Vandaag de dag kennen we een rijke schakering van adviesbureaus: McKinsey, KPMG, EIM, NEI, Research voor Beleid, en de laatste loot aan de boom van economische adviesbureaus is het NYFER van Nijenrode.

In de totstandkoming van economische politiek is een aantal spelers relevant: (1) de lobby-groepen binnen de overheid en het bedrijfsleven, (2) de minister die beleid wil vormgeven of die beïnvloed wordt door de lobby-groepen; (3) zijn interne en/of externe adviseurs; en natuurlijk (4) het parlement.

De lobby-groepen zijn sterk in opkomst, waarbij men alleen maar hoeft te denken aan de particuliere organisaties die met voorstellen komen over de Betuwe-route, de Tweede Maasvlakte, de uitbreiding van Schiphol of de privatisering

² "Kamer, kabinet en ambtenarij houden elkaar gevangen", *de Volkskrant*, 13 september 1997.

³ Zie voor een visie op de marktontwikkelingen voor macro-economisch advies, Van Sinderen en Van Bergeijk (1997).

van de sociale zekerheid en gezondheidszorg. Tabel 1 biedt enig inzicht in de hoeveelheid formele adviseurs - diensten, adviesorganen, commissies en raden - die een minister kan raadplegen. Een groot deel van deze adviseurs hebben niet betrekking op puur economisch advies à la CPB maar voor het algehele beeld van wat er zich binnen de overheid aan advies afspeelt is het goed om deze aantallen eens terug te zien⁴. De bekendste diensten zijn onder andere de WRR, de BVD, de ECD en het CPB. Vele adviesorganen leiden een anoniem bestaan hoewel ook daar bekende organisaties voorkomen: de Bankraad, het CTSV, en de SER zijn in het oog springende externe adviesorganen; en de CEC en de Studiegroep Begrotingsruimte zijn invloedrijke interdepartementale commissies.

Wat nog niet in tabel 1 tot uitdrukking komt zijn de vele ad hoc commissies die ministers ondersteunen en de stafafdelingen binnen de kernministeries die over de jaren heen discussies een bepaalde kant op hebben geduwd, te weten de directies Algemene Economische Politiek (AEP) van EZ, de directie Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP) van Financiën en de directie Algemene en Sociaal-Economische Aangelegenheden (ASEA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tot slot kan De Nederlandsche Bank niet onvermeld blijven die via de Raad voor Economische Aangelegenheden ook enige invloed heeft op de economische beleidsformulering in Nederland.

Naast de hoge adviseursdichtheid wordt de adviesmarkt gekenmerkt door heterogeniteit in politieke gekleurdheid of vooroordelen. Die vooroordelen betreffen niet alleen het economische probleem waar men over buigt doch ook over de geloofwaardigheid van de adviseurs. De vooringenomenheid ten aanzien van economische problemen is niet van vandaag of gisteren doch lijkt gezien de studies van bijvoorbeeld Bemelmans-Vidéc (1984), Hoogerwerf (1986) en Van Dalen en Klamer (1996a) een permanent verschijnsel in de economische politiek te zijn. Tevens is de vooringenomenheid niet een typisch Nederlandse karaktertrek, men komt dat evengoed tegen in bijvoorbeeld de Verenigde Staten (Pechman, 1989), Frankrijk (Albert, 1989) en Engeland (Hecló en Wildavsky, 1974 en Coats, 1981) voor het Verenigd Koninkrijk. Tabel 2 laat zien hoe verschillend de hogere ambtenaren stemmen van vijf veelvuldig besproken ministeries aangaande de inrichting van de economie⁵.

⁴ Daarbij kan ook nog worden opgemerkt dat niet iedere economische adviseur een economische opleiding heeft genoten. Vooral juristen domineerden in het verleden de adviespraktijk binnen de departementen (Bemelmans-Vidéc, 1984). Voor het onderhavige stuk is dit niet van groot belang omdat het ons gaat om het advies sec. Bovendien is voor het merendeel van de behandelde economische problemen niet meer dan eerstejaarseconomie nodig.

⁵ De hier gepresenteerde percentages hebben slechts betrekking op ambtenaren in schaal 10 en hoger. Gegevens voor de echte topambtenaren en gezichtsbepalende beleidsmedewerkers (schaal 13 en hoger) is niet voor alle genoemde departementen aanwezig. Het algemene beeld voor deze groep is dat de PvdA aanhang verliest en de VVD en het CDA aanhang winnen onder de topambtenaren. Desondanks blijven bepaalde imago's wel overeind: het ministerie van Financiën

Tabel 1: Diensten, adviesorganen en commissies van de centrale overheid, 1998

Organisatie/Departement	Aantal dien- sten	Extern ad- viescollege	Interde- partemen- tale com- missie	Commis- sies en raden
Raad van State en Hoge Raad	-	-	-	-
Ministerie van Algemene Zaken	1	1	3	-
Ministerie van Binnenlandse Zaken	6	3	7	14
Ministerie van Buitenlandse Zaken	5 ^b	3	5	9
Ministerie van Defensie	7	-	1	11
Ministerie van Economische Zaken	7	3	13	9
Ministerie van Financiën	2	-	5	1
Ministerie van Justitie	7	3	5	8
Ministerie van Landbouw, Natuur- beheer en Visserij	7	2	3	11
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	16 ^c	3	4	6
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	-	-	2	1
Ministerie van Verkeer en Water- staat	8	1	6	16
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	7 ^d	3	7	18
Ministerie Volkshuisvesting, Ruim- telijke Ordening en Milieubeheer	5 ^e	1	6	10
Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisa- ties	-	40	-	-
Totaal	78	63	67	114

(a) De WRR staat zowel als extern adviesorgaan als rijksdienst te boek; (b) Vertegenwoordigingen; (c) De universiteiten worden hier als één dienst meegeteld; (d) inclusief onderzoeksinstituten en inspecties; (e) inclusief vier instellingen.

Bron: Staatsalmanak 1997/1998.

bijvoorbeeld is een CDA-bolwerk (44 procent van de topambtenaren stemde CDA in 1988) en een forse aanhang van de VVD (29 procent). Slechts 14 procent van de Financiënmannen stemde PvdA.

Tabel 2: Stemgedrag van hoge rijksambtenaren^a, 1988

Departementen	Groen Links	PvdA	D66	CDA	VVD	Klein rechts
Ministerie van Financiën	0,5	24,2	17,6	35,0	19,8	2,8
Ministerie van Economische Zaken	4,9	44,1	15,1	19,2	14,3	2,5
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	12,2	33,9	15,6	27,8	10,5	-
Ministerie VROM	10,1	43,2	12,0	14,6	17,1	3,0
Ministerie V&W	3,1	31,1	15,2	25,5	24,9	-
Gemiddelde alle departementen	5,2	29,6	17,4	25,1	20,5	2,0
P.M. Gemiddelde alle departementen voor loonschaal 13-18	n.a.	22,0	17,2	30,7	27,1	n.a.

(a) Schaal 10 en hoger.

Bron: Van der Meer en Roborgh (1993, blz. 384-387)

De gekleurdheid dient men overigens breed op te vatten. Het gaat hier niet alleen om de politieke kleur maar ook om de gekleurde kijk op de economie. Zoals Van der Ploeg (1992, blz. 11) in zijn oratie naar voren bracht: "Een econoom kan binnen een linkse of een rechtse *Weltanschauung* denken, maar een econoom kan ook links of rechts voelen. Er bestaan economen met linkse modellen met linkse preferenties (Pen, Tinbergen), economen met rechtse modellen en linkse preferenties (Bomhoff en De Kam) en economen met rechtse modellen en rechtse preferenties (Knoester, Rutten)." De economen met linkse modellen en rechtse preferenties zijn volgens Van der Ploeg de zwarte zwanen onder de economen, hoewel wij wel zo'n zwarte zwaan zouden kunnen bedenken (Simon Kuipers).

De getoonde gekleurdheid heeft zijn weerslag in hoe men naar de buitenwereld kijkt⁶ en die denkbeelden worden zorgvuldig gecultiveerd. Zoals een econoom van het ministerie van Financiën het uitdrukte: "Het gaat niet alleen om gelijk

⁶ Zie Van Dalen en Klamer (1996a, 1996b) voor de politieke gekleurdheid van Nederlandse economen en hoe beleidsambtenaren als beleidsadvocaten verschillen ten toon spreiden, en zie Fuller e.a. (1995) voor economen en politici in de V.S.

hebben, maar ook om gelijk krijgen⁷." In dat spel hebben "functionele boosheid" en vooringenomenheid een functie, hoewel beleidsambtenaren en lobbyisten met betrekking tot de laatste eigenschap liever over "publiek ondernemerschap" of een "strategische visie" spreken.

De geloofwaardigheid van economische adviseurs is natuurlijk ook een zeer belangrijk aspect van het geven van advies. Informatie hierover is veelal anekdotisch van aard. Om enig inzicht in dit aspect van de adviespraktijk te bieden is op basis van een enquête onder Nederlandse economen onderzocht wie de gezichts-bepalende autoriteiten zijn in de meningsvorming van economen⁸. De academische econoom, buitenlandse instellingen als de OESO en het IMF, het Centraal Planbureau blijken de grootste invloed op de meningsvorming te bezitten.

Wanneer we wat dieper graven in de meningsvorming van economen dan blijken er verschillen op te treden die men a priori niet zou verwachten. In tabel 3 zijn de schattingen gepresenteerd van de (gerangschikte) kans dat een econoom belang hecht aan de mening van bepaalde autoriteiten. Omdat de te verklaren variabele kwalitatief is en een ordinaal karakter heeft is er voor gekozen om de schattingen te verrichten met behulp van de 'ordered probit' methode (zie Maddala, 1983, blz. 46-51). Voor een ieder van deze autoriteiten is de waardering geschat als een functie van de sector waarin men werkzaam is, de politieke oriëntatie, ervaring, geslacht en promotieopleiding. De zeven autoriteiten in de meningsvorming van economen staan op de bovenste rij gerangschikt naar de mate van geloofwaardigheid. De academische econoom is in tabel 3 derhalve het geloofwaardigst (met een waardering van 2.18) terwijl de fractiespecialist in de Tweede Kamer (waardering 0.96, oftewel 'van gering belang') het minst toevoegt aan de mening van Nederlandse economen. Deze rangschikking van geloofwaardigheid heeft alles te maken met de gekleurdheid van de informatie die zij naar voren brengen. De overtuigingskracht van fractiespecialisten is laag omdat bij deze personen de politieke kleur de boventoon voert. Bij ministeriële stafafdelingen is die band iets minder sterk, maar ook daar geldt het belang en kleur van de zittende minister. Meer belang wordt daarentegen gehecht aan de mening van autoriteiten die *geen* sterke band hebben met een politieke ideologie.

⁷ Van Dalen en Klamer (1996b, blz. 224).

⁸ Zie voor een beschrijving van de enquête Van Dalen en Klamer (1996b).

Tabel 3: Verklaring van het belang dat economen hechten aan verschillende autoriteiten in hun meningsvorming, 1995*

Verklarende variabelen	Te verklaren variabele: belang van type autoriteit						
	1	2	3	4	5	6	7
	Academicus	Buitenlandse instellingen	CPB	Man in de praktijk	Ministeriële stafafdeling	Particulier advies-bureau	Fractiespecialist Tweede Kamer
<i>Bedrijfsleven</i>	-0,27 (0,14)	0,26 (0,14)	0,13 (0,13)	0,28 (0,13)	-0,02 (0,13)	0,32 (0,13)	0,05 (0,14)
<i>Overheid</i>	-0,40 (0,15)	0,40 (0,15)	0,34 (0,15)	0,02 (0,15)	0,19 (0,15)	-0,08 (0,15)	0,04 (0,15)
<i>Links</i>	-0,12 (0,11)	-0,26 (0,11)	-0,23 (0,11)	0,05 (0,11)	-0,03 (0,11)	0,39 (0,11)	0,24 (0,11)
<i>Rechts</i>	-0,05 (0,12)	-0,19 (0,12)	-0,25 (0,12)	0,02 (0,12)	-0,08 (0,12)	-0,02 (0,12)	-0,19 (0,12)
<i>Ervaring</i>	-0,003 (0,005)	0,010 (0,005)	0,011 (0,005)	0,009 (0,005)	-0,004 (0,005)	0,003 (0,005)	0,002 (0,005)
<i>Vrouw</i>	-0,08 (0,20)	0,07 (0,20)	0,05 (0,19)	0,38 (0,20)	-0,21 (0,19)	-0,30 (0,19)	0,19 (0,20)
<i>AIO's</i>	0,11 (0,17)	0,03 (0,17)	-0,71 (0,17)	-0,05 (0,16)	-0,43 (0,17)	-0,22 (0,16)	-0,12 (0,17)
<i>Promovendi oude stijl</i>	0,12 (0,13)	0,10 (0,13)	0,03 (0,13)	-0,18 (0,13)	-0,17 (0,13)	-0,40 (0,13)	-0,32 (0,13)
<i>Oud-AIO's</i>	0,12 (0,18)	0,10 (0,17)	-0,59 (0,17)	-0,28 (0,17)	-0,56 (0,17)	-0,40 (0,17)	-0,62 (0,18)
Chi-kwadratische toets	2,38	2,05	1,99	1,79	1,63	1,56	0,96
Loglikelihood	-574,0	-603,9	-627,5	-672,3	-646,4	-674,8	-581,1
$\chi^2(9)$	20,0	27,8	107,5	22,4	25,4	60,8	31,7
N	578	580	584	574	579	579	579

(a) Geschat met behulp van de ordered probitmethode. De vraag die gesteld werd luidde: "Indien u om een mening gevraagd wordt over een actueel economisch probleem waar u weinig van weet, in welke mate hecht u belang aan de meningen van de volgende instanties of personen?" De respondenten konden kiezen uit vier waarden variërend van "zeer belangrijk" tot "van geen belang". De gemiddelde waardering in het gearceerde deel betreft het gemiddelde van de volgende waarden: zeer belangrijk = 3; redelijk belangrijk = 2; van gering belang = 1; van geen belang = 0. In de tabel staan de standaardfouten tussen haakjes. *Ervaring* is het aantal jaren ervaring dat men als econoom heeft opgedaan sinds het behalen van de doctoraalbui, *Links* is een dummy-variabele die die waarde 1 aanneemt voor de partijkeuze PvdA en Groen Links tijdens de laatste verkiezingen voor de Tweede Kamer (andere partijen = 0), *Rechts* neemt de waarde 1 aan voor de keuze VVD en SGP/RPF. De econoom die kiest voor CDA of D66 is de standaard.

De variabelen die deze geloofwaardigheid verklaren geven het beeld van meningsvorming nog een extra dimensie, en deze variabelen staan in de eerste kolom. De mannelijke economen werkzaam in het onderzoek en het onderwijs, die bovendien politiek gematigd zijn (D66 of CDA) en niet gepromoveerd zijn (of bezig zijn met een promotie) dienen hierbij als standaard. Ter illustratie, de economen die werkzaam zijn binnen de overheid hechten (0.34 punten) meer waarde aan de mening van het CPB en minder (-0.40) aan de academische econoom dan onze standaardeconoom. Deze effecten vallen als redelijk groot te betitelen. De economen blijken over het algemeen het beste te luisteren naar de econoom of de instantie uit de eigen kring. Economen in het bedrijfsleven luisteren naar bureaus als Berenschot en McKinsey, overheidseconomen luisteren goed naar het CPB, en academici luisteren meer naar -hoe kan het ook anders- academici. De invloed van politieke ideologie in tabel 3 maakt duidelijk dat kleur van de adviseur wel degelijk waarde heeft in het overtuigen. Vooral het CPB is een interessante casus. Voor zowel de rechtse als de linkse economen heeft het CPB minder overtuigingskracht dan deze instantie heeft voor de 'middle of the road' - econoom van CDA- of D66-huize. Een 'neutrale' instantie communiceert derhalve het beste met gematigde economen. Voor linkse economen is eveneens de overtuigingswaarde van buitenlandse instellingen als het IMF en de OESO (die ook veelal het stempel van 'rechts' krijgen) en particuliere adviesbureaus minder dan voor de standaardeconoom. Gek genoeg hechten linkse economen weer wel iets meer waarde aan de fractiespecialist. Wellicht dat we dit als een 'Rick van der Ploeg'-effect mogen betitelen. Vrouwelijke economen blijken alleen van hun mannelijke collega's te onderscheiden door meer waarde te hechten aan de visie van de man of vrouw in de praktijk⁹.

Tot slot blijken de grootste verschillen te schuilen in de opleidingscultuur rond het doctoraat. De nieuwe generatie economen (AIO's en de oud-AIO's) wijzen zeer sterk de mening van het CPB, de ambtelijke adviezen van ministeriële stafafdelingen en fractiespecialisten af. De mening van particuliere adviesbureaus wordt ook sterk afgewezen. Hoewel er veel kan veranderen wanneer men van werkkring verandert na de promotieopleiding zijn dit soort verschillen van belang voor de toekomst van de Nederlandse adviesmarkt. Als de nieuwe generatie economen haar eigen karakter behoudt dan zal in de toekomst de stem van het CPB nog meer aan waarde inboeten.

Kort samengevat kunnen we de Nederlandse adviesmarkt kenmerken als een markt waarin de adviseursdichtheid groeit maar nog sterk wisselt, waarin de spelers heterogene vooroordelen bezitten ten aanzien van de wijze waarop de economie functioneert en waarin de spelers verschillende waarde toekennen aan de meningen van autoriteiten.

⁹ Eerder lieten Van Dalen en Klamer (1998) al zien op welke punten vrouwelijke economen van mannelijke economen verschillen.

3. Een ragfijn spel: de theorie

Het spel dat in de praktijk plaatsvindt kan tot op zekere hoogte met de technieken van de speltheorie en Bayesiaanse statistiek in kaart worden gebracht¹⁰. Veel van wat er omgaat op het Haagse Binnenhof is namelijk 'cheap talk' – gratis, niet-bindende, niet-verifieerbare signalen die de overtuigingen van de luisteraar kunnen beïnvloeden – en dat gegeven maakt de speltheorie een waardevol instrument (Farrell en Rabin, 1996). Een nadeel van speltheoretische modellen is dat het aantal oplossingen snel talrijk wordt zodra men meer dan twee spelers introduceert. Daarom is het zaak om vooraf duidelijk de instituties en volgorde van het beleidsproces vast te leggen om daarna de meest in het oog springende aspecten van het besluitvormingsproces te modelleren. Het spel waar wij ons over buigen concentreert zich op drie aspecten van dit proces: (1) specialisatie in bedenken en beslissen; (2) asymmetrische informatie tussen spelers; en (3) verschillende vooroordelen over de wenselijkheid van projecten.

Ieder van deze elementen kan men het beste beoordelen door in eerste instantie de bedenker en de beslisser in economische politiek samen te laten vallen en vervolgens meer complexiteit toe te voegen. Onder de meest simpele omstandigheden staat de minister voor het probleem om geïnformeerd te worden over een project (zie o.a. Letterie en Swank (1997) voor een dergelijk model). Overigens heeft de minister wel zijn vooroordelen, maar hij weet ook dat de onzekerheden die aan een project kleven zijn vooroordelen kunnen overtreffen waardoor hij zijn a priori beslissing zou moeten herzien. De adviseur van de minister heeft exclusieve informatie over de onzekerheidsfactor. Communicatie tussen adviseur en minister is optimaal als beide dezelfde politieke kleur bezitten. Zij spreken dezelfde taal en de minister hoeft het advies niet te wantrouwen. Maar een minister heeft natuurlijk ook de goedkeuring van het parlement nodig. Indien de politieke kleur van de minister verschilt van die van het mediane parlementslid zal de minister met overtuigende adviezen moeten komen omdat het parlement een ander vooroordeel zal hebben dan de minister. Een geloofwaardige adviseur is in dit geval een adviseur wiens kleur dichterbij dat van het parlement staat omdat als de minister niet strategisch met zijn adviseur omspringt er geen communicatie tussen parlement en de adviseur plaatsvindt.

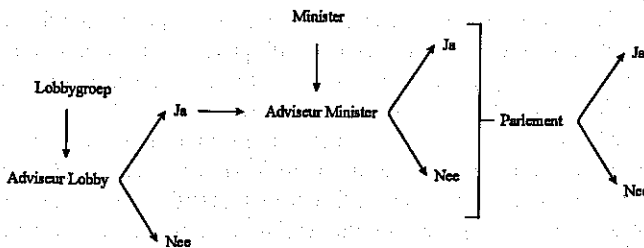
De zaken worden nog een stapje ingewikkelder indien we een specialisatie in de bedenk- en beslisfase inbouwen. Indien de bedenker en de beslisser niet een en dezelfde identiteit bezitten en er sprake is van heterogene vooroordelen over projecten dan moet er nog subtieler met de benoeming van adviseurs worden omgesprongen.

De bovenstaande opzet met de spelers minister, adviseur en parlement is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid die verbetering behoeft als we

¹⁰ Voor een technische uiteenzetting van dit model wordt verwezen naar Swank e.a. (1997).

het besluitvormingsproces op en rond het Binnenhof willen begrijpen. Gestileerd spelen naar onze mening vijf hoofdrolspelers een hoofdrol in de totstandkoming van nationaal beleid inzake een project: (1) een lobby-groep (die zich overigens ook binnen de muren van de overheid kan bevinden); (2) een minister; (3) de adviseur van de lobby-groep; en (4) de adviseur van de minister; en (5) de mediane kiezer in het parlement. Bovendien is er veelal sprake van een complex project waarbij gespecialiseerde adviseurs optreden. We veronderstellen dat er twee onzekere elementen in het spel zijn die bepalen of een project lonend is: ϵ en θ . Figuur 1 vat de opeenvolging van beslissingen samen.

Figuur 1: Het ragfijne spel van de economische politiek



Eenieder van de spelers i ($i = 1, \dots, 5$) heeft een nutsfunctie Π_i die bij het doorgaan van het project of voorstel P (= 'Ja' in geval van doorgang en 'Nee' bij afwijzing van een voorstel) overeenkomt met: $\Pi_i(P = Ja | \epsilon, \theta) = \text{Vooroordeel}_i + \epsilon + \theta > 0$. Indien de som van vooroordeel en onzekerheden (ϵ en θ) positief is wil een speler het project gerealiseerd zien. Indien het project te veel nadelen met zich meebrengt, $\Pi_i(P = Ja) < 0$, dan prefereert speler i de status-quo en is het nut dat hij aan het project ontleent: $\Pi_i(P = Nee) = 0$. Iemand die bijvoorbeeld zeer sceptisch is over de baten van de EMU zal slechts instemmen wanneer informatie over de onzekere elementen positieve waarden aannemen die het negatieve vooroordeel overtreffen.

De lobbygroep komt als eerste met een voorstel dat noodzakelijkerwijs de goedkeuring van minister en parlement moet verkrijgen. De minister dient overtuigd te worden omdat de private belangen de publieke belangen raken en in veel gevallen zal de vakminister, die het dichtst bij de lobbygroep staat, benaderd worden om het beleidsvoorstel als wet in te dienen bij de Tweede Kamer. Ter vereenvoudiging nemen we aan dat wanneer de adviseur van de lobby een positief advies uitbrengt, er altijd een vakminister (of Tweede Kamerlid) kan worden gevonden die een wetsvoorstel indient. De Tweede Kamer is natuurlijk van belang omdat deze de wet moet goedkeuren of amenderen.

Een ieder van deze spelers kijkt met zijn eigen gekleurde bril uit het raam, ook de adviseurs. De minister en de lobbygroep bezitten beiden de mogelijkheid om

de adviseur van hun keuze (lees: hun kleur) aan te stellen. De adviseur is derhalve een keuzevariabele voor de lobbygroep en de minister.

De adviseurs van de minister en lobbygroep bezitten gespecialiseerde kennis over de mogelijke netto opbrengsten van het voorstel. Beide adviseurs zijn echter in de effectiviteit van hun adviezen wel afhankelijk van elkaar. In hun advies leunen zij ten dele op de informatie die de ander in zijn advies naar voren heeft gebracht of naar verwachting naar voren zal brengen. Zij zijn de enigen die door middel van hun kennis een waarde toekennen aan de onzekerheden ϵ en θ die in het spel zijn. De opdrachtgever van de adviseurs kan die waarde slechts afleiden uit het uitgebrachte advies. De adviseur van de lobbygroep weet bijvoorbeeld veel beter dan die van de minister in welke mate de lobbygroep zal profiteren van een infrastructuurproject (o.a. omdat hij met privé-informatie van de bewuste groep kan werken), terwijl de adviseur van de minister meer kennis bezit over de kosten en baten die relevant zijn voor de overheid. Voorts zal het in veel gevallen zo zijn dat de onderzoeksopdrachten zodanig geformuleerd zijn dat slechts vraagstukken onderzocht moeten worden die direct de belangen van de lobbygroep c.q. de minister aangaan. Verondersteld wordt dat de lobbygroep meer gecharmeerd is van het doorgaan van het project dan de minister zelf.

De volgorde waarin de zaken zich afwickelen kunnen we opsplitsen in twee fasen. In fase 1 heeft de lobbygroep, zoals het in hun lingo heet, een 'gut feeling' over een mogelijk profijtelijk project en stelt een adviseur aan die gespecialiseerd is in onderzoek over de onzekere factor ϵ . Na voltooiing van het onderzoek brengt de adviseur zijn advies uit. Wanneer het een negatief advies is trekt de lobbygroep haar voorstel in. Indien het positief is, komen we in fase 2 terecht: de lobbygroep gaat het hogerop zoeken en minister en parlement overtuigen van het belang van het project. De minister heeft zo zijn bedenkingen maar stelt zijn adviseur aan die het project op de onzekere kosten en baten voor de overheid (kortweg θ) toetst. Indien deze adviseur met een negatief advies komt is het afgelopen met het project. Een positief advies betekent echter dat de minister het project steunt.

De moeilijkheid waar de adviseur van de lobbygroep mee te maken heeft is om een advies uit te brengen dat niet alleen de opdrachtgever maar ook de minister, en uiteindelijk ook het parlement overtuigt. De sleutelspeler in de volgende schakel is de adviseur van de minister. De truc is om een signaal af te geven dat het verwachte nut van de ministeriële adviseur positief wordt. Bovendien weet de lobbygroep en haar adviseur dat het advies dat de minister van zijn adviseur ontvangt ook een strategisch karakter draagt. De minister zal namelijk in de benoeming van zijn adviesgroep een afweging moeten maken tussen maximale communicatie en maximale overtuiging. Indien de kleur van de ministeriële adviseurs overeenkomt met die van de minister is communicatie optimaal en indien de kleur overeenkomt met de mediane kiezer dan is het parlement geneigd goed te luisteren naar het advies van zijn onderzoeksgroep.

omvatten twee soorten foute beslissingen: (1) projecten die doorgaan terwijl ze afgekeurd hadden moeten worden; en (2) projecten die afgekeurd worden terwijl ze rendabel zijn. Wanneer alle spelers dezelfde vooroordelen hebben dan heeft dit als voordeel dat alleen de informatieve waarde van onderzoek geldt. Niettemin blijven de nadelen van specialisatie gelden omdat het tweestaps-beslissingsproces minder informatie oplevert over de storingstermen dan het geval zou zijn geweest bij een simultane beoordeling van de onzekere elementen. De rol van vooringenomenheid in het advies speelt echter geen rol meer¹¹. De mogelijkheid om positieve uitschieters van ϵ te compenseren door een negatieve waarneming van θ wordt echter door de specialisatie in de beleidsvoorbereiding uitgesloten. De fout om het onrendabele project door te laten gaan komt dan voort uit het feit dat beide adviseurs te optimistisch zijn over de onzekere factoren waar zij geen specialistische kennis over bezitten.

4. Het ragfijne spel in de praktijk: de Betuweroute

Hieronder behandelen we een casus uit de politieke praktijk en stellen we onszelf de vraag hoe beslissingen van de Tweede Kamer worden bewerkt door adviseurs, ministers en lobbygroepen. Het is niet ons doel om een oordeel over de kwaliteit van individuele adviezen uit te spreken, doch veeleer de vraag of de bestaande structuur van beleidsvoorbereiding fundamentele 'weeffouten' kent.

De Betuweroute kent een voorgeschiedenis die begint in 1985 toen de Commissie Van Dongen, in opdracht van de Gemeente Rotterdam, de problematiek van een spoorverbinding tussen de Rotterdamse haven en het achterland werd bekeken. Deze commissie wees op "de mogelijkheden om de [reeds bestaande] Betuwelijn uit te bouwen tot specifieke vrachtlijn, temeer daar de NS van plan waren deze lijn te sluiten". Het voorstel kreeg in 1989 een vervolg door het werk van de Verkeer en Waterstaat-commissie Van der Plas die de Betuweroute op de politieke agenda zette. De Betuweroute werd als oplossing voor de Rotterdamse vervoersproblemen gepresenteerd. De hele geschiedenis van de Betuweroute wordt gedomineerd door adviesgroepen en beslissers die connecties hebben met de Rotterdamse havenlobby en de grotere lobbygroep Nederland Distributieland, gefinancierd uit middelen van de ministeries van Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat. De Rotterdamse havenlobby omvat de NS, het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, ECT en indirect als aandeelhouder van ECT Nedlloyd, Internatio-Muller en Pakhoed. De vele adviesgroepen waren doorgaans bemand met personen die sterke of directe banden onderhielden met de Rotterdamse

¹¹ Een beleidsmaker met zo'n sterk vooroordeel dat ieder advies geen kans maakt om een beslissing te veranderen, zou onder uniforme vooroordelen geen rationele casus zijn.

haven. De ministers waren daarmee voorzien van (ambtelijke) adviesgroepen die duidelijk voor een Betuweroute waren.

Voorts werd een heel regiment van externe onderzoeksbureaus ingeschakeld om de haalbaarheid van de Betuweroute te berekenen o.a.: NEA, Knight Wendling, NEI, NYFER, Twijnstra/Gudde, Canning en Fay en het CPB. In totaal werden er 140 rapporten geproduceerd, waarvan een groot aantal de technische aspecten van de spoorlijn behandelde. De enige negatieve geluiden over de zogenaamde baten kwamen uit de mond van academici van de Erasmus Universiteit, de Universiteit van Amsterdam, de KU Brabant, en de TU Delft. Deze geluiden hielpen echter niet¹². Met name omdat ook de Kamer pro-Betuweroute was. PvdA-woordvoerder Frits Castricum was een warm pleitbezorger van de Betuwelijn, de CDA-woordvoerder Leers is van hetzelfde laken een pak. Alleen de VVD, met specialist Dirk Jan Blauw, twijfelde omdat de Betuweroute de belangen van het wegvervoer zou schaden. Op het moment supreme werd de twijfelende VVD-fractie overgehaald door het second-opinion onderzoek van het NYFER (1995) over de pessimistische CPB-berekeningen en wellicht nog belangrijker de commissie Hermans. De effectiviteit van de commissie Hermans is vooral te danken aan de afstemming van de kleur van deze adviesgroep op de bepalende stem in het parlement, i.c. de VVD. De geloofwaardigheid van deze adviesgroep werd alleen nog maar versterkt door het voorzitterschap van de VVD-er Hermans. De effectiviteit van Bomhoff (volgens Van der Ploeg (1992) "de linkse econoom met de rechtse modellen") moet men ook niet onderschatten. De VVD is namelijk *a priori* meer geporteerd van infrastructurele werken dan linkse partijen, maar in dit speciale geval had men nog een adviseur nodig die in klare taal kon vertellen waarom de Betuweroute zo'n goed plan is. Van Dalen en Swank (1996) laten namelijk voor Nederland zien dat overheidsuitgaven door electorale en partij-ideologische overwegingen worden beïnvloed, waarbij een rechtse partij als de VVD meer uitgeeft aan infrastructuur en minder aan gezondheidszorg en sociale zekerheid dan linkse partijen. Vooraf wist de opdrachtgever, i.c. het Rotterdamse Havenbedrijf bijvoorbeeld via de columns van Bomhoff in het *NRC Handelsblad* hoe hij oprecht dacht over de wenselijkheid van infrastructurele werken; de overtuigingswaarde van zijn advies zou dus veel belangrijker zijn dan de informatieve waarde.

Kortom, we hebben hier te maken met het geval van een uitstekend werkende lobbygroep die alle betrokken spelers dezelfde kleur laat aannemen, ofwel expliciet door voorstanders in commissies zitting te laten nemen dan wel impliciet door strategisch gebruik te maken van economisch advies. Voor de mensen die

¹² Opvallend is overigens ook de weinig opvallende rol die het Ministerie van Financiën in de Betuweroute speelt, terwijl dit ministerie over het algemeen niet geporteerd is van grootse uitgavenplannen waarvan de financiële onderbouwing (denk bijvoorbeeld aan de geplande deelname van het bedrijfsleven in de financiering van infrastructuurprojecten) nog veel te wensen overlaat.

het primaat bij de politiek graag zien liggen kan de Betuweroute wellicht overkomen als een verderfelijke casus. Zoals een oud-staatssecretaris Van Hulten van Verkeer en Waterstaat hierover opmerkte "Crimineel is het niet. Maar ik zie qua werkwijze geen wezenlijk verschil met de mafia." (Siddiqui, 1996)

De schaduwzijde van de adviespraktijk rond de Betuweroute schuilt niet in het democratische gehalte van de beslissingsprocedure. De kiezers kunnen nog altijd hun vertegenwoordigers in de Tweede Kamer binnen de beslissingstermijn over infrastructurale werken afstraffen bij volgende verkiezingen. De gemiddelde besluitvormingstermijn in Nederland bedraagt namelijk voor spoorwegwerken (vanaf het ontwerp voor het tracé tot het finale besluit) negen jaar en voor de aanleg van wegen 24 jaar.

De echte schaduwzijde schuilt in de hoeveelheid gekleurde informatie die boven tafel komt waarop beslissingen worden genomen. Indien lobbygroep en overheid samenklonteren dan hoeft dat nog niet desastreus te zijn zolang de opdrachtgever het algemeen belang dient en de adviseur een generalist van de bovenste plank is: een adviseur die zowel de publieke als private kant van de zaak bekijkt en een advies afgeeft waar de beslisser zich bij neerlegt. Dat is helaas niet het geval. De lobbygroep dient vanzelfsprekend zijn eigenbelang, de betrokken ministeries dienen ook hun deelbelang en de lobby voor de Betuweroute ontbeert een goed functionerende tegenpartij. Onder dergelijke omstandigheden is het gevaar groot dat er beslissingen op basis van de vooroordelen van de lobbygroep worden genomen en dat op zo'n moment economische argumenten geen rol meer spelen¹³.

5. Conclusies

In Nederland heeft lange tijd het idee bestaan dat het economendebat waardevrij moet zijn. Met onkreukbare economen als Jan Tinbergen en grijze instanties als de SER lukte dat ook lange tijd aardig. De markt voor advies verandert echter langzaam maar zeker. Was vroeger het alwetende CPB de machtige stem in economenland, tegenwoordig is er meer competitie en lijkt er zich een markt af te tekenen waarin adviseurs zich als beleidsadvocaten gedragen en waarin de waarde van het CPB-advies afneemt. Deze ontwikkeling gaat echter gepaard met de nodige klaagzangen van zowel economen als beleidsmakers die afhank-

¹³ Het gevaar van polarisatie is reeds eerder aangegeven door Schultz (1996) voor een tweepartij democratie. Zijn argument is dat polarisatie welvaartskosten met zich meebrengt omdat de politicus in zijn jacht naar stemmen de kosten lager voorstelt dan ze werkelijk zijn. Het optimale beleid wordt door partijtegenstellingen vermeden. De impliciete veronderstelling in Schultz is echter dat politici de werkelijke kosten van projecten weten, terwijl in ons model die veronderstelling verlaten wordt en de rol van informatieverzameling en overtuiging in het beleidsproces centraal staan.

elijk zijn van de producten van economen. Zo kon rond de besluitvorming over infrastructurele investeringen de volgende klacht worden genoteerd: "De variatie aan adviezen leidt tot onnodige onzekerheid en discussie, vertraagt de besluitvorming en schaadt de geloofwaardigheid van het gekozen beleid." (*NRC Handelsblad*, 2 augustus 1997).

Marktwerking onder economen kan geen kwaad als felle voorstanders van een project in balans worden gehouden door felle tegenstanders. Voorlopig vertoont die markt op sommige deelterreinen karteltrekken waarin vooroordelen kunnen doorslaan. Op het terrein van bijvoorbeeld de gezondheidszorgeconomie, de Betuweroute, Schiphol zijn het aantal experts dun gezaaid, hetgeen de diversiteit van adviezen niet ten goede komt. Oplossingen voor dit gebrek zou men kunnen zoeken in bijvoorbeeld (1) het versterken van concurrentie op de adviesmarkt en lobbymarkt, bijvoorbeeld door expertise niet alleen in Nederland te zoeken; (2) het reguleren van de banden die rijksambtenaren en politici onderhouden met lobbygroepen; (3) het versterken van de positie van de Tweede Kamer zodat zij niet meer op sterk gekleurde informatie van derden hoeft te leunen; en tenslotte (4) het opvoeden van beleidsmakers dat economen altijd met onzekere en gekleurde adviezen komen. Een sterke polarisatie van meningen en adviezen onder economen is voor een belangrijk deel terug te voeren op vooringenomenheid van beleidsmakers zelf en voor een ander deel op de onzekerheid die inherent is aan vele projecten. Klachten van beleidsmakers over 'ruziemakende economen' zijn in veel gevallen terug te voeren op de conflicterende voorkeuren van beleidsmakers en niet op die van de boodschappers. Zij nemen echter conflicterende adviezen waar die zij als 'onzekerheid' interpreteren, een onzekerheid die naar ons inzicht terug te voeren is op de polarisatie van beleidsvisies van de beleidsmakers. Beleidsmakers kunnen daarom beter de hand in eigen boezem steken en vooral niet de boodschapper onthoofden. Een dergelijke weg bewandelen is een keuze voor de weg van de dogmaticus.

Literatuur

- Albert, M., 1989, France, in: J.A. Pechman (ed.), *The Role of the Economist in Government, An International Perspective*, New York.
- Bemelmans-Videc, M.L., 1984, *Economen in overheidsdienst, 1945-1975, Bijdragen van Nederlandse economen aan de vorming van het sociaal-economisch beleid 1945-1975*, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Boom, H. (en tekst: M. Metze), 1997, *Slag om de Betuweroute*, Amsterdam
- Coats, A.W., 1981, Britain: The Rise of the Specialists, in: A.W. Coats (ed.), *Economists in Government - An International Comparative Study*, Durham

- Dalen, H.P. van, en A. Klamer, 1996a, De waarden van Nederlandse economen, *Economisch Statistische Berichten*, 15 mei 1996, 444-448
- Dalen, H.P. van, en A. Klamer, 1996b, *Telgen van Tinbergen, Het verhaal van de Nederlandse economen*, Amsterdam
- Dalen, H.P. van, en A. Klamer, 1998, Vrouwelijke economen in Nederland: een klasse apart?, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 20, 37-58
- Dalen, H.P. van, en O.H. Swank, 1996, Government spending cycles: ideological or opportunistic?, *Public Choice*, 89, 183-200
- Farrell, J., en M. Rabin, 1996, Cheap Talk, *Journal of Economic Perspectives*, 10, 103-118
- Fuller, D., R. Alston en M.B. Vaughan, 1995, The split between parties on economic issues: A survey of republicans, democrats and economists, *Eastern Economic Journal*, 227-238
- Hecló, H. and A. Wildavsky, 1974, *The Private Government of Public Money*, London
- Hoogerwerf, A., 1986, *Vanaf de top gezien - Visies van de politieke elite*, Amsterdam
- Klamer, A. and J. Meehan, 1994, The Crowding Out of Academic Economics: The Case of NAFTA, mimeo, George Washington University
- Letterie, W.A., en O.H. Swank, 1997, Learning and signalling by advisor selection, *Public Choice*, 92, 353-367
- Letterie, W.A., O.H. Swank, en H.P. van Dalen, 1998, When Policy Advisors Cannot Reach a Consensus, working paper, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Maddala, G.S., 1983, *Limited-dependent and Qualitative Variables*, Cambridge
- Meer, F.M. van der, and L.J. Roborgh, 1993, *Ambtenaren in Nederland, Omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, Alphen aan den Rijn
- NYFER, 1995, "Met de spade op de schouder", *Infrastructuur en economische groei*, Breukelen
- Pechman, J.A., 1989, The United States, in: J.A. Pechman (ed.), *The Role of the Economist in Government, An International Perspective*, New York
- Ploeg, R. van der, 1992, *Is de econoom een vijand van het volk?*, Amsterdam
- Schultz, C., 1996, Polarization and Inefficient Policies, *Review of Economic Studies*, 63, 331-344
- Siddiqui, F., 1996, De lobby achter de Betuwelijn - Een duistere club, *Intermediair*, 20 december 1996, blz. 6-15
- Sinderen, J. van, en P.A.G. van Bergeijk, 1997, General equilibrium modelling and competition in the Netherlands, Research memorandum 9705, OCFEB, Rotterdam
- Swank, O.H., W.A. Letterie en H.P. van Dalen, 1997, An economic theory of policy advice, Discussion Paper TI 97-090/1, Tinbergen Instituut, Rotterdam