

Het verschil tussen gelijk hebben en gelijk krijgen

Harry van Dalen, Wilko Letterie en Otto Swank

'Voor één heerser is de keuze van zijn medewerkers een zeer voornaam punt. Deze zijn namelijk goed of niet goed al naargelang het inzicht van hemzelf goed of niet goed is. De intelligentie van de heerser leidt men dan ook in eerste instantie af uit de mensen waarmee hij zich omringt.' Het bovenstaande citaat van Machiavelli (1990, blz. 147) toont aan dat zijn boek bijna vijf eeuwen later niets aan actualiteit heeft ingeboet. De keuze van adviseurs is een moeilijk probleem waar menig minister nog steeds mee tobt. Wie de discussie rond de Betuweroute heeft gevolgd weet dat het inwinnen van advies geen eenvoudige zaak is en bovendien krijgt men sterk het vermoeden dat de kwaliteit van het argument niet altijd telt. Sterker nog, de politiek gewiekste adviseur zal vaker succes hebben dan de gelauwerde topeconoom. Hoe komt het dan dat er niet altijd naar de 'beste' econoom wordt geluisterd? Blijkbaar is het debat onder economen ook niet geheel vrij van marktfalen. Gelijk Machiavelli komen wij elders (zie Letterie e.a., 1998) tot de conclusie dat de bron van polarisatie van standpunten in een debat gezocht moet worden bij de beleidsmakers. Maar wij gaan nog iets verder dan Machiavelli en laten zien dat onder dergelijke omstandigheden er welvaartskosten verbonden zijn aan een bestuurlijke structuur waarin een specialisatie in beslissen en adviseren plaatsvindt. De fouten die gemaakt kunnen worden vallen in twee categorieën: (1) het project wordt ondernomen terwijl dit project in feite het ondernemen niet waard is; of (2) het project wordt niet ondernomen, terwijl deze actie juist wel het ondernemen waard is.

Peter van Bergeijk gaat voorbij aan deze stellingen en verheft een andere (sub)stelling tot de centrale stelling van ons stuk en wel deze: de communicatie tussen adviseur en minister is optimaal wanneer beide dezelfde politieke kleur bezitten, waarbij wij 'politieke kleur' breed opvatten. Deze karakterisering van ons stuk gaat voorbij aan het feit wij behalve op het aspect van *communicatie*

(of informeren) tussen adviseur en minister ook aandacht besteden aan het aspect van *overtuigen*. Met andere woorden, als een adviseur niet alleen gelijk wil hebben maar ook gelijk krijgen dan zal hij of zij niet alleen goed moeten kunnen communiceren met zijn directe opdrachtgever maar ook met de maatschappij, i.c. het parlement. Van Bergeijk maakt in zijn commentaar op ons artikel bezwaar tegen onze beschrijving van de wijze waarop economische politiek wordt voorbereid in Nederland. In essentie brengt hij drie punten naar voren die naar zijn mening onderbelicht worden in ons artikel: (1) Veel beleids-economen zijn goede economen; (2) De discussie over beleidsmaatregelen in Nederland is transparant; en (3) De kwaliteit van de argumentatie telt en is belangrijker dan de vooroordelen van de spelers die deelnemen aan de beleidsvoorbereiding.

Zijn eerste punt bestrijden we niet, hoewel het opstellen van een lijstje spraakmakende economen ons inziens nog niet veel zegt over de kwaliteit van het beleidsdebat en nog veel minder over de transparantie hiervan. Wij delen echter wel zijn mening dat vele beleidseconomen, waaronder hijzelf, economische smaakmakers zijn. Over de andere twee punten verschillen wij aanzienlijk van mening. Voor een deel is dat meningsverschil een semantisch probleem, voor een ander deel zullen wij altijd van mening blijven verschillen maar wellicht dat enige extra verduidelijking van onze zijde toch nog begrip kan kweken.

1. Een kwestie van semantiek

Het semantische probleem is het eenvoudigst op te lossen omdat Van Bergeijk volgens de ESB-lijst van poldereconomen een topeconoom is en dat zijn door de bank genomen intelligente mensen die voor rede vatbaar zijn. Het semantische probleem betreft onze woordkeuze waardoor Van Bergeijk wellicht op een verkeerd been is gezet en waardoor hij fel ageert tegen ons model. Voortdurend gebruiken wij termen als een (politiek) gekleurde kijk op de economie als illustratie van hoe de voorkeuren van beleidsmakers en adviseurs een rol spelen in het maken van beleid. Wij hebben het dus over voorkeuren of smaken, hoewel de meest nauwkeurige omschrijving van dit concept zou zijn: het oordeel dat men inneemt voordat men iets over een onderwerp weet of daarover geïnformeerd wordt. De politieke gekleurdheid van visies op de economie is één manier om het begrip 'voorkeur' te vertalen maar er zijn vele andere dimensies die wellicht nog beter voldoen, maar moeilijk meetbaar zijn. Niet voor niets merken wij dan ook op: "De gekleurdheid dient men overigens breed op te vatten. Het gaat niet alleen om de politieke kleur maar ook om de gekleurde

kijk op de economie." (Van Dalen c.s., 1998 blz. 63). De partijpolitieke kleur gebruikten wij slechts om de heterogeniteit in voorkeuren van de verschillende spelers te *illustreren*. Wij realiseren ons terdege dat de partijpolitieke keuze van economen maar zeer ten dele iets zegt over hun voorkeuren, maar het is op zich al opvallend dat deze imperfecte maatstaf al enige verklaringsgrond biedt. Zo laten wij in de tabel waarin het belang van autoriteiten gepresenteerd wordt zien dat onder economen er wisselende prioriteiten van geloofwaardigheid bestaan. Inderdaad is de conclusie van Van Bergeijk correct wanneer hij stelt dat academische economen zichzelf belangrijker vinden dan bijvoorbeeld het CPB, maar wat hij bewust of onbewust vergeet te vermelden is dat het CPB bijvoorbeeld de hoogste geloofwaardigheid kent onder economen werkzaam binnen het overheidsapparaat. Als Van Bergeijk nauwkeuriger de geciteerde geschriften had gelezen dan was hij wellicht sneller overtuigd geweest¹.

2. De tegenvoorbeelden

Van Bergeijk brengt over de politieke kleur van de sleutelrolspelers in de beleidsvoorbereiding in Nederland aardige zaken naar voren, zo aardig dat wij het noodzakelijk vinden om enig commentaar op zijn kenschetsing te geven. Zijn tabel 1 is op zich een aardige illustratie hoe de politieke kleur van de minister en secretaris-generaal van Economische Zaken geen eenduidige relatie oplevert. Wat Van Bergeijk vergeet te vertellen is dat de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken tevens voorzitter is van de invloedrijke Centrale Economische Commissie (CEC); een adviesorgaan dat het kabinet van economisch advies dient. Wanneer we de kleur van het kabinet leggen naast de kleur van de vijf opgesomde secretarissen-generaal van EZ dan blijkt de ministerraad wel degelijk te kiezen voor een adviseur die overeenkomstige preferenties heeft en zal de raad geen strategisch gebruik maken van deze cruciale positie in ambtenarenland door iemand te benoemen met afwijkende preferenties. Tot zover het semantische probleem en de enigszins selectieve lezing van Van Bergeijk².

¹ Zo denkt hij dat de onderzoeksresultaten haaks staan op een 'conclusie' van Van Dalen en Klamer (1997, zie blz. 62) op het congres '*Economic Science: Art or Asset?*', waar zij rapporteerden over het gebrek aan duidelijke verschillen onder Nederlandse economen. Wederom heeft Van Bergeijk een selectief geheugen. De voornaamste boodschap was dat *in vergelijking met de Amerikaanse economen de Nederlandse economen tamelijk saai zijn*, maar dat als je dieper graaft toch een interessant verhaal kunt ontdekken over het Nederlandse economenvolk, namelijk dat het nog altijd telgen van Tinbergen zijn. De conclusie over het saaie economenvolk staat niet haaks op de conclusie dat er heterogene vooroordelen bestaan binnen een populatie.

² Van Bergeijk verliest zich voorts in de details door ons op mineure punten van illustratie aan te vallen, zoals de stelling dat het Ministerie van Financiën een CDA-holwerk is. De impliciete stelling van Van Bergeijk is dat de zaken er totaal anders uitzien als wij de toplaag van het ambte-

3. Wanneer de argumentatie begint te tellen

Wat de punten van transparantie en het belang van argumentatie betreft is het noodzakelijk enige aandacht te besteden aan de essentie van ons theoretische model. Van Bergeijk is namelijk nog te veel een telg van Tinbergen die gelooft dat een adviseur alleen maar even bij een minister op bezoek moet gaan om zijn preferenties in te schatten om vervolgens de optimale waarden voor de beleidsinstrumenten uit te rekenen. Een goed advies wordt volgens hem altijd opgevolgd want 'de kwaliteit van de argumentatie telt!'. In feite is zijn stelling dat wie gelijk heeft ook gelijk krijgt. Zo simpel zit de wereld ons inziens niet in elkaar. Er zijn tal van vragen die het Tinbergen-model van beleidsvoering niet beantwoordt: wie bepaalt *ex ante* wat een 'goed' advies is? Is dat de deskundige adviseur of de minister, of hoeven we alleen maar de polderparade van *ESB* te raadplegen om te weten of een advies 'goed' is?³ Voorts komen adviezen in de regel niet ongevraagd (en als ze ongevraagd komen wordt daar slecht naar geluisterd), met andere woorden, adviseurs worden aangesteld en gekozen. De voorkeuren van de adviseur krijgt men dan automatisch bij de verkoopprijs aangezien de adviseur en zijn preferenties onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn. Het keuzeprobleem van adviseurs is echter geen eenvoudige. Ons theoretische model richt zich op de interactie tussen een politicus en een aan te stellen expert. Laten wij beginnen met een kernvraag. Waarom raadpleegt een politicus een expert? De reden is specialisatie: de expert weet iets wat de politicus niet weet. In ons model gaan wij ervan uit dat omdat de politicus een leek is hij het advies van de adviseur moeilijk kan verifiëren. De volgende vraag die we stellen is: wat zal het advies van de adviseur zijn? Wij gaan ervan uit dat de adviseur geniaal is en in tegenstelling tot de politicus heeft hij volledige informatie (kortom, het is alsof de adviseur Van Bergeijk zelf is). Betekent dit dat de politicus het advies van de adviseur serieus neemt? Ons model laat zien dat dit niet zo is. Als de politicus en de adviseur verschillende voorkeuren hebben, dan hoeft het advies van de adviseur niet in het belang van de politicus te zijn. Wat kan de politicus hier aan doen? Heel eenvoudig, een adviseur kiezen die dezelfde preferenties heeft als hijzelf. Wij tonen aan dat alleen in dat geval de politicus kan varen op zijn adviseur.

narencorps hadden gepresenteerd. Om zijn stelling te ontkrachten melden wij dat 44 procent van de hogere ambtenaren in de salarisschalen 13-18 op het CDA stemt terwijl 'slechts' 32 procent van de lagere ambtenaren (in schaal 10-12) op het CDA stemt.

³ In dat licht is het interessant om de discussie over de Betuwelijn te volgen, omdat ook daar poldertoepenomen zich keren tegen de aanleg van de Betuwelijn (zie *de Volkskrant*, 26 oktober 1998, L. Bovenberg, H. Keuzenkamp en C. Teulings, 'Het enige dat de Betuwelijn oplevert is overlast').

Betekent dit nu dat de argumentatie in de beleidsvoorbereiding niet telt? Welnee, ook in ons model wil de politicus een echte expert. Wel betekent dit dat de politicus een *goede* econoom met *dezelfde* preferenties als hijzelf kan prefereren boven een *uitstekende* econoom met *afwijkende* preferenties.

4. Hoezo een transparante besluitvorming?

In ons model is het besluitvormingsproces tamelijk transparant, een veronderstelling die in onze ogen voor verbetering vatbaar is, maar die vreemd genoeg Van Bergeijk (zie punt 2) juist zal aanspreken. Echt realistisch vinden wij dit aspect van ons model niet. Om een voorbeeld te noemen dat dit gebrek aan realisme duidelijk maakt, de discussie over de inhoud van het laatste regeerakkoord vond met name achter gesloten deuren plaats. Natuurlijk werden de nodige experts ingeschakeld, waaronder het CPB, en werden de kiezers geïnformeerd over de uitkomsten van de discussies, maar nauwelijks over de discussies zelf. Van Wijnbergen (in Van Dalen en Klamer, 1996, blz. 109) heeft al eerder geklaagd over dit krampachtige element in de besluitvorming, hoewel wij opmerken dat dit probleem van transparantie allerminst een zuiver Nederlands probleem is. In dat opzicht zijn de bevindingen van Stiglitz (1998, blz. 15 e.v.) als voorzitter van de Council of Economic Advisors verhelderend en het lezen waard. Volgens Stiglitz versterkt de geheimhouding van discussies en informatie juist de bestaande verstoringen en het overheidsfalen. Uiteindelijk dient geheimhouding alleen maar het eigenbelang van pressiegroepen en politieke partijen en niet het algemeen belang.

5. Tot besluit

In een ideale wereld heeft Van Bergeijk natuurlijk gelijk wanneer hij stelt dat alleen de kwaliteit van de argumentatie telt, maar helaas leven wij in een wereld waarin het aantal verstoringende elementen niet meer op de vingers van een hand te tellen is. De beste adviseurs zijn niet noodzakelijkerwijs de beste wetenschappers en over de omgekeerde casus laten we ons maar helemaal niet uit. Een eenvoudige blik op het verleden van de Council of Economic Advisors (zie Barro, 1996, blz. 84-89) laat zien dat wetenschappelijke status weinig met effectief advies te maken heeft. Het geven van advies heeft daarom veel weg van een kunst waarin behalve inhoudelijke vakkennis vooral politiek vernuft om de hoek komt kijken. Het streven naar nog betere argumentatie is natuurlijk nooit weg, maar dit laat onverlet dat er een verschil is én blijft tussen gelijk hebben en gelijk krijgen.

Literatuur

- Barro, R.J., 1996, *Getting it Right, Markets and Choices in a Free Society*, Cambridge, MA
- Dalen, H.P. van, en A. Klamer, 1996, *Telgen van Tinbergen - Het verhaal van de Nederlandse economen*, Amsterdam
- Dalen, H.P. van, en A. Klamer, 1997, Blood is Thicker than Water - Economists and the Tinbergen Legacy, in: P.A.G. van Bergeijk e.a. (Red.), *Economic Science and Practice*, Cheltenham
- Dalen, H.P. van, W.A. Letterie en O.H. Swank, 1998, Economisch advies op het Binnenhof: Een ragfijn spel?, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 21, blz. 58-75
- Letterie, W.A., O.H. Swank en H.P. van Dalen; 1998, When Policy Advisors Cannot Reach a Consensus, working paper, Erasmus Universiteit, Rotterdam
- Machiavelli, N., 1990, *De heerser*, Atheneum, Amsterdam
- Stiglitz, J.E., 1998, The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions, *Journal of Economic Perspectives*, 12, blz. 3-22

De Euro in het daglicht

Jakob de Haan

Geert Reuten, Kees Vendrik en Robert Went (red.), *De prijs van de euro*, Van Gennep, Amsterdam, 1998.

Economic Policy, nr. 26, special issue about EMU, Blackwell Publishers, Oxford, april 1998.

De invoering van de euro op 1 januari 1999 lijkt de aandacht voor de economische effecten van de Economische en Monetaire (EMU) te hebben verscherpt. In Nederland trok een manifest van zeventig economen dat zich richtte tegen de EMU-criteria en het Groei- en stabiliteitspact de aandacht. Als vervolg op dit manifest is het boekwerkje onder redactie van Reuten, Vendrik en Went verschenen. Naast het manifest bevat het een groot aantal bijdragen van diverse auteurs die zich allemaal kritisch uitlaten over bepaalde aspecten van de EMU. In de inleiding schrijven de redacteuren - de initiatiefnemers van het manifest - dat het doel van de auteurs is het verder uitdiepen van de kritiek op de EMU teneinde "het publieke debat over de euro een nieuwe impuls (te) geven en de discussie over de muntunie uit de achterkamertjes en parlamentscommissies (te) halen. Daarnaast hopen zij eraan bij te dragen dat in bredere kring nagedacht gaat worden over de (on)mogelijkheid dit project in sociale, democratische en ecologische zin bij te stellen. In de verschillende bijdragen worden uiteenlopende accenten gelegd en uit de artikelen komt dan ook niet één algemene mening naar voren." (p. 8). Naast de dertien hoofdstukken van 'euro-kritische economen' bevat het boekje twee bijdragen van journalisten. Ed Lof beschrijft de reacties op de verklaring van de groep van zeventig economen en Marjan Zijlman besluit het boek met een uitgebreide samenvatting.

Ongeveer tegelijkertijd is er een special issue verschenen van het tijdschrift *Economic Policy* dat geheel gewijd is aan de EMU. Het nummer bevat naast een inleiding van de redacteuren 7 bijzonder interessante artikelen van diverse auteurs die allemaal reeds eerder over de EMU hebben geschreven.