

Schoei beleidseconomie op nieuwe leest

Aan een aantal van belangrijke maatschappelijke dossiers hebben de Haagse beleidseconomen de afgelopen tijd nauwelijks wat bijgedragen, en was hun blik te eenzijdig gericht op de politieke waan van de dag. Hoe zou dat beter kunnen?

IN HET KORT

- Voorzie ieder beleidsvoornemen van een verplicht impact-assessment.
- Streef naar een eenvoudiger socialezekerheids- en belastingstelsel.
- Werk aan een langetermijnagenda en breng die onder bij een *frontrunners club*.

BERNARD TER HAAR

Consultant bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Als Haagse beleidseconoom werk je in een leuke en spannende omgeving, met slimme en ambitieuze collega's en met veel actualiteit. Helaas is de bijdrage van beleidseconomen aan goed doordacht en toekomstgericht beleid maar heel beperkt. Dat is jammer en kan veel beter.

Wanneer er beweerd wordt dat we in Nederland de afgelopen decennia een 'doorgeschoten neoliberal beleid' hebben gevoerd, dan moet ik altijd een beetje glimlachen. In mijn beeld is het Haagse beleid een ratjetoe van remmen en opstuwen, van beschermen en in de wind zetten, van bezuinigen en het niet onderbouwd uitgeven van geld. Ik heb zelf jarenlang leiding mogen geven aan de economiedirectie van het Ministerie van Financiën, de directie Algemene en Financiële Economische Politiek (AFEP), en daar een soort van '80/20-ervaring' aan overgehouden: tachtig procent van de aandacht was gericht op het bestrijden van ondoordachte beleidsvoornemens, twintig procent van de aandacht kon besteed worden aan beter beleid.

Wij hebben beleidsvoorstellen gezien waarvan er, bezien door de ogen van de economen van Financiën,

op geen enkele manier bewezen was dat ze zouden gaan werken – introducties van subsidiestelsels zonder duidelijke poortwachter, prikkels die onbedoeld gedrag zouden uitlokken, voorstellen zonder vormen van budgettaire beheersing, gebrekkige marktordening en voorstellen zonder draagvlak bij de uitvoering.

Jarig van Sinderen en anderen hebben op die economen het stempel gedrukt van beleidseconoom: beleidsgericht, en daarmee minder vrijblijvend opererend dan een wetenschappelijke econoom op een universiteit.

Met dat als uitgangspunt kunnen we constateren dat de functie van beleidseconoom in Den Haag zowel leuk als deerniswekkend is. Leuk omdat je in een prettige omgeving werkt, of het nu bij de A-directies is van de meest economisch gerichte departementen (AFEP, Algemene Economische Politiek, Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden, Macro Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt) of bij een van de planbureaus, met slimme collega's en dicht bij de kern van het budgettaire economisch beleid. Deerniswekkend omdat je zo overduidelijk niet met de echte wereld bezig bent, maar met een Haagse schijnwereld. Dat ligt soms aan de stand van de economische wetenschap, maar ook heel vaak aan de inkapseling in een op zichzelf gericht Haags denken. En soms, misschien zelfs dikwijls, wordt er gewoon niet naar je geluisterd.

Voorbeelden van ontbrekend denken

Laat ik deze deernis beschrijven met een breed spectrum aan voorbeelden, voorbeelden van rechttoe rechtaan tekorten qua aandacht voor evidente economische vraagstukken die juist wel urgent attentie zouden verdienen.

Overschot lopende rekening

Nederland heeft sinds een lange reeks van jaren een uitzonderlijk groot overschot op de lopende rekening, dus een nationaal spaaroverschot. Vanuit de Europese Unie en het Internationaal Monetair Fonds wordt er hierop



ook kritiek geuit. Ik ken geen enkel plan van aanpak vanuit de Haagse beleidseconomen om er iets aan te doen. En ze worden er ook niet op bevestigd.

Achterblijvende inkomensontwikkeling

Sinds de eeuwwisseling blijft de inkomensontwikkeling van gezinnen achter bij die van bedrijven. Tot enkele jaren terug hebben de beleidseconomen desondanks volgehouden dat loonmatiging het beste recept is voor de Nederlandse economie. Maar het denken over de functie van het minimumloon of het niveau van de bijstand is dogmatisch, en gaat voorbij aan de psychologische mogelijkheden en beperkingen van mensen aan de onderkant van het loongebouw.

Bezuinigingen

Nederland heeft na de kredietcrisis van 2008/2009 een W-vormige recessie gekend, in tegenstelling tot de EU-landen waar wij ons normaal gesproken aan spiegelen. Dat was het gevolg van het straffe bezuinigingsbeleid van het kabinet-Rutte II. Dit bezuinigingsbeleid werd aanbevolen en verdedigd door de overgrote meerderheid van de Haagse beleidseconomen. Het was immers een balansrecessie. Pas toen er nagedacht moest worden over het budgettaire beleid in de huidige coronacrisis drong het besef breed door dat bezuinigen misschien niet de beste manier was om uit een crisis te raken.

Vermogensverdeling

De Haagse beleidseconomen zijn elk jaar enorm druk met de inkomensverdeling, het gevolg van een politieke fixatie op koopkrachtplaatjes. Dat Nederland een enorm scheve vermogensverdeling heeft, valt volledig buiten de aandacht. Gelukkig heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek recent aangekondigd hier meer cijfers voor te zullen aanleveren.

Investerings

De beleidseconomen zijn zeer gericht op de economische effecten van het budgettaire beleid wat betreft de lopende en komende kabinetsperiode. Langetermijneffecten van uitgaven met een investeringskarakter vallen buiten de aandacht, en daarmee ook dikwijls buiten de boot. Met als gevolg dat Nederland grote achterstanden heeft opgelopen in bijvoorbeeld het onderwijs (zie de PISA-scores) en de duurzame energie, en dat we ook bij de woningvoorraad, de fysieke infrastructuur en het milieu tegen een groot achterstallig onderhoud aanhinken. De beleidseconomen hebben er geen antwoord op, want ze hebben geen model om de macro-economische effecten op de lange termijn van investeringen te kunnen inschatten. Het Centraal Planbureau (CPB) kijkt voor de lange termijn modelmatig alleen maar naar de effecten van de vergrijzing.

Risicoscenario's

Er lag bij de kredietcrisis geen economisch herstelscenario. Er was trouwens ook geen analyse over het functioneren van de financiële sector. Er lag aan het begin van deze eeuw geen enkel scenario om de klimaatcrisis te bestrijden. In 2010 ook nog niet. Pas enkele jaren geleden hebben het CPB, De Nederlandsche Bank en de beleidseconomen op de departementen de noodzaak van duurzaamheid onderkend. En tot slot, er lag recent geen enkel economisch scenario voor het economisch overleven van een pandemie, hoewel er in het Nationaal Veiligheidsprofiel 2016 nadrukkelijk op gewezen is hoe groot het risico en de impact van een pandemie zijn.

Denken schiet daarnaast tekort

Ingewikkelder wordt het met voorbeelden waarin duidelijk wordt dat het economisch denken slecht aansluit op de werkelijkheid. In het voorbeeld over achterblij-

vende inkomensontwikkeling van huishoudens hinte ik er al op: de Haagse beleidseconoom gaat uit van zelfredzame burgers. Maatregelen worden bedacht met prikkels die ook effect hebben op het handelen van burgers, omdat ze deze begrijpen en zien hoe ze nadeel kunnen voorkomen of voordelen kunnen incasseren.

Dat een groot gedeelte van de Nederlandse burgers laagopgeleid is, weinig 'doevermogen' bezit of uit een andere culturele setting komt, heeft in dit denken geen plek. Met als gevolg dat het sociale klimaat in Nederland tamelijk bar is. Met veel inactiviteit, veel schulden, en een matige gezondheid van een flink deel van de bevolking. Beleidseconomen, het CPB inclusief, hebben weinig verbinding met de analyses en de denkwereld van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Evenzeer is er weinig aandacht voor de schaduwzijde van de globalisering of de digitalisering wat betreft aanzienlijke groepen in onze samenleving. Of überhaupt voor de maatschappelijke effecten van het zich ontwikkelende digitale ecosysteem en de datagestuurde economie.

De maatschappelijke onvrede die zich uit in populistische politieke stromingen wordt dan ook slecht begrepen. De keerzijde hiervan is dat politici en beleidsmakers weinig respect hebben voor de in hun ogen tamelijk wereldvreemde beleidseconomen, en er ook alleen naar luisteren wanneer ze dat goed uitkomt.

Conclusie

Het beeld is al met al dat in het Haagse de beleidsmakers en beleidseconomen samen maar wat voorthobbelen. Ze zijn erg druk met elkaar, zo druk zelfs dat de beleidseconomen maar weinig tijd over hebben voor wat dieper gravende analyses of strategieën ten aanzien van wat er zich afspeelt in de wereld buiten Den Haag. Ze weten hooguit de schade van Haags beleid voor de Nederlandse economie en samenleving enigszins te beperken. Het denken is daarbij op zijn best gestoeld op inzicht in de mainstreamwetenschap. De connecties met de economische wetenschappers op de universiteiten zijn beperkt.

Dit is natuurlijk geen bevredigend beeld. Ik analyseer het dan ook met enige pijn. Want zoals een van mijn collega-directeuren AFEP ooit zei: als je bij AFEP hebt gewerkt, blijf je je hele leven een AFEP'er. Ik ben dus ook zo'n beleidseconoom die maar wat voorthobbel. Toch is een eerlijke analyse het begin van een mogelijk verbetertraject.

Suggesties voor verbetering

Ik doe graag enkele suggesties om de geschetste praktijk situatie van de beleidseconomen te verbeteren. Als het waar is dat beleidseconomen het merendeel van hun tijd kwijt zijn aan *damage control* qua slechte beleidsvoornemens, dan valt dat wellicht ook structureler aan te pakken. Het zou een grote stap voorwaarts zijn bij het disciplineren van politiek en beleid als de praktijk van de Europese Commissie zou worden gevolgd dat elk beleidsvoornemen voorzien wordt van een serieus impact-assessment, uitgevoerd door een onafhankelijke instantie. Dat zou de beleidseconomen wat lucht geven om een eigen agenda te voeren.

Ook een minder complex fiscaal, zorg- en zekerheidsstelsel zou lucht geven. Beleidseconomen zijn heel veel tijd kwijt aan het begrijpen, uitleggen en wijzigen van veel te complexe stelsels die we in de loop van de tijd in elkaar hebben gebreed. Dat zou niet alleen de beleidseconomen helpen overigens. Ook politici, bestuurders, hun collega-ambtenaren, uitvoerende organisaties, bedrijven en burgers begrijpen niet of nauwelijks meer hoe de stelsels functioneren, en kunnen er dus ook niet meer goed mee omgaan. De recente kinderopvangtoeslagaffaire is daar een schrijnend voorbeeld van. Het zou een zegen zijn als de Haagse beleidseconomen in de komende jaren die eenvoudiger stelsels zouden mogen ontwerpen.

Als derde suggestie zou ik willen pleiten voor een expliciete langetermijnagenda voor de beleidseconomen. De vraagstukken van deze eeuw vereisen dat. Maar de politieke en beleidscultuur is daar niet op gericht. De recente verzameling Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, waarin overigens het beleidseconomisch denken met een lantaarntje gezocht moet worden, versterkt eerder het budgettaire denken op middellange termijn dan dat er werkelijk breed maatschappelijke trends worden geduid en van een adequaat antwoord worden voorzien.

Al laatste suggestie zou ik willen pleiten voor de oprichting van een *frontrunners club* binnen de groep beleidseconomen, die als opdracht krijgt om voor de troepen uit te denken, en aan te sluiten bij de nieuwste wetenschappelijke inzichten, om radicale gezichtspunten te presenteren en maatschappelijke scenario's uit te werken.

Het werken als beleidseconoom is al leuk. En als bovenstaande suggesties worden gevolgd wordt het wellicht allemaal ook nog een stuk relevanter.