

Lessen van Tinbergen voor de voorbereiding van sociaaleconomisch beleid

Bij de klimaatverandering, de stikstofcrisis en de aanpak van corona wordt twijfel gezaaid over de juistheid en integriteit van de wetenschappelijke analyses die als uitgangspunt dienen voor het beleid. Die twijfel vindt zijn weg naar het politieke en publieke debat. Het vallen en opstaan van Jan Tinbergen in de naoorlogse jaren helpt lessen te trekken voor de huidige tijd.

IN HET KORT

- Intermediaire organen, zoals adviesraden en commissies, bevorderen de communicatie tussen wetenschap en beleid.
- Een zuivere rolverdeling tussen analist en beleidsmaker maakt analyses effectiever in de beleidsvoorbereiding.
- De rationele beleidsvoorbereiding hoort bij Nederland en vindt door maatschappelijke veranderingen telkens nieuwe vormen.

HENK DON

Zelfstandig adviseur, voormalig directeur CPB (1994–2006)

Na de klimaatverandering leidt in Nederland ook de stikstofcrisis ertoe dat er twijfel wordt gezaaid over de juistheid en integriteit van de wetenschappelijke analyses die als uitgangspunt dienen voor het beleid. Die twijfel vindt ook zijn weg naar de politiek en het publieke debat. Past Tinbergens model van rationele beleidsvoorbereiding op basis van wetenschappelijke analyses nog wel bij de werkelijkheid van vandaag, waarin nepnieuws en versnipperde belangengroepen het draagvlak ondermijnen?

Zoeken naar ruimte bij de start

Als eerste directeur van het Centraal Planbureau (1945–1955) zocht Tinbergen naar een effectieve manier om het sociaal-economische beleid van een rationele – of liever nog wetenschappelijke – grondslag te

voorzien. Conform zijn opdracht legde hij in februari 1946 een eerste versie van een Nationaal Welvaartsplan voor aan de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA), een onderraad van de Ministerraad.

Het werd snel duidelijk dat het plan niet alleen was gebaseerd op de schaarse beschikbare data en schattingen, maar ook op politieke wensen waarvan de haalbaarheid door Tinbergen alleen op hoofdlijnen was gecontroleerd. Tinbergen kreeg geen steun voor de inhoud en geen richting voor de vereiste aanpassingen. Ook kreeg hij geen akkoord op publicatie voordat het beleid zou zijn vastgesteld door de REA.

Eind mei diende Tinbergen een tweede versie in, in de hoop dat die zou worden geaccepteerd als basis voor het beleid. Deze versie mocht wel gepubliceerd worden, mits daarbij duidelijk zou worden vermeld dat alleen het CPB verantwoordelijk was voor de inhoud, en dat dit Plan geen weerslag was van beleidsbeslissingen van het kabinet.

Geleidelijk kreeg de REA meer waardering voor de informatie die het CPB verschaftte in de opeenvolgende versies van de jaarlijkse Plannen. En terwijl publicatie soms wel en soms niet werd toegestaan, was er steeds vaker ook enige inhoudelijke discussie over de economische analyse en het te voeren beleid. De analyses van het CPB werden vaak wel gevolgd, maar de beleidsvoorstellen die het CPB eraan koppelde niet of nauwelijks.

Op voorstel van Van den Brink, minister van Economische Zaken, besloot de REA in 1949 om het CPB beleidsdoelstellingen mee te geven voor het Centraal Economisch Plan 1950 (CEP). Hoewel dit richting gaf aan de beleidsvoorstellen van het CPB, nam het kabinet daarvan alleen enkele kleinere maatregelen over. Wel groeide de economische discussie in de REA in omvang en kwaliteit.

Communicatie en betere werkvormen

De moeizame relatie tussen wetenschap en beleid verbeterde merkbaar nadat er in 1950 twee intermediaire organen waren opgericht: de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Centraal Economische Commissie (CEC). De SER wordt elders in dit dossier toegelicht (Bos en Van Riel, 2020), de CEC bestaat uit topambtenaren van de ministeries die bij het sociaal-economische beleid zijn betrokken en geeft (gevraagd en ongevraagd) advies aan de REA.

Beide organen moesten zich als eerste buigen over de gevolgen van de Korea-crisis, en de maatregelen die hierbij getroffen moesten worden. Tinbergen was kroonlid van de SER, en ook een prominent lid (en vanaf 19 januari 1951 zelfs voorzitter) van de commissie die het SER-advies voorbereidde. Dat was een opvallende dubbelrol, naast zijn functie als secretaris van de CEC. In die hoedanigheid schreef hij met de CEC-voorzitter (Spierenburg) een concept van het eerste CEC-advies.

Het definitieve CEC-advies van 22 januari 1951 werd door de REA goeddeels overgenomen als basis voor het kabinetsbeleid. In de SER wist Tinbergen op 16 februari 1951 unanieme steun te verwerven voor een advies dat voorwaardelijk positief was over een beleidspakket dat sterk leek op het CEC-advies. Daarmee kreeg het gevoerde beleid maatschappelijk draagvlak, wat het kabinet weer hielp in het parlementaire debat.

Het duurde wat langer voordat het CEP van het CPB werd gewaardeerd. In 1951 begon het CEP met

een hypothetische raming bij ongewijzigd beleid, een drietal beleidsdoelen en een daarvan afgeleide prioriteitsvolgorde voor een aantal beleidsinstrumenten. Daarna volgden een schets van de feitelijk gemaakte beleidskeuzes en een beoordeling van de daarvan te verwachten gevolgen. Hoewel Tinbergen meende dat deze benadering het gevoerde beleid in een gunstig licht plaatste, viel ze bij de REA niet in goede aarde.

Pas in 1952 kreeg het CEP een vorm die de REA kon waarderen: naast een prognose werden er onzekerheidsvarianten en beleidsvarianten gepresenteerd, wat de ministers in staat stelde om een onderbouwde discussie te voeren over de verwachte ontwikkelingen en de bijpassende maatregelen. Daarmee liet het CPB de keuze van doelstellingen of beleidsvoorkeuren nadrukkelijk aan de politiek. En deze vorm is nog steeds herkenbaar in veel documenten van het CPB.

Twée lessen

Uit de ervaringen van Tinbergen kunnen twee belangrijke lessen worden geleerd voor de effectieve voorbereiding van een rationeel sociaal-economisch beleid. Ten eerste: intermediaire organen kunnen de communicatie tussen wetenschap en beleid effectiever maken. In de jaren vijftig sloegen de CEC-adviezen een brug tussen analyse en beleid, en toonden de SER-adviezen de mate van draagvlak voor diverse beleidsplannen bij het georganiseerde bedrijfsleven (werkgeversorganisaties en vakbonden).

En ten tweede: een zuivere rolverdeling tussen analist (expert) en beleidsmaker (politicus) is noodzakelijk. De analist voedt het beleidsdebat met een raming, onzekerheidsvarianten (of scenario's) en beleidsvarianten (of beleidspakketten). De beleidsmaker bepaalt de doelstellingen of beleidsvoorkeuren en de inzet van de beleidsinstrumenten.

Overigens was Tinbergen van mening dat ook de beleidsvoorkeuren op een wetenschappelijke manier bepaald zouden moeten worden, door na te gaan wat de meeste maatschappelijke welvaart zou opleveren. Op dat punt heeft hij zijn zin dus niet gekregen. Maar eind jaren tachtig toonde hij zich wel gelukkig met de geschiedenis van het CPB binnen de genoemde rolverdeling.

De twee lessen zijn in ons land in belangrijke mate institutioneel verankerd. Dat is geen garantie dat ze ook altijd worden opgevolgd. Na het moeizame begin van 1946–1950 zie ik wel een geleidelijk stijgende trend met soms sterke golfbewegingen. Ter illustratie noem ik in kader 1 enkele toppen en dalen in het werkveld van het CPB.

Enkele toppen en dalen in de effectieve voorbereiding van rationeel economisch beleid

KADER 1

Toppen:

- de introductie van aanbodfactoren in de analyse: de invloed van de reële arbeidskosten op de structurele werkloosheid medio jaren zeventig, prikkels voor arbeidsparticipatie eind jaren tachtig;
- de analyse van verkiezingsprogramma's, vanaf begin jaren negentig breed geaccepteerd;
- houdbaarheidsanalyses vanaf medio jaren negentig door de introductie van generatierekeningen.

Dalen:

- deuken in het vertrouwen door niet-voorspelde tegenslagen; zoals de vertraging van de structurele productiviteitsgroei vanaf 1970 en de financiële crisis;
- geen heldere analytische basis voor het terugdringen van het financieringsstekort in de jaren tachtig: de inbouw van een monetaire sector in de modellen bleek niet de oplossing;
- de analyse van verkiezingsprogramma's werd na 2000 steeds breder opgetuigd en liep toen tegen grenzen aan.

Kritische succesfactoren

Naast de door inhoud gedreven toppen en dalen uit kader 1, kampt de beleidsvoorbereiding met wisselingen in het politieke en maatschappelijke klimaat. Soms staat men meer open voor analyses, en soms ligt het accent meer op het primaat van de politiek. Soms zijn de analyses voorwerp van publiek debat, of klinken er verwijten van ('neoliberale') vooringenomenheid. De slaagkans van compromisvorming wisselt met de tijd in politiek, bedrijfsleven en publiek debat. Vaak zijn de media een belangrijke bondgenoot ('critical friend') van rationele beleidsvoorbereiding, maar dat geldt wat minder voor de sociale media.

Wat zijn de kritische succesfactoren voor een effectieve voorbereiding van rationeel beleid? Ik zie er vier: (1) vertrouwen in de onafhankelijkheid en deskundigheid van de analist, (2) acceptatie over en weer van de rolverdeling analist/beleidsmaker, (3) een bereidheid tot compromisvorming en het creëren van draagvlak, en (4) een reële behoefte aan geobjectiverde analyses. Ik bespreek elk van de vier kort.

Onafhankelijke en deskundige analisten

De analist moet zichzelf steeds opnieuw bewijzen als een onafhankelijke partij die het vertrouwen waard is. Wat daarvoor nodig is, verandert met de tijd. Tinbergen kreeg vertrouwen grotendeels op grond van zijn reputatie en positie. In de huidige tijd zijn transparantie en verantwoording essentieel om vertrouwen te winnen en te behouden.

Acceptatie van de rollen analist en beleidsmaker

Als de rolverdeling niet wordt geaccepteerd, ontstaan er spanningen in het systeem. Soms claimt de politiek ook het primaat op analyse en expertise, in dat geval wordt de analist terzijde geschoven. Soms kruipt de analist te veel in een adviesrol; daarmee riskeert hij zijn onafhankelijkheid en het in hem gestelde vertrouwen. Of de analist wordt in een adviesrol geduwd, en in het politieke debat gebruikt als excuus of schaamlap. De analist moet dus een dunne lijn bewandelen: hij moet zich niet opstellen als scheidsrechter, geen rapportcijfers geven aan verkiezingsprogramma's. Maar wel moet hij steeds de andere kant van de medaille laten zien, en de haalbaarheid en het prijskaartje van de mooie beloften voor het voetlicht brengen.

Compromisvorming en het creëren van draagvlak

Fragmentatie van de samenleving bemoeilijkt compromisvorming en het creëren van draagvlak. Zolang er

wel bereidheid is tot compromisvorming, kan dat juist de behoefte aan goede analyses vergroten. Maar een wetenschappelijke analyse behandelen als 'ook maar een mening' diskwalificeert de analist. Nepnieuws en informatiebubbel bemoeilijken het publieke debat, en kunnen het vertrouwen ondermijnen. De Mediamonitor van het Commissariaat voor de Media laat zien dat dit in Nederland nog geen ernstige vormen aanneemt.

Behoefte aan geobjectiverde analyses

Tegelijk zien we in ons land nog steeds een sterke behoefte aan geobjectiverde analyses bij coalitievorming in politiek en maatschappij – van regeerakkoord tot sociaal akkoord, en van klimaatakkoord tot pensioenakkoord. De stikstofcrisis is een nieuwe test van het systeem. Terwijl de toon van de discussie wellicht nog wat scherper is dan we gewend zijn, zien we ook vertrouwde elementen: een commissie die op basis van wetenschappelijke analyses voorstellen doet voor het beleid, gevolgd door urgente keuzes van het kabinet en een discussie die wel degelijk ook op basis van argumenten wordt gevoerd. En de wetenschappelijke analyse van het RIVM wordt weliswaar kritisch bevraagd, maar niet breed als irrelevant terzijde geschoven.

Net als in de tijd van Tinbergen moeten de lessen soms weer met vallen en opstaan worden geleerd, maar de rationele beleidsvoorbereiding is volgens mij nog lang niet weg uit Nederland.

Literatuur

- Bos, M. en B. van Riel (2020) Overlegeconomie is cruciaal in zoektocht naar draagvlak voor beleid. *ESB*, 105(4786S), 16–19.
- Camphuis, W.A.F. (2009) *Tussen analyse en opportuniteit: de SER als adviseur voor de loon- en prijspolitiek*. Amsterdam: Aksant.
- Commissariaat voor de Media (2019) *Mediamonitor 2019: Reuters Institute Digital News Report Nederland 2019*. Te vinden op www.mediamonitor.nl.
- Don, F.J.H. (2004) How econometric models help policy makers: theory and practice. *De Economist – Tinbergen Centennial Issue*, 152(2), 177–195.
- Don, F.J.H. (2019) The influence of Jan Tinbergen on Dutch Economic Policy. *De Economist*, 167(3), 259–282.
- Jong, A.H.M. de, C.W.A.M. van Paridon en J. Passenier (1988) Jan Tinbergen over zijn jaren op het CPB. *ESB*, 73(3664), 652–662.
- Passenier, J. (1994) *Van Planning naar scanning: een halve eeuw planbureau in Nederland*. Groningen: Wolters-Noordhoff.