

De kracht van de niet-electorale economienpijler

Economen hebben veel invloed op het beleid. Deze technocratisering speelt in Europa, maar is extra sterk in de Nederlandse situatie, waar altijd consensus gevonden moet worden tussen steeds wisselende minderheden. Wat kan helpen is om de concurrentie tussen economische kennisinstituten te stimuleren en wat vaker te kiezen voor politisering in plaats van depolitisering.

WIMAR BOLHUIS

Universitair docent aan de Universiteit Leiden en redactielid van *S&D*

Het aanbevelingswaardige boek *Twee pijlers. Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat* is een waarschuwing voor ons Nederlandse en Europese democratisch bestel.¹ Ruud Koole concludeert hierin dat een dreiging van ont-parlementisering en ont-democratisering op de loer ligt. Zijn conclusie volgt uit een analyse van de twee pijlers van de democratische rechtsstaat: de electorale pijler, waarin politieke partijen, parlement en regering handelen op basis van een kiezersmandaat en de niet-electorale pijler, waarin niet-gekozen overheidsinstellingen zoals de rechterlijke macht, centrale banken en andere autoriteiten besluiten nemen die veel mensen raken.

Als het goed is houden de twee pijlers elkaar in evenwicht met het oog op het welzijn van het volk. Koole beargumenteert dat dit evenwicht onder druk staat nu steeds meer macht en invloed verschuift naar de niet-electorale pijler. Zijn terechte vraag is wat het betekent voor de kwaliteit en zuivere werking

van de democratische rechtsstaat, als de electorale pijler die wel een kiezersmandaat heeft steeds iets zwakker wordt.

Nu ben ik geen jurist of politicoloog en kan daarom beperkt wat zinnigs zeggen over de democratische rechtsstaat. Maar *Twee pijlers* prikkelde mijn gedachten, net als het boek *Het land moet bestuurd worden* van Wim Voermans dat ik eerder las.² Daarom geef ik graag een reactie, voortkomende uit mijn opleidingen als econoom en bestuurskundige en enkele inzichten die ik opdeed tijdens mijn onderzoek naar macro-economisch beleid, beleidsvoorbereiding, begrotingsbeleid en de rol van het Centraal Planbureau in Nederland. Ik zal specifiek ingaan op de macht en invloed van de vele economen die werkzaam zijn in de niet-electorale pijler in ons land op ons politieke proces, onze maatschappij en economie. De voorstanders noemen hen vaak 'beleidseconomen'; tegenstanders spreken van 'economische technocraten'.

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

Een extra motivatie om de rol van deze economen in onze samenleving te bespreken, is dat economie internationaal vaak wordt aangehaald als de wetenschap met de meeste politieke invloed — mede door het brede gezag van het economisch vakgebied, de geïnstitutionaliseerde positie van economen in overheden, en de bruikbaarheid van economische redeneringen en afwegingsinstrumenten bij beleidsbesluiten.³ Rode draad is dat deze, veelal ambtelijke, economen in Nederland (en Europa) worden aangesteld om vanuit een technocratisch perspectief, dan wel een deskundigheidsvereiste of gewenste expertise, een bepaalde wettelijke taak te vervullen. Dit sluit aan bij Kooles opmerking: de ‘technocratie verlangt van burgers dat zij erop vertrouwen dat deskundigen door middel van op ratio gebaseerde kennis kunnen vaststellen wat het algemeen belang is’ (p. 278). De mainstream economische wetenschap poogt immers vanuit assumpties te beredeneren en empirisch te ontdekken hoe schaarse middelen het beste kunnen worden ingezet om een doel rationeel — efficiënt — te bereiken.

Economie wordt vaak gezien als de wetenschap met de meeste politieke invloed

Laat ik voorstellen dat de Nederlandse politiek-economische institutionele organisatie ons land veel welvaart opleverde en nog steeds oplevert. Toch lijkt de wijze waarop deze ambtelijke economen-taken worden opgepakt geregeld binnen te dringen in de politieke beslissingsruimte, welke in principe alleen voor de electorale pijler met kiezersmandaat is. Mijn bewust wat provocerende reactie op *Twee pijlers* heb ik opgebouwd door drie ‘soorten’ economen te bespreken: de centrale bank-

economen, de Haagse beleidseconomen en toezichthouders, en de CPB-economen. Aan de derde soort geef ik de meeste aandacht.

Centrale bank-economen

Ik constateer met enig ongemak een toenemende impact van het beleid van de Europese Centrale Bank op het financieel-economisch beleid in Nederland en Europa, terwijl president Lagarde en de leden van de Raad van Bestuur niet democratisch gekozen zijn. Het primaire doel van de ECB is volgens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie het handhaven van de prijsstabiliteit, maar daarnaast spelen secundaire doelen als ‘evenwichtige economische groei’ en ‘volledige werkgelegenheid en maatschappelijke vooruitgang’. Ook Koole noemt in zijn boek de centrale bankiers als *unelected powers*.

Bij die toenemende impact van de centrale bank-economen denk ik bijvoorbeeld aan het expliciet labelen van klimaatverandering als groot risico voor de financiële stabiliteit door de ECB en DNB. De centrale banken verschaffen zichzelf hiermee de technocratische ruimte om op termijn — voor het algemeen belang — een vergaand vergroeningsbeleid te voeren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door grotendeels alleen nog maar ‘groene’ aandelen en obligaties op te kopen bij monetaire verruiming, de buffer-eisen en de concentratierisico-eisen voor een financiële instelling afhankelijk te maken van het aandeel duurzame bezittingen, of de toegang tot kredietlijnen of garantiestellingen bij de ECB te differentiëren naar fossiele voetafdruk.⁴

Centrale banken zoeken hiervoor ruimte in de wetten en de verdragen op basis waarvan zij hun mandaat en verantwoordelijkheden krijgen. Dit gebeurt door interpretaties van bestaande teksten te verbreden of door vast te stellen dat de nieuwe koers nergens expliciet verboden wordt. Het Europese Hof van Justitie laat dit tot op heden toe. Maar dat iets niet verboden is, betekent niet dat het noodzakelijk

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

is. Immers: de centrale bank had de eerdere koers ook kunnen voortzetten en naar de politiek kunnen wijzen als de partij die het mandaat en de instructies van de centrale banken bepaalt om het algemeen belang te dienen. Nu voeren de DNB en ECB een strategie van ‘voldongen feiten’ en ‘wie zwijgt stemt toe’. Ze wijzigen de koers in de geest van de uitgeroepen klimaatnoodtoestand door het Europees Parlement (2019) en de aangekondigde *Green Deal* door de Europese Commissie (2020), en anticiperen hiermee op een impliciete meerderheidssteun van de politiek-bestuurlijke-ambtelijke elite.

Het gaat me niet om de vraag in hoeverre ik klimaatverandering een risico vind en van mening ben dat de overheid en centrale banken bij de bestrijding hiervan een rol moeten pakken, maar om de vraag van democratische representatieve legitimiteit. De bankbesturen hoeven immers niet langs de parlementen om het debat aan te gaan en een electorale meerderheid te halen. Een beter alternatief zou zijn te zoeken naar vernieuwde democratische autorisatie door de politieke instituties van de EU — via het Europees Parlement of de Europese Raad.⁵ Weliswaar informeert de ECB nu in voorkomende situaties de Europese Raad over beleidswijzigingen, maar het is onvoorspelbaar wanneer en zeker in hoeverre dit een eis is.

NRC Handelsblad sprak in zijn redactioneel commentaar in dit verband over een *mission creep* en wierp de vraag op waarom, zelfs indien deze koerswijziging onvermijdelijk zou zijn, deze keuze niet expliciet aan de politiek overgelaten zou worden?⁶ Dat is de inderdaad de kernkwestie. Immers, de politiek beslist over het mandaat van de ECB door het Verdrag (unaniem) vast te stellen: de ECB kan dit niet wijzigen en geen politieke instructies vragen. Het antwoord is dat de politiek-bestuurlijke elite de koers van de ECB impliciet steunt en de technocraten het parlement (zichzelf) en het electoraat eigenlijk niet vertrouwen om in de publieke arena expliciet te staan voor

‘de juiste’ beleidskeuzes waarmee klimaatverandering wordt tegengegaan.

Dit is begrijpelijk, aangezien klimaatbestrijding een thema is waar grote verschillen van inzicht bestaan tussen wetenschappelijke opgeleide en praktisch opgeleide kiezers. Er is een aanzienlijke groep kiezers die de feiten niet wil geloven (niet toevallig ook de groep bij wie de maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan relatief hard zullen aankomen). Het is begrijpelijk dat het expliciete democratische proces wordt vermeden en wordt gekozen voor impliciete stappen. Toch schuurt dit, want de gewenste beleidsreactie op klimaatverandering is een zeer politiek onderwerp met grote gevolgen voor burgers en bedrijven.

De ECB voerde op eigen houtje een onorthodox monetair beleid om de economische neergang te bestrijden

Een vergelijkbare gang van zaken speelt rond het beleid van de ECB en de kwestie van Europese integratie. Het lukte de lidstaten uit electorale overwegingen steeds niet of te laat om tot een gezamenlijk anticyclisch begrotingsbeleid te komen bij de bestrijding van de financiële crisis (2007-2011), de eurocrisis (2009-2014) en de coronacrisis (2020-heden). De ECB voelde zich vervolgens gedwongen om op eigen houtje een onorthodox monetair beleid te voeren om de economische neergang te bestrijden. In 2019 waarschuwde ECB-president Mario in een speech dat de enige oplossing om het onorthodoxe monetaire beleid af te bouwen is dat lidstaten hun begrotingsbeleid ruimer maken — hun terug-

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

houdendheid eerder was de reden geweest voor de ECB om zo in te grijpen.⁷ DNB-president Klaas Knot bevestigde dit recent in zijn Witteveen-lezing aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.⁸

Het is een kwestie van zoeken naar de juiste balans. Enerzijds is het onwenselijk als de ongekozen technocratie zich gedwongen voelt door politieke inactiviteit om politieke besluiten te nemen, met grote gevolgen voor vele burgers die democratisch hebben gestemd. Niemand dwingt de economische technocraten tot deze koers – was er echt geen alternatief? Anderzijds is het onwenselijk als de gekozen politici niet tot besluiten komen, omdat ze weten dat ongekozen technocratische instituties de schade van hun inactiviteit uiteindelijk toch wel beperken.

Haagse beleidseconomen en toezicht-houders

Het tweede raakvlak dat ik herken in *Twee pijlers* betreft de macht en invloed van de Haagse beleidseconomen en toezichthouders. Het is bekend dat ambtelijke economisch adviseurs grote invloed hebben op de politieke keuzes die gemaakt worden, mede door de autonomie of beleidsruimte die ze hebben. Johan Christensen laat in zijn boek *The Power of Economists within the State* prachtig zien dat in landen waar economische experts machtige en invloedrijke ambtelijke posities hebben, het neoklassieke economisch denken veel sterker doorbrak in het beleid dan in landen waar dit niet het geval was.⁹ Op basis van interviews bewijst Christensen dat deze ambtelijke economen via een activistische beleidsinstek grote invloed hebben op de politieke besluitvorming. Financieel-economische topambtenaren lijken vooral invloedrijk in tijden van laagconjunctuur. Hun *window of opportunity* ontstaat dan waarschijnlijk omdat in een crisissfeer een directe aanleiding bestaat om naar de abstracte kennis van de beroepsgroep te luisteren.

In de Nederlandse landelijke begrotingsvoorbereiding en beleidsvoorbereiding is daarnaast bewust een institutioneel sterke positie toegekend aan de Haagse beleidseconomen. Denk aan het Centraal Planbureau, de DG Rijksbegroting op het ministerie van Financiën en de economendirecties op de ministeries. In de institutionele ambtelijke procedures en werkafspraken hebben beleidseconomen minstens adviesrecht en in voorkomende gevallen zelfs instemmingsrecht. Sinds 1972 verzoekt de minister van Financiën voorafgaande elke Tweede Kamerverkiezing aan de Studiegroep Begrotingsruimte – een werkgroep van financieel-economische topambtenaren – om onafhankelijk een zeer invloedrijk advies te schrijven over de begrotingsruimte en begrotingsregels voor de volgende kabinetsperiode. Uit mijn promotieonderzoek blijkt dat de richting van dit advies sinds 1986 een leidraad is voor politieke partijen bij het opstellen van hun verkiezingsprogramma en onderhandelingen over het regeerakkoord.¹⁰

Daarnaast kent Nederland natuurlijk sterke meer financieel-economische toezichtsorganen met reguleringsmacht, instemmingsvereisten en boetebevoegdheden, zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Nederlandse Bank (DNB) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA). Deze zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn niet-electorale organen die grote invloed hebben op aanzienlijke delen van onze economie en maatschappij, door de praktische uitvoering van beleidsregels.

Het zijn onafhankelijke instituties met veel economen in hun staf die veel besluiten nemen, maar lastig aangestuurd of ter verantwoording geroepen kunnen worden door de politiek. Een zbo is hiërarchisch immers niet ondergeschikt aan de minister. Het gebeurt weinig dat de Eerste of Tweede Kamer een sterk sturend signaal aan de onafhankelijke ACM, AFM, DNB of NZa afgeeft. Sterker nog, de sfeer is eerder zo dat deze toezichthouders in

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

technische briefings en hoorzittingen aan het parlement komen uitleggen welke beslissingen de politiek zou moeten nemen.

Een minister kan toezeggen te gaan praten met een zbo, maar kan op korte termijn geen bijzondere aanwijzingen voor een concrete beleidscaus geven.¹¹ De bewindspersoon kan wel de zbo-bestuurders benoemen, schorsen en ontslaan, hun salaris vaststellen, en de beleidsregels opstellen waarmee het zbo op middellange en lange termijn zijn takenpakket uitvoert.

De zbo's zijn voorbeelden van *the unelected* zoals James Copland deze onafhankelijke ambtelijke functionarissen noemt in zijn Amerikaanse beschouwing.¹² Een verandering in het economisch (maar zeker ook juridisch!) denken binnen een zbo heeft grote invloed op Nederland: denk aan de invloed van een positievere houding ten opzichte van samenwerkingsverbanden in de zorg door de NZa of het effect als de ACM zijn standpunt wijzigt over de toelaatbaarheid van zzp'ers om te onderhandelen over minimumtarieven in cao's.

De invloedrijke mensen die deze ambtelijke rollen vervullen zijn traditioneel vaak geschoold als neoklassieke econoom, afgestudeerd in Rotterdam, Amsterdam, Tilburg of Groningen. Dit geeft hen een bepaalde blik op de wereld, zoals het geloof in de neoklassieke homo economicus en de efficiënte markthypothese, waarmee zij problemen benaderen, analyseren en oplossen.

Rethinking Economics NL, een collectief opgestart door studenten die het Nederlandse economieonderwijs heterodoxer willen maken, onderzocht de inhoud van de curricula van bacheloropleidingen (onderzoeksmethoden, theoretische invalshoeken, multi- en interdisciplinariteit, empirische inslag, kritisch tegendenken). De conclusie beschreven in hun rapport *Thinking like an Economist?* was dat 86% van de theoretische lestijd opgaat aan de neoklassieke methodes, 97% van de methodologische lestijd aan wiskunde en kwantitatieve technieken, en dat 75% van de cursussen

zich niet empirisch tot de werkelijke economie verhoudt.¹³

De neo-klassieke beleidsconsensus blijkt bijvoorbeeld uit de in internationaal perspectief zeer sterke toename van de flexibele arbeidsovereenkomsten in Nederland (doel: een minder rigide arbeidsmarkt), de forse stimulering van het aantal zelfstandigen zonder personeel (doel: meer ondernemerschap en innovatie), de groeiende fiscale verschillen tussen eenverdieners en tweeverdieners (doel: hogere arbeidsparticipatie vrouwen) en de aanzienlijke structurele daling van het tarief van de winstbelasting voor bedrijven (doel: een beter vestigingsklimaat). Nu is dit niet alleen maar kommer en kwel, maar duidelijk is dat overwegingen als brede welvaart, huishoudensverschillen, sociale bescherming en lastenverdelingen tussen burgers en bedrijven, de afgelopen decennia niet hoog op de economische en – daarmee – politieke agenda stonden.

CPB-economen

Het derde raakvlak dat ik zie gaat over de macht en invloed van het Centraal Planbureau, een van de sterkste financieel-economische instituties in Nederland. Bij de oprichting in 1945 kreeg het bureau direct een technocratische inslag: wetenschappelijke economen moesten – als ware ingenieurs – via technisch-economische ramingen, analyses en bewezen beleidsinstrumenten de politieke besluitvorming over de economische wederopbouw sturen.¹⁴

Anno 2021 wil het bureau beleidsmakers en politici op dezelfde wijze ondersteunen in hun beslissingen. De wens is om vanuit een onafhankelijke positie rationalisatie in te brengen en politieke opportuniteit te verminderen. Bijvoorbeeld: gegeven een bepaald beleidsdoel, welk beleidsinstrument is daarvoor het meest of minst geschikt? Dit komt weer dicht bij de definitie van Koole dat 'de technocratie van burgers verlangt dat zij vertrouwen

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

dat deskundigen op door middel van op ratio gebaseerde kennis kunnen vaststellen wat het algemeen belang is' (p.278).

De politiek kan vervolgens besluiten te luisteren, mee te doen, of niet.

De rol van het CPB in het beoordelen van verkiezingsprogramma's – traditioneel uitmondend in de publicatie *Keuzes in Kaart (KiK)* – en regeerakkoorden is een krachtig voorbeeld van hoe een kennisinstituut invloed heeft op de politieke besluitvorming. Wetenschappelijk bestaat overeenstemming over

In landen waar economische experts machtige en invloedrijke ambtelijke posities hebben, is het neoklassieke economisch denken veel sterker

het feit dat het instellen van een neutrale expert die verkiezingsprogramma's beoordeelt en de media toegang geeft tot deze rapportages, ervoor zorgt dat partijen minder geneigd zijn om uit electorale redenen onverstandige verkiezingsbeloftes te doen.¹⁵ Het meedoen aan *Keuzes in Kaart* door de grootste partijen en de traditie om het regeerakkoord te laten doorrekenen, kan als een teken gezien worden van de 'eenpartijstaat Nederland'. Door critici worden de deelnemers aan de doorrekening vaak bestempeld als de 'gevestigde partijen', 'middenpartijen', 'het partijkartel' en 'één pot nat'. De eenpartijstaat-critiek past bij het feit dat sinds 1986 slechts één partij ooit zonder doorrekening van het verkiezingsprogramma heeft deelgenomen aan kabinetsoormaties of aan een regering: de LPF in 2002.

De CPB-doorrekening lijkt een test-situatie, zoals er ook test-situaties zijn voor mensen

onderling om vertrouwen in elkaar te krijgen of te verliezen.¹⁶ Een partij kan bij andere potentiële formatiepartijen vertrouwen winnen of verliezen door respectievelijk wel of geen deelname aan de doorrekening. De doorrekeningstraditie geeft de mainstream economie sowieso aanzienlijke invloed op de Nederlandse politieke beslissers.

In 1993 formuleerde oud-directeur Gerrit Zalm het als 'het CPB bepaalt het speelveld'. Juist de karakteristieken van onze Nederlandse politiek en polder stimuleren dit. Wetenschappers Campbell en Pedersen¹⁷ stellen dat het unieke kennisregime van een land, ontstaan uit de combinatie van het eigen soort besluitvormingsregime en het eigen soort kapitalistisch systeem, bepaalt hoe kennis wordt geproduceerd en hoe kennis de politieke besluitvorming beïnvloedt. Nederland wordt in hun indeling van kennisregimes geclassificeerd als 'consensus georiënteerd'. Redenen voor de Nederlandse politiek-bestuurlijke oriëntatie op consensus zijn het gedecentraliseerde en open besluitvormingsregime en de gecoördineerde markteconomie, waarbinnen middelgrote, onafhankelijke en met publiek geld gefinancierde kennisinstellingen objectieve kennis produceren met als doel consensus te bereiken.

Dit verklaart waarom het CPB in Nederland invloedrijk is: de geproduceerde economische kennis ondersteunt onze consensuspolitiek waarin telkens opnieuw meerderheden moeten worden gevonden als gevolg van ons democratisch systeem en ons poldermodel. Onafhankelijke analyses en ramingen zijn een *bindmiddel* voor de politiek-bestuurlijke elite om gezamenlijke, uit-onderhandelde beslissingen op te baseren.

De politiek vraagt de beleidseconomen om eenduidig advies; politici hebben daar behoefte aan. Meerdere auteurs wijzen op het belang van een kennisinstituut zoals het CPB om consensus te vinden.¹⁸ Ten behoeve hiervan is de planbureaufunctie geïnstitutionaliseerd, waarmee er een vaste plek is voor wetenschap-

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

pelijke expertise in de beleidsondersteuning van de overheid.¹⁹ Een goedkeurend CPB-stempel geeft een bepaalde koers *interne* geloofwaardigheid in de politiek-bestuurlijke circuits zoals het parlement, maar ook *externe* geloofwaardigheid richting de media en daarmee het grotere publiek.

Het kunnen aanroepen van de steun van technocraten (experts of deskundigen) geeft de mogelijkheid om beslissingen te depolitiseren en daarmee de publieke ontvangst ervan te verbeteren en het draagvlak voor maatregelen te vergroten. Dit heeft voordelen maar ook nadelen; het miskent de politieke aard en gevolgen van besluiten. Eerst lijkt beleid minder politiek, laten blijken er dan toch grote politieke consequenties uit te volgen.

De institutioneel verstevigde rol van het CPB in de besluitvorming leidt uiteindelijk – bewust – tot een inkadering van de politieke beslissruimte. Het is niet zozeer een *feitelijke* inkadering van de politieke ruimte, aangezien politici vrij zijn beslissingen te nemen die geen steun vinden in de kennis en inzichten van het CPB. Een recent voorbeeld is de keuze van het kabinet Rutte III in 2020 om ondanks grote bezwaren de maatregel ‘Baangerelateerde Investeringskorting’ (BIK) in te gaan voeren, een fiscale tegemoetkoming aan bedrijven die aangaven te investeren. Overigens kondigde het demissionaire kabinet in 2021 aan dit voorstel in te trekken wegens staatssteunbezwaren vanuit Brussel en alsnog het alternatief het CPB te volgen, een verlaging van de werkgeverslasten.

De rol van het CPB betreft een *normatieve* inkadering van de politieke beslissruimte, aangezien het lastig is voor politici om buiten het speelveld positie te kiezen. Politici zouden voor een afwijkende koers steun (kunnen) vinden in het primaat van de politiek en electorale beloning. Maar tegenkrachten kunnen fors opspelen, door de vertrouwde en deskundige autoriteit die het CPB bezit, door negatieve berichtgeving door de media en electorale consequenties, of door aanvallen van andere

politici op dit onverantwoordelijke niet volgen van de politiek-bestuurlijke mores en rationeel beleid.

In tijden van crisis lijken niet-electorale onafhankelijke instituten als het CPB aan belang te winnen. De internationale belangstelling voor *independent fiscal institutions* – in Nederland zijn dit nu het CPB en de Raad van State, die de naleving van de Europese begrotingsregels controleert – groeide fors na het uitbreken van de Grote Recessie waarin overal ter wereld de tekorten en schulden van overheden opliepen. Een betere, preventieve controleerbaarheid van de overheidsfinanciën leek door onafhankelijke budgettaire instituties gewaarborgd te kunnen worden.²⁰

De allereerste *Keuzes in Kaart* ontstond op verzoek van CDA, PvdA en VVD in de nasleep van de crisis van de jaren tachtig, toen de PvdA tijdens Lubbers I (1982-1986) tegenbegrotingen voor het kabinetsbeleid door het CPB liet beoordelen.²¹ De partijen wilden weten welke gevolgen zij van hun programma konden verwachten. In de kern zochten de traditionele regeringspartijen enige verzekering dat hun economische beleidsplannen uitvoerbaar, consistent en realistisch waren.²²

CPB-modellen: versimpeling en verenging van de werkelijkheid

De kaderstellende positie van het CPB die de politieke beslissruimte normatief beperkt, rust op twee taken. Ten eerste maakt het bureau onafhankelijk *financieel-economische vooruitzichten oframingen*, die de politiek als basispad-startpunt neemt voor beleidsdiscussies. Bij *Keuzes in Kaart* is dit een eis van het CPB voor partijen die vrijwillig mee willen doen met de doorrekening. Bij het begrotingsbeleid van de regering is dit een wettelijk vereiste op basis van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF).

Ten tweede analyseert of modelleert het CPB de *effecten van beleidsopties* en *toetst en begrenst* het de politieke voorstellen en hun

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economienpijler*

effecten in verkiezingsprogramma's. In het verlengde hiervan produceert het bureau zelf menukaarten met doorgerekende beleidsopaties die politici kunnen gebruiken in hun programma, hun inbreng bij debatten en onderhandelingen over beleid — wetende dat deze op goedkeuring van het CPB kunnen rekenen. Het CPB is overigens zeer transparant over de gebruikte modellen voor prognoses en analyses: het bureau biedt een overzicht plus bijbehorende beschrijvingen en gevolgen van beleidsvarianten op de website.²³

Financieel-economische topambtenaren lijken vooral invloedrijk in tijden van laagconjunctuur

Men vergeet vaak dat het door het CPB geraamde basispad grote invloed heeft op de keuzes van partijen. Het geraamde begrotings-saldo in het laatste kabinetsjaar blijkt voor politieke partijen bijvoorbeeld het uitgangspunt om na te gaan denken over de hoogte van bezuinigingen, lastenverhogingen, extra uitgaven of hogere belastingen. In mijn proefschrift laat ik zien dat een update van het basispad in de formatie tussen 1986 tot 2017 tot significante keuzeveranderingen leidde.

Een verbetering van het begrotingssaldo verleidt politici tot meer uitgaven en minder lastenverzwaringen. Een verslechtering noopt politici tot extra bezuinigingen en belastingverhogingen. De keuzes die het CPB maakt in de assumpties die onder de ramingen liggen zijn dus sturend voor politieke beslissingen. Het CPB zelf beschrijft zijn ramingswerk begrijpelijkerwijs als een neutrale technocratische exercitie: 'Aan het begin van elke verkiezingscyclus verschijnt de middellangetermijn-

verkenning (MLT). Deze beslaat een periode van vier jaar. De MLT biedt een uitgangspunt voor de politieke beleidsvorming binnen partijen en tijdens de coalitieonderhandelingen na de verkiezingen.' Toch is dit een *downplay* van wat daadwerkelijk het geval is. De meest recente middellangetermijnverkenning is *het* uitgangspunt van beleid en heeft grote invloed op politieke keuzes.

Kijkend naar de analyse en modellering van effecten van beleidsopaties en de begrenzingen en toetsingen door het CPB, is het belangrijk dat het bureau uiteindelijk na hoor en wederhoor bepaalt welke voorstellen van een partij worden gehonoreerd of afgewezen. Dit gebeurt na een beperkte toets op uitvoeringstechnische en juridische haalbaarheid. Bij afwijzing haalt een voorstel het doorgerekende verkiezingsprogramma en daarna het regeerakkoord dus niet.

Als een beleidsvoorstel wordt goedgekeurd, berekent het bureau de budgettaire gevolgen en raamt de macro-economische en koopkrachteffecten. In de kern betekent dit dat voorstellen uit de electorale pijler 'door de mal' van de niet-electorale pijler worden gewrongen. De manier om dit succesvol te realiseren is door beleidsvoorstellen in te dienen die ambtelijk voorbereid zijn door de planbureaus en verschillende ambtelijke werkgroepen. Eerder heb ik dat de 'ambtelijke menukaarten' genoemd waaruit de partijen bouwblockjes voor hun doorrekening kunnen halen.²⁴ In de startnotitie *Keuzes in Kaart 2022-2025* bood het CPB bijvoorbeeld twintig ambtelijke publicaties aan aan de partijen om uit te putten.²⁵

Tot slot is belangrijk te realiseren dat model-uitkomsten de door de politiek en media gehanteerde indicatoren voor (on)succesvol beleid beïnvloeden. Een gepresenteerde uitkomstmaat door het CPB stuurt besluitvorming, denk aan de koopkrachtdiscussies. Vanuit politieke campagneoptiek is het belangrijker rekening te houden met indicatoren die journalisten gaan lezen dan met niet-geselecteerde indicatoren of gerapporteerde

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

gevolgen van beleidskeuzes. Terechte kritiek is overigens ook: weten partijen zelf wel welke doelen zij belangrijk vinden? Of heeft de politiek een bepaalde onwetendheid wat het algemeen belang is? Een vergelijking met het RIVM ligt voor de hand: was de bestrijding van de coronapandemie anders vormgegeven met indicatoren op eenzaamheid en bewegingsvrijheid dan met de indicatoren besmettingen, ic-opnames en overlijdens?

Vergroot het aantal Kamerleden en medewerkers en verhoog het budget voor de wetenschappelijke bureaus

In zijn boek *Een nieuw sociaal contract* uit Tweede Kamerlid Pieter Omtzigt felle kritiek op de CPB-modellen.²⁶ Ze zijn een te forse versimpeling en verenging van de werkelijkheid, maar toch kiezen Nederlandse beleidsmakers en politici in zijn ogen ervoor om bijna volledig op goede modeluitkomsten van de planbureaus te varen. Omtzigt vindt dat partijen zich veel te afhankelijk hebben gemaakt 'van planbureaus die dikke boekwerken vol schrijven over beleid op basis van modellen zonder na te gaan hoe een en ander uitwerkt in de praktijk bij de burger. Ondertussen zijn denktanks van de overheid bijna volledig afgeschaft en worden wetenschappelijke instituten steeds onzichtbaarder'.

Daarbij heeft het CPB invloed door zelfstandig te beslissen wat het bureau wil onderzoeken, welke scenario's het maakt, en welke uitkomstenindicatoren voor beleid gepresenteerd worden. Een deels terechte kritiek is dat deze indicatoren komen uit neoklassieke paradigma's en bijvoorbeeld brede welvaart onderbelicht blijft (of bleef).

Discussie

De niet-electorale economenpijler lijkt geregeld te schuren met de electorale pijler. Dit is de reden dat ik in mijn reactie op *Twee pijlers* de centrale bank-economen, Haagse beleidseconomen en toezichthouders, en CPB-economen ben langsgeslagen. Tegelijkertijd ben ik de eerste om toe te geven dat deze reactie grof is, vatbaar voor kritiek en openstaat voor andere gezichtspunten; mijn doel is het gesprek starten.

Belangrijk is sowieso om een onderscheid te maken tussen beleidseconomen met beslissingsmacht en beleidseconomen met adviesinvloed. De eerste groep is formeel de niet-electorale pijler zoals gedefinieerd door Koole, de tweede groep kan alleen feitelijk een *top up* op de niet-electorale pijler blijken als de politiek (te) weinig inhoudelijk tegenspel biedt. Zo hebben zbo's beslissingsmacht en heeft het CPB veelal adviesinvloed. Maar het zou goed zijn als we bij elkaar te rade gaan in hoeverre informele posities en adviesmogelijkheden *de facto* een beslissingsmacht zijn.

Hierbij mag niet vergeten worden dat de Nederlandse electorale pijler (helaas) simpelweg zelf te weinig economische kennis, inzicht en personele capaciteit bezit om daadwerkelijk intellectueel tegenspel te kunnen bieden aan de niet-electorale economenpijler. De kritiek is zeer terecht dat de electorale pijler zichzelf steeds afhankelijker heeft gemaakt van de niet-electorale pijler. Onder andere de verdergaande versplintering van het parlement – de Tweede Kamer heeft nu 18 fracties²⁷ – versterkt dit proces. Als het oud-CDA-Kamerlid Omtzigt bij zijn terugkeer in het parlement half september een eigen fractie begint, zullen dit er zelfs 19 zijn. Het aantal Kamerleden per fractie daalt snel, waardoor de aanwezige expertise, ervaring en beschikbare tijd per volksvertegenwoordiger afneemt. De griffie-ondersteuning van het parlement kan dit niet vanzelfsprekend compenseren en zij vervult bovendien expli-

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

ciet een ambtelijke functie, geen politieke. Verder is de kritiek zeer terecht dat politieke partijen zelf kiezen om – bijvoorbeeld – het CPB een grote rol te geven en om zichzelf ‘door te laten rekenen’.

Wat zouden oplossingen zijn om de invloed van de niet-electorale economenpijler te beperken of beter in balans te brengen met de electorale pijler? In de eerste plaats zou de slagkracht van het parlement vergroot moeten worden, door meer Kamerleden, meer fractiemedewerkers, meer griffie-ondersteuning en meer budget voor de wetenschappelijke bureaus. Ten tweede zou een optie zijn om wettelijk vast te leggen dat koersverschuivingen door centrale banken alleen kunnen plaatsvinden met een expliciet electoraal mandaat, in plaats van impliciet stilzwijgend. Ten derde zouden adviezen van beleidseconomen verplicht gepaard kunnen gaan met een *challenge* vanuit de eigen organisatie (in het bedrijfsleven heel gewoon) of een *second opinion* van buiten de eigen organisatie, zoals door een onafhankelijke commissie van onorthodoxe wetenschappers. Sowieso zou het nuttig zijn als meer niet-mainstream

economen aangenomen worden in de niet-electorale pijler en hun kennis en inzichten serieus worden genomen in de beleidsvoorbereiding. Tot slot zou een concurrerend planbureau voor de monopolist CPB kunnen worden opgericht.

Tegelijkertijd zijn de twijfels om de concurrentie tussen economische kennisinstituten te stimuleren begrijpelijk: als deze verschillende, mogelijk tegenstrijdige analyses en beleidsvarianten produceren, kan dit de huidige bindende functie in de politiek en polder schaden. Vergeet niet dat politieke beslissers zelf vragen om een eenduidig economisch advies. Voor ramingen is dit argument minder sterk: het is minder problematisch dat DNB, ABN Amro, ING en Rabobank elk eigen voorstellingen maken. Maar bij beleidsanalyses en beleidseffecten kunnen velerlei afwijkende rapportages de politiek-bestuurlijke-ambtelijke besluitvorming juist politiseren in plaats van het gewenste depolitiseren. De vraag is in hoeverre de kosten van hierdoor vertraagde, mislukte of mogelijk mindere besluitvorming opwegen tegen de baten van een hogere kwaliteit en meer democratische legitimiteit.

Noten

- 1 Ruud Koole (2021). *Twee pijlers. Het wankende evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Amsterdam: Prometheus.
- 2 Wim Voerman (2021). *Het land moet toch bestuurd worden*. Amsterdam: Prometheus.
- 3 Daniël Hirschman & Elizabeth Popp Berman (2014). Do economists make policies? On the political effects of economics. *Socio-Economic Review*, 12 (4), pp. 779-811.
- 4 Béres, De Boer, Claeys, Demetriades, Diessner, Jourdan, Van 't Klooster en Schmidt vroegen terecht aandacht om de politieke legitimiteit van deze

koerswijziging in een ingezonden opiniestuk in de NRC (De ECB kan het niet zonder politieke sturing, *NRC Handelsblad*. 26 april 2021). In hun ogen staat de ECB onvermijdelijk voor allerlei politieke keuzes, waarbij het democratisch geaccordeerde mandaat geen antwoord biedt.

- 5 Ook de Boer en Van 't Klooster (2020) benadrukken dat uiteindelijk expliciete vernieuwde democratische autorisatie nodig is door de politieke instituties van de EU: Nik de Boer & Jens van 't Klooster (2020). The ECB, the courts and the issue of democratic legitimacy after Weiss. *Common*

Market Law Review, 57(6), pp. 1689-1724.

- 6 *NRC Handelsblad* (2021, 30 april). De scheiding tussen politiek en geldbeleid is aan vernieuwing toe. *Redactioneel commentaar NRC*.
- 7 Mario Draghi (2019, 1 oktober). Stabilisation policies in a monetary union. *Speech, Athene*.
- 8 Klaas Knot (2021, 11 juni). The case for fiscal stabilization in a low interest rate environment. *Speech, Rotterdam*.
- 9 Johan Christensen (2017). *The Power of Economists within the State*. Stanford: Stanford University Press.
- 10 Wimar Bolhuis (2018). *Van Woord tot Akkoord; Een analyse*

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

- van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoord, 1986-2017. Universiteit Leiden: proefschrift.
- 11 Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen, Aanwijzing 5.14 Bevoegdheid minister.
 - 12 James R. Copland (2020). *The Unelected: How an Unaccountable Elite is Governing America*. New York: Encounter Books.
 - 13 Joris Tieleman, Sam De Muijnck, Maarten Kavelaars & Francis Ostermeijer (2018). *Thinking Like an Economist? A quantitative analyses of economics bachelor curricula in the Netherlands*. Utrecht: Rethinking Economics.
 - 14 J. Passenier, 1994, *Van Planning naar scanning. Een halve eeuw Planbureau in Nederland*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
 - 15 Ashworth, S., & Shotts, K. W. (2010). Does informative media commentary reduce politicians' incentives to pander? *Journal of Public Economics*, 94, pp. 838-847.
 - 16 Holmes, J. G. (1981). The exchange process in close relationships: Microbehavior and macromotives. In M. J. Lerner, & S. C. Lerner, *The justice motive in social behavior* (pp. 261-284). New York: Plenum; Simpson, J. A. (2007). Foundations of interpersonal trust. In A. W. Kruglanski, & E. T. Higgins, *Social psychology: Handbook of basic principles* (pp. 587-607). New York: Guilford.
 - 17 Campbell, J. L. & Pedersen, O. K. (2011) 'Knowledge Regimes and Comparative Political Economy'. In Béland, D. and Cox, R. (eds) *Ideas and Politics in Social Science Research*, New York: Oxford University Press, pp. 167-190; Campbell, J.L. & Pedersen, O.K. (2014). *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany and Denmark*. Princeton: Princeton University Press; Campbell, J.L. & Pedersen, O.K. (2015). Knowledge Regimes and Comparative Political. *Socio-Economic Review*, 13(4), pp. 1-23.
 - 18 Bos, F. & Teulings, C. N. (2012). The world's oldest fiscal watchdog: CPB's analyses foster consensus on economic policy. *CPB Discussion Paper* 207; Egmond, van, S. (2010). *Science and Policy in Interaction: On practices of science policy interactions for policy-making in health care*. Proefschrift Rotterdam Erasmus Universiteit.
 - 19 Hoppe, B. & Halfman, W. (2004). Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland; Trends en ontwikkelingen. *Beleidswetenschap*, 18(1), pp. 31-61.
 - 20 Debrun, X., Gérard, M., & Harris, J. (2012). Fiscal Policies in Crisis Mode: Has the Time for Fiscal Councils Come at Last? *Background Paper No.2 – OECD Assessing the Impact of Fiscal Councils on Fiscal Performance – First Attempts*, pp. 1-30; Koptis, G. (2013). *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
 - 21 Kam, de, C. A. (1991, 29 januari). Regeerpijn. *NRC Handelsblad*.
 - 22 Don, F. J.H. (2003). Economic Analysis of Election Programmes: What, How and Why? In J. J. Graafland, & A. P. Ros, *Economic Assessment of Election Programmes* (pp. 21-30). Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V.
 - 23 CPB (2021). Modellen. Zie: <https://www.cpb.nl/modellen>
 - 24 Wimar Bolhuis (2017). *De rekenmeesters van de politiek*. Amsterdam: Van Genneep.
 - 25 1. Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update actief arbeidsmarktbeleid (CPB, PBL, SCP); 2. Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid (CPB, PBL, SCP); 3. Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update sociale zekerheidsbeleid (CPB, PBL, SCP); 4. Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update uittreedleeftijd en AOW (CPB, PBL, SCP); 5. Kansrijk armoedebelaid (CPB, PBL, SCP); 6. Kansrijk belastingbeleid (CPB, PBL, SCP); 7. Kansrijk innovatiebeleid (update) (CPB, PBL, SCP); 8. Kansrijk mobiliteitsbeleid (CPB, PBL, SCP); 9. Kansrijk onderwijsbeleid (update) (CPB, PBL, SCP); 10. Kansrijk woonbeleid (update) (CPB, PBL, SCP); 11. Zorgkeuzes in Kaart (ZiK) (CPB, PBL, SCP); 12. Brede maatschappelijke heroverwegingen (Ministerie van Financiën); 13. Bouwstenen voor een beter belastingstelsel (Ministerie van Financiën); 14. Ombuigings- en intensive ringslijst (Ministerie van Financiën); 15. Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting (Adviescommissie belastingheffing Multinationals); 16. Brief van de 16e studiegroep begrotingsruimte, Uitstel 16e Studiegroep Begrotingsruimte; 17. IBO Toeslagen; 18. In wat voor land willen wij werken? (Commissie Regulering van Werk); 19. Studiegroep Begrotingsruimte (16e rapport); 20. Kansrijk integratiebeleid (CPB, PBL, SCP).
 - 26 Pieter Omtzigt (2021). *Een nieuw sociaal contract*. Amsterdam: Prometheus.
 - 27 Tweede Kamer (2021, 15 juli). Overzicht fracties.