

Spreekpunten De Macht van de Wetenschap: Groot en Klein, 20 mei 2015, Landelijk Congres Bestuurskunde

Wat is de macht van de wetenschap? Ik beantwoord die vraag als een echte *two-handed* econoom. Enerzijds, anderzijds. Groot en Klein.

Je hoeft geen marxist te zijn om te denken dat de economie veel bepaalt in het leven. Dat is overigens iets heel anders dan zeggen dat *economen* veel bepalen in het leven.

In mijn bijdrage ga ik van Groot naar Klein uitleggen wat Wetenschap vermag. En daarbij denk ik niet in eerste instantie aan de economische wetenschap!

De Macht van Wetenschap – Groot; ideeën als bron van groei

We leven nu in relatieve weelde en welvaart. Zeker als je over een wat langere termijn kijkt.

Tot 1750 bleef de levensstandaard min of meer ongewijzigd en laag; de groei per hoofd van de bevolking kwam niet boven de 0,1% per jaar.

Sinds 1750 is een gestage groei ingezet. Weliswaar onderbroken door oorlogen en crises, maar dat waren meer vertragingen dan dat de trend is omgekeerd. De per capita groei bedraagt sinds 1750 zo'n 1,5% per jaar. Waar kwam die plotselinge ommekeer vandaan?

De stijging van de levensstandaard wordt doorgaans geassocieerd met grote innovaties – bijdragen uit de wetenschap dus.

- Zaken als de stoommachine, de spinning jenny en de spoorwegen leiden tot de eerste industriële revolutie.
- Elektriciteit, de verbrandingsmotor, stromend water en riolering tot de tweede.
- En de PC en het internet tot de derde industriële revolutie.

Kennis is bijzonder. Kennis vermeerdert kennis. Kennis gaat niet op. Kennis blijft bestaan en bouwt op elkaar voort.

Zo bezien is de macht van de wetenschap Groot. Toch valt daar wel wat op af te dingen.

De Macht van Wetenschap – Klein: groei hangt af van meer dan ideeën alleen

Zijn ideeën die neerslaan in machines het enige wat telt? En waar kwamen die ideeën eigenlijk vandaan rond 1750?

Economen denken dat er meer nodig is dan ideeën alleen. Ik noem vijf andere belangrijke zaken:

1. Geduld: ideeën slaan vaak neer in spullen - fysiek kapitaal, investeringen. En investeren vergt spaarzin of geduld: nu ergens geld in stoppen om daar straks de vruchten daarvan te plukken. Maar als je op het bestaansminimum zit, heb je daar niet veel ruimte voor.
2. Menselijk kapitaal; ideeën slaan niet alleen neer in machines maar ook in mensen. Hun expertise en vaardigheden leveren een belangrijke bijdrage aan de vooruitgang; studies in de VS suggereren dat 1/5 van de groei sinds 1950 te danken is aan een hogere scholingsgraad.
3. Sociaal kapitaal (samenwerking, wederkerigheid en vertrouwen); zonder de samenwerking in de waterschappen bijvoorbeeld, stond Nederland nog steeds voor grote delen onder water. En hoe vanzelfsprekend we de spelregels van Hugo de Groot – en zijn Mare Liberum - vinden, blijkt wel weer als Nederland uitvaart om de piraterij bij Somalië te bestrijden.
4. Infrastructuur; zonder wegen en verbindingen geen arbeidsdeling en handel, belangrijke bronnen van groei.
5. Instituties; als je een contract sluit, staat dat dan ook? Kun je dat afdwingen? Als je hard werkt en succes boekt, kun je daar dan zelf van genieten of loop je het risico dat kwijt te raken? Zijn de eigendomsrechten helder? Is er veel corruptie? Maar ook zaken als een soepel werkend bankwezen; met de Amsterdamse Wisselbank – een voorloper van de centrale banken – had Nederland een belangrijke troef in handen tijdens de Gouden Eeuw.

Kortom, ideeën en wetenschap doen er toe. En zijn een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor een florerende economie en samenleving.

Dit verklaart misschien ook waarom studies naar de relaties tussen R&D en wetenschap enerzijds en economische groei anderzijds, geen mooie heldere resultaten opleveren. De relatie is te veelvormig en te zeer afhankelijk van je specifieke ontstaansgeschiedenis om in een simpele regressie te vangen. Geen wonder dat je zelden een mooie t-waarde vindt. Wetenschap is geen potje pokon waarmee je de economie makkelijk een groeispurt bezorgt.

De Macht van Wetenschap – Klein: is het macht of is het invloed

Als we het hebben over wetenschap als noodzakelijk ingrediënt van economische groei, spreken we dan over macht of over invloed?

Ik haal er Max Weber even bij. Volgens Max Weber is macht het vermogen van personen of groepen om andere personen, groepen of zaken de wil op te leggen, eventueel tegen de wensen of belangen van die anderen in.

Zo bezien is de macht van de wetenschap toch Klein. Want hoe goed kan de wetenschap nu sturen? Haar wil opleggen aan anderen?

Natuurlijk: de atoombom is op een gegeven moment ontwikkeld en de mens is op de maan beland en dat heeft de loop van de geschiedenis beïnvloed.

Maar dat waren relatief overzichtelijke projecten, waar je op basis van het bestaande toewerkte naar een uitkomst.

Dat ligt anders met de vraag hoe de Nederlandse arbeidsmarkt er straks uitgaat zien. Komt de vierde industriële revolutie eraan komt. Nemen robots straks al het werk over? Verdwijnen wij achter de geraniums? Of loopt dat allemaal niet zo'n vaart?

Voorspellen blijkt een lastig vak. Dat geldt voor trendwatchers. En ook voor instituten als het CPB. Ideeën laten zich slecht dwingen.

Kortom: wetenschap heeft invloed. Veel invloed. Wetenschap bepaalt in belangrijke mate onze welvaart en ons leven. Maar heeft wetenschap macht? Dat weet ik zo net nog niet.

En als we de weidse einders van leven en welbevinden verlaten en ons meer richten op de machtsvraag in een democratische rechtstaat, dan is het antwoord eigenlijk niet heel anders.

De wetenschap verheldert en zuivert misverstanden uit (vb...). Draagt oplossingen aan voor problemen (VB...). En kan ook aanleiding geven tot nieuwe beleidsvragen (denk aan de zorg). Uit de wetenschap komen belangrijke ideeën voort. Maar heeft de wetenschap macht in een democratische rechtstaat?

De Macht van Wetenschap in het NI politiek debat – de positie van het CPB

Jullie merken dat ik langzaam maar zeker de trechter instap van Groot naar Klein. Van macht naar invloed, en van de wereld naar het politiek bestel. Mijn volgende stap is van de Wetenschap naar het CPB.

Wie zijn wij?

Het CPB is een klein instituut waar alle onderzoekers duidelijk een vooral economische bril dragen.

We streven naar Beter onderbouwd Beleid. En dat doen we met onafhankelijke analyses die beleidsrelevant zijn en wetenschappelijk aan de maat.

In de praktijk zijn we vooral bekend van de economische ramingen, van de doorrekening van verkiezingsprogramma's en van de maatschappelijke kosten-baten analyses. En ik hoop dat we binnenkort ook bekend staan om onze reeks Kansrijk Beleid, die we samen met de andere planbureaus hebben opgezet. In het eerste deel - Kansrijk Arbeidsmarkt beleid heet van de naald - laten we bij voorbeeld zien wat voor beleidsinstrumenten er zijn –fiscaal, sociale zekerheid, ontslagrecht – en wat de effecten van zo'n instrument zijn op werkgelegenheid, productiviteit en ongelijkheid.

Het CPB neemt een hele aparte positie in het Nederlandse politieke bestel. En eigenlijk ook internationaal.

Het kabinet baseert zijn begroting op onze ramingen. Dat was jarenlang een vrijwillige keuze. Maar sinds kort is het ook verplicht op grond van de Wet Hof.

In veel landen is de raming het werk van het Ministerie van Financiën. *Waarom is dat in Nederland de taak van het CPB?*

Dat is deels een gevolg van de kwaliteit van het werk (Tinbergen). Maar ook een gevolg van het feit dat Nederland een coalitieland is.

In Nederland is het ministerie van Financiën in handen van op zijn hoogst twee partijen. En maar één minister. Dus is het veel veiliger om zoets cruciaals als de groeiraming (een belangrijke ingrediënt voor de raming van de overheidsfinanciën en dus de ruimte voor leuke dingen of juist de noodzaak voor nare bezuinigingen) bij een neutrale partij neer te leggen.

Niet alleen onze positie in het bestel is apart. Ook het doorrekenen van de verkiezingsprogramma's is uniek. Bij het CPB beter bekend als Keuzes in Kaart.

Als de verkiezingen er weer aankomen melden vrijwel alle partijen zich bij het CPB om hun programma tegen het licht te houden.

Wij bekijken dan of de voorgestelde maatregelen inderdaad zoveel kosten en opbrengen als de politieke partijen denken. En we bekijken ook wat het pakket betekent in termen van economische groei, werkgelegenheid, koopkracht en overheidsfinanciën.

We doen een reality check. Door een eerlijke foto te maken van het programma. We zeggen dus niet of iets goed of slecht is. Het CPB spreekt zich niet uit over het belang van solide overheidsfinanciën of het ontzien van mensen met een kleine beurs. Want dat is aan de kiezer. *Waarom leggen politieke partijen hun programma aan het CPB voor?*

Ik denk dat daar twee redenen voor zijn: historie en praktisch nut.

Eenzijds is er de historie. Je hebt het CPB dat als neutrale partij naar economische vraagstukken kijkt, dus er is een logische beoordelaar.

We zijn begonnen met 3 politieke partijen. En dat werden er steeds meer. Omdat de reality check van het CPB de ernst van de verkiezingsprogramma's onderstreepte. Doe je niet mee dan word je niet serieus genomen.

Deze voorkeur voor meten is weten is misschien een reflectie van de Nederlandse volksaard. Maar er is ook een praktische beweegreden voor het doorrekenen.

In de aanloop naar verkiezingen bevechten politieke partijen elkaar. Na de verkiezingen slaan ze aan het formeren. En dan moet je compromissen sluiten of punten uitruilen. En dan is het wel handig als je weet wat de implicaties van bepaalde zaken zijn. De doorrekening van het CPB biedt dan een mooie catalogus van maatregelen met bijbehorende prijskaartjes. De financiële woordvoerders lijken onze Keuzes in Kaart -'KiK'- iig zo wel te gebruiken.

Heeft het CPB hiermee nu macht? Nee.

De enige 'macht' die we hebben is dat het CPB politieke partijen prikkelt helder te zijn over wat men eigenlijk van plan is. En eigenlijk dwingen wij partijen daar niet toe, maar doen ze dat onderling. Het feit dat het CPB er is, stimuleert partijen elkaar aan de tand te voelen over juist dit type vragen. We zeggen ook niet welke partijprogramma het mooiste is. We schetsten heel sec de pros en cons op economisch vlak. Wat wij ook heel nadrukkelijk zeggen, maar soms in het media geweld lijkt te verdwijnen is de gedachte dat er meer is dan economie. En punt om in gedachten te houden als je in het stemhokje staat.

Heeft het CPB invloed? Zeker.

- Er kan niet creatief geraamd worden. Nederland kent een neutrale raming. Dit in tegenstelling tot sommige andere landen waar jaar in jaar uit de economische groei te hoog wordt geraamd. En de noodzaak tot budgettaire consolidatie te laag. Dat we neutraal ramen zeggen we niet alleen zelf. Dat blijkt ook uit onze analyses rond de Trefzekerheid van onze ramingen. We ramen niet perfect natuurlijk, maar niet stelselmatig te hoog of te laag.
- Het CPB heeft ook invloed op het realiteitsgehalte van de verkiezingsprogramma's. Er kunnen geen gouden bergen beloofd worden. Als je kijkt naar Griekenland of ook het VK dan zie je toch de voordelen van een eerlijk debat.

Macht of invloed?

Het interessante is dat het CPB invloed heeft, juist omdat we geen macht hebben. Juist omdat we als neutraal worden gezien, zijn we invloedrijk.

Maar de perceptie van onafhankelijkheid en neutraliteit is geen zeker bezit. Zeker in het polariserende politieke landschap in Nederland en de mediawereld van twitter en 'geen stijl'.

Het CPB moet zich daarom voortdurend inspannen om ook als onafhankelijk en neutraal ervaren te worden. Dat doen we op verschillende manieren:

1. Neutraliteit vergt allereerst transparantie. Waar baseer je je analyses op, hoe ziet je model eruit.
2. Het vraagt ook voorspelbaarheid. Mensen niet verrassen. Spontaan reageren vinden de meeste mensen lastig in de huidige politieke setting. Je moet je timing dus ook handig kiezen. Je kunt wel iets agenderen, maar wel bij voorkeur *voordat* partijen zich al op bepaalde punten hebben gecommitteerd.
3. Het vergt een zorgvuldige pen en woordvoering. Een onhandige uitspraak wordt uitvergroot en word je lang nagedragen.
4. Het betekent ook: schoenmaker blijf bij je leest. Nee zeggen dus tegen sommige dingen (ook al lijkt het je leuk: IFI en RvS).
5. En vooral natuurlijk praten in voor- en nadelen, niet meer, niet minder.

Invloed, wat voor invloed?

Nu lijkt het of het CPB vooral invloed heeft rond verkiezingstijd. Maar er zijn meer momenten waarop het CPB opduikt. In verschillende gedaanten. Ik neem jullie mee in het beleidsproces.

Het beleidsproces is een lange keten, met soms flink wat 'loops'.

- Soms zijn we agendasettend. De Ageing studie – over de kosten van vergrijzing en hoe daarmee om te gaan – is hier een voorbeeld van.
- Soms verhelderen we het debat door een scherpe foto te maken van beleidsopties die in discussie zijn. Dit doen we met de reeks Kansrijk Beleid die we samen met het PBL en SCP hebben opgezet. We stellen vragen als: werken de beleidsopties zoals gedacht? Is het effectief of zijn andere routes handiger?

- Soms bakenen we het speelveld af. Sommige beleidsopties zijn evident inferieur en doen niet meer mee in het debat. Of het maakt de voor- en nadelen helder. Denk aan de MKBA van Wind op Zee. Niet door ons uitgevoerd, maar wel volgens de methodiek van het CPB: de maatschappelijke kosten zijn echt negatief, zolang ETS werkt in Europa zoals het werkt (en NI kan dat niet in zijn eentje veranderen).
- Soms spelen we scheidsrechter – de eerder genoemde doorrekening van de verkiezingsprogramma's werkt een beetje zo. Partijen kunnen niet zomaar iets roepen over de effecten van hun programma.
- En soms zitten we helemaal aan het eind van het proces. Denk aan het doorrekenen van een regeerakkoord. Ze zijn eruit, telt het nu echt op.

Invloed – hoe dan?

Het CPB heeft dus geen macht. En daarom juist invloed. Op verschillende momenten in het beleidsproces. En in verschillende gedaanten. Vaak in de vorm van een studie of rapport. Maar we komen ook wel eens onze rekenkamers uit natuurlijk.

- we spelen fact checker voor veel journalisten,
- we zijn de expert van politieke partijen (ze kunnen langskomen om een plannetje te testen),
- we doen onderzoek voor departementen,
- we ontmoeten de sociale partners in de SER,
- we verkeren met onze collega wetenschappers die ook zo hun steentje bijdragen aan de politiek,
- En soms trekken we het land in, om te bezien of wat wij denken zich ook in de praktijk echt voltrekt en om ook de samenleving in den brede te laten kennismaken met onze analyses.

Samenvattend

Ik heb me gebogen over de vraag naar de omvang van de macht van wetenschap. Is die klein of groot? Mijn antwoord is een enerzijds anderzijds verhaal. De macht is groot èn klein.

Kennis en ideeën zijn enorm belangrijk. Ze bepalen de bedding waarin ons leven zich voltrekt. Hoe welvarend zijn we, hoe ziet onze dag eruit etc etc. Dankzij innovaties zijn we rijker, leven we langer en doen we dramatisch andere dingen dan ten tijde van de Gouden Eeuw.

De kracht van ideeën valt niet te overschatten. In die zin is wetenschap een machtige beweging.

Maar ik heb ook betoogd dat 'invloed' eigenlijk een eerlijker kenschets is (iets lekker afdwingen is er niet bij). En dat andere zaken, zoals instituties, evenzeer van belang zijn. De Sovjet Unie had geen dommere mensen, had massa's geduld en de bereidheid tot investeren, maar toch kwam het er niet echt uit. De planeconomie en eigendomsrechten maakten het voor een individuen niet echt aantrekkelijk een stapje harder te lopen.

Het CPB is een soort spreekbuis van de wetenschap. En op de Haagse vierkante kilometer hebben we vooral invloed, omdat we geen macht hebben.

Neutraal, onafhankelijk, wetenschappelijk aan de maat; dat maakt dat partijen ons benutten in de strijd om politieke ideeën. En daarmee is Nederland beter af. Want zo arrogant zijn we dan ook wel weer. Net zoals de economische wetenschap een bescheiden bijdrage kan leveren aan een betere wereld, kan de bestuurskunde dat ook. Zet hem op! zou ik zeggen.