

**ECONOMISCHE BELEIDSANALYSES –
EEN FILOSOFISCHE BLIK**

Rutger Claassen & Ingrid Robeyns
Ethiek Instituut - Universiteit Utrecht
17 december 2015

*Advies in
opdracht van
het Centraal
Plan Bureau*

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	1
1. Normativiteit en neutraliteit in economische analyse	3
1.1 Wat is normativiteit?	4
1.2 Wat is neutraliteit en wat vereist het van onderzoek?	5
1.3 De onmogelijkheid van strikte non-normativiteit	8
1.4 Neutraliteit als regulatief ideaal	11
1.5 Conclusies	12
2. De effecten van economisch beleid	13
2.1 Welvaart versus andere waarden	13
2.2 Subjectiviteit versus objectiviteit in normatieve keuzes	16
2.3 Efficiëntie versus herverdeling	19
2.4. Rechtvaardigheid als object van economische analyse	23
2.5 Conclusies en aanbevelingen	27
3. Beleidsopties	30
3.1 De selectie van beleidsopties	30
3.2. Inclusiviteit in probleemstellingen	35
3.3 Conclusies en aanbevelingen	37
4. Economische analyse	38
4.1 De assumpties in de economische analyse	38
4.2 De mogelijkheden van integrale kennis	40
4.3 Conclusies en aanbevelingen	44
5. Framing en communicatie	46
6. Conclusies en aanbevelingen	48
6.1 Aanbevelingen op de korte termijn voor de Kansrijk-Beleidsserie	48
6.2 Aanbevelingen op de lange termijn	50
Bronvermelding	52
Bijlage 1: de onderzoeksopdracht	58

INLEIDING

De onderzoeksopdracht van het CPB vraagt om de normatieve aannames die in het rapport *Kansrijk Arbeidsmarktsbeleid-1* worden gemaakt, te analyseren vanuit de normatieve filosofie, aanbevelingen te doen voor de communicatie van rapporten naar politiek, beleid en een breder publiek, en te onderzoeken hoe andere thema's (zoals ongelijkheid en rechtvaardigheid) een plaats kunnen krijgen in CPB-publicaties (zie bijlage 1 voor de exacte formulering van de onderzoeksopdracht).

Om recht te doen aan deze opdracht plaatsen wij deze opdracht allereerst in het kader van de algemene taakstelling van het CPB en zijn positie als planbureau in de Nederlandse beleidswereld. Wij ontwikkelen daartoe een kader waarin de begrippen normativiteit en neutraliteit een centrale plaats innemen. We zullen betogen dat alle onderdelen van het onderzoeksproces (probleemstelling, selectie van beleidsopties en effecten, economische analyse) inherent normatief van aard zijn. Daarbij past, gegeven de positie van het CPB, een zo neutraal mogelijke omgang met de keuzes die gemaakt moeten worden in dit proces (hoofdstuk 1). In het vervolg werken wij dit uit voor de effecten (hoofdstuk 2), de beleidsopties (hoofdstuk 3) en de economische analyse (hoofdstuk 4). Hoofdstuk 5 gaat in op de vraag wat neutraliteit vergt van de framing en communicatie van beleidsanalyses. Bij elk van deze besprekingen vermengen wij meer algemene overwegingen met specifieke assumpties die in het CPB-rapport *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 1* worden gemaakt, en bespreken ook kritieken en reacties op dit rapport in de media. Hoofdstuk 6 sluit af door de belangrijkste conclusies op een rijtje te zetten en aanbevelingen te formuleren die opgedeeld worden in direct implementeerbaar en relevant voor de Kansrijk-Beleidsstudies, versus langetermijnperspectieven.

Wij realiseren ons dat elk van deze onderdelen nog meer concretisering en uitwerking nodig heeft. Wij hebben ons in deze (beperkte) opdracht echter willen concentreren op wat we hier als onze belangrijkste taak zagen, namelijk om te laten zien dat elk van deze zaken noodzakelijk voortvloeit uit de hoofdpdracht van het CPB: 'een zo neutraal mogelijke omgang met normativiteit'.

Tot slot. Wij brengen onze eigen 'filosofische bril' mee bij het kijken naar de economie. Dit kan leiden tot vervreemding en verbazing bij economen en anderen die geen filosofie gewend zijn; net zoals het omgekeerde het geval is. De pluriformiteit aan (sociale) wetenschappen maakt uitwisseling niet altijd een gemakkelijk proces. Toch is het wat ons betreft een noodzakelijk en ook potentieel

vruchtbaar proces, waarbij diverse wetenschappen veel van elkaar kunnen leren. Een filosofisch rapport over economische analyses zoals dit zal bij de economische lezer gedachten en ideeën oproepen die wij weer niet voorzien hadden vanuit onze filosofische achtergrond. Wij horen graag uw reacties.

Wij danken Rob Euwals voor de hartelijke ontvangst op het CPB. Wij danken hem en Laura van Geest, Marloes de Graaf-Zijl, Johannes Hers en Daniel van Vuuren voor de gesprekken over de totstandkoming van *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 1* en nadere informatie over de rol en werkwijze van het CPB. Ten slotte bedanken we iedereen van het CPB die op de eerdere versies commentaar leverde.

Utrecht, 17 december 2015

Rutger Claassen
Ingrid Robeyns

1. NORMATIVITEIT EN NEUTRALITEIT IN ECONOMISCHE ANALYSE

In de Wet ‘Vorbereiding van de Vaststelling van een Centraal Economisch Plan’ (1947) werd de volgende opdracht voor het CPB geformuleerd:

“Het Centraal Planbureau heeft tot taak het verrichten van alle werkzaamheden met betrekking tot het voorbereiden van een Centraal Economisch Plan, dat op geregelde tijden ten behoeve van de coördinatie van het regeeringsbeleid op economisch, sociaal en financieel gebied door de Regeering wordt vastgesteld, alsmede het uitbrengen van adviezen over algemeene vragen, welke zich ten aanzien van de verwezenlijking van het plan kunnen voordoen.” (artikel 3.1)¹

Het CPB heeft in de loop der jaren deze opdracht geïnterpreteerd op de volgende wijze:

“het geven van algemeen-economische inzichten hoe economische politiek kan bijdragen aan het verhogen van de welvaart. Centrale vraag daarbij was of het CPB nadrukkelijk voorkeuren voor beleidsvarianten moest uiten, of dat het zich zou moeten beperken tot het doorrekenen van de effecten van voorliggende beleidspakketten. Uitdrukkelijk is voor het laatste gekozen, zodat het werk van het CPB ondersteunend is aan het primaat van de politiek.”²

Het CPB heeft in zijn interpretatie van de wet er uitdrukkelijk voor gekozen zijn taak te beperken. Wij karakteriseren deze interpretatie van zijn opdracht als een opdracht tot *neutraliteit*. Het CPB dient politiek neutrale analyses af te leveren aan de politieke partijen en beleidsmakers. Dit ideaal is niet controversieel, omdat het in overeenstemming is met wat er in de wet staat en omdat de samenleving dit verwacht, maar ook omdat het als ideaal door de medewerkers en directie van het CPB onderschreven wordt.

Een voor de hand liggend gevolg is dat neutraliteit lijkt te vereisen dat de economische analyses van het CPB waardevrij of niet-normatief zijn. Echter, dit is een veel te snelle conclusie. Voor we kunnen weten of dit inderdaad een noodzakelijk gevolg is, en of volledige waardevrijheid überhaupt mogelijk is, moeten we weten wat normativiteit en neutraliteit inhouden. Dit vergt begripsanalyse.

¹ http://wetten.overheid.nl/BWBR0002029/geldigheidsdatum_30-11-2015

² <http://cpb.nl/geschiedenis-van-het-cpb>

Achtereenvolgens analyseren we de begrippen normativiteit (sectie 1.1) en neutraliteit (sectie 1.2). Daarna zullen we aantonen dat economische beleidsanalyses nooit volledig vrij van normativiteit kunnen zijn en de verschillende ‘normatieve momenten’ uiteenzetten (sectie 1.3). Ten slotte beschrijven we hoe neutraliteit als regulatief ideaal kan worden ingezet (sectie 1.4), en vatten we de belangrijkste conclusies samen (sectie 1.5).

1.1 WAT IS NORMATIVITEIT?

Een uitspraak of analyse is normatief indien ze een waardeoordeel omvat, dat wil zeggen, indien ze impliciet of expliciet bepaalde waarden als nastrevenswaardig aanmerkt in de analyse (Hausman & McPherson 2006: 13-15; Reiss 2013: 211-213). In het rapport Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 1 (hierna: KA-1) wordt het moment van ‘normativiteit’ in de economische analyse beperkt opgevat: als behorende tot de keuze tussen verschillende sociale welvaartsfuncties (p. 28; zie ook sectie 2.3 hierna). Dit is echter in onze ogen een te beperkte opvatting.

Elke keuze, in wetenschap, beleid of het dagelijks leven, kent een normatief aspect. Wanneer wij de keuze maken om te gaan studeren in plaats van werken, met de trein te reizen in plaats van met de auto, of de lunch over te slaan omdat wij een rapport willen afmaken, hanteren we telkens een normatief kader. Daartoe behoort als eerste de kwalificatie van de verschillende overwegingen die in het geding zijn als ‘positief’ of ‘negatief’. Bijvoorbeeld positief is een milieuvriendelijk vervoersmiddel, negatief is een tijdrovend vervoersmiddel. Vervolgens is er een empirische stap: elk van de alternatieve handelingsopties moet worden gewogen met betrekking tot deze overwegingen. Bijvoorbeeld: de treinrit blijkt milieuvriendelijker maar tijdrovender dan de autorit. Ten slotte moeten we de verschillende overwegingen (waar zij verschillende richtingen uitwijzen) onderling wegen: hoe zwaar hechten we relatief aan milieuvriendelijkheid en tijdsefficiëntie? Ook dat is weer een normatief moment. Alleen dan kunnen we een keuze maken. Dat wij deze verschillende stappen psychologisch vaak razendsnel en deels onbewust doorlopen, doet niets af aan de normativiteit die in elke keuze aanwezig is.

In de wetenschap zijn er echter veel keuzes die door de wetenschapper niet altijd ervaren worden als normatief, maar dat toch zijn. Bijvoorbeeld, indien het algemene begrip ‘welvaart’ wordt ingevuld met ‘de mate waarin de voorkeuren van iemand zijn vervuld’, is dat een normatieve keuze (Reiss 2013, 212), omdat er ook heel andere invullingen van ‘welvaart’ mogelijk zijn (Griffin 1986, Sen 1993, Sumner 1996, Robeyns 2014). Door dit rapport heen zullen de verschillende normatieve momenten in de beleidsanalyse uiteengezet worden, en zal in meer detail

toegelicht worden waarom bepaalde keuzes die gemaakt worden, normatief zijn (ook als zij zo niet ervaren worden).

Deze bredere opvatting van normativiteit is van belang omdat zij blootlegt dat het onmogelijk is ‘normatief neutrale’ keuzes te maken. Wat wij wel kunnen proberen is om de normativiteit die in al onze keuzes aanwezig is, te rechtvaardigen: d.w.z. duidelijk te maken waarom wij denken dat onze keuzes verdedigbaar zijn. In wat volgt zullen wij uiteenzetten dat er een benadering denkbaar is, waarbij men zijn keuzes rechtvaardigt door erop te wijzen dat zij zo neutraal mogelijk zijn; neutraliteit is dan een regulatief ideaal. Maar eerst dienen we helderheid te verschaffen over wat neutraliteit precies betekent en aan welke voorwaarde een analyse dient te voldoen om als neutraal gekwalificeerd te worden.

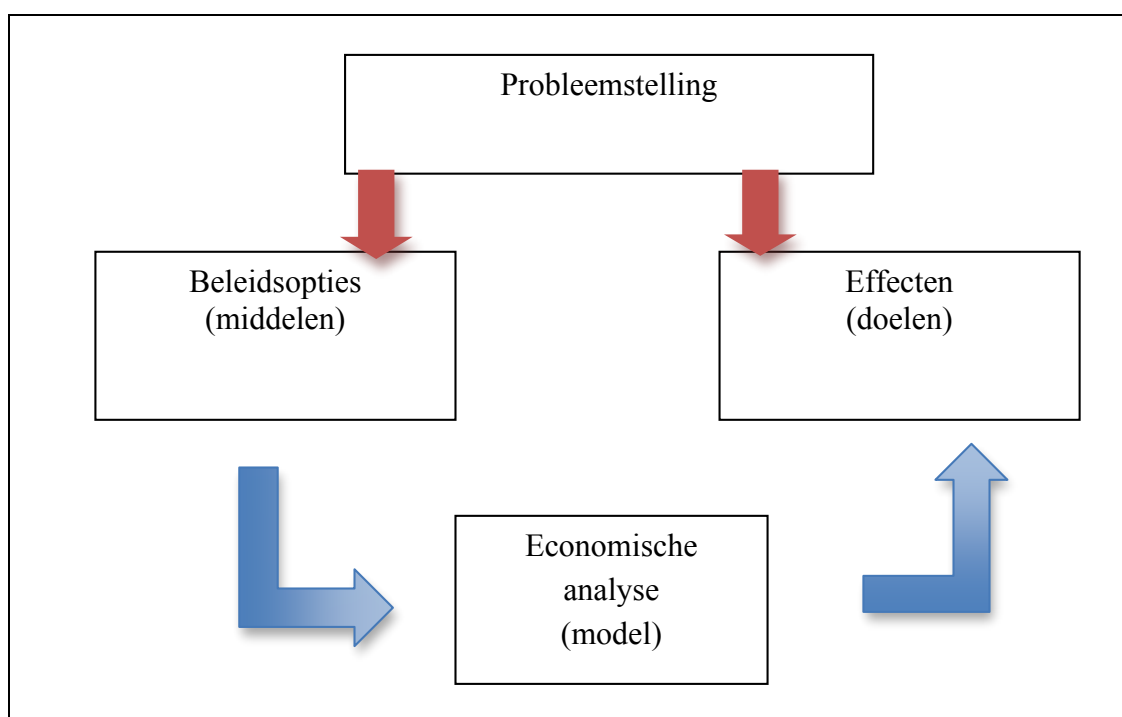
1.2. WAT IS NEUTRALITEIT EN WAT VEREIST HET VAN ONDERZOEK?

Van wetenschappelijk onderzoek wordt soms gezegd dat het niet neutraal is. Daarmee bedoelt men dat het onderzoek de belangen of waarden van een bepaalde groep in de samenleving zwaarder laat wegen dan de belangen of waarden van een andere groep. Een neutraal wetenschappelijk onderzoek is evenwichtig en onpartijdig; het streeft er naar zoveel mogelijk de waarheid te onderzoeken, zonder daarbij partij te kiezen voor een politieke of ideologische positie, of voor een bepaalde subgroep van waarden.

Wat vergt neutraliteit nu in economische beleidsanalyse? Om die vraag te beantwoorden moeten we eerst de relevante terminologie introduceren: doelen en effecten aan de ene kant en middelen en beleidsopties aan de andere kant. In KA-1 (en ook in de economische wetenschap meer in het algemeen) wordt een andere terminologie gebruikt dan in de filosofie, namelijk effecten en maatregelen. Dit zijn strikt genomen geen synoniemen. *Doelen* zijn zaken die nagestreefd worden omdat ze op zichzelf belangrijk zijn, zoals het verhogen van de welvaart, het verminderen van stress, het vergroten van keuzevrijheid, het bevorderen van ecologische duurzaamheid. Mensen kunnen individueel of in gezinsverband bepalen wat voor hen nastrevenswaardige doelen zijn, zoals bijvoorbeeld een grotere materiële welvaart nastreven, of meer tijd kunnen doorbrengen met de kinderen. Maar doelen kunnen ook door een politieke gemeenschap, zoals een land, bepaald worden. In een democratisch politiek stelsel gebeurt dit door de democratisch verkozenen. KA-1 hanteert de term ‘effecten’. Dit is niet hetzelfde als een doel, omdat effecten normatief neutraal zijn, terwijl elke burger of politicus bepaalde effecten als doel stelt (dus: positief waarden), en andere effecten niet. De normatieve stap wordt dus

gemaakt door uit de (voorziene) effecten een selectie te maken die men positief waardeert, en daarmee tot doel verheft.³

Middelen zijn instrumenten die we hebben om die doelen te bereiken. Bijvoorbeeld, als het een doel is dat er zo weinig mogelijk mensen arm zijn, dan zijn mogelijke middelen het verhogen van de koopkracht onder de armen, of een armoedebeleid dat de inkomens genererende capaciteiten van armen versterkt. Bij de termen ‘middelen’ en ‘maatregelen’ zijn de conceptuele verschillen niet bijzonder belangrijk voor dit adviesrapport, en wij zullen daarom de KA-1 term ‘beleidsopties’ overnemen. Voor de termen ‘doelen’ en ‘effecten’ ligt dit – zoals hierboven beschreven – iets ingewikkelder (hierop komen we in hoofdstuk 2 nog terug).



Figuur 1: schematische weergave van economische beleidsanalyse

Figuur 1 geeft schematisch weer uit welke onderdelen een economische beleidsanalyse bestaat. Een economische beleidsanalyse vergt eerst en vooral een heldere *probleemstelling*: wat is het probleem of de kwestie die onderzocht moet worden? Is het de optimale inrichting van de arbeidsmarkt, of de vraag hoe de

³ De termen verschillen dus in twee opzichten: 1) de beoogde doelen zijn voor elke burger/politicus een *subset* van de mogelijke effecten, en 2) die subset wordt geselecteerd vanuit een normatieve opvatting, of waarde (zie daarvoor verder hoofdstuk 2).

economie ecologisch duurzaam te maken? Pas als we de probleemstelling kennen, kunnen we op zoek gaan naar de relevante effecten of doelen, en de relevante beleidsmaatregelen of middelen.

Bijvoorbeeld, voor de inrichting van de arbeidsmarkt kunnen relevante *doelen of effecten* zijn: het minimaliseren van onvrijwillige werkloosheid, het verhogen van de welvaart of het welzijn van de bevolking (en in het bijzonder armoedebestrijding), gelijke kansen op de arbeidsmarkt en budgettaire evenwichten. Mogelijke *beleidsopties* zijn veranderingen in de eigenschappen en voorwaarden (vb. hoogte en duur) van werkloosheidsuitkeringen en bijstand, het ontslagrecht, pensioenwetgeving, voorzieningen voor kinderopvang en zorgverlofregelingen, en de hoogte van het minimumloon. In principe zijn ook onbestaande beleidsmaatregelen die denkbaar zijn maar nog niet zijn ingevoerd het onderwerp van beleidsanalyse mogelijk, zoals de afschaffing van een deel van de voorzieningen van de welvaartsstaat en gelijktijdige invoering van een onvoorwaardelijk basisinkomen (Van Parijs 2004, Atkinson 1996), of maatregelen die in het verleden bestaan hebben maar nu in gelijkaardige landen niet meer gebruikt worden, zoals de overheid als ‘employer of last resort’ (Atkinson 2015). Zodra de effecten en maatregelen geselecteerd zijn, kan een economische analyse gebruikt worden om te onderzoeken hoe efficiënt de verschillende maatregelen zijn.

Uit het schema van figuur 1 wordt duidelijk dat er in economische beleidsanalyse verschillende momenten zijn waarop een keuze gemaakt dient te worden en de neutraliteit bewaakt dient te worden. Neutraliteit in economische beleidsanalyse vergt dan ook de volgende vijf ‘neutraliteitseisen’, die we hier opsommen en in de rest van dit rapport verder zullen uitwerken:

- (N1) In de probleemstelling in principe alle relevante vragen stellen.
- (N2) Het maken van een onderscheid tussen doelen (effecten) en middelen (maatregelen) en overlaten van de keuzes van de doelen aan de politiek. In de beleidsanalyse worden alle politiek relevante doelen (effecten) opgenomen.
- (N3) Het in principe opnemen van alle relevante maatregelen en, indien dit niet gebeurt, daar op een correcte manier mee omgaan.
- (N4) Het wetenschappelijk in kaart brengen van de effectiviteit van de verschillende middelen die beschikbaar zijn om die doelen te bereiken.

Daarnaast is er nog een vorm van neutraliteit die niet zozeer te maken heeft met de wetenschappelijk analyse zelf, maar met het rekening houden met de

maatschappelijke en politieke perceptie en effecten van het uitbrengen van een economische beleidsanalyse:

(N5) Het evenwichtig presenteren van de resultaten van de analyse.

Neutraliteit in presentatie en communicatie staat los van de neutraliteit in de analyse: ook als de analyse maximaal wetenschappelijk neutraal is, kan de presentatie en communicatie dusdanig zijn dat ze niet-neutrale effecten heeft. De neutraliteit die vereist is in de presentatie en communicatie, wordt daarom voorlopig even geparkeerd en zullen wij verder bespreken in hoofdstuk 5. Verderop in dit hoofdstuk bespreken we deze vier vereisten van *wetenschappelijke* neutraliteit. Eerst buigen we ons over de vraag in hoeverre normativiteit te vermijden of te elimineren valt in economische beleidsanalyses.

1.3. DE ONMOGELIJKHEID VAN STRIKTE NON-NORMATIVITEIT

In de economische wetenschap is het onderscheid tussen doelen en middelen traditioneel ingezet om te beargumenteren dat de samenleving bepaalt wat de doelen zijn, terwijl de taak van de economische wetenschap is om voor elk van die doelen de effectiviteit van de verschillende middelen (maatregelen) te bestuderen. Deze taakverdeling leidde tot de methodologische visie dat economie als wetenschap waarde vrij moet zijn: de economie maakt de ‘positieve’ (waarde vrije) analyse en de normatieve keuzes worden door de samenleving gemaakt, zoals een van de grondleggers van de moderne economie dit al lang geleden uitdrukte (Robbins 1935).

Door het doel-middel onderscheid te onderschrijven en de taak van de wetenschapper te beperken tot het onderzoeken van de middelen, hebben economen gepoogd hun discipline vrij te maken van normativiteit. De laatste decennia worden economen dan ook opgeleid in een kader dat de economie ziet als een niet-normatieve discipline: de normatieve keuzes liggen bij de consument, burger en overheid, niet bij de econoom. De economische discipline ziet zichzelf primair (of soms: exclusief) als een positieve wetenschap, dit wil zeggen, als een wetenschap die beschrijft, verklaart, analyseert en eventueel voorspelt. Dit in scherp contrast met normatieve uitspraken die gaan over hoe de dingen zouden moeten zijn (Robbins 1935, Friedman 1953, Hausman 2008).

Maar zowel in de economie als in de filosofie wordt sterk betwijfeld of in de mens- en gedragswetenschappen dit strikte onderscheid tussen normen en feiten wel een houdbare positie is. Er zijn economen, vooral in de hoofdstroom van de economie, die vasthouden aan het zelfbeeld van een waarde vrije discipline. Maar ook al is de hedendaagse economie vermoedelijk de meest homogene van alle sociale

wetenschappen, toch bestaat er onder economen ook veel heterogeniteit (Sen 2004; Atkinson 2015, p. 5). Een aantal economen (onder wie meerdere Nobelprijswinnaars) hebben dan ook artikelen geschreven waarin ze erkennen dat een economische discipline die volledig waarde vrij is, onmogelijk is. Anthony Atkinson (2011, p.157) verwoordt de onmogelijkheid van een waarde vrije economie door terug te grijpen op de uitspraak van John Maynard Keynes dat “economie een morele wetenschap is”. Atkinson ziet dit vooral in de noodzaak voor economen om veel explicieter te zijn in de relatie tussen de welvaarts criteria in de welvaartsanalyse, en de doelen van de overheid, beleidsmakers en burgers. Ook andere economen hebben deze methodologische positie onderschreven. Het werk van Amartya Sen is doordrongen van het belang om de normatieve keuzes als onvermijdelijk te zien en daarom de noodzaak te erkennen ze expliciet te maken. Robert en Virginia Schiller (2011) benadrukken dat een goed begrip van ‘the human condition’ er toe leidt dat men economie als een morele wetenschap moet zien: enkel door een rijk begrip van ‘de mens’ en ‘de menselijke conditie’ kan men de normativiteit in de economische wetenschap herkennen, en daarna erkennen.

Economische analyses kunnen op verschillende manieren normatief worden en daarbij minder neutraal worden in hun analyse. Deze lopen parallel aan de eerste vier hierboven genoemde neutraliteitseisen.

(N1) Ten eerste is de keuze welke vragen wel te stellen en welke niet, welke onderzoeken wel te doen en welke onderzoeken niet, een normatieve keuze. Bijvoorbeeld, pas in de jaren negentig zijn economen systematisch onderzoek gaan doen naar ongelijkheid op individueel vlak, dus ook naar ongelijkheid binnen gezinnen; daarvoor werd bij ongelijkheidsmeting verondersteld dat mannen en vrouwen binnen gezinnen hun inkomen samen legden en er dus geen ongelijkheidsvraag binnen gezinnen speelden. Dit was ondanks dat er sociologisch onderzoek voorhanden was dat ongelijke verdeling van financiële middelen binnen gezinnen vastgesteld had (Woolley and Marshall 1994). Een ander voorbeeld, dat politiek actueel is, is de vraag of men wel of niet een economische doorrekening van de invoering van het basisinkomen zou doen. De keuze om dit onderzoek wel of niet te doen, is een normatieve keuze, aangezien sommige mensen (en politieke partijen) deze institutionele verandering bepleiten, en anderen er liever geen discussie over voeren of er tegenstanders van zijn.⁴ Door de keuze om bepaalde studies wel of niet te doen, agendeert men bepaalde onderwerpen wel of niet. En iets agenderen leidt

⁴ Voor een CPB analyse van dit onderwerp zie <http://www.cpb.nl/publicatie/de-effectiviteit-van-fiscaal-participatiebeleid>.

ertoe dat er over instituties die bepaalde waarden bevorderen, meer geweten wordt en is daarom op indirecte wijze normatief.

(N2) Ten tweede is de selectie van de doelen of effecten een expliciet normatieve stap. Ook als men in de economische analyse geen expliciete keuze maakt voor bepaalde doelen, is er normativiteit in de selectie van de doelen. De enige manier om deze normativiteit te elimineren, is door *alle* doelen in de analyse op te nemen, maar dat is onmogelijk, omdat het onderzoek dan zou samenvallen met de werkelijkheid. Onderzoek betekent per definitie dat men selecteert. Echter, doorgaans is de gemaakte selectie van doelen kleiner dan de verzameling doelen die relevant zijn voor de probleemstelling. De verzameling van geselecteerde doelen wordt in de praktijk vaak gelegitimeerd door bijvoorbeeld te verwijzen naar ‘standaardgebruiken’ in de discipline. Als de verzameling geselecteerde doelen kleiner is dan de set relevante doelen, vergt neutraliteit dat we proberen de set geselecteerde doelen op te rekken tot we alle relevante doelen opgenomen hebben, binnen de grenzen van praktische haalbaarheid. Dit probleem wordt uitgewerkt in hoofdstuk 2.

(N3) De derde vorm van normativiteit zit in de keuze van de beleidsopties waarvan de effecten onderzocht zullen worden. Hierbij geldt dezelfde redenatie die voor de N2 geldt: als de verzameling geselecteerde beleidsopties kleiner is dan de verzameling relevante beleidsopties, dan vergt neutraliteit dat we die verzameling geselecteerde beleidsopties oprekken. Dit zullen we voor KA-1 analyseren in Hoofdstuk 3.

(N4) Een vierde vorm van normativiteit volgt uit het mens- en wereldbeeld dat (impliciet dan wel expliciet) in de economische modellen zit die gebruikt worden in de studies van de effecten van bepaalde beleidsopties. Hoe dit relevant is voor KA-1, zal uiteengezet worden in Hoofdstuk 4.

De conclusie van dit alles is dan ook dat een volledig waarde vrije economische wetenschap niet mogelijk is. Ook voor de economische beleidsanalyse geldt dat er een constant spanningsveld is tussen normativiteit en neutraliteit: aan de ene kant wil de economische beleidsanalist zo neutraal mogelijk zijn, aan de andere kant wordt hij of zij geconfronteerd met meerdere normatieve momenten in de analyse. Het is dit spanningsveld tussen normativiteit en neutraliteit dat het wetenschapsfilosofische kader biedt voor de analyse van KA-1 in dit rapport.

1.4. NEUTRALITEIT ALS REGULATIEF IDEEAAL

Economische analyse is op deze vier momenten normatief, ook als de analyse enkel tot doel heeft te verklaren of te voorspellen. Omdat deze vormen van normativiteit zich onvermijdelijk voordoen, wordt volledige neutraliteit onmogelijk. Dit houdt verband met het feit er geen eenduidige uitspraak gedaan kan worden over wat in een gegeven situatie de ‘relevante’ vragen, doelen en middelen zijn. Daarover kunnen politici, journalisten, ambtenaren, burgers en wetenschappers verschillend denken.

Echter, de onmogelijkheid van een volledig neutrale of niet-normatieve wetenschap in de praktijk impliceert niet dat economische wetenschapsbeoefenaars het ideaal van neutraliteit moeten opgeven en dan maar helemaal op de stoel van de politici en burgers moeten gaan zitten. Neutraliteit kan nog steeds de rol van *regulatief ideaal* aannemen: een ideaal of norm die we onszelf blijven opleggen, hoewel we weten dat het onmogelijk is daar volledig aan te voldoen, omdat we eraan hechten zo goed als mogelijk aan die norm te voldoen. Het houdt in dat we zoveel als mogelijk alle dingen die relevante spelers als relevante probleemstellingen, doelen en beleidsopties zien, ook proberen economisch te onderzoeken. Wanneer neutraliteit een regulatief ideaal is, proberen we het zo dicht mogelijk te benaderen. Dit zal doorgaans asymptotisch moeten gebeuren, omdat volledige neutraliteit vermoedelijk alleen in exceptioneel gunstige omstandigheden mogelijk is (bijvoorbeeld wanneer er maar weinig waarden/effecten in het geding zijn, en het aantal maatregelen dat een significant effect heeft heel beperkt is). Onzes inziens is dit, gegeven de kennis uit de wetenschapsfilosofie, normatieve filosofie en aanverwante gebieden, de beste positie die het CPB kan innemen:

- (1) de ambitie van neutraliteit, die in zijn wettelijke opdracht omvat zit, te omarmen en te verdedigen;
- (2) te begrijpen en te erkennen dat volledige neutraliteit in elke mens- en maatschappij wetenschap, en dus ook in de economie, onmogelijk is;
- (3) maar vast te houden aan neutraliteit als regulatief ideaal.

Deze driedelige positie is niet gemakkelijk. Zij impliceert dat er een hoge norm wordt onderschreven. Als neutraliteit als regulatief ideaal onderschreven wordt, is het belangrijk om een scherp en volledig inzicht te krijgen in hoe neutraliteit verzwakt kan worden en wat daaraan gedaan kan worden. Daarover gaat dit adviesrapport. In de volgende hoofdstukken zullen wij systematisch analyseren wat de verschillende manieren zijn waarop in wetenschappelijk onderzoek neutraliteit

verzwakt kan worden, en in hoeverre dit relevant is voor het werk van het CPB, in het bijzonder voor KA-1. Verzwakkingen van neutraliteit ontstaan doordat een van de voorwaarden van neutraliteit (zoals in 1.2 omschreven) niet behaald worden. Ten eerste kan het zijn dat niet alle relevante effecten in ogenschouw genomen worden of niet alle relevante analyses gedaan zijn (hoofdstuk 2). Verzwakking van neutraliteit ontstaat ook doordat niet alle beleidsopties of probleemstellingen in ogenschouw genomen worden (Hoofdstuk 3). Ten slotte kan neutraliteit verminderd worden doordat in de verklarende modellen die gebruikt worden in de maatregel-effectanalyses aannames gehanteerd worden die normatieve consequenties hebben (Hoofdstuk 4). Dit zijn de vier vormen van verstoring of verzwakking van wetenschappelijke neutraliteit; zij zijn de spiegelbeelden van de verschillende vormen van normativiteit die eerder in dit hoofdstuk uiteengezet zijn. In hoofdstuk 5 wordt dan specifiek ingegaan op een vijfde wijze waarop neutraliteit ondermijnd kan worden, door de manier waarop het onderzoek gekaderd wordt (*framing*), en door normatieve momenten in de wetenschapscommunicatie naar de buitenwereld.

1.5. CONCLUSIES

In dit hoofdstuk hebben we een typologie ontworpen van verschillende vormen van normativiteit die relevant zijn voor economisch onderzoek, neutraliteit als regulatief ideaal besproken, en de verschillende manieren onderzocht waarop neutraliteit kan verzwakt worden. Ook al is neutraliteit het regulatief ideaal voor de beleidsanalist, toch ziet hij zich onvermijdelijk geconfronteerd met het spanningsveld tussen normativiteit en neutraliteit. In de volgende hoofdstukken zullen we dit kader gebruiken om KA-1 te analyseren.

2. DE EFFECTEN VAN ECONOMISCH BELEID

Ten aanzien van de bestudeerde doelen/effecten van arbeidsmarktbeleid hanteert het rapport KA-1 drie uitgangspunten: het gebruik van een sociale welvaartsfunctie, het delegeren van de keuze van een welvaartsfunctie aan de politiek en het invullen van deze functie met behulp van een serie economische en sociale effecten. Elk van deze uitgangspunten wordt hieronder meer precies omschreven (U1-U3) en filosofisch beproefd met behulp van het in hoofdstuk 1 geschetste kader. Vanuit het daar geschetste bredere begrip van normativiteit zijn alle drie de uitgangspunten van KA-1 normatieve keuzes. Dit roept een spanningsveld op: hoe zo neutraal mogelijk met deze normatieve keuzes om te gaan? Wij zullen per uitgangspunt het spanningsveld toelichten en voorstellen doen hoe het mogelijk is om het ideaal van neutraliteit zo dicht mogelijk te benaderen.

2.1 WELVAART VERSUS ANDERE WAARDEN

Het eerste uitgangspunt van KA-1 betreft het gebruik van een sociale welvaartsfunctie als vertrekpunt. Dit uitgangspunt kan als volgt worden geformuleerd:

(U1) Keuzes in arbeidsmarktbeleid zijn (net als op vele andere terreinen) afhankelijk van de keuze van een sociale welvaartsfunctie. In die functie worden verschillende effecten van maatregelen tegen elkaar afgewogen. Beleid dat de sociale welvaartsfunctie verhoogt, heet ‘kansrijk’.

Het vertrekpunt dat overheidskeuzes in de economische politiek beschouwd moeten worden als een kwestie van een ‘sociale welvaartsfunctie’ berust zelf op een normatieve opvatting van de taak van de staat (overheid). In de loop van de geschiedenis zijn verschillende opvattingen van de taak van de staat courant geweest, zowel in de politieke arena als in de geschriften van filosofen en anderen. Men kan deze opvattingen schematisch karakteriseren aan de hand van centrale *waarden*. De term ‘waarden’ gebruiken wij hier dus als aanduiding van de achterliggende rechtvaardiging voor een bepaald doel/effect. Wanneer men een bepaald doel/effect in politieke zin ondersteunt, doet men dat omdat men dit doel/effect als *waardevol* beschouwt. Een aantal voorbeelden kunnen volstaan om de pluriformiteit van

gehanteerde waarden in onze samenleving omtrent de legitieme doelen van de staat te illustreren.

Zo hebben theocratische regimes gesteld dat de taak van de staat is om het *Woord van God* te dienen. Daarbij kan het per godsdienst(ige stroming) verschillen wat dat woord vereist. In socialistische opvattingen is de centrale taak van de staat vaak om *onrechtvaardige ongelijkheden* te verkleinen. Ook hier zijn weer verschillende varianten denkbaar, al naar gelang de invulling die men aan het begrip van rechtvaardigheid geeft (zie ook 4.1 hierna). Liberale opvattingen stellen dat de taak van de staat is om de *vrijheid* van burgers te vergroten. Ook daarvan zijn verschillende varianten denkbaar aangezien men vrijheid op verschillende manieren kan begrijpen (Berlin 2002). Economen hanteren expliciet dan wel impliciet de opvatting dat de staat *welvaart en welzijn* van burgers moet vergroten. Ook dat uitgangspunt kan op verschillende manieren worden uitgewerkt. In de filosofische literatuur zijn bijvoorbeeld drie hoofdstromen te onderscheiden: theorieën die welzijn beschouwen als genot en de afwezigheid van pijn (*hedonic theories*), theorieën die welzijn beschouwen als de bevrediging van verlangens (*desire satisfaction theories*), en theorieën die welzijn definiëren aan de hand van een lijst van objectieve indicatoren (*objective list theories*) (Griffin 1986; Sumner 1996; Robeyns 2014).

Een keuze tussen al deze opvattingen is zelf dus niet normatief neutraal. Welvaart is maar een van de centrale waarden in de politieke arena (Claassen 2011). Dit blijkt met name daar waar spanningen tussen deze opvattingen optreden; bijvoorbeeld als een voorgestelde maatregel de welvaart verhoogt op een manier die afbreuk doet aan de mogelijkheid van vrije eigen keuzes door burgers zelf. Dat speelt bijvoorbeeld bij het alcoholbeleid voor jongeren, het orgaandonatiebeleid of de verplichting om autogordels te dragen. Bij vrijheidsbeperkende maatregelen die de welvaart verhogen, spreken we van paternalistische maatregelen. Ook tussen de andere genoemde waarden kunnen spanningen ontstaan. Een klassieke spanning is bijvoorbeeld die tussen vrijheid en ongelijkheid (een spanning die alleen ontstaat wanneer men die begrippen op een bepaalde manier interpreteert; zie ook 2.3 hierna).

De manier waarop economen vaak met deze spanningen omgaan, is door de centrale overwegingen van niet-economen met betrekking tot (economisch) beleid te *incorporeren* als onderdelen van een breder begrip van ‘welvaart’. Zo kunnen de waarden ‘vrijheid’ en ‘rechtvaardigheid’ worden geïncorporeerd in een economische analyse via de ‘*voorkeuren* van burgers voor vrijheid en rechtvaardigheid’ (Kaplow and Shavell 2002). Het is dit bredere welvaartsbegrip, niet een smaller begrip (waarin alleen aan op marktprijzen gewaardeerde goederen en diensten welvaart ontleend wordt) dat als karakteristiek voor de economische wetenschap moet worden genomen. Dit breder begrip van ‘welvaart’ is dan gelijk aan het idee van ‘welzijn’

(*well-being*). In de alledaagse economiebeoefening is er een voortdurende spanning tussen het principiële uitgangspunt van een breed welvaartsbegrip en de vaak meer beperkte welvaartsmaatstaven die in de praktijk worden gebruikt.⁵

Het is in de filosofische vakliteratuur omstreden of deze reductie van onderling zeer verschillende waarden rondom de taak van de overheid tot voorkeuren rondom aspecten van welvaart/welzijn een verdedigbare zet is (Reiss 2013; Hausman 2012). Daarvoor pleit dat dit een verbetering is ten opzichte van nauwere indicatoren en daarmee een beter beeld geeft van alle belangen die bij economische onderwerpen een rol spelen. Zo kunnen milieubelangen bijvoorbeeld beter in de afwegingen worden betrokken waar deze als onderdeel van welvaart/welzijn van de bevolking worden geïntegreerd in economische analyses. Daarmee hangt samen dat de reductie van deze waarden tot aspecten van welvaart/welzijn het mogelijk maakt om hen te kwantificeren. Daarmee worden alle waarden onderling vergelijkbaar – hetgeen in de filosofische literatuur bekend staat als ‘commensurabiliteit’, het op één maatstaf reduceren van meerdere waarden (Chang 1997; Espeland and Stevens. 1998). Dat het zinvol is om waarden op de gemeenschappelijke noemer van welvaart/welzijn te reduceren is vaak het uitgangspunt onder economen geweest (Epstein 1995),

Hiertegen pleit dat het eigenstandig karakter van verschillende waarden uit het oog verloren raakt op het moment dat zij onderdeel worden van een breed welvaartsbegrip. Zo is het punt van religieuze politieke opvattingen meestal niet dat religieus geïnspireerde wetgeving de bevolking welvaart/welzijn oplevert, maar dat deze geboden is vanuit de religieuze overtuiging (‘the right thing to do’). De opvattingen over de winkelsluiting ten behoeve van de eerbiediging van de zondagsrust zijn daarvan een voorbeeld. Dergelijke opvattingen kunnen worden misvormd door ze als onderdeel van een maatstaf van welvaart/welzijn te presenteren. Hiermee hangt een andere filosofische kritiek samen: dat deze verschillende waarden niet commensurabel zijn. Vanwege hun ongelijksoortigheid is het niet mogelijk een gemeenschappelijke maatstaf te ontwikkelen, het is appels met peren vergelijken (Raz 1986; Anderson 1997).

Het spanningsveld tussen normativiteit en neutraliteit uit hoofdstuk 1 uit zich hier dus doordat geen van beide opties in de omgang met waarden/doelen (incorporeren dan wel niet incorporeren in een welvaartsfunctie) neutraal is. Wat is

⁵ De discussie over vervanging van het BBP door bredere welvaartsindicatoren is daarvan een goed voorbeeld. Zo hield op aanvraag van de Franse president Sarkozy een commissie onder leiding van drie vermaarde economen in 2009 nog een pleidooi voor een breder welvaartsbegrip (Stiglitz, Sen, and Fitoussi 2009). Echter, hierbij gaat het niet om een reductie van alle aspecten tot subjectieve voorkeuren van individuen, maar om een geobjectiveerde set indicatoren (vgl. de hierboven genoemde ‘objective list theories’).

een zo neutraal mogelijke omgang met dit spanningsveld? Hier zien wij twee opties, afhankelijk van de opzet van de gekozen studie.

In een studie zoals KA-1 worden de effecten van beleidsopties niet op één gemeenschappelijke noemer gebracht: de effecten worden (zie de tabellen) naast elkaar gepresenteerd. Toch worden ze wel allemaal als welvaartseffecten gepresenteerd. Bijvoorbeeld ‘ongelijkheid’ wordt als een onderdeel van de sociale welvaartsfunctie gepresenteerd. Maar een stijging van de ongelijkheid betekent niet op zichzelf een daling (of stijging; afhankelijk van de politieke visie) van de welvaart, althans in de normale, beperktere zin waarin we dat laatste woord gebruiken, waarin het doelt op de omvang van het pakket aan goederen en diensten, en de materiele levensstandaard die daarmee gepaard gaat. In die laatste zin kan het begrip welvaart dan niet de ongelijkheid tussen mensen in termen van goederen/diensten omvatten: dat is een andere dimensie (voor de afruil tussen beide, zie 2.4 hierna). Daarmee lijkt het ons beter om de terminologie van sociale welvaartsfuncties niet te gebruiken. Dat kan ook omdat door de opzet – de verschillende effecten worden niet gecommensureerd – er geen noodzaak is om deze effecten als welvaartseffecten (of effecten op welzijn) te karakteriseren. Deze terminologie is simpelweg overbodig en leidt alleen maar tot misverstanden. Natuurlijk erkennen wij dat het schrappen van deze terminologie voor economen niet gebruikelijk is. In deze sectie hebben we geprobeerd aan te geven waarom dit vanuit filosofische overwegingen wel een neutralere wijze van opereren zou vormen, die voor allerlei politieke richtingen (en ook voor andere sociale wetenschappen dan de filosofie) meer aanvaardbaar is.

Een andere situatie ontstaat in studies waarin – om wat voor reden dan ook – de ambitie is om een economische analyse te maken waarin verschillende waarden op één noemer gebracht worden. Hier zal telkens de (heikele) vraag rijzen hoe en tot op welke hoogte verschillende waarden commensurabel gemaakt kunnen worden, d.w.z. of de voorkeuren voor deze waarden gemeten kunnen worden en een goede afspiegeling vormen van de waarde die aan deze waarden wordt gehecht. Een zo neutraal mogelijke opzet zou dan primair liggen in het beargumenteren van die keuzes en het inzichtelijk maken van de beperkingen van de keuze om waarden te commensureren. Omdat dit in KA-1 niet aan de orde is, gaan we hier verder niet op deze problematiek in.

2.2 SUBJECTIVITEIT VERSUS OBJECTIVITEIT IN NORMATIEVE KEUZES

Hoewel het rapport de sociale welvaartsfunctie als uitgangspunt neemt, formuleert het CPB niet *zelf* een sociale welvaartsfunctie. Het selecteren van een sociale

welvaartsfunctie wordt door het CPB als een normatieve keuze gezien, die op de volgende manieren wordt beschreven:

(U2) De keuze voor een sociale welvaartsfunctie is een normatieve keuze, omdat men de verschillende effecten verschillend kan waarderen. Deze keuze is aan de lezer (p. 28), ‘zeer subjectief’ (p. 30)⁶, en rakend aan ‘de kern van de verschillen tussen politieke partijen’ (p. 30).

Dit uitgangspunt raakt het hart van de adviespraktijk van het CPB: de economische adviesrol vereist dat men de effectiviteit van beleidsmaatregelen ten opzichte van geselecteerde doelen in beeld brengt, maar niet de afweging tussen deze doelen maakt. Dat moet worden overgelaten aan de politiek. Wij ondersteunen dit uitgangspunt, dat inderdaad als hoofdkenmerk van neutraliteit in de advisering moet gelden. Echter, precies omdat deze ‘institutionele arbeidsverdeling’ tussen wetenschappelijk advies en politiek/beleidsmakende instanties zo essentieel is, is het wel van belang om goed te begrijpen *waarom* dit een verstandig uitgangspunt is. Daarover moeten geen misverstanden bestaan.

De kwalificatie van normatieve keuzes in het rapport als ‘subjectief’ getuigt van een normatieve keuze, die controversieel is. Deze kwalificatie is in onze optiek daarom niet de juiste manier om neutraliteit in economische advisering te onderbouwen. In de filosofie is er een langlopend debat tussen sceptici en verdedigers van een objectieve morele waarheid. De sceptici verdedigen de stelling dat alle waarden subjectief zijn. Waarden zijn gelijk aan voorkeuren. Net zoals sommige burgers een voorkeur hebben voor het ene consumptiegoed en anderen voor een ander consumptiegoed, hebben sommigen een voorkeur voor de doodstraf en anderen een voorkeur voor afschaffing daarvan. Hetzelfde geldt voor stamcelselectie, abortus, euthanasie, maar ook een ongelijke inkomensverdeling, klimaatverandering, arbeidsmarktparticipatie, baan zekerheid, etc. Sceptici menen dat elk van deze een kwestie van persoonlijke voorkeur is; een kwestie van smaak. En over smaak valt niet te twisten (Becker and Stigler 1977). Het probleem waarop aanhangers van objectiviteit in de ethiek wijzen, is dat dit slecht strookt met de manier waarop wij met waarden omgaan. Wij twisten er voortdurend over en menen ook dat die twisten gaan over de waarheid in deze zaken (nl. dat wij de waarheid aan onze kant hebben). Beide partijen in een waardentwist zijn het dus daarover eens: dat er een waarheid in

⁶ In de context van fiscaal beleid wordt deze karakterisering herhaald, waar gesproken wordt over ‘subjectieve voorkeuren voor herverdeling’ (p. 35). Zie ook 2.3 hierna.

het geding is. Strijd over waarden is daarom *juist niet* van dezelfde orde als strijd over de smaak van het beste ijs (Rawls 1999b; Nagel 1991; Habermas 1993).

Tussen deze beide zijden is een complex debat ontstaan, waarbij veel aspecten in het geding zijn. Sceptici beargumenteren dat als er één morele waarheid is, het verbazingwekkend is dat wij deze nog steeds niet ‘gevonden’ hebben. Waarden zijn immers niet aanwijsbaar in de empirische werkelijkheid: zij zijn niet present zoals materiële objecten, maar zijn oriëntaties die mensen aanhangen. Ook wijzen sceptici graag op de verschillen in waardesystemen tussen culturen (cultuurrelativisme) als bewijs voor hun scepticisme over het bestaan van één waarheid omtrent de vraag of een bepaalde waarde als ‘waar’ kan worden gekwalificeerd (Gowans 2008). Aanhangers van morele waarheid wijzen hier tegenin op reële convergentie in waardesystemen (bijv. met betrekking tot minimumnormen voor een menswaardig bestaan, zoals vastgelegd in de mensenrechtenverdragen) (Griffin 2008; Beitz 2009). Zij beargumenteren dat, zelfs als waarden niet empirisch vormgegeven zijn, dit nog niet betekent dat er geen objectieve morele uitspraken gedaan kunnen worden. Een kritische reflectie op, en systematisering van bestaande waardeoriëntaties, zou in de loop van de tijd de waarheid op het spoor kunnen komen (Daniels 1979).

Wat betekent dit nu voor een economiebeoefening die hier zijn handen niet aan wil branden, maar een neutrale omgang zoekt met dit vraagstuk? Volgens ons betekent neutraliteit hier dat men waarden niet als ‘subjectief’ karakteriseert, maar dat men stelt dat – of waarden nu subjectief zijn of objectief – de enige legitieme manier om met waardeconflicten om te gaan een *democratische* is (Schumpeter 1976; Dahl 2006; Rawls 2005). De botsing van voorkeuren moet worden uitgevochten in een democratisch krachtenspel. Deze oplossing is niet volstrekt neutraal, omdat zij immers rust op de *morele* overtuiging dat democratie zelf verdedigbaar is als het best mogelijke besluitvormingsmechanisme, iets waar in de loop van de filosofie, vanaf Plato en Aristoteles, zeer verschillend over gedacht is (Held 2006). Desalniettemin is dit uitgangspunt verdedigbaar. Immers, de democratie biedt, meer dan andere vormen van conflictbeslechting, mogelijkheden voor zoveel mogelijk partijen om aan de vormgeving van de toekomst deel te nemen, en doet daarmee recht aan de fundamentele gelijkwaardigheid in de besluitvorming die aan elke burger toekomt

Met betrekking tot U2 omarmt het CPB dit democratische uitgangspunt ook in zijn rapport. Hier hoeft dus niet veel te veranderen, maar het gaat er wel om zich bewust te worden van de spanning tussen de kwalificatie van waarden als ‘subjectief’ (niet neutraal) en de verdediging van een democratische oplossing van waardenconflicten (wel neutraal).

2.3 EFFICIËNTIE VERSUS HERVERDELING

Het derde uitgangspunt van KA-1 betreft de keuze van de invulling van de sociale welvaartsfunctie. In dit kader willen wij hier allereerst de gemaakte indeling in KA-1 tussen ‘economische’ en ‘sociale’ effecten analyseren (in 2.4 hierna wordt vervolgens dieper ingegaan op de vormgeving van de sociale effecten). Het uitgangspunt van het rapport kan als volgt worden geformuleerd:

(U3) Het CPB kan wel de effecten van verschillende maatregelen in kaart brengen. Deze worden gecategoriseerd als ‘economische effecten’ enerzijds en ‘sociale effecten’ anderzijds. De tegenstelling tussen economische en sociale effecten wordt bovendien gelijkgesteld met de tegenstelling tussen ‘herverdeling’ en ‘economische efficiëntie’ (p. 27).⁷

De bipolaire indeling van effecten in “economische” en “sociale effecten”, en kwalificatie daarvan als een zaak van efficiency versus herverdeling, zijn eveneens normatieve keuzes. Dit geldt nog ongeacht welke effecten men precies in deze twee categorieën – sociale en economische effecten – onderbrengt. Deze tweedeling, hoewel gebruikelijk in de economie (en beleidswereld), is problematisch. Dit vereist een kleine excursie naar het veld van de verdelende rechtvaardigheidstheorie (*theories of distributive justice*), waarop van oudsher naast filosofen ook economen een prominente rol hebben gespeeld (Schokkaert 1992; Schokkaert & Van Parijs 2003; Roemer 1998; Fleurbaey 2008; Sen 2009).

Bij het ontwerpen van een rechtvaardigheidstheorie moeten twee basale beslissingen genomen worden. De eerste is wat het *object* van een rechtvaardige verdeling in een groep (zoals de Nederlandse samenleving) zou moeten zijn. Dit noemt men de maatstaf van rechtvaardigheid (*metric of justice*), ofwel het *distribuendum*. (Cohen 1993). De belangrijkste alternatieven in de filosofische literatuur zijn hulpbronnen (*resources*), kansen/mogelijkheden (*capabilities*), en nut (*utility/welfare*). De economische theorie heeft altijd gefocust op nut. Daarmee is zij een voorbeeld van een utilistische rechtvaardigheidstheorie (Goodin 1995). De beroemdste filosoof in de justice-literatuur, John Rawls, stelde zich echter op het standpunt dat juist hulpbronnen onderwerp van rechtvaardige verdeling zouden moeten zijn (daartoe rekende hij zowel bepaalde basale rechten/vrijheden, alsook materiele bronnen zoals inkomen en vermogen) (Rawls 1999a). De econoom

⁷ In de context van fiscaal beleid wordt dit herhaald, waar KA-1 – in navolging van (Okun 1975) – spreekt van de afruil tussen herverdeling en doelmatigheid.

Amartya Sen bekritiseerde beide stromingen en verdedigde een *capability*-benadering: niet de materiële zaken die mensen ontvangen, noch het nut dat mensen aan die zaken ontleen, zouden de focus moeten zijn, maar de reële mogelijkheden die hulpbronnen voor eenieder scheppen en die ze waardevol achten (Sen 1999; Sen 2009). In de filosofie is dit alternatief door Martha Nussbaum verder verdedigd (Nussbaum 2006; Nussbaum 2011) en is er een uitgebreide discussie ontstaan over wat de sterke en zwakke punten zijn van de verschillende *maatstaven van rechtvaardigheid* (Brighouse and Robeyns 2010).

De tweede vraag, van een andere orde, is hoe het gekozen object verdeeld moet worden over een populatie. Bijvoorbeeld stel dat we het er over eens zijn dat inkomen de relevante maatstaf van distributieve rechtvaardigheid is. Vergt rechtvaardigheid dan dat iedereen een gelijk inkomen heeft, of een gelijke kans om inkomen te verwerven, of dat iedereen een minimum inkomensniveau behaalt? Vergt rechtvaardigheid in het domein van inkomen dat we proberen dat situatie van de minstbedeelden te verbeteren, of gaat het over het beperken van ongelijkheid?

Dit zijn allemaal vragen over welk distributief principe te hanteren als we het idee van distributieve rechtvaardigheid uitwerken. Ook hier zijn verschillende alternatieven. Men kan *maximalisatie* als verdelingsprincipe hanteren: zorg voor de grootst mogelijke totale hoeveelheid van het object (ongeacht wie wat krijgt). Gecombineerd met nut als maatstaf van rechtvaardigheid krijgt men dan nutsmaximalisatie: het uitgangspunt van de welvaartseconomie (Sen 2002a). Men kan ook een *sufficientarian* principe hanteren: een verdeling is rechtvaardig als iedereen boven een bepaalde drempelwaarde uitkomt. Die drempel definieert wat genoeg is voor een minimaal goed leven (Frankfurt 1987; Crisp 2003; Huseby 2010). Een ander alternatief is Rawls' principe: rechtvaardigheid vergt gelijkheid, maar ongelijkheid is moreel verdedigbaar indien de nieuwe verdeling leidt tot een grotere hoeveelheid hulpbronnen voor de minstbedeelde groep (*maximin* principe)(Rawls 1999a). Er zijn bovendien tussen- en mengvormen denkbaar, en in de filosofische literatuur worden nog meer fijnmazige verschillen tussen verschillende verdelingsprincipes onderscheiden (vb. Parfit 2000; Holtug 2007).

Zowel met betrekking tot de maatstaf als met betrekking tot de verdelingsprincipes is een uitgebreide en gesofisticeerde literatuur ontstaan waarin de voor- en nadelen van alle posities worden besproken. Hierop hoeven we hier niet in te gaan. Hier is slechts één ding van belang: de welvaartseconomie is een speler in dit speelveld. Het is niet zo dat men eerst kan nadenken over efficiëntie in een economisch systeem ('economische effecten') en dan over verdeling ('sociale effecten'). Eerder gaat het om de bestudering van de meest efficiënte wijze om een gekozen verdeling te bereiken. Die verdeling is zelf multidimensionaal en op dat niveau kan men verschillende effecten onderscheiden (en de afweging van hoeveel

relatief gewicht aan elk effect te hangen is een politieke zaak, zie hierboven bij de bespreking van U2). Het is echter problematisch om het werk dat in de welvaartseconomie gebeurt te presenteren als een zaak van efficiëntie versus herverdeling.

De achterliggende reden waarom dit toch vaak gebeurt, is omdat men economische efficiëntie impliciet al heeft geassocieerd met een bepaald object en principe van verdeling (nutsmaximalisatie). Daardoor legt men als het ware de parameter 'efficiëntie' vast, en is inderdaad de vraag die vervolgens gesteld moet worden hoe voor een bepaalde beleidsmaatregel (deze invulling van) efficiëntie en ongelijkheid zich tot elkaar verhouden. Het is gemakkelijk te verklaren en zeer begrijpelijk dat dit gebeurt, omdat deze invulling van 'efficiëntie' zeer dominant is in de economische wetenschap. De analyse die aansluit bij de standaard definitie van 'efficiëntie' sluit zich dus gewoon aan bij de standaard gebruiken in de economie. Elke disciplines heeft dergelijke 'standaard gebruiken' (niet alleen de economie!) maar daaruit volgt nog niet dat die gebruiken ook inhoudelijk te verdedigen zijn, zeker niet bij voortschrijdend inzicht.

Voor elke rechtvaardigheidsopvatting (bestaande uit een keuze voor een maatstaf en verdelingsprincipe) kan men vervolgens proberen de meest efficiënte middelen in kaart te brengen om die opvatting in de werkelijkheid te realiseren. 'Efficiëntie' wordt dan beschouwd als een lege term, die niet al op voorhand en per definitie een keuze voor een vaststaande maatstaf en/of verdelingsprincipe van verdeling impliceert (Le Grand 1990), laat staan voor een set van instituties, zoals allocatie via de markt of via de staat (Heath 2006). Een politieke maatregel kan efficiënt zijn ten opzichte van een bepaald doel (bijv. hogere baanzekerheid) maar niet efficiënt ten opzichte van een ander doel (bijv. werkgelegenheid verhogen). Voor beide doelen is de vraag naar hoe dit doel efficiënt te bereiken relevant, net als voor beide doelen de vraag naar distributieve rechtvaardigheid relevant is. Elke maatregel 'verdeelt' op een bepaalde manier, afhankelijk van het gehanteerde distributief principe. Er is in de economie geen uitgangsverdeling (*base line*) ten opzichte waarvan bepaalde maatregelen als 'herverdeling' moeten gelden en andere niet.

Een zo neutraal mogelijke opzet van de effecten van beleid zou beter het onderscheid tussen 'economische' en 'sociale' effecten kunnen laten vervallen en simpelweg een diversiteit aan effecten benoemen. Daarnaast zou niet een bepaalde subset daarvan als voordelig voor 'efficiëntie' en een ander als 'herverdelend' gekarakteriseerd kunnen worden. De term 'efficiency' komt meer in algemene zin toe aan maatregelen die een gesteld doel tegen de laagst mogelijke kosten behartigen. Dit alles neemt natuurlijk niet weg dat beleidsmaatregelen kunnen verschillen in de mate waarin zij de totale welvaart vergroten (aggregatief hogere uitkomsten), dan

wel die welvaart in gelijkere mate verspreiden over de gehele bevolking (meer egaliserende uitkomsten). Alleen in die gevallen is er sprake van een afruil; maar het is dus misleidend dit als een ‘equity/efficiency trade-off’ te presenteren aangezien: 1) er ook rechtvaardigheidsopvattingen zijn waarin een ongelijke(re) verdeling juist als rechtvaardiger gezien wordt, ; en 2) meer herverdeling niet ‘inefficiënt’ is, maar een doel kan zijn dat (al dan niet efficiënt) kan worden nagestreefd.⁸ Eigenlijk zou zo’n afruil beter kunnen worden gekarakteriseerd als een ‘equality/maximality’ afruil: een afruil tussen meer gelijkheid tussen leden van een populatie en een grotere totale hoeveelheid (in termen van welke maatstaf van rechtvaardigheid men dan ook gebruikt).

In KA-1 wordt doelmatigheid niet als een waarde herkend: het wordt stilzwijgend aangenomen dat er over de wenselijkheid van meer doelmatigheid unanimititeit bestaat.⁹ Maar dit is een normatieve keuze: net zoals we kunnen kiezen voor meer of minder herverdeling van inkomen, kunnen we kiezen voor meer of minder doelmatigheid. Bovendien moeten we ons, zoals hierboven beargumenteerd, afvragen: doelmatigheid van wat? Die vraag wordt niet expliciet gesteld, maar het antwoord lijkt “doelmatigheid in het verhogen van de arbeidsparticipatie” te zijn. Het zou dan beter zijn om arbeidsparticipatie (en niet ‘doelmatigheid’) tegen herverdeling af te wegen, waarbij beide wenselijke doelen van politiek kunnen zijn, afhankelijk van de gekozen politieke visie, en beide doelmatig of ondoelmatig bereikt kunnen worden. Dus daar waar in KA-1 staat dat een hogere doelmatigheid doorgaans alleen te bereiken is met een toename van ongelijkheid, en dat het optimum dus niet uniek is maar “mede afhangt van de subjectieve voorkeuren voor herverdeling”, was het correcter geweest te schrijven dat het optimum afhangt van “de waarde die gehecht wordt aan herverdeling enerzijds, en arbeidsparticipatie anderzijds”, waarbij bij beide waarden de vraag gesteld kan worden of het realiseren van die waarde op een doelmatige manier gebeurt.

Met dit alles is nog niets gezegd over *welke* effecten moeten worden opgenomen. In de volgende sectie zullen wij ingaan op mogelijke aanvullingen van de in KA-1 genoemde effecten vanuit de filosofische literatuur over rechtvaardigheid.

⁸ Daar komt nog bij dat sommige egaliserende maatregelen ook goed zijn voor de maximalisatie van bijvoorbeeld de economische productie. Zo is betoogd dat Scandinavische verzorgingsstaten met een relatief grote publieke sector ook goed zijn voor economische groei; zie (Lindert 2004).

⁹ Althans, zo lezen wij een passage als: „een hogere doelmatigheid is doorgaans alleen te bereiken met een toename in de ongelijkheid (Okun). Waar precies het optimum ligt, is daarbij niet uniek te bepalen, dit hangt mede af van de subjectieve voorkeuren voor herverdeling.“ (p. 35). Ook de voorkeuren voor doelmatigheid zijn subjectief (of althans, beide zijn dat wel of niet, afhankelijk van hoe men daarover denkt, zie sectie 2.2).

Maar voor we dit doen, willen we een concreet voorbeeld uit KA-1 aanhalen dat kan illustreren waarom de selectie van waarden de neutraliteit in het gedrang kan brengen. De boodschap van KA-1 kan samengevat worden als volgt: er is een aantal beleidsmaatregelen op het terrein van fiscaliteit en ontslagbescherming mogelijk. Bij al die maatregelen is er een afruil tussen ongelijkheid (of armoede) aan de ene kant, en werkgelegenheid, productiviteit en (soms) het overheidsbudget aan de andere kant. We kunnen de arbeidsmarkt efficiënter maken (dit wil zeggen, met een grotere werkgelegenheid en hogere productiviteit) maar dit komt doorgaans ten koste van ofwel de positie van de lagere of middeninkomensgroepen, of het vergroot de ongelijkheid.

Echter, deze analyse houdt twee belangrijke redenen buiten beeld waarom sommige burgers en politieke actoren toch een meer gereguleerde arbeidsmarkt willen: 1) dat het zou leiden tot een arbeidsmarkt “op menselijke maat” (minder competitie en flexibiliteit op de arbeidsmarkt) en 2) dat het leidt tot minder stress onder de werkenden, tot een minder groot gevoel van opgejaagdheid, en tot een groter gevoel van zekerheid in het kunnen voorzien in de materiële levensbehoeften. Wij doen hier geen uitspraken over (a) de empirische relatie tussen de maatregelen die in KA-1 worden geanalyseerd, en (b) hoe belangrijk deze effecten zouden moeten zijn (daar gaat uiteraard de politiek over). Maar indien we goede redenen hebben om deze effecten belangrijk te vinden (wat niet onplausibel is), dan maakt dit het ontbreken van deze effecten in KA-1 minder neutraal, en kan dit ook verklaren waarom het rapport door sommigen als politiek partijdig gelezen wordt (bijvoorbeeld Borderwijk 2015).

2.4 RECHTVAARDIGHEID ALS OBJECT VAN ECONOMISCHE ANALYSE

De opdracht voor dit advies omvat ook de volgende vraag: “Een relevante vraag is hoe het CPB in zijn analyses meer recht kan doen aan bijvoorbeeld ongelijkheid en rechtvaardigheid.” Wij willen deze vraag uitsplitsen, door eerst iets te zeggen over ongelijkheid, en daarna over onrechtvaardigheid.

Ongelijkheid in bijvoorbeeld inkomen en vermogen is sinds lang een terrein waarop economen zich hebben bewogen, waarbij zij uiteenlopende invalshoeken en achtergronden meebrengen (Jacobs 2008; Stiglitz 2012; Piketty 2014; Atkinson 2015). In KA-1 worden de effecten van maatregelen op de ongelijkheid tussen groepen op de arbeidsmarkt op diverse plaatsen in beeld gebracht, bijvoorbeeld in de context van fiscale maatregelen (tabel 2.1 op p. 36) of sociale zekerheid (tabel 3.1 op pp. 72-73). De beschrijving is op deze plaats kwalitatief, geen poging is gedaan de diverse effecten te kwantificeren. In onze optiek zijn bij het verder in beeld brengen van de ongelijkheid (in toekomstige publicaties) altijd methodologische keuzes

nodig, die met name de vraag betreffen of men de ongelijkheidseffecten moet proberen te kwantificeren, en zo ja hoe dan. Daarbij kan men meerdere maatstaven gebruiken, zoals de GINI-coëfficiënt, een maatstaf waarbij het percentage van de bevolking onder de armoedegrens wordt gemeten, een maatstaf waarbij de verhouding tussen het hoogste en het laagste deciel van de bevolking wordt gemeten, etc. Ook hier geldt weer: de keuze voor een maatstaf is zelf een normatieve keuze. De opdracht zo neutraal mogelijk te werk te gaan kan hier bijvoorbeeld betekenen dat men meerdere maatstaven naast elkaar presenteert in plaats van een enkele maatstaf.

Een andere, en veel moeilijkere, zaak is in hoeverre het CPB meer recht moet doen aan vraagstukken van rechtvaardigheid. Zoals hierboven in 2.3 aangegeven, vinden belangrijke onderscheidingen in het denken over (her)verdeling (object/principes van verdeling) plaats in de context van de rechtvaardigheidsliteratuur. Anders uitgedrukt: academisch filosofen zijn, net als de meeste burgers en politici, geïnteresseerd in het exploreren van verschillende mogelijke verdelingen omdat zij geïnteresseerd zijn in het bewerkstelligen van een *rechtvaardige* verdeling. Maar wanneer is een verdeling onrechtvaardig? Men moet oppassen om ongelijkheid niet aan onrechtvaardigheid gelijk te stellen. De vraag of een verdeling ongelijk is zegt niets over de vraag of deze ongelijkheid ook onrechtvaardig is. Dat laatste vergt een extra element: een normatief oordeel. Sommige (zgn. libertaire) filosofen betogen dat een rechtvaardige verdeling een zeer ongelijke mag zijn, en dat correcties op de verdeling die door het marktmechanisme tot stand komen, onrechtvaardig zijn (Nozick 1974; Narveson 2001). De filosofische literatuur over (on)rechtvaardigheid bestaat dan ook uit het voorstellen en wederzijds bekritisieren van een grote hoeveelheid rechtvaardigheidstheorieën. Dit debat kent geen eensluidende conclusies; de heterogeniteit aan verdedigde posities omtrent rechtvaardigheid is net zo groot als in de politieke arena.

Gegeven deze politieke context zou een mogelijke reactie zijn om rechtvaardigheid als onderwerp geheel buiten beschouwing te laten in economische analyses. Het nadeel daarvan is dat men dan de wetenschappelijke context genoemd in 2.3 geen recht doet: beleidsmaatregelen hebben verdelingseffecten en economische efficiency moet ten opzichte van mogelijke verdelingen begrepen worden. Een zo neutraal mogelijke omgang met dit probleem zou daarin kunnen liggen dat men in economische analyses werkt met meerdere rechtvaardigheidsopvattingen uit de literatuur. Men zou dan kunnen laten zien welke institutionele arrangementen die verschillende opvattingen kunnen verwezenlijken. Men onderzoekt dan de beleidsopties behorend bij verschillende rechtvaardigheidsopvattingen en laat de keuze voor een rechtvaardigheidsopvatting aan de lezer/kiezer. De belangrijkste uitdaging voor zo'n benadering ligt er uiteraard

in welke rechtvaardigheidstheorieën men selecteert en hoe men deze operationaliseert in de context van beleid.¹⁰ Hier ligt een belangrijk verband met de discussie over ongelijkheid hierboven: bepaalde ongelijkheidsmaatstaven kunnen gekoppeld worden aan bepaalde theorieën van rechtvaardigheid. De neutrale beleidsanalyse presenteert dan de studie van meerdere bundels van rechtvaardigheidstheorieën met bijpassende ongelijkheidsmaatstaven. Concreet zouden de uitkomsten volgens meerdere ongelijkheidsmaatstaven gepresenteerd kunnen worden, als ook de incidentie van armoede en verdelingsmaatstaven die de (relatieve) positie van de meest bedeeden weergeven.

Een tweede uitdaging ligt daarin dat de norm van rechtvaardigheid in de filosofische literatuur in de laatste decennia steeds meer is gaan functioneren als een *catch-all* norm: bijna alle andere normen worden met deze norm verbonden. Dit heeft ermee te maken dat de vraag naar een rechtvaardige verdeling allerlei andere vragen oproept. Dat is niet verbazingwekkend: de standaarddefinitie van het politieke proces als een antwoord op de vraag “who gets what, when, and how?” maakt duidelijk dat allerlei politieke vragen kunnen worden verbonden met de vraag “langs de lijn van welk verdelingsprincipe y moet object x over populatie z worden verdeeld?”. Om dit minder abstract te maken, willen we kort ter afsluiting van dit hoofdstuk de drie meest toonaangevende debatten noemen uit de filosofische literatuur rondom “rechtvaardigheid in de arbeid”. Dat maakt tegelijkertijd duidelijk hoe complex een volwaardige bestudering van rechtvaardigheid is (in de context van de arbeidsmarkt), en hoeveel andere “sociale effecten” dus nog in kaart gebracht zouden kunnen worden als men deze weg verder wil bewandelen.

(i). Rechtvaardigheid en *democratie/zeggenschap*. Rechtvaardigheid impliceert niet alleen dat men bij de materiële verdeling van goederen rechtvaardig behandeld wordt, bijvoorbeeld dat werknemers een fair/eerlijk loon krijgen. Het impliceert ook dat men in het proces waarin deze verdeling tot stand komt, rechtvaardig wordt behandeld. Het is voor werkenden niet alleen belangrijk dat ze een ‘fair loon’ krijgen, maar ook dat ze zich gerespecteerd voelen en geraadpleegd worden over werkaangelegenheden die hun direct aangaan. Vanuit deze gedachte presenteren sommige filosofen eisen van democratische zeggenschap als onderdeel van een rechtvaardig arbeidsbestel. Dit debat wordt gevoerd onder de noemer “workplace democracy” (Pateman 1970; Dahl 1985; Hsieh 2008). Anderen menen dat democratische verhoudingen alleen vereist zijn in de politieke arena en dat bedrijven primair hiërarchisch georganiseerd moeten zijn.

¹⁰ Daar is echter al de nodige ervaring mee opgedaan, bijvoorbeeld in de context van debatten over een rechtvaardige verdeling van schaarse middelen in de gezondheidszorg (Daniels 2001; Sen 2002b) of onderwijs (Anderson 2007; Segall 2013).

(ii). Rechtvaardigheid en *verantwoordelijkheid*. Een kernvraag in de filosofische literatuur over rechtvaardigheid is of mensen gecompenseerd moeten worden door de staat voor persoonlijke keuzes die slecht uitvallen. De keuze voor een bepaalde loopbaan kan slecht uitvallen als men werkloos wordt omdat in een bepaalde branche de werkgelegenheid terugloopt. Is dit onrechtvaardig? (Dworkin 2000; Cohen 1989; Arneson 2000). In het kader van discussies over de sociale zekerheid is dit een kernvraag. Men kan dit naar diverse kanten uitwerken. Sommige filosofen hebben bestudeerd of er een “recht op werk” zou moeten zijn (Arneson 1990; Risse 2009), wat ook door de econoom Atkinson (2015) recent verdedigd is. Anderen hebben gekeken naar de rechtvaardigheid van “work requirements” in de sociale zekerheid (Anderson 2004; Molander and Torsvik 2015), weer anderen hebben gekeken naar de eigen verantwoordelijkheid van mensen voor keuzes rondom de afruil tussen vrije tijd en werk (Goodin 2009; Goodin et al. 2008; Claassen 2012). Uiteenlopende opvattingen van verantwoordelijkheid spelen in al deze contexten een rol.

(iii) Rechtvaardigheid en *persoonlijke ontwikkeling*. Een aantal filosofische studies koppelt rechtvaardigheid in de arbeidsfeer aan een idee van persoonlijke ontwikkeling of autonomie op de werkplek (Muirhead 2004). De centrale term in dit filosofische debat is “meaningful work”: kunnen of moeten er in de naam van rechtvaardigheid inhoudelijke eisen gesteld worden aan de kwaliteit van het werk? Moet elke baan kans geven op zelfontplooiing? Valt daaronder een bepaald recht op een eigen invulling van de baan (zelfstandigheid), of recht op de ontwikkeling van bepaalde competenties? De kernidee hier is dat het onrechtvaardig zou zijn dat sommige burgers op de arbeidsmarkt alleen toegang hebben tot werk dat is gekenmerkt door monotone bezigheden en een gebrek aan uitdaging, terwijl andere burgers in dit opzicht meer kansen hebben. Al deze vragen zijn in de filosofische literatuur uitgebreid bestudeerd. (Arneson 1987; Schwartz 1982; Bowie 1998; Roessler 2010).

Bovenstaande is niet bedoeld als een uitputtende omschrijving van mogelijke verbanden met de notie van rechtvaardigheid, maar dient slechts om een idee te geven van de mogelijkheden (bijvoorbeeld, er zijn ook belangrijke discussies geweest over rechtvaardigheid tussen man en vrouw en allochtoon en autochtoon op de arbeidsmarkt). Bovendien laten we dan buiten beschouwing dat in de filosofische literatuur er ook aparte discussies zijn (die ook in het kader van KA-1 relevant zijn) over rechtvaardigheid in belastingheffing (Murphy and Nagel 2001; 2002; Halliday 2013) en rechtvaardigheid in de sociale zekerheid en verzorgingsstaat (Shapiro 2007; Goodin 1988; Barry 1990; Rothstein 1998). Duidelijk is wel dat als het CPB deze thema's nader zou willen exploreren, dat dan samenwerking met andere disciplines voor de hand zou liggen (zie sectie 4.3). Met name historici, filosofen, sociologen,

organisatiewetenschappers en psychologen zouden in dit opzicht interessante gesprekspartners kunnen zijn. In het licht van de complexiteit van en de variëteit aan rechtvaardigheidsvraagstukken (en de politieke controverse rondom de juiste invulling van rechtvaardigheid) zou men ook kunnen besluiten dat deze thema's beter "thuis zijn" in een of meer van de zojuist genoemde andere disciplines. Dit zou echter in onze optiek een misvatting zijn. De reden daarvoor is simpel: in de economische werkelijkheid is er natuurlijk een interactie tussen al de genoemde indicatoren voor rechtvaardige arbeid en de klassieke economische indicatoren (werkloosheid, overheidsbudget e.d.). Deze interacties verdienen bestudering, en daarvoor is de expertise van economen nodig. Natuurlijk is het niet mogelijk om al deze indicatoren voor rechtvaardige arbeid een plaats te geven in één rapport. De suggestie is dan ook eerder om te kijken of men op programmaniveau tot evenwichtige keuzes kan komen ten aanzien van deze materie.

Concluderend leidt deze sectie tot de volgende aanbevelingen, die zich alle beperken tot de Kansrijk-reeks in het algemeen en het terrein van de arbeidsmarkt in het bijzonder:

1) in de politieke discussies rondom de arbeidsmarkt vinden vele discussies plaats die niet zozeer gaan over het oplossen van marktfalen, maar over wat een rechtvaardige inrichting van de arbeidsmarkt zou kunnen zijn.

2) de rol van het CPB in het faciliteren van het openbaar debat over de arbeidsmarkt brengt met zich mee dat het een goed idee zou zijn hierop in te spelen.. Dit onderzoek moet *niet* gebeuren door een bepaalde opvatting van wat rechtvaardig is om zelf als de enig juiste norm uit te dragen – dan zou men immers in strijd komen met het neutraliteitskader (zie hoofdstuk 1). Dit onderzoek zou *wel* kunnen geschieden door van de verschillende mogelijke beleidsmaatregelen ook een aantal rechtvaardigheidseffecten te onderzoeken.

3) enkele thema's die voor de hand liggen voor nader onderzoek (of in ieder geval in de filosofische discussie rond rechtvaardigheid centraal zijn geweest), betreffen: de zeggenschap van werknemers, de verantwoordelijkheid voor werkloosheid en de mogelijkheden tot persoonlijke ontwikkeling in het werk.

4) elk van deze thema's is complex en verdient daarom een multi- of interdisciplinaire aanpak.

2.5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk hebben we de effecten van economische analyse besproken. Dit resulteerde in de constatering dat er meerdere spanningsvelden in KA-1 aanwezig zijn die alle om een zo neutraal mogelijke omgang vragen. Het gaat om:

- De spanning tussen welvaart en andere waarden als uitgangspunt van (economische) politiek. Economische analyse incorporeert alle mogelijke waarden in een sociale welvaartsanalyse; deze strategie is zelf echter filosofisch controversieel en niet neutraal, aangezien welvaart slechts een van de waarden is die politiek relevant is. Onze aanbeveling is om de terminologie van “sociale welvaartsfuncties” achterwege te laten (Sectie 2.1)
- De karakterisering van de normatieve keuze van een sociale welvaartsfunctie als ‘subjectief’. Daarachter ligt een filosofisch spanningsveld tussen subjectivistische en objectivistische opvattingen van waarden. Onze aanbeveling is om normatieve keuzes consequent niet als subjectief te karakteriseren, maar als een zaak van politiek (democratisch) debat en besluitvorming. (sectie 2.2)
- De tegenstelling tussen economische effecten (een zaak van efficiëntie) en sociale effecten (een zaak van herverdeling). Deze tegenstelling is, in het licht van de filosofische rechtvaardigheidsliteratuur, misleidend. Het efficiëntiebegrip strekt over allerlei typen effecten. Een meer neutrale opzet is om het onderscheid tussen sociale en economische effecten niet te hanteren, en om het begrip efficiëntie in ieder geval niet (of niet uitsluitend) te koppelen aan economische effecten. Efficiëntie is net zo relevant voor het bereiken van niet-economische effecten, of voor andere waarden dan welvaart, zoals rechtvaardigheid of ecologische duurzaamheid. (Sectie 2.3)
- Het nagaan of bepaalde effecten ontbreken, die belangrijk zijn bij de evaluatie van de maatregelen en die daardoor de neutraliteit verzwakken en een rapport de schijn kunnen geven van partijdigheid. Voor KA-1 zouden we kunnen denken aan psychologische factoren, zoals de afwezigheid van stress, de afwezigheid van zich opgejaagd voelen, of de mate waarin men een gevoel van zekerheid heeft dat men materieel in zijn bestaan kan voorzien. Indien economen hier niets over te melden hebben, is samenwerking met andere disciplines (vb. Psychologie, sociologie) relevant; indien er geen goede maatstaven bestaan voor deze effecten, maar meting in principe wel mogelijk is, dient de wetenschap deze maatstaven te ontwikkelen. (Sectie 2.3)
- Effecten die te maken hebben met *rechtvaardigheid*: er zijn veel normen van rechtvaardigheid in de filosofische literatuur die ook vanuit de economische analyse nader onderzocht zouden kunnen worden. Daarbij gaat het erom dat men als economisch onderzoeker zelf agnostisch blijft over de juistheid van

die rechtvaardigheidsnorm, maar onderzoekt welke economische middelen nodig zouden zijn om die norm in de praktijk te realiseren. Genoemd zijn drie centrale voorbeelden uit de filosofische rechtvaardigheidsdebatten rondom arbeid als mogelijke onderzoeksthema's: zeggenschap, verantwoordelijkheid en persoonlijke ontwikkeling (sectie 2.4).

3. BELEIDSOPTIES

Elke economische beleidsanalyse moet selectief zijn in driedubbel opzicht. Zoals in Hoofdstuk 1 bij de bespreking van figuur 1 uiteengezet, moet het niet alleen (a) bepaalde doelen of effecten van economisch beleid selecteren (en daarmee concentreren op bepaalde onderdelen van de sociale welvaartsfunctie). Het moet ook (b) bepaalde middelen of beleidsmaatregelen selecteren voor analyse en (c) vervolgens de effecten van deze maatregelen analyseren. Het rapport KA-1 is daarop geen uitzondering. Onderdeel (a) stond in het vorige hoofdstuk centraal. In dit hoofdstuk richten wij ons op (b) en (c).

Ook ten aanzien van deze vragen bevindt economische analyse zich weer in het spanningsveld van normativiteit en neutraliteit: hoe zo neutraal mogelijk beleidsmaatregelen te selecteren? En hoe de relatie tussen deze maatregelen en de eerdere geselecteerde effecten zo neutraal mogelijk te bestuderen? Het is opvallend dat de kritiek op KA-1 (voor zover wij die hebben kunnen vinden) zich vooral op deze twee onderdelen toespitst.

3.1 DE SELECTIE VAN BELEIDSOPTIES

De beleidsmaatregelen die voor KA-1 zijn geselecteerd, zijn tot stand gekomen in overleg met een breed samengestelde klankbordgroep en na consultatie van verkiezingsprogramma's, de brede heroverwegingen, wetenschappelijke literatuur en eigen inschattingen (KA-1, p. 31). Ten aanzien van de selectie van beleidsmaatregelen kan men twee typen mogelijke kritiek onderscheiden, in relatie tot de vraag naar neutrale advisering van de politiek.

Het eerste type kritiek is van Frank Kalshoven. In zijn column in de Volkskrant stelde hij dat KA-1 “een gereedschapskist zonder bouwproject is, een reeks (deel)oplossingen, zonder dat het probleem duidelijk is.” (Kalshoven 2005). Zonder een probleemanalyse, aldus Kalshoven, is een doorrekening van een veelheid aan beleidsmaatregelen op een veelheid aan effecten een richtingloze exercitie. Het probleem daarmee is, aldus Kalshoven, dat de exercitie “weinig praktische relevantie” heeft. Deze norm van praktische relevantie legt hij dus impliciet op aan deze (en wij nemen aan alle) publicaties van het CPB. Als voorbeelden noemt hij de problemen van ouderen op de arbeidsmarkt, bijscholing, tweedeling tussen insiders en outsiders, en uitkeringsjaren bij volwassenen. Antwoorden op elk van deze problemen snijden dwars door de tabellen in KA-1 en moeten dus volgens Kalshoven bij elkaar gesprokkeld worden door de lezer. Een eenduidig antwoord ontbreekt.

Kalshovens kritiek reikt breder dan alleen de vraag naar de selectie van beleidsmaatregelen en betreft ook de selectie van de effecten. Zijn stelling is dat de vraag of een beleidsmaatregel en/of een effect wel of niet moet worden opgenomen, afhangt van een overkoepelende vraag: naar die van de probleemstelling van het rapport als geheel (zie figuur 1). In gesprekken met medewerkers van het CPB is ons gebleken dat de keuze een rapport te maken zonder eenduidige probleemstelling een welbewuste keuze was. Deze keuze hangt samen met de voorgeschiedenis van de publicatie. Het doorrekenen van de opgenomen beleidsmaatregelen op de arbeidsmarkt in een apart rapport is een alternatief voor het doorrekenen van deze maatregelen in het kader van de doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Vanwege praktische beperkingen (mankracht, tijdsdruk) is er onlangs voor gekozen om de in de loop der jaren uitgedijde doorrekening van verkiezingsprogramma's terug te brengen tot een beperkte selectie economische effecten. Het rapport KA-1 heeft de primaire opdracht om ondanks deze beperking toch de opstellers en beoordelaars van verkiezingsprogramma's te bedienen op een groter palet aan indicatoren. De publicatie is daarmee primair voor een beperkt publiek (beleidsmakers, politieke partijen) bedoeld dat met de opstelling en beoordeling van deze programma's te maken heeft.

Deze verdediging van de gekozen opzet van KA-1 lijkt ons inhoudelijk voldoende tegen de kritiek van Kalshoven. Het probleem is echter wel dat Kalshoven (en anderen) het rapport wel legitiem aan deze kritiek kunnen onderwerpen, omdat het rapport nergens deze voorgeschiedenis en opzet ter sprake brengt. Te overwegen is daarom om in de toekomst veel explicieter relevante achtergronden met betrekking tot de opzet van publicaties te benoemen. Dit kan misverstanden en verkeerde verwachtingen met betrekking tot de publicaties voorkomen, hetgeen ons voor het draagvlak en de reputatie van het CPB van groot belang lijkt.

Een tweede type kritiek op het rapport is van een geheel andere, in bepaald opzicht tegenovergestelde aard. Deze kritiek is dat het rapport impliciet wel een probleemstelling aanvaardt, namelijk dat de arbeidsparticipatie niet hoog genoeg is. Dit impliciete oordeel zou kunnen worden afgeleid uit de keuze om vooral beleidsmaatregelen te selecteren die de arbeidsmarktparticipatie verhogen. Deze probleemstelling zou vervolgens bekritiseerd kunnen worden vanuit een bepaalde politieke achtergrond. Zo schrijft Paul Bordewijk in zijn stuk "Het Neoliberale mens- en maatschappijbeeld van het CPB":

'Bij zijn analyse van de arbeidsmarkt geeft het CPB dus prioriteit aan de structurele werkgelegenheid in 2040 boven het aanpakken van de huidige werkloosheid. Elke staatsburger heeft dat recht, en wanneer het CPB een private denktank was, gesubsidieerd door Hans de Boer zou dat acceptabel zijn. Het CPB wordt echter

betaald uit ons belastinggeld en heeft als onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken een voorkeurspositie bij de advisering over de beleidsontwikkeling. Dat roept de vraag op of er iemand politiek verantwoordelijk is voor de prioriteiten die het CPB stelt. De onafhankelijkheid van het CPB lijkt echter een heilig huisje, meer nog dan die van de rechterlijke macht, terwijl die toch veel meer checks en balances kent. (...) Het is goed dat het CPB onafhankelijk is in zijn advisering over hoe je doelstellingen van regeringsbeleid kunt bereiken, maar niet wat die doelstellingen moeten zijn. Bij arbeidsmarktbeleid doet het CPB dat echter wel: verhoging van de arbeidsparticipatie wordt belangrijker gevonden dan bestrijding van de werkloosheid.’ (Bordewijk 2015, 11)

In de hierop volgende passage stelt vervolgens Bordewijk de vraag waarom linkse partijen hun verkiezingsprogramma’s nog zouden laten doorrekenen door het CPB. Hoewel deze kritiek retorisch feller dan gebruikelijk is, legt zij wel een belangrijk probleem bloot. Niet zozeer de uitvoering van het onderzoek zelf is wat Bordewijk betreft problematisch (daar heeft hij ook kritiek op, maar die moet apart behandeld worden), als wel dat men bepaald onderzoek wel en ander onderzoek niet doet (de keuzes voor probleemstelling, in figuur 1). En dit uit zich met name in de keuze van de opgenomen beleidsmaatregelen.

Men kan erover twisten in hoeverre Bordewijk gelijk heeft dat KA-1 primair gedreven wordt door de probleemstelling dat de arbeidsmarktparticipatie te laag is. In onze lezing is bijvoorbeeld hoofdstuk 4, over ontslagbescherming, primair gedreven door de probleemstelling dat het verschil tussen insiders en outsiders op de arbeidsmarkt te groot is. Dit is toch een andere insteek (dat neemt niet weg dat Bordewijk, of een andere criticus, ook die probleemstelling zou kunnen betwisten). Desalniettemin neemt arbeidsparticipatieverhoging inderdaad een prominente plaats in. Daarbij is ons niet duidelijk of het CPB dit als een middel ziet (tot verbetering van de genoemde sociale en economische effecten) of als een doel-in-zichzelf, dat dus eigenlijk aan de kant van de effecten thuis hoort (bijv. omdat arbeidsparticipatie mensen bij de samenleving betreft, een gevoel van zelfwaarde geeft etc.). In feite lijkt participatieverhoging de “schakel” tussen de gepresenteerde beleidsmaatregelen en de sociale en economische effecten, en daarmee krijgt deze focus een ambigue plaats, en wordt vatbaar voor het type kritiek dat Bordewijk uit.

De resultante van beide vormen van kritiek is dat het CPB zich voor een *dilemma* geplaatst ziet. Dit is dat het moet zien te laveren tussen de Scylla van visieloosheid (de kritiek van Kalshoven) en de Charibdis van een ongewenste, politiek gekleurde visie (de kritiek van Bordewijk). In dit opzicht is het overigens interessant dat er ook een derde type reactie op het rapport KA-1 is geweest. Deze is

niet kritisch, maar zet het CPB wel in een bepaalde hoek. Twee voorbeelden daarvan. Columniste Marike Stellinga schreef in haar column:

“Wat te doen als we op dezelfde schaal met stagnerende lonen te maken krijgen? The Economist komt met een oplossing die erg lijkt op de aanbeveling van het Centraal Planbureau in de vorige week verschenen studie Kansrijk arbeidsmarktbeleid: verlaag de belasting op lage lonen. Dat levert volgens het CPB banen op. Bovendien help je precies die mensen die misschien wel het minst een vuist kunnen maken. Kost 1,5 miljard euro volgens het CPB. Tegen de politici in Den Haag die in hun hoofd 'meevallers' aan het uitdelen zijn, zou ik zeggen: niet aarzelen, direct doen. Verlaag de belasting op lage lonen. Dat levert banen op volgens het CPB. En je helpt de mensen die misschien wel het minst een vuist kunnen maken.” (Marike Stellinga, ‘Als de lage lonen stagneren’, in: *NRC Handelsblad*, 2 mei 2015.)

De nieuwsredactie van het FD berichtte:

“Minister Lodewijk Asscher van Sociale Zaken en werkgelegenheid staat open voor een loonkostensubsidie voor werknemers met een laag inkomen. Hij is van mening dat een hogere arbeidskorting of een loonkostensubsidie voor lagere inkomens meer werkgelegenheid creëert. 'Ik neem dit dan ook mee in de discussie over de herziening van het belastingstelsel,' zegt hij desgevraagd. (...) Het Centraal Planbureau (CPB) kwam zondag met een analyse waarin de effecten van het arbeidsmarktbeleid in kaart werden gebracht. Onder de naam Kansrijk Arbeidsmarktbeleid kijkt het CPB naar fiscale stimulering van arbeidsparticipatie, socialezekerheidsuitkeringen en ontslagbescherming. De loonkostensubsidie is een van de voorstellen. 'Dit spreekt mij zeer aan,' aldus Asscher in een reactie op de analyse.” (Financieel Dagblad, “Asscher gecharmeerd van CPB-voorstel loonkostensubsidie”, 26 april 2015.)

In beide media-uitingen vindt een dubbel *inzoomen* plaats: ten eerste wordt uit de grote hoeveelheid gepresenteerde doorrekeningen één enkel voorstel eruit gepikt. De selectie heeft hier meer te maken met de belangstelling van de columnist of de politieke agenda van de minister, dan met “objectieve redenen”. Ten tweede wordt het CPB gepresenteerd als een instantie die deze variant “voorstelt” of “aanbeveelt”, terwijl strikt genomen het CPB niets aanbeveelt – dat is aan de politiek. In deze gevallen is de perceptie op het CPB niet negatief, maar evenzogoed bevestigen deze voorbeelden het dilemma: het CPB wordt hoe dan ook gezien als een instantie die niet op geheel neutrale manier economische analyses maakt.

In onze optiek is de beste strategie om zo neutraal mogelijk te opereren met het hier geschetste dilemma wederom om zo inclusief mogelijk te zijn, dat wil

zeggen, om zoveel mogelijk te vermijden om relevante effecten of beleidsmaatregelen niet op te nemen in de analyse. Een goede, onafhankelijke positie voor het CPB impliceert niet dat een strakkere inhoudelijke aansturing door de minister gewenst is (zoals Bordewijk opwerpt). De analogie die hij schetst met de rechterlijke macht is misleidend, omdat ook rechters niet inhoudelijk worden aangestuurd hoe zij in vonnissen moeten oordelen. Dit neemt niet weg dat het CPB wel – gefinancierd door publieke gelden – publieke verantwoording over zijn onderzoeksprioriteiten moet afleggen.¹¹ De vraag is hoe deze verantwoording het beste kan worden vormgegeven. Daaraan zitten procedurele aspecten: op welke momenten en ten aanzien van wie kan het CPB verantwoording afleggen? Op deze plaats beperken wij ons slechts tot de inhoudelijke kant van verantwoording, die wat ons betreft het beste wordt vormgegeven door het welbewust hanteren van de spanning tussen normativiteit en neutraliteit (zoals geschetst in hoofdstuk 1).

Wat betekent dat in concreto voor de selectie van beleidsmaatregelen in een rapport zoals KA-1? Zoals de Bordewijk-kritiek leert, is het bijna niet mogelijk om een rapport op te stellen zonder een bepaalde focus/probleemstelling, hoe impliciet deze ook blijft. Deze probleemstelling kan weliswaar gerechtvaardigd zijn, bijvoorbeeld omdat een groot deel van de beleidsmakers ervan overtuigd is (denk aan de focus op insider/outsider-problematiek in het hoofdstuk over ontslagrecht). Echter, daarmee worden toch ook altijd andere probleemstellingen uitgesloten. Beter zou het daarom zijn verschillende probleemstellingen uit te werken, op zodanige wijze dat verschillende politieke opvattingen daarin weerspiegeld zijn. Waar dat (vanwege de omvang) niet in een en dezelfde publicatie kan, zou het gaan om een werkprogramma als geheel. Dan zou het belangrijk zijn om in elke publicatie duidelijk de contouren van het werkprogramma opnieuw te schetsen en te laten zien hoe de afzonderlijke publicaties onderdeel uitmaken van een totaalprogramma dat evenwichtig is. In concreto: Bordewijk te bedienen door elders de kortetermijnproblematiek van een tekortschietende vraag op de arbeidsmarkt te adresseren. Dit schept de argumentatieve ruimte om langetermijnevenwichtsscenario's voor 2040 te presenteren (zoals in KA-1) zonder vatbaar te zijn voor verwijten dat men een “neoliberaal maatschappijbeeld” aanhangt.

Concluderend stellen we dat het in principe beter is om als startpunt van economische analyses te werken vanuit gespecificeerde probleemstellingen, dan om te proberen een volledig neutraal “spoorboekje” te bieden. Hoe kunnen we deze conclusie uitwerken in de richting van een perspectief voor toekomstig onderzoek?

¹¹ Het CPB legt uiteraard verantwoording af in de huidige praktijk, door het opstellen van werkplannen, visitaties, etc..

3.2 INCLUSIVITEIT IN PROBLEEMSTELLINGEN

Laten we nogmaals beginnen bij de metafoor van een spoorboekje. Die metafoor is op zichzelf interessant. Een spoorboekje brengt de lezer vanaf willekeurig welk beginstation naar willekeurig welk eindstation door alle verbindingen te thematiseren. Beter is de volgende vergelijking. De samenleving bevindt zich altijd al op een bepaalde plek, zeg knooppunt A. Dat knooppunt staat voor de bestaande beleidsmix en daarmee geassocieerde uitkomsten (effecten). De samenleving is niet geïnteresseerd in alle mogelijke reizen naar willekeurig welke bestemming ter wereld. Verschillende groepen hanteren verschillende probleemstellingen en willen van daaruit naar een beperkt aantal bestemmingen (zeg B t/m F). Hun voorkeuren voor de bestemming zijn afhankelijk van levensopvattingen en politieke kleur. Een belangrijke vraag is hoe sterk zij geclusterd zijn rond een beperkt (bijv. B t/m F) of groter aantal alternatieve bestemmingen (bijv. B t/m Q). Dit kan ook door de tijd heen verschillen: zo kent het Nederlandse parlement nu, in vergelijking met drie decennia geleden, niet drie grote maar meerdere kleinere politieke partijen. Dit zou ook een grotere spreiding in bundels van voorkeuren voor economisch beleid kunnen betekenen. Maar hoe groot de set ook is, het aantal alternatieve bestemmingen dat in een gegeven samenleving (zoals Nederland in 2015) wordt overwogen als *wenselijk*, is toch altijd eindig, en kleiner dan het aantal *mogelijke* bestemmingen. De economische analyses van het CPB moeten recht doen aan en aansluiten bij die wenselijk geachte bestemmingen in de samenleving. In termen van de spoorboekjes-metafoor: het CPB kan zich beperken tot het berekenen van de specifieke routebeschrijvingen B t/m F (of Q).

Langs deze lijnen gedacht zijn er twee uitdagingen. Ten eerste gaat het om de selectie van de juiste probleemstellingen. De voorkeuren van politieke partijen voor bepaalde probleemstellingen maken daar onderdeel van uit maar zijn niet het hele verhaal. Ook andere maatschappelijke actoren ontwerpen immers visies op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt (en wetenschappers zijn ook zo'n maatschappelijke actor). Het CPB dient – naar onze opvatting – als publieke actor niet alleen de politiek in enge zin maar de gehele samenleving te bedienen. De uitdaging hier is om deze maatschappelijke voorkeuren dus op de juiste manier te vatten. Men moet niet te nauw opereren (waardoor men perspectieven mist die partijen ook naar voren willen brengen) maar ook niet het schepnet te wijd uitgooien (de onnodige bestudering van beleidsopties die maatschappelijke partijen toch niet overwegen). In dit spanningsveld lijkt KA-1 eerder aan die laatste zijde te zijn beland.

De tweede hoofdpoging is om elk van die meer specifieke probleemstellingen recht te doen. Daarbij gaat het dus om meer dan alleen een serie effecten

doorrekenen. Het gaat eerder om pakketten van (onderling zeer verschillende en soms tegenstrijdige) probleemstellingen met betrekking tot een economische institutie zoals de arbeidsmarkt, waaruit een selectie van bepaalde beleidsopties en effecten volgt. Het CPB hoeft die probleemstellingen niet te delen, want deze vloeien primair voort uit normatieve overtuigingen (fundamentele waarden) en levensopvattingen. Het kan wel partijen met die overtuigingen van dienst zijn door te bekijken welke economische consequenties die overtuigingen hebben. Deze methodologie heeft iets weg van scenarioanalyses. Een scenario is gebaseerd op een normatieve visie (waarden en daaraan gekoppelde probleemstelling.) Afhankelijk van de gehanteerde waarden kan men zich aangetrokken voelen tot een bepaald scenario. De economische analyse toont de gevolgen van elk van de scenario's en de keuze voor een bepaald scenario wordt gelaten aan de politiek. Elk van de scenario's is scherper dan de opsomming van een bepaalde reeks beleidsopties; een scenario is een bundeling van de meest kansrijke beleidsopties die bij één bepaalde visie op het probleem horen. In procedureel opzicht zou men ervoor kunnen kiezen om maatschappelijke partijen openlijk te vragen welke scenario's en probleemstellingen doorrekening behoeven. Aan deze strategie zijn zowel voor- als nadelen verbonden. De analyse zou kunnen winnen in termen van inzichtelijkheid en praktische bruikbaarheid voor verschillende partijen, maar het risico is dat (nieuwe, gewaagde of controversiële) opties die niet door (dominante) partijen worden bepleit, in de beleidsanalyse niet worden meegenomen. Daarnaast zijn er de praktische uitdagingen, zoals hoe op evenwichtige wijze de scenario's te selecteren.

Het is moeilijk om in abstracto te zeggen welke scenario's verkenning behoeven. Dat zal – voor elk van de onderwerpen van de volgende delen van de Kansrijk-serie – erg afhangen van het onderwerp. Onze belangrijkste aanbeveling zou op dit terrein dan ook zijn om goed te kijken naar de *procedure* waarlangs de opstellers van de rapporten komen tot de selectie van een probleemstelling en/of scenario. Het is van belang voldoende externe partijen mee te laten denken met de keuzes die worden gemaakt – zo kan men in een vroeg stadium anticiperen op mogelijke kritiek dat een bepaald scenario over het hoofd is gezien. Daarbij gaat het zowel om variatie in maatschappelijke en politieke achtergrond, alsook om verschillende disciplinaire perspectieven vanuit de wetenschap. Ook zou te overwegen zijn om systematisch de kritiek in kaart te brengen die het CPB in het verleden heeft gehad (en die kritiek vanaf nu bij te houden). Zijn daarin bepaalde thema's dominant? Komen bepaalde omissies telkens terug? Dit kunnen wij nu niet goed overzien.

3.3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk behandelden we het thema van de selectie van beleidsopties en de selectie van een probleemstelling. We stuiten weer op het probleem dat volledige neutraliteit onmogelijk blijkt.

- De selectie van *beleidsopties* is onderhevig aan kritiek vanuit twee tegengestelde richtingen: dat zij te weinig door een probleemstelling gestuurd is (en daarmee weinig praktisch relevant), dan wel dat zij te veel door een probleemstelling gestuurd is (en daarmee politiek niet neutraal). Onze aanbeveling is om wel sterker vanuit expliciete probleemstellingen onderzoek te doen en de neutraliteit te waarborgen door een evenwichtig werkprogramma waarin alle relevante probleemstellingen aan de orde komen. Daar waar men toch kiest voor een ‘spoorboekje’ zonder eigenstandige probleemstelling, zou men de redenen voor die opzet explicieter moeten maken in de tekst (sectie 3.1).
- De selectie van *probleemstellingen*: uitgaand van de wens te komen tot het hanteren van meer expliciete probleemstellingen, zou het CPB ervoor kunnen kiezen om – in overleg met maatschappelijke en politieke actoren – zich te concentreren op die probleemstellingen die door die actoren worden aangedragen, en bijpassende beleidsopties en effecten aan een economische analyse te onderwerpen. Aan deze strategie zijn zowel voor- als nadelen verbonden (Sectie 3.2)

4. ECONOMISCHE ANALYSE

In hoofdstuk 1 werd een overzicht gegeven van de verschillende onderdelen van een economische beleidsanalyse: de probleemstelling; de keuze van effecten en beleidsopties; en de economische analyse die via het model gebeurt (zie figuur 1 pagina 6). Naast de kritieken op KA-1 die te maken hebben met de probleemstelling en keuze van effecten en beleidsopties, is er ook de kritiek die inzoomt op de aannames die in het economische model zitten (sectie 4.1) Daarna onderzoeken we hoe om te gaan met de normativiteit die in de assumpties van het economische model vervat zitten (sectie 4.2).

4.1 DE ASSUMPTIES IN DE ECONOMISCHE ANALYSE

Die aannames vloeien voort uit het economisch paradigma waar het CPB mee werkt – het hoofdstroom-paradigma in de economische theorie. Deze hoofdstroom bestaat niet enkel uit de zogenaamde ‘neoklassieke economie’, maar is de laatste jaren ook uitgebreid met andere paradigma’s, zoals gedragseconomie en complexity theory (Colander, Holt en Rosser 2004). Uit onze gesprekken met CPB-economen begrepen we dat dit intern hoofdzakelijk gezien wordt als een aspect, wat een belangrijke factor is in de kwaliteit die het CPB levert. Het is echter belangrijk te erkennen dat er een grote wetenschappelijke literatuur bestaat in de economie en ook in de wetenschapsfilosofie die dit geen evidentie vindt. Bovendien volgen er uit deze methodologische en paradigma-discussies ook consequenties die specifiek voor het vraagstuk over normativiteit en neutraliteit relevant zijn, omdat een aantal aannames over menselijk gedrag en over de werking van het kapitalisme die in het hoofdstroom-paradigma zitten, normatief zijn en zo de beoogde neutraliteit verzwakken.

Een eerste voorbeeld van een dergelijke assumptie is de assumptie dat op lange termijn de markten in de richting van evenwichten tenderen, wat volgens sommige economen een standaard aanname is in de hoofdstroom van de economie erop (Colander 1993, Quiggin 2012, 2014, 2015). De critici maken zich vooral zorgen over het feit dat dit *als een assumptie* aangenomen wordt, want onder andere te maken met de aanname dat geen enkele speler op de arbeidsmarkt de macht heeft om de prijs te bepalen. Menig auteur in de politieke economie en politieke filosofie denkt hier echter heel anders over: niet alleen historische denkers over de economie zoals Adam Smith en Karl Marx besteedden veel aandacht aan ongelijke macht tussen verschillende marktspelers om de uitkomsten (lonen, werkloosheid, productie,

winsten, arbeidsomstandigheden. etc.) te verklaren en te voorspellen; ook hedendaagse denkers uit de pluralistische economie, politieke economie en politieke filosofie besteden veel aandacht aan machtsongelijkheid om structurele onevenwichten en (onwenselijk geachte) uitkomsten te verklaren, en. Ze stellen onorthodoxe interventies voor om deze uitkomsten te vermijden (Bowles and Gintis 1988, 1990, 1992; O'Neill and Williamson 2012; Atkinson 2015; Piketty 2014).

Op welke manier werken de normatieve effecten van assumpties die voortvloeien uit de keuze voor het hoofdstroomparadigma in de economie nu door in KA-1? Het scherpste wordt dit geformuleerd door Borderwijk (2015):

“Een vorm van marktfalen die daarbij niet wordt genoemd is datgene waar het in de discussies over werkloosheid nu juist om draait, het grote verschil tussen het aantal mensen dat wil werken en het aantal waarvoor werk beschikbaar is. Daar hebben we het over wanneer we constateren dat er tegenover meer dan 600.000 werklozen slechts 125.000 vacatures staan. Voor het CPB is dat echter een non-probleem (p.10): ‘Op lange termijn ontstaat er immers altijd werkgelegenheid zolang bedrijven geld kunnen verdienen door het beschikbare arbeidsaanbod in dienst te nemen, of mensen als zelfstandige een eigen bedrijf kunnen starten.’” (p. 9)

Borderwijk noemt dit “geloof dat op lange termijn markten altijd in evenwicht zijn [...] typisch voor het neoliberalisme”. Borderwijk maakt een fout door het neoklassieke denken (een wetenschappelijk paradigma binnen de economie) te verwarren met het neoliberalisme (een expliciet politiek-ideologische stroming). Het is onterecht om het CPB te beschuldigen van neoliberalisme. Maar het zou te gemakkelijk zijn om zijn kritiek op het neoklassieke denken daarom aan de kant te schuiven. Want het onderliggende punt, dat Borderwijk maakt op KA-1, maar dat ook in discussies over CPB rapporten op sociale media op te merken valt, is dat het neoklassieke paradigma in de economische wetenschap niet vrij van normativiteit is. Wanneer het CPB de opdracht zo neutraal mogelijk te adviseren serieus wil nemen, moet deze kritiek daarom geadresseerd worden.

In hoeverre deze kritiek van Borderwijk, die in andere discussies ook door economen zoals Colander en Quiggin geuit wordt, terecht is, ligt buiten onze competentie om te beoordelen. Maar dergelijke kritieken maken wel duidelijk dat de assumpties die het CPB maakt in zijn onderzoek dat op modellen gebaseerd is, niet neutraal zijn. Zij zijn de standaardassumpties in de hoofdstroom van de economie en daardoor mogelijk niet herkenbaar *als assumpties* met normatieve implicaties voor wie opgeleid is in dat paradigma; maar dat maakt ze echter toch niet neutraal. Als er structurele problemen op de arbeidsmarkt zijn, die te maken hebben met politieke

economie van het kapitalisme, dan zou men kunnen denken dat andere maatregelen bestudeerd moeten worden; voorbeelden die in de literatuur gesuggereerd zijn, zijn het basisinkomen en de overheid als een ‘employer of last resort’ te zien (Van Parijs 1997, Atkinson 1996, 2015). Echter, deze kritiek snijdt enkele hout voor het gedeelte van het werk van het CPB waarin gebruik gemaakt wordt van modellen die dergelijke aannames hanteren.

Een ander voorbeeld van een aanname in de hoofdstroom van de economie die gevolgen heeft voor hoe de economische beleidsanalyse zo neutraal mogelijk te maken, is de assumptie dat het economische gedrag van actoren enkel bepaald wordt door prijs- en inkomenseffecten. Financiële prikkels dus. Maar dat onderschat de mate waarin mensen zich ook laten leiden door niet-financiële prikkels, zoals sociale normen, hun identiteit, of culturele factoren (Folbre 1994; Akerlof and Kranton 2000). Andere sociale wetenschappen die zich met economische vraagstukken bezig houden, zoals de economische antropologie of de economische sociologie, privilegeïeren vaak verklaringen in termen van culturele en sociale normen *boven* verklaringen in termen van financiële prikkels (prijs- en inkomenseffecten). Ook dat is een *partiële* en daardoor normatieve en dus niet-neutrale benadering. Ook hun analyse is dus normatief en daarom niet neutraal.

Wat kunnen we concluderen? De economische beleidsanalyse is onderhevig aan de kritiek die op de hoofdstroom economie meer in het algemeen geldt. Wat KA-1 betreft lijken de belangrijkste kritiekpunten vooral dat er verondersteld wordt dat op lange termijn de arbeidsmarkt in evenwicht komt en dat arbeiders hoofdzakelijk gestuurd worden door financiële en materiële prikkels. Bij nader inzien is dit een voorbeeld van de meer algemene kritiek die het hoofdstroomparadigma van de economie krijgt van andere paradigma’s, maar ook van wetenschappers uit andere disciplines.

Wat betekent dit alles nu voor de opdracht om neutraliteit als ideaal na te streven? Het vergt onzes inziens minimaal dat men zich bewust is van de normatieve implicaties van het paradigma waarin men werkt, maar ook onderzoekt of andere paradigma’s in de economie alsook andere wetenschappelijke disciplines die zich over economische fenomenen buigen (zoals de economische sociologie, de politieke economie, etc.) meer ruimte moeten krijgen om zo de neutraliteit te versterken. In de volgende sectie gaan we hierop verder in.

4.2 DE MOGELIJKHEDEN VAN INTEGRALE KENNIS

Als het uit het oog verliezen van relevante doelen of middelen de neutraliteit verzwakt, en de aannames over de menselijke aard in de economie slechts een partiële kijk op mens en samenleving geven, dan volgt daar uit dat we de inzichten

uit verschillende disciplines in de mens- en maatschappijwetenschappen nodig hebben om wetenschappelijke neutraliteit te maximaliseren. Een voorbeeld in KA-1 is de eerder gesignaleerde afwezigheid van psychologische effecten in de analyse van de beleidsmiddelen op het gebied van de ontslagwetgeving. Het lijkt ons aannemelijk dat arbeidspsychologen en –sociologen over deze effecten empirische informatie hebben. Voor een neutrale analyse van deze beleidsmiddelen zouden ook deze effecten, die primair niet tot het domein van de economische wetenschap gerekend worden, ook meegenomen moeten worden. Omdat volledigheid van vraagstelling, doelen (effecten) en middelen (maatregelen) noodzakelijk is voor wetenschappelijke neutraliteit, noemen we de kennis die aan deze voorwaarden voldoet, *integrale kennis*.

Ook hier geldt dat we te maken hebben met een regulatief ideaal. Ons huidige systeem van de productie van menselijk kapitaal (in het bijzonder wetenschappelijk onderwijs) is nog in grote mate zo georganiseerd dat het deze integrale kennis in de weg staat. Ook al neemt het aantal meer integrale opleidingen toe,¹² de huidige generatie onderzoekers is bijna exclusief opgeleid binnen monodisciplinaire opleidingsprogramma's. Dat neemt echter niet weg dat integrale kennis wel als regulatief ideaal kan functioneren. We hebben namelijk heel belangrijke redenen om integrale kennis als ideaal te omarmen, namelijk omdat het een sterke bijdrage kan leveren aan het veiligstellen van de neutraliteit van beleidsanalyses. Ook al is integrale kennis gegeven de huidige instituties, normen en verwachtingen een moeilijke opdracht, het is een richtinggevend ideaal dat onze keuzes kan bepalen. Bovendien zijn er steeds meer aanwijzingen dat wetenschappelijk onderzoek in de toekomst steeds meer interdisciplinair en multidisciplinair zal gebeuren. Het aantal academische opleidingen die multi- en interdisciplinair is, neemt toe, en sommige universiteiten maken van interdisciplinariteit hun speerpunt.¹³ Ook De Jonge Akademie van de KNAW heeft zich onlangs gebogen over de voordelen, beperkingen, het potentieel en de hindernissen voor interdisciplinair onderzoek in Nederland (DJA 2015).

¹² Interessant daarbij is dat op dit moment meerdere Nederlandse universiteiten een PPE (*Politics, Philosophy and Economics*) programma aan het oprichten zijn, wat getuigt dat er een noodzaak wordt gezien voor dergelijke meer integrale opleidingen. Aan de UvA is er sinds dit najaar een PPLE (*Politics, Psychology, Law and Economics*) die zeer veel studenten trekt.

¹³ De Universiteit Utrecht heeft bijvoorbeeld enkele jaren geleden besloten om haar onderzoek te concentreren op vier strategische thema's, waar via allerlei prikkels interdisciplinair onderzoek aangemoedigd wordt (van het verstrekken van interne onderzoeksubsidies aan uitsluitend interdisciplinair samengestelde teams, tot het benoemen van hoogleraren die ervaring en potentieel hebben om interdisciplinair samen te werken.) Andere universiteiten hebben vergelijkbare initiatieven genomen.

Er zijn onzes inziens twee manieren om integrale kennis te organiseren: via multidisciplinair onderzoek, of via interdisciplinair onderzoek (Repko 2012). Bij *multidisciplinair* onderzoek wordt een bepaald vraagstuk vanuit verschillende disciplines bestudeerd, en worden daarna de analyses bij elkaar gevoegd. Multidisciplinariteit is dus meervoudige monodisciplinariteit. In dat geval maken we, bijvoorbeeld, meerdere monodisciplinaire welvaartsanalyses, die samen alle effecten en maatregelen afdekken. De economen maken een economische analyse, de sociologen een sociologische, de politicologen een politicologische (etc.) en de som van deze analyses geeft ons alle relevante inzichten.

Bij *interdisciplinair* onderzoek worden kennis en methoden uit bestaande disciplines gecombineerd ingezet (samengevoegd) op een thema en wordt er *één* integrale analyse uitgevoerd die alle relevante doelen en middelen afdekt. De inzichten uit de ene discipline beïnvloeden daarbij de resultaten of werkwijze van de andere discipline, of inzichten uit twee of meerdere disciplines zijn nodig om in onderlinge samenhang tot een conclusie te komen. Een voorbeeld van dergelijk onderzoek is het onderzoek dat momenteel door empirische wetenschappers uitgevoerd wordt in de ‘menselijke ontwikkelingsbenadering’ (*human development approach*). Dit is een multi- en interdisciplinair vakgebied waar vraagstukken vaak worden bestudeerd in teams waarin mensen met meerdere achtergronden samenwerken (Fukuda-Parr en Shiva Kumar 2009). Tevens zijn er sterke institutionele normen en prikkels in dit vakgebied om zich continu te verdiepen in de relevante inzichten uit de disciplines waarin men niet zijn belangrijkste opleiding heeft gehad. Zo krijgen wetenschappers die een onderzoekspaper insturen naar het belangrijkste tijdschrift op dit gebied, de *Journal of Human Development and Capabilities*, vaak oordelen van anonieme referees uit verschillende disciplines. Ook worden op conferenties keynote-sprekers uit verschillende disciplines uitgenodigd, en veel panels niet disciplinair maar thematisch samengesteld.

Er zijn belangrijke praktische redenen om multidisciplinair onderzoek te verkiezen boven interdisciplinair onderzoek. Zo zijn de methodologische normen in verschillende disciplines zeer verschillend. Wat mainstreameconomen goede methodes vinden, vinden antropologen vaak reductionistisch, terwijl de methodes van antropologen door kwantitatieve wetenschappers als niet-objectief bekritiseerd worden. Al zijn sommige disciplines intern heterogener dan andere disciplines, allemaal hebben ze intern al een probleem om kwaliteitsmaatstaven te bepalen; interdisciplinair onderzoek zou dit probleem alleen maar radicaal intensiveren. Naast die methodologische redenen zijn er ook externe redenen waarom multidisciplinair onderzoek aantrekkelijker is dan interdisciplinair onderzoek: arbeidsmarkten voor wetenschap zijn nog steeds overwegend monodisciplinair gestructureerd wat de verwachtingen en prikkels betreft.

Maar levert multidisciplinair onderzoek ook dezelfde inzichten op als interdisciplinair onderzoek? Een eerste probleem kan ontstaan wanneer onderzoek niet additief scheidbaar is. Additieve scheidbaarheid betekent dat het geheel in heldere stukjes op te delen is; het geheel is reduceerbaar tot de som van verschillende delen (Bossert en Fleurbaey 1996). Er zijn dus geen ‘spill-overs’ tussen de inzichten uit het ene deel van de analyse en uit het andere deel van de analyse. Wat additieve scheidbaarheid in beleidsgericht onderzoek impliceert, kan het beste met een abstract voorbeeld uitgelegd worden.

Stel dat er een vraagstuk geanalyseerd zal worden, waarbij er zes relevante doelen zijn. Drie daarvan vallen primair in het economische domein en drie in het sociologische. Er wordt een multidisciplinair onderzoek opgestart waarbij het team economen de doelen A, B, en C analyseren. Daartoe onderzoeken ze de effectiviteit van interventies/maatregelen 1, 2, 3, en 4. Het team sociologen onderzoekt de doelen D, E, en F, en onderzoekt ook de vier belangrijkste maatregelen, 5, 6, 7 en 8.

Indien de analyse van het vraagstuk dat op tafel ligt additief scheidbaar is, kan men de analyse van de doelen A t/m F opsplitsen in twee volledig gescheiden deelonderzoeken, zonder inzichten te verliezen. Doordat er geen inzichten verloren gaan, blijft de neutraliteit gewaarborgd: alles wat relevant is, is in de geproduceerde kennis opgenomen.

Maar wat als interventie 3 en 4 ook een significant effect hebben op D, E en/of F, en er omgekeerd ook effecten zijn tussen de maatregelen die de sociologen gaan onderzoeken en de doelen die de economen op het oog hebben (d.w.z. maatregelen 5-8) en doelen A-C)? In dat geval spreken we van een niet-additief scheidbaar vraagstuk. Indien we dan meerdere monodisciplinaire analyses naast elkaar zetten, wordt een aantal effecten niet meegenomen in de analyse. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde maatregelen als effectiever of minder effectief uit de analyse komen dan ze in werkelijkheid zijn, omdat door het opdelen van de analyse tussen twee disciplines de ‘cross-over’ effecten verloren gaan. Het gevolg is een verzwakking van de neutraliteit van de analyse.

De conclusie is dan ook dat een belangrijke voorwaarde opdat multidisciplinaire kennis dezelfde kennis oplevert als interdisciplinair onderzoek, is dat de analyse additief scheidbaar is.

Multidisciplinaire analyses in het domein van beleidsvoorbereidend onderzoek kennen nog twee nadelen die een normatief karakter hebben. Het eerste is dat multidisciplinaire analyses zelden gelijktijdig (als een ‘package deal’) gepresenteerd worden aan de overheid en beleidsmakers en het publieke debat. Wat in de praktijk eerder voorkomt, is dat vandaag, bijvoorbeeld, het SCP met een rapport over de arbeidsmarkt uitkomt en over een half jaar het CPB. Maar veel actoren in de samenleving zijn onvoldoende in staat om te begrijpen dat dit altijd

partiële analyses zijn die dus maar een beperkte visie op een bepaald vraagstuk weergeven. Daardoor lopen partiële analyses het risico om geïnterpreteerd te worden als alomvattende analyses en worden er ‘all things considered’ conclusies getrokken uit deelanalyses. In hoofdstuk 5 komen we hierop terug als we het over framing en communicatie hebben.

Ten slotte is er de vraag of alle partiële analyses een evenredige (gelijke of anderszins faire) aandacht krijgen van de beoogde lezers. Velen menen dat economen een hogere status hebben in beleidskringen dan andere sociale wetenschappers. Dat betekent dat een economische analyse over vraagstuk X meer aandacht zal krijgen dan een sociologische of bestuurskundige analyse van vraagstuk X. Dit heeft potentieel normatieve effecten. Indien de verschillende partiële analyses op andere doelen inzoomen, dan krijgen de doelen die door de economen worden geanalyseerd meer aandacht van beleidsmakers en in het publieke debat dan de andere doelen. Dit heeft mogelijk normatieve effecten. Door analyses samen uit te voeren en toe te laten van elkaar te leren en elkaar te beïnvloeden, kan dit effect mogelijk deels voorkomen worden.

Uit de gesprekken die wij met CPB-medewerkers voerden, kwam een mooie casus naar voren waarin het belang om na te denken over hoe kennis georganiseerd wordt, naar voren kwamen. Tot bij de vorige verkiezingen moesten politieke partijen die de effecten van de verkiezingsprogramma's wilden laten doorberekenen, een ‘package deal’ nemen waarbij ze zowel de economische als de milieueffecten zouden laten doorberekenen. Vanuit het standpunt van wetenschappelijke neutraliteit was dit aanbevelenswaardig. Wij hebben begrepen dat er omwille van zwaarwegende praktische bezwaren besloten is vanaf de komende verkiezingen enkel nog de effecten op de strikt economische dimensies door te rekenen. Ook al lijken ons de redenen voor deze beslissing zwaarwegend en daardoor de beslissing volledig legitiem, toch is het vanuit het standpunt van neutraliteit een verzwakking. Mocht het mogelijk zijn om via een verandering van het kennisproductieproces de praktische bezwaren weg te nemen, dan zou het vanuit neutraliteitsoverwegingen zeker de aanbeveling verdienen om de verplichte koppeling aan de berekeningen van de milieu-effecten te handhaven.

4.3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Bij heel wat onderzoek dat tot de kernopdrachten van het CPB behoort (zoals de metingen en voorspellingen van de macro-economische indicatoren), is, voor zover wij kunnen overzien, de beste keuze om deze analyses te verrichten volgens de inzichten uit het hoofdstroomparadigma van de economie. Maar bij andere studies geeft deze benadering enkel een partiële analyse van een economische

beleidskwestie, en zijn daarom vragen over multidisciplinariteit en interdisciplinariteit relevant. In dit hoofdstuk hebben we beargumenteerd dat neutraliteit dan vaak integrale kennis vergt. Daarom verdienen alle initiatieven die tot de productie van meer multidisciplinaire of interdisciplinaire kennis leiden, aandacht en ondersteuning. Ook dienen onderzoekers zich bij een bepaalde probleemstelling af te vragen of het onderzoeksvraagstuk additief scheidbaar is; indien dat niet zo is, vergt neutraliteit interdisciplinair in plaats van multidisciplinair onderzoek. Concreet leidt dit tot de volgende aanbevelingen:

- Onderzoek de aannames die ten grondslag liggen aan de economische beleidsanalyses in KA-1 en in hoeverre die aannames normatieve consequenties hebben (die door critici als ‘politiek’ geduid kunnen worden). Dit vergt mogelijk de inbreng van economen van wie de expertise buiten de hoofdstroom van de economie ligt, dan wel andere disciplines die de economie bestuderen, zoals de politieke economie of de economische sociologie (sectie 4.1).
- Zorg voor voldoende heterogeniteit in de paradigmatische achtergrond van de economen die bij het CPB werken. Dit human capital in huis hebben is nodig om de verzwakkingen van normativiteit in de aannames te kunnen detecteren (sectie 4.1)
- Onderzoek of en waar intensievere samenwerking met andere disciplines die zich over economische vraagstukken buigen, of met andere niet-economische disciplines, mogelijk en wenselijk is. Voor een aantal van de kerntaken van het CPB is dit zeker niet nodig, omdat het over zuivere economische berekeningen en voorspellingen gaat; voor andere opdrachten dient op z’n minst de vraag gesteld worden wat de gevolgen zijn van een monodisciplinaire aanpak. (sectie 4.1 en 4.2).
- Omarm de beweging naar interdisciplinariteit die aan de universiteiten en op het internationale academische speelveld waar te nemen is. Moedig aan en faciliteer dat CPB-onderzoekers over vragen van multi- en interdisciplinariteit kunnen nadenken en discussiëren (sectie 4.2).
- Benut kansen om partiële analyses te ontmoedigen, omdat deze de neutraliteit ondergraven. Dit kan mogelijk door samenwerking met het SCP en het PBL. De Kansrijk beleids-serie biedt hiertoe een heel mooie kans. (sectie 4.2).

5. FRAMING EN COMMUNICATIE

In hoofdstuk 1 bespraken we dat neutraliteit in beleidsonderzoek vijf kenmerken omvat, waarvan er vier te maken hebben met de neutraliteit van wetenschappelijke analyses, en een vijfde te maken heeft met het beogen van neutraliteit in hoe de analyse zal worden geïnterpreteerd en ontvangen nadat deze is gepresenteerd. Mediaonderzoekers zouden hier een uitgebreid onderzoek over kunnen schrijven; wij beperken ons hier tot het aanstippen van een paar punten.

Het uitgangspunt is dat men bij het presenteren van de onderzoeksresultaten op de perceptie ervan dient te anticiperen en een eventuele suggestie of perceptie van partijdigheid of van een normatieve voorkeur dient te vermijden. Soms is het bijna onvermijdelijk dat een dergelijke perceptie zal ontstaan, maar soms kan men die perceptie van vermeende partijdigheid wel vermijden. Bovendien is het zo dat dezelfde feiten vaak vanuit verschillende ‘frames’ kunnen worden neergezet en de keuze voor een ‘frame’ kan gevolgen hebben voor het politieke draagvlak voor een bepaalde maatregel (Vliegthart en Van Zoonen 2011).

Om goed te kunnen analyseren of en hoe dit in zijn werk gaat voor KA-1, dient men beter mediaonderzoekers te raadplegen dan filosofen. We zullen ons daarom hier beperken tot enkele observaties die door elke kritische lezer gemaakt zou kunnen worden.

Zo kan men door keuzes in de presentatie van de onderzoeksresultaten de aandacht trekken op bepaalde doelen/effecten of middelen/maatregelen. Zo kan de volgorde van de effecten in de tabellen de suggestie wekken dat de effecten die eerst komen (links staan), belangrijker zijn. Echter, er is geen manier waarop dit soortvermeende suggestie van belangrijkheid vermeden kan worden; er moet namelijk altijd iets aan de linker- of de rechterkant staan. Een alternatief zou zijn te alterneren, maar dat zou tot een rommelige presentatie van de onderzoeksresultaten kunnen leiden.

Een ander punt is dat de economische effecten in KA-1 gekwantificeerd worden, terwijl de effecten die onder ‘ongelijkheid’ vallen, enkel in kwalitatieve oordelen verwoord worden. Dit roept een beeld op van ‘harde’ versus ‘zachte’ effecten, wat vaak geassocieerd wordt met wat belangrijker en meer perifeer is. Die beeldvorming is niet-neutraal. Wij hebben geen concrete voorstellen hoe dit probleem op te lossen, maar denken dat het agenderen van het probleem wel een noodzakelijke eerste stap is om een eventuele oplossing te bereiken.

Een ander normatief perceptie-effect krijgt men door in een tabel meerdere economische effecten op te nemen en alle andere effecten onder één noemer te scharen. Zo worden in KA-1 in tabel 4.1 alle economische effecten apart genoemd,

terwijl er onder de noemer ‘ongelijkheid’ allerlei ongelijksoortige effecten staan. Het krijgt daardoor de retorische status van een ‘restcategorie’. Het zou beter zijn om de tabel breder te maken (wat kan door de bladopmaak te veranderen) en bijvoorbeeld een of twee indicatoren van inkomensongelijkheid te benoemen (vb. effect op incidentiearmoede) en daarna een kolom voor ‘overige effecten’.

Indien het onmogelijk is om met de opmaak en de gekozen termen een volledige perceptie van neutraliteit te bereiken, kan men altijd ‘compenserende’ maatregelen nemen. Zo kan men bijvoorbeeld ‘boxen’ invoegen, waarin men in iets meer detail ingaat op een gevalstudie; de keuze daarvan is uiteraard normatief, maar laat precies toe om percepties van partijdigheid te rectificeren.

Ten slotte dient bijzondere aandacht besteed te worden aan het persbericht en aan interacties met journalisten. Iedereen die een mediatraining heeft gevolgd en ervaring heeft met de pers, weet dat men met de precieze formuleringen van een persbericht de aandacht kan trekken op bepaalde aspecten van een economische beleidsanalyse. In de communicatie met de buitenwereld – of het nu via persberichten of via sociale media gebeurt – blijft het belangrijk steeds neutraliteit voor ogen te houden.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit rapport presenteren we vier perspectieven voor verbetering van economische beleidsanalyses zoals het CPB die uitvoert. Alle suggesties vloeien voort uit het kader dat in hoofdstuk 1 is geschetst. Daarin staat centraal dat de verschillende onderdelen van de economische analyse (probleemstelling, selectie van beleidsopties en van effecten, keuze van economisch model, en communicatie en framing van de resultaten) inherent *normatief* van aard zijn: zij vergen normatieve keuzes. Gegeven de positionering van het CPB moeten die keuzes op een *zo neutraal mogelijke* manier gemaakt worden. Dit betekent dat in elk stadium een nadruk op *inclusiviteit* ligt: het in ogenschouw nemen van alle relevante probleemstellingen, beleidsopties en effecten.

In dit korte concluderende hoofdstuk zetten wij onze aanbevelingen op een rijtje. We maken daarbij onderscheid tussen twee soorten aanbevelingen: aanbevelingen voor de korte termijn die doorgaans specifiek voor de Kansrijk (Arbeidsmarkt-) Beleidsreeks zijn; en aanbevelingen voor de lange termijn.

6.1. AANBEVELINGEN OP DE KORTE TERMIJN VOOR DE KANSRIJK BELEIDSREEKS (en gelijkaardige publicaties)

- Economische analyse incorporeert alle mogelijke waarden in een sociale welvaartsanalyse; deze strategie is zelf echter filosofisch controversieel en niet neutraal, aangezien welvaart slechts een van de waarden is die politiek relevant is. Onze aanbeveling is om de terminologie van “sociale welvaartsfuncties” achterwege te laten (Sectie 2.1).
- De karakterisering van de normatieve keuze van sociale welvaartsfuncties als ‘subjectief’. Daarachter ligt een filosofisch spanningsveld tussen subjectivistische en objectivistische opvattingen van waarden. Onze aanbeveling is om normatieve keuzes consequent niet als subjectief te karakteriseren, maar als een zaak van politiek (democratisch) debat en besluitvorming. (sectie 2.2).
- De tegenstelling tussen economische effecten (een zaak van efficiëntie) en sociale effecten (een zaak van herverdeling) is, in het licht van de filosofische rechtvaardigheidsliteratuur, misleidend. Het efficiëntiebegrip strekt over allerlei typen effecten. Een meer neutrale opzet is om het onderscheid tussen sociale en economische effecten niet te hanteren en om het begrip efficiëntie

in ieder geval niet (of niet uitsluitend) te koppelen aan economische effecten. Efficiëntie is net zo relevant voor het bereiken van niet-economische effecten, of voor andere waarden dan welvaart, zoals rechtvaardigheid of ecologische duurzaamheid. (Sectie 2.3).

- Het is belangrijk om na te gaan of bepaalde effecten ontbreken, die belangrijk zijn bij de evaluatie van de maatregelen, en die daardoor de neutraliteit verzwakken en een rapport de schijn kunnen geven van partijdigheid. Voor KA-1 zouden we kunnen denken aan psychologische factoren, zoals de afwezigheid van stress, de afwezigheid van zich opgejaagd voelen, of de mate waarin men een gevoel van zekerheid heeft dat men materieel in zijn bestaan kan voorzien. (Sectie 2.3).
- Houd een inventaris bij van commentaren en kritieken die op de Kansrijk Beleidsreeks geuit worden en onderzoek of daar bepaalde patronen uit op te maken zijn (Sectie 3.2).
- Onderzoek de aannames die ten grondslag liggen aan de economische beleidsanalyses in KA-1 en in hoeverre die aannames normatieve consequenties hebben (die door critici als ‘politiek’ geduid kunnen worden). Dit vergt mogelijk de inbreng van economen waarvan de expertise buiten de hoofdstroom van de economie ligt, dan wel andere disciplines die de economie bestuderen, zoals de politieke economie of de economische sociologie (sectie 4.1).
- Anticipeer op hoe een studie (en het bijhorende persbericht) vallen bij lezers die niet altijd de studie kunnen plaatsen en die vaak enkel denken in termen van ‘all things considered’ analyses. Bij de interactie met de pers dient het regulatief ideaal van de neutraliteit sturend te zijn: vermijd het al dan niet onbewust inzoomen op bepaalde elementen van een studie. Indien relevant, geef in een publicatie de ontstaansgeschiedenis of achtergrond aan; dat kan misverstanden en verkeerde verwachtingen voorkomen (hoofdstuk 5).
- Wetenschappers, of ze nu bij een planbureau of aan een universiteit werken, moeten zich bewust zijn dat de framing en presentatie van hun onderzoek kan leiden tot niet-neutrale effecten in de ontvangst van het onderzoek, alsook tot de perceptie dat de onderzoekers niet onpartijdig zijn. Er zijn verschillende technieken denkbaar om deze vermeende partijdigheid in presentatie en perceptie te voorkomen. Het verdient aanbeveling om daartoe het specifieke

advies van communicatiedeskundigen in te roepen. Een aantal voor de hand liggende suggesties zijn: (1) vermijd in de opmaak van de tabellen dat door de vormgeving gesuggereerd wordt dat bepaalde waarden/effecten als minder belangrijk worden gezien; en (2) indien door praktische of pragmatische redenen het onvermijdelijk is dat een studie als niet-neutraal gepercipieerd wordt, overweeg dan het gebruik van ‘boxen’. (hoofdstuk 5).

6.2. AANBEVELINGEN OP DE LANGE TERMIJN

Een aantal aanbevelingen is nu niet wenselijk of haalbaar, omwille van de feitelijke situatie waarin het CPB dient te werken. Toch kan het zinvol zijn aanbevelingen te doen die men op een later tijdstip alsnog kan overwegen, indien de omstandigheden veranderd zijn.

- Nadere studie naar effecten die te maken hebben met *rechtvaardigheid*: er zijn veel normen van rechtvaardigheid in de filosofische literatuur die ook vanuit de economische analyse nader onderzocht zouden kunnen worden. Daarbij gaat het erom dat men als economisch onderzoeker zelf agnostisch blijft over de juistheid van die rechtvaardigheidsnorm, maar onderzoekt welke economische middelen nodig zouden zijn om die norm in de praktijk te realiseren. Genoemd zijn drie centrale voorbeelden uit de filosofische rechtvaardigheidsdebatten rondom arbeid als mogelijke onderzoeksthema's: zeggenschap, verantwoordelijkheid en persoonlijke ontwikkeling (sectie 2.4).
- De selectie van *beleidsopties* is onderhevig aan kritiek vanuit twee tegengestelde richtingen: dat de selectie te weinig door een probleemstelling gestuurd is (en daarmee weinig praktisch relevant), dan wel dat de selectie te veel door een probleemstelling gestuurd is (en daarmee politiek niet neutraal). Onze aanbeveling is om wel sterker vanuit expliciete probleemstellingen onderzoek te doen en de neutraliteit te waarborgen door een evenwichtig werkprogramma, waarin alle relevante probleemstellingen aan de orde komen. Daar waar men toch kiest voor een ‘spoorboekje’ zonder eigenstandige probleemstelling, zou men de redenen voor die opzet explicieter moeten maken in de tekst (sectie 3.1).
- De selectie van *probleemstellingen*: uitgaand van de wens te komen tot het hanteren van meer expliciete probleemstellingen, zou het CPB ervoor kunnen kiezen om – in overleg met maatschappelijke en politieke actoren – zich te concentreren op die probleemstellingen die door die actoren worden

aangedragen, en bijpassende beleidsopties en effecten aan een economische analyse te onderwerpen. Aan deze strategie zijn zowel voor- als nadelen verbonden (sectie 3.2).

- Zorg voor voldoende heterogeniteit in de paradigmatische achtergrond van de economen die aan het CPB werken. Die human capital in huis hebben is nodig om de verzwakkingen van normativiteit in de aannames te kunnen detecteren (sectie 4.1).
- Omarm de beweging naar interdisciplinariteit die aan de universiteiten en op het internationale academische speelveld waar te nemen is. Onderzoek of en waar intensievere samenwerking met andere disciplines die zich over economische vraagstukken buigen, of met andere niet-economische disciplines, mogelijk en wenselijk is. Voor een aantal van de kerntaken van het CPB is dit zeker niet nodig, omdat het over zuiver economische berekeningen en voorspellingen gaat; voor andere opdrachten dient op z'n minst de vraag gesteld te worden wat de gevolgen zijn van een monodisciplinaire aanpak. Moedig aan en faciliteer dat CPB-onderzoekers over vragen van multi- en interdisciplinariteit kunnen nadenken en discussiëren. (sectie 4.2).
- Benut kansen om partiële analyses te ontmoedigen, omdat deze de neutraliteit ondergraven. Dit kan mogelijk door samenwerking met het SCP en het PBL. De Kansrijk beleids-serie biedt hiertoe een heel mooie kans. (sectie 4.2).

BRONVERMELDING

- Akerlof, G.A. and R.E. Cranton. 2000. 'Economics and Identity'. *Quarterly Journal of Economics*. 115 (3): 715-753,
- Anderson, Elizabeth. 1997. "Practical Reason and Incommensurable Goods." In *Incommensurability, Incomparability and Practical Reason*, edited by Ruth Chang, 90–109. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- . 2004. "Welfare, Work Requirements and Dependant Care." *Journal of Applied Philosophy* 21 (3): 243–56.
- . 2007. "Fair Opportunity in Education: A Democratic Equality Perspective." *Ethics* 117: 595–622.
- Arneson, Richard. 1987. "Meaningful Work and Market Socialism." *Ethics* 97: 517–45.
- . 1990. "Is Work Special? Justice and the Distribution of Employment." *American Political Science Review* 84 (4): 1127–47.
- . 2000. "Luck Egalitarianism and Prioritarianism." *Ethics* 110 (2): 339–49.
- Atkinson, Anthony. 1996. *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2011. "The Restoration of Welfare Economics." *American Economic Review*. 101(3): 157-161.
- . 2015. *Inequality. What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Barry, Brian. 1990. "The Welfare State Versus the Relief of Poverty." *Ethics* 100 (3): 503–29.
- Becker, Gary, and George J. Stigler. 1977. "De Gustibus Non Est Disputandum." *American Economic Review* 67 (2): 76–90.
- Beitz, Charles. 2009. *The Idea of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Berlin, Isaiah. 2002. *Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Bordewijk, Paul. 2015. "Het neoliberale mens- en maatschappijbeeld van het CPB." *Sociaal Bestek*. Oktober/november 2015.
- Bossert, Walter, and Marc Fleurbaey. 1996, "Redistribution and compensation." *Social Choice and Welfare* 13(3): 343-355.
- Bowie, Norman. 1998. "A Kantian Theory of Meaningful Work." *Journal of Business Ethics* 17: 1083–92.
- Bowles, Samuel en Herbert Gintis. 1992. "Contested Exchange: Political Economy and Modern Economic Theory." *American Economic Review*. 78(2): 145-150.
- . 1990. "Contested Exchange: New Microfoundations for the Political

- Economy of Capitalism.” *Politics & Society* 18(2): 165-222.
- . 1992. “Power and Wealth in a Competitive Capitalist Economy.” *Philosophy & Public Affairs*. 21(4): 324-354.
- Brighthouse, Harry, and Ingrid Robeyns. 2010. *Measuring Justice: Primary Goods and Capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chang, Ruth. 1997. *Incommensurability, Incomparability, and Practical Reason*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Claassen, Rutger. 2011. *Het huis van de vrijheid*. Amsterdam: Ambo.
- . 2012. “Temporal Autonomy in a Laboring Society.” *Inquiry* 55 (5): 543–62.
- Cohen, G.A. 1989. “On the Currency of Egalitarian Justice.” *Ethics* 99 (4): 906–44.
- . 1993. “Equality of What? On Welfare, Goods and Capabilities.” In *The Quality of Life*, edited by Martha Nussbaum and Amartya Sen, 9–29. Oxford: Oxford University Press.
- Colander, David. 1993. “The Macrofoundations of Micro.” *Eastern Economic Journal*. 19(4): 447-457.
- Colander, David, Richard Holt and J. Barkley Rosser. 2004. “The Changing Face of Mainstream Economics.” *Review of Political Economy* 16(4): 485-499.
- Crisp, Roger. 2003. “Equality, Priority, and Compassion.” *Ethics* 113 (4): 745–63.
- Dahl, Robert. 1985. *A Preface to Economic Democracy*. Berkeley: The University of California Press.
- . 2006. *A Preface to Democratic Theory*. Vol. 50th Anniversary. Chicago: The University of Chicago Press.
- Daniels, Norman. 1979. “Wide Reflective Equilibrium and Theory Acceptance in Ethics.” *The Journal of Philosophy* 76 (5): 256–82.
- . 2001. “Justice, Health, and Healthcare.” *American Journal of Bioethics* 1 (2): 2–16.
- De Jonge Akademie. 2015. *Grensverleggend. Kansen en Belemmeringen voor Interdisciplinair Onderzoek*. Amsterdam: KNAW.
- Dworkin, Ronald. 2000. *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Epstein, Richard A. 1995. “Are Values Incommensurable, or Is Utility the Ruler of the World?” *Utah Law Review*, no. 3: 683–715.
- Espeland, Wendy Nelson, and Mitchell L. Stevens. 1998. “Commensuration As a Social Process.” *Annual Review of Sociology* 24: 313–43.
- Fleurbaey, Marc. 2008. *Fairness, Responsibility, and Welfare*. Oxford: Oxford University Press.
- Folbre, Nancy. 1994. *Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint*. New York: Routledge.
- Frankfurt, Harry. 1987. “Equality as a Moral Ideal.” *Ethics* 98 (1): 21–43.

Bijlage 1

- Friedman, Milton. 1953. "The Methodology of Positive Economics" reprinted in *The Philosophy of Economics: An Anthology*, third edition, edited by D. Hausman, 145-178. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fukuda-Parr, Sakiko en A.K. Shiva Kumar. 2009. *Handbook of Human Development. Concepts, Measures and Policies*. New Delhi: Oxford University Press.
- Goodin, Robert. 1988. *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- . 1995. *Utilitarianism as a Public Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2009. "Temporal Justice." *Journal of Social Policy* 39 (1): 1–16.
- Goodin, Robert, James Mahmud Rice, Antti Parpo, and Lina Eriksson. 2008. *Discretionary Time. A New Measure of Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gowans, Chris. 2008. "Moral Relativism." *Stanford Encyclopedia of Philosophy* <http://stanford.library.usyd.edu.au/archives/fall2010/entries/moral-relativism/>.
- Griffin, James. 1986. *Well-Being. Its Meaning, Measurement and Moral Importance*. Oxford: Clarendon Press.
- . 2008. *On Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, Jurgen. 1993. "On the Pragmatic, the Ethical, and the Moral Employments of Practical Reason." In *Justification and Application. Remarks on Discourse Ethics*, edited by Jurgen Habermas, 1–18. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Halliday, Daniel. 2013. "Justice and Taxation." *Philosophy Compass* 8 (12): 1111–22.
- Hausman, Daniel. 1992. "When Jill and Jack Make a Deal." *Social Philosophy and Policy*. 9(1): 95-113.
- . 2008. "Introduction" in *The Philosophy of Economics: An Anthology*, third edition, edited by D. Hausman, 1-38. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2012. *Preference, Value, Choice, and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hausman, Daniel and Michael S. McPherson. 2006. *Economic Analysis, Moral Philosophy, and Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heath, Joseph. 2006. "The Benefits of Cooperation." *Philosophy & Public Affairs* 34 (4): 313–51.
- Held, David. 2006. *Models of Democracy*. Vol. 3rd. Stanford, California: Stanford University Press.
- Holtug, Nils. 2007. "Prioritarianism." In *Egalitarianism. New Essays on the Nature and Value of Equality*, edited by Nils Holtug and Kasper Lippert-Rasmussen,

- 125–56. Oxford: Oxford University Press.
- Hsieh, Nien-He. 2008. "Survey Article: Justice in Production." *Journal of Political Philosophy* 16 (1): 72–100.
- Huseby, Robert. 2010. "Sufficiency: Restated and Defended." *Journal of Political Philosophy* 18 (2): 178–97.
- Jacobs, Bas. 2008. *De Prijs Van Gelijkheid*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Kalshoven, Frank. 2015. "Kansrijk beleid, zonder zicht op het probleem." *Volkscrant*, 16 mei 2015.
- Kaplow, Louis, and Steven Shavell. 2002. *Fairness Versus Welfare*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Le Grand, Julian. 1990. "Equity Versus Efficiency: The Elusive Trade-off." *Ethics* 100 (3): 554–68.
- Lindert, Peter. 2004. *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Molander, Anders, and Gaute Torsvik. 2015. "Getting People into Work: What (if Anything) Can Justify Mandatory Activation of Welfare Recipients?" *Journal of Applied Philosophy*.
- Muirhead, Russell. 2004. *Just Work*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Murphy, Liam, and Thomas Nagel. 2001. "Taxes, Redistribution, and Public Provision." *Philosophy and Public Affairs* 30 (1): 53–71.
- . 2002. *The Myth of Ownership. Taxes and Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Nagel, Thomas. 1991. *Equality and Partiality*. Oxford: Oxford University Press.
- Narveson, Jan. 2001. *The Libertarian Idea*. Ontario: Broadview Press.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Nussbaum, Martha. 2006. *Frontiers of Justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press.
- . 2011. *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Okun, Arthur. 1975. *Equality and Efficiency. The Big Trade-off*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- O'Neill, Martin en Thad Williamson. 2012. *Property-Owning Democracy*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Parfit, Derek. 2000. "Equality or Priority?" In *The Ideal of Equality*, edited by Matthew Clayton and Andrew Williams, 81–125. New York: St. Martin's Press.
- Parijs, Philippe Van. 2004. "Basic income: a simple and powerful idea for the twenty-first century." *Politics & Society* 32(1): 7-39.

Bijlage 1

- . 2004. “Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century.” *Politics and Society*. 32(1): 7-39.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Quiggin, John. 2013. “The State of Economics in 2012: Complacency Amid Crisis.” *Economic Record*. 89: 23-30.
- . 2014. “Macrofoundations of Micro”. Online: <http://johnquiggin.com/2014/07/22/macrofoundations-of-micro/>
- . 2015. “Are recessions abnormal?”, online: <http://crookedtimber.org/2015/11/08/are-recessions-abnormal>
- Rawls, John. 1999a. *A Theory of Justice*. Revised. Oxford: Oxford University Press.
- . 1999b. *Collected Papers*. Edited by Samuel Freeman. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- . 2005. *Political Liberalism*. Expanded. New York: Columbia Press.
- Raz, Joseph. 1986. *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon Press.
- Reiss, Julian. 2013. *The Philosophy of Economics. A Contemporary Introduction*. London: Routledge.
- Repko, Allen. 2012. *Interdisciplinary Research. Process and Theory*. London: Sage.
- Risse, Mathias. 2009. “A Right to Work? A Right to Leisure? Labor Rights as Human Rights.” *Law & Ethics of Human Rights* 3 (1): 1–39.
- Robbins, Lionel. 1935. *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London: Macmillan.
- Robeyns, Ingrid. 2014. “Welzijn en geluk.” In *Basisboek Ethiek*, edited by Martin Van Hees, Thomas Nys, and Ingrid Robeyns, 61–77. Amsterdam: Boom.
- Roemer, John. 1998. *Theories of Distributive Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Roessler, Beate. 2010. “Meaningful Work: Arguments from Autonomy.” University of Amsterdam: Mimeo.
- Rothstein, Bo. 1998. *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schiller, Robert & Virginia. 2011. “Economists as Worldly Philosophers.” *American Economic Review*. 101(3): 171-75.
- Schokkaert, E. 1992. “The economics of distributive justice, welfare and freedom.” In *Justice: Interdisciplinary perspectives*, edited by K. Scherer Cambridge: Cambridge University Press, 65-113.
- Schokkaert, E. & P. Van Parijs. 2003. “Social justice and the reform of Europe's pension systems.” *Journal of European Social Policy*, 13 (3), 245-263.

- Schumpeter, Joseph. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Perennial.
- Schwartz, Adina. 1982. "Meaningful Work." *Ethics* 92: 634–46.
- Segall, Shlomi. 2013. *Equality and Opportunity*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya. 1993. 'Capability and Well-Being', in *The Quality of Life*, edited by Martha Nussbaum and Amartya Sen, 30-53, Oxford: Clearendon Press.
- . 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2002a. *Rationality and Freedom*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- . 2002b. "Why Health Equity?" *Health Economics* 11: 659–66.
- . 2004. "Economic Methodology: Heterogeneity and Relevance." *Social Research* 71(3): 583-614.
- . 2009. *The Idea of Justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press.
- Shapiro, Daniel. 2007. *Is the Welfare State Justified?* New York: Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph. 2012. *The Price of Inequality*. London/New York: W.W. Norton & Company.
- Stiglitz, Joseph, Amartya Sen, and Jean-Paul Fitoussi. 2009. "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress." [Http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm).
- Sumner, L.W. 1996. *Welfare, Happiness, & Ethics*. Oxford: Oxford University Press.
- Vliegthart, Rens en Liesbet van Zoonen. 2011. "Power to the frame: Bringing sociology back to frame analysis" *European Journal of Communication* 26(11): 101-115,
- Woolley, Frances and Judith Marshall. 1994. "Measuring Inequality Within the Household." *Review of Income and Wealth* 40(4): 415-431.

BIJLAGE 1: DE ONDERZOEKSOPDRACHT

Probleemstelling

Het CPB is op zoek naar kruisbestuiving vanuit de filosofische discipline om meer inzicht te krijgen in de inrichting van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Het CPB denkt in zijn beleidsanalyses sterk vanuit de economische discipline. In het rapport Kansrijk Arbeidsmarktbeleid I lag de aandacht dan ook bij uitkomsten zoals werkgelegenheid, productiviteit en het overheidsbudget. Een discipline zoals filosofie kan aanvullende inzichten bieden en het CPB wenst daarvan te leren.

Onderzoeksaanpak

Het rapport Kansrijk Arbeidsmarktbeleid dient geconfronteerd te worden met de inzichten vanuit de normatieve filosofie. De expliciete keuzes en eventuele andere stilzwijgende aannames in het rapport zullen beoordeeld worden op hun normatieve karakter. De onderzoekers dienen dit op systematische wijze te analyseren en tevens verwijzingen te maken naar de relevante wetenschappelijke literatuur vanuit de economische ethiek/filosofie. Daarnaast dienen de onderzoekers voorstellen te doen ter verbetering van de communicatie naar politiek, beleid en het brede publiek. Een relevante vraag is hoe het CPB in zijn analyses meer recht kan doen aan bijvoorbeeld ongelijkheid en rechtvaardigheid. Thema's waarbij dergelijke overwegingen een rol spelen, zijn inkomens- en vermogensongelijkheid, de inclusieve arbeidsmarkt en de verantwoordelijkheid van werkgevers en sociale partners bij de inrichting en uitvoering van de sociale zekerheid.