



## De Januskop van de beleidseconomie

**Auteur(s):**

Geurts, B.M.E.

Raes, S.E.P.

De eerste auteur is werkzaam bij de directie Algemeen Financieel Economische Politiek van het ministerie van Financiën. De tweede auteur is verbonden aan de directie Algemeen Economische Politiek van het ministerie van Economische Zaken. [s.e.p.raes@minez.nl](mailto:s.e.p.raes@minez.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4417, pagina D6, 23 oktober 2003

**Rubriek:**

Dossier: Inleiding

**Trefwoord(en):**

*Een beleidseconoom heeft twee gezichten. Het ene gezicht is dat van een wetenschapper met belangstelling voor de beleidsmatige consequenties van zijn onderzoek. Het andere gezicht is dat van de beleidsmaker met gevoel voor onderzoek, maar met een agenda die voor een groot deel gevuld wordt met het beleid van alledag.*

Zowel de wetenschapper als de beleidsmaker focussen op de economische werkelijkheid. Het zijn economische ontwikkelingen die het wetenschappelijke debat mede sturen. Het is deze zelfde economische werkelijkheid die beleidsmakers willen beïnvloeden. Als representanten van het tweede gezicht schetsen we in deze bijdrage hoe de beleidseconomie zich volgens ons de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en hoe hij zich de komende tijd - gezien de stand van de economie - verder moet ontwikkelen.

### Economisch onderzoek

Economisch onderzoek heeft voor beleidsmakers tenminste een viertal functies: agenderen, beleidsinvulling, legitimeren en evalueren.

#### Agenderen

Onderzoek vormt de basis voor beleidsvernieuwing. Door de vinger aan de pols van de wetenschap te houden, kunnen nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen met mogelijke beleidsconsequenties opgespoord worden. Zeker in perioden waarin wetenschappelijke inzichten snel veranderen of nieuwe economische problemen opduiken, vormt dergelijk onderzoek voor beleidsmakers een belangrijke bron van input. De toegenomen aandacht voor de aanbodzijde van de economie in het begin van de jaren tachtig is bijvoorbeeld een reactie op veranderende wetenschappelijke inzichten over macro-economische vraagstukken. De focus op marktwerking begin jaren negentig hing samen met ontwikkelingen in het micro-economisch onderzoek. De huidige aandacht voor borging van publieke belangen en aanpassingen in de (semi-)publieke dienstverlening hangen samen met scherpere wetenschappelijke inzichten over de rol van de overheid in het maatschappelijke proces en de problemen die met overheidsinterventie samenhangen.

#### Beleidsinvulling

Betekenis van onderzoek gaat soms een stap verder dan agenderen. Beleidseconomisch onderzoek resulteert dan in het formuleren van beleidsopties en inventariseren van de voor- en nadelen ervan. Het belang van dergelijk onderzoek is de afgelopen jaren om twee redenen sterk toegenomen. Enerzijds heeft de toegenomen wetenschappelijke aandacht voor instituties ervoor gezorgd dat inzichten makkelijker vertaald kunnen worden in consequenties voor beleid. Anderzijds worden departementen ook steeds meer gedwongen - bijvoorbeeld door vbtb - om de effecten van een beleidsmaatregel expliciet vooraf te benoemen en te kwantificeren. Dit dwingt departementen in toenemende mate tot ex-ante beleidsevaluaties, bijvoorbeeld in de vorm van een kosten-batenanalyse. Onderzoek schuift hiermee op naar het centrum van het beleidsvormingsproces.

#### Legitimeren

Op het moment dat politieke keuzen gemaakt zijn hebben ambtenaren de taak om het beleid uit te dragen. Onderbouwen van de keuzen met beleidseconomisch onderzoek is een manier om de gemaakte keuze te rechtvaardigen. Een deel van het economisch onderzoek dat door departementen wordt uitgezet dient mede dit doel. Bij dergelijk onderzoek kan de onafhankelijkheid van de wetenschapper al snel in het gedrang komen, zoals bijvoorbeeld het parlementair onderzoek over integratie lijkt te suggereren. Beleidsmakers hebben de neiging om te gaan winkelen bij onderzoekers waarvan men verwacht dat ze meer geneigd zijn om te luisteren naar de opdrachtgever, of die ronduit zeggen dat ze het als hun taak zien om economische argumenten bij gemaakte keuzen te leveren.

#### Evaluatie

De laatste functie betreft de evaluatie van beleid. Dit vormt 'met stip' de functie die momenteel het sterkst in opmars is. Gegeven de toenemende kritische houding ten aanzien van overheidsinterventie en de resultaten hiervan is evaluatie een steeds belangrijker rol gaan spelen in de beleidsontwikkeling.

## Funcies van onderzoek in beweging

De verdeling over de soorten onderzoek dat wordt uitgezet verschuift in de tijd. Dit hangt samen met de fase in de beleidscyclus, met het economische tij en met politieke ontwikkelingen. Het tweede paarse kabinet besloot aan het eind van de rit tot verkenningen op een aantal belangrijke thema's: onderwijs, zorg, levensloop, economische structuur, fiscaliteit en sociale infrastructuur. In de aanloop naar de verkiezingen was het voor beleidsmakers makkelijker om opties naar voren te schuiven die niet in het verlengde lagen van het gevoerde beleid.

Tijdens een kabinetsformatie worden keuzes op hoofdlijnen gemaakt. Vervolgens moeten die worden ingevuld. Invullend onderzoek kan dan nuttige input leveren. Het voorleggen van opties met voor- en nadelen ondersteunt het politieke keuzeproces. Nog later moeten de gemaakte keuzen gelegitimeerd worden. Evalueren van onderzoek komt meestal pas later aan de orde. De les van het verleden is dat evaluatie vereist dat bij de implementatie de voorbereidingen worden getroffen om het beleid achteraf te kunnen evalueren. Zonder nulmeting en zonder expliciet te maken wat de verwachte ontwikkeling is bij ongewijzigd beleid, is het moeilijk om achteraf te concluderen of beleid het beoogde effect heeft gehad.

### Zelf doen of uitbesteden?

Met de verandering in functie van onderzoek is ook de vraag of onderzoek door departementen zelf uit wordt gevoerd of uit wordt besteed in beweging. We onderscheiden een viertal kanalen waarlangs onderzoek wordt uitgevoerd ([tabel 1](#)).

**Tabel 1. Uitvoering van departementaal onderzoek**

	departementen	overheids- instituten (CPB, SCP, WRR)	universiteiten en universitaire instituten	private onderzoeks- bureaus
agenderend	daling	omvangrijk	stijging	beperkt
beleidsinvullend	stijging	stijging	beperkt	stijging
legitimerend	constant	constant	beperkt	stijging
evaluerend	stijging	stijging	beperkt	stijging

In een tijdsbestek van 25 jaar zijn departementen zich steeds minder zelfstandig als producent van wetenschappelijk onderzoek gaan opstellen. Bijvoorbeeld, bij de oprichting in 1978 wierp de onderzoeksafdeling binnen ICES zich op als 'een stukje wetenschap' binnen het departement. Op dit moment ligt de nadruk op het gebruik van onderzoek ten behoeve van de strategische agendering<sup>1</sup>. Departementen verliezen hiermee een deel van het in de inleiding geschetste 'eerste gezicht', en zijn voor agendering in grotere mate dan voorheen afhankelijk van derden.

We hebben geen aanleiding om te veronderstellen dat de hoeveelheid onderzoek gericht op de legitimering van beleid door departementen toe- of afgenomen is. Evaluatie en beleidsinvullend onderzoek op departementen zelf nemen aan betekenis toe, maar worden, gegeven de complexiteit en de noodzakelijke onafhankelijkheid, ook steeds meer buiten de deur belegd. Vertrouwelijkheid van het datamateriaal en geheimhoudingsplicht maken dat een deel van dergelijke onderzoek primair in huis, door departementen zelf, zal moeten gebeuren.

### Uitbesteding

Universiteiten en universitaire instituten zoals ocfb worden door departementen steeds meer 'direct' ingeschakeld. Waar departementen voorheen vooral gebruik maakten van reguliere wetenschappelijke publicaties, worden universiteiten mede door de groeiende openheid ten aanzien van derde geldstroom onderzoek steeds meer voor specifieke onderzoeksopdrachten geconsulteerd. Contractonderzoek door universiteiten nam toe van 404 miljoen euro in 1996 tot 547 miljoen in 2000, waarbij de nationale overheid in 2000 voor ongeveer 156 miljoen euro aan onderzoek uitbesteedde<sup>2</sup>. Het gaat hier vooral om agenderend onderzoek. Universiteiten lijken zich minder te lenen voor de legitimerende en (vooralsnog) beleidsinvullende functie. Ook bij evaluaties (los van methodologie-ontwikkeling) nemen universiteiten nog een bescheiden positie in.

De functie van de gespecialiseerde overheidsinstituten op het gebied van onderzoek raakt steeds sterker aangesloten op de beleidsinvulling, hoewel hier nog ruimte voor verbetering bestaat. In het werkplan voor de zevende raadsperiode bouwt de wrr expliciet meer ruimte in voor advisering op korte termijn en directe vragen van het kabinet. Het cpb legt, mede door zijn toenemende micro-oriëntatie, in haar rapportages steeds meer accent op de markt- en overheidsfalens. Het cpb wordt - als onafhankelijk instituut - ook veelvuldig gebruikt om nieuw of bestaand economisch beleid te legitimeren. Dat is een positie die we moeten koesteren. De publieke onderzoeksinstituten spelen ook een belangrijke en toenemende rol bij regulier en ex ante evaluatieonderzoek (bijvoorbeeld ices). Tenslotte leveren deze instellingen een substantiële bijdrage aan agenderend onderzoek<sup>3</sup>.

Ook uitbesteding aan private onderzoeksbureaus heeft een grote vlucht genomen. Verschillende bronnen geven aan dat onderzoeks- en consultancy opdrachten van departementen aan dergelijke bureaus jaarlijks met acht tot vijftien procent toenemen<sup>4</sup>. Dit weerspiegelt voor een deel de verminderde capaciteit van departementen om zelf onderzoek uit te voeren en de toenemende behoefte aan externe legitimering van beleid. De aan deze bureaus uitbestede vragen omvatten zowel beleidsinvullende, legitimerende als evaluerende onderzoeken. Een vraag is hier in hoeverre het reputatiemechanisme krachtig genoeg is om de onafhankelijkheid van de rapportage te garanderen, aangezien de opdrachtgever-cliëntverhouding deze altijd enigszins onder druk zal zetten. In de praktijk lijkt de rol van private bureaus bij agenderend onderzoek beperkt, wellicht omdat het comparatieve voordeel voor deze partijen hier niet ligt.

## *Kanttekeningen*

Departementaal onderzoek wordt in toenemende mate uitbesteed en dat is prima. Daarmee ontstaat een vruchtbare arbeidsdeling tussen de twee gezichten van beleidseconomie. We hebben echter een aantal kanttekeningen<sup>5</sup>. Ten eerste, de vermindering van eigen onderzoek door departementen mag niet ten koste gaan van het vermogen om de kwaliteit van het onderzoek van derden op waarde te kunnen schatten. Departementen moeten voldoende aansluiting houden met wetenschappelijk onderzoek om de goede vragen te kunnen uitzetten en om de resultaten te kunnen vertalen naar de beleidspraktijk.

Een tweede kanttekening betreft de kwaliteit van de gespecialiseerde publieke onderzoeksinstituten. Deze kwaliteit staat wat ons betreft niet ter discussie. Voor hen geldt wel dat de aansluiting op de departementale kennisvragen excellent moet blijven. De opgave voor hen is het evenwicht houden tussen het zoeken naar nieuwe invalshoeken en vraaggerichtheid.

De derde kanttekening betreft de positionering van universitaire instellingen als leverancier van beleidseconomisch onderzoek. Hun toenemende rol kan alleen maar worden toegejuicht. Onderzoek in opdracht van departementen bij universiteiten komt vooral tot zijn recht waar de koppeling met het fundamenteel onderzoek gehandhaafd blijft. Hiermee blijft aanzienlijke ruimte bestaan voor onderzoek door private onderzoeksbureaus. Wellicht kan een zinvolle koppeling van toegepaste en wetenschappelijke expertise worden gerealiseerd. De universitaire inbreng garandeert de kwaliteit en onafhankelijkheid, terwijl de particuliere onderzoeksbureaus excelleren als het gaat om communicatie van resultaten.

Een laatste kanttekening betreft de verschuiving naar onderzoek dat is gericht op beleidsinvulling. Ten dele is dit een positieve ontwikkeling. Door aan onderzoeksinstituten de vraag voor te leggen welke beleidsrespons ten aanzien van een gesignaleerd knelpunt mogelijk dan wel noodzakelijk is wordt de bruikbaarheid van onderzoek voor beleid vergroot. Het heeft echter ook een keerzijde. Het valt toe te juichen indien onderzoeksinstituten hun analyse uitstrekken van het aantonen van causale relaties naar de identificatie van markt- en overheidsfalen. De verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke beleidskeuze moet echter bij politici blijven liggen.

## **Concurrentie of samenwerking**

Veel onderzoek vanuit departementen wordt bilateraal uitbesteed. Het uitbesteden van onderzoek vindt in de departementen meer of minder gecentraliseerd plaats. Binnen de departementen zijn verschillende manieren ontwikkeld om de externe onderzoeksvragen af te stemmen. De meeste departementen hebben eigen procedures ten aanzien van begeleiden van onderzoek en ten aanzien van verspreiding van resultaten. Afstemmen van onderzoek tussen de departementen vindt voornamelijk ad hoc plaats. Uitzondering hierop vormen de onderzoeken door de gespecialiseerde publieke onderzoeksinstituten en ten aanzien van onderzoek door universitaire onderzoeksinstituten waarin departementen gezamenlijk participeren, ocfeb, osa en anderen. Het is de vraag in hoeverre deze scheiding van de onderzoeksuitbesteding productief is.

Aan de ene kant is veel te zeggen voor een gefundeerd debat tussen departementen die elk vanuit onderzoek de onderbouwing van hun inzet versterken. Dat vergelijkbare onderzoeksvragen door de diverse ministeries worden uitgezet, is vanuit een dergelijk perspectief positief. Dat bijvoorbeeld vanuit het ministerie van Economische Zaken onderzoek wordt uitbesteed over de herziening van de ww, of vanuit Financiën over innovatiebeleid is dan ook geen probleem.

Aan de andere kant brengt een dergelijke gang van zaken wel enig deadweight loss met zich mee, doordat voor de uiteindelijke beleidsinvulling toch één lijn gekozen wordt. Dat is zeker het geval als informatie uitwisseling over de onderzoeksagenda's en resultaten beperkt is. Wij willen graag pleiten voor een gang van zaken waarbij de verantwoordelijkheid over de gekozen onderzoeksrichting in handen blijft van de verschillende departementen, maar waarbij afstemming van de onderzoeksagenda's en de verspreiding van onderzoek gericht vorm krijgt.

## **Een agenda voor beleidseconomie**

Nu de Nederlandse economie in een flink dal zit, is de vraag waar we vanuit departementen bezien in beleidseconomisch opzicht naar toe willen. Onderstaand bespreken we een negental punten die gezamenlijk zorg moeten dragen voor een vruchtbare interactie tussen wetenschap en beleid.

### *Voldoende eigen intellectuele slagkracht*

Departementen hebben baat bij een eigen strategische eenheid van beperkte maar geloofwaardige omvang. Juist bij kerend economisch tij neemt het belang van deze units toe. De meerwaarde van deze strategische units ligt niet zo zeer in het aantal a-publicaties maar in de brugfunctie tussen wetenschap en beleid. Ze vormen hiermee de Januskop bij uitstek voor de departementen, met één been in de wetenschap, de andere in het beleid.

### *Uitwisseling en afstemming van onderzoeksagenda's*

Tussen de strategische eenheden van de verschillende departementen moeten goede contacten bestaan. Dat departementen eigen verantwoordelijkheid hebben over de onderzoeksagenda is prima, mits over en weer helderheid bestaat over de onderzoeksvragen die worden uitgezet en de resultaten die dit oplevert. In een vroeg stadium jaarlijks afstemmen van de onderzoeksagenda's, kan heel nuttig zijn.

### *Uitbesteden op de goede manier*

Uitbesteding van onderzoek door departementen hangt logischerwijs samen met het feit dat onderzoeksafdelingen op ministeries maar een beperkte capaciteit (hoeven te) hebben. Dit betreft zowel de uitbesteding aan de gespecialiseerde publieke instituties, de universiteiten en de private onderzoeksbureau's. Universiteiten hebben hierin vooral de meerwaarde vanuit de koppeling met meer fundamenteel onderzoek, terwijl het zicht op potentiële beleidsmatige implicaties vooral ook van de planbureaus en dergelijke dient te

komen. Uitbesteding van vragen rondom beleidsinvulling ligt minder voor de hand.

### *Niet legitimeren maar toetsen*

Onderzoek gericht op de onderbouwing, en daarmee de wenselijkheid van beleid, is prima. Onderzoek met als enig doel de bestaande praktijk te legitimeren levert weinig op en is op termijn contraproductief. Een kritische attitude ten aanzien van de motivatie en richting van onderzoek is daarmee op zijn plaats.

### *Benutting en verspreiding van onderzoek*

Onderzoek dat op de plank blijft liggen kent een geringe waarde. Dat geldt net zo zeer voor universitair als voor departementaal onderzoek. Momenteel is onderzoek dat in opdracht van departementen wordt verricht maar beperkt toegankelijk voor derden.

### *Van macro naar micro*

Beleidsconomie was sinds de jaren zeventig vooral een macroaangelegenheid. Ook de overgang naar het gematigde aanbodbeleid begin jaren tachtig is in hoofdzaak een verschuiving in het denken binnen macro-economie. Pas in het afgelopen decennium zijn microvraagstukken meer integraal onderdeel geworden van de beleidseconomische onderzoeksagenda. Wij denken dat deze trend versterkt zou moeten worden. Mede gegeven de budgettaire ruimte krijgen ook aanpassingsprocessen van de (semi-)publieke dienstverlening steeds meer een ordeningskarakter. Op de agenda voor beleidseconomisch onderzoek voor de komende tijd dient dit een aandachtspunt te blijven. Daarmee dient zich ook de noodzaak van het versterken van de micro- en macrodimensie in de economische modellering aan. Beter inzicht in de macro-economische gevolgen van micro-economische aanpassingen vormt wellicht de grootste uitdaging voor de komende tijd.

### *Europa*

Beleidsmatige vragen krijgen een steeds sterkere Europese dimensie. Daarmee vindt ook beleidseconomisch onderzoek in toenemende mate in een Europees perspectief plaats. Dat betreft enerzijds de inhoud van de onderzoeksvragen, waarbij naast nationale ook Europese aangelegenheden in beschouwing moeten worden genomen. Anderzijds heeft het ook betrekking op samenwerking en uitbesteding. Uitwerking van onderzoeksvragen met collega-departementen in andere lidstaten of uitbesteding bij buitenlandse onderzoeksinstituten is nu nog beperkt. Gerichtheid op en samenwerking met buitenlands onderzoek zou versterkt moeten worden.

### *Verbinding met andere wetenschappelijke disciplines*

Beleidsconomie heeft vanzelfsprekend primair een economische focus. Toch dienen zich onder meer vanuit de ontwikkeling van de institutionele economie steeds meer raakvlakken met andere disciplines aan. Om de bruikbaarheid van beleidseconomisch onderzoek veilig te stellen, zullen in de komende tijd de raakvlakken met andere disciplines zoals de sociologie en de psychologie nader verkend dienen te worden.

### *Meer inspanningen voor methodologieversterking (ex-ante) evaluatieonderzoek*

Tenslotte ligt een belangrijke opgave voor de beleidsconomie in het verbeteren van de kwaliteit van de beleidsonderbouwing. Om welvaartseffecten van beleid te optimaliseren, zal steeds goed voor ogen moeten staan wat het onderliggende marktfalen is en waar het gevaar van overheidsfalen dreigt. Het instrument van kosten-batenanalyse dat bij infrastructuurinvesteringen zijn meerwaarde heeft bewezen, kan wellicht ook hier goede diensten bewijzen. Op dit moment wordt geprobeerd te komen tot een methodiek voor kosten-batenanalyse die ook bij institutionele vraagstukken bruikbaar is. Het is raadzaam om in 'beleidsconomenland' hier de komende tijd verdere aandacht aan te schenken.

### **Januskop**

Beleidsconomie heeft een Januskop. Dat is onvermijdelijk. Tussen de twee gezichten zal altijd een scheiding blijven bestaan. De essentie ligt er echter in dat aanbod en vraag van beleidsconomie goed op elkaar blijven afgestemd. Zoals de economische wetenschap de inspiratiebron vormt voor economisch beleid, vormen economische problemen de inspiratiebron voor economisch onderzoek. De beleidsconoom is de verbindende schakel tussen de wereld van het beleid en de wetenschap. Het veranderende economische tij vraagt om gefundeerd en waar nodig vernieuwend optreden van de overheid. De beleidsconomie staat daarmee in het centrum van de belangstelling.

Ben Geurts en Stephan Raes

---

## **Dossier: Beleidsconomie**

R. Gerritse, J.W. Oosterwijk en M.A. Ruys: [voorwoord Tussen al het geweld...](#)

D.J. Kraann: [Inleiding: Positieve economie en beleidsconomie](#)

B.M.E. Geurts en S.E.P. Raes: [De Januskop van de beleidsconomie](#)

J.W.M. Mevissen: [reactie Januskop of symbiose?](#)

M.C.W. Janssen: [reactie Een wetenschapper in de beleidswereld](#)

J. van Sinderen: [Het nieuwe strategische denken](#)

T.R.P.J. Kroes: [reactie Tussen droom en werkelijkheid](#)

A.W.A. Boot: [De Amerikaanse economische adviseurs](#)

E.E.C. van Damme: [London: the place to be?](#)

C.W.A.M. van Paridon: [Beleidsadvisering in Duitsland](#)

A. Kapteyn: [reactie Wie is de beste?](#)

D.J. Wolfson: [De rol van de planbureaus](#)

F.J.H. Don: [reactie De rol van het cpb](#)

F.J.M. Crone: [De hobbelige brug tussen politici en economen](#)

H.A. Keuzenkamp en J.M. Pomp: [De wile markt voor contractonderzoek](#)

B.M.E. Geurts en D. Kabel: [reactie Vuile cocktail](#)

P. Rietveld en E. Verhoef: [Universiteiten in de markt](#)

A.P. Ros: [reactie: De praktijk is soms sterker dan de leer](#)

M.R.P.M. Camps, L.B.J. van Geest en J.A. Vijlbrief: [Beleidseconomie binnen de departementale muren](#)

P.A. Donker van Heel: [De onwelkome boodschap](#)

S.G. van der Lecq: [epiloog We moeten toch wat](#)

---

**1** S.E.P. Raes e.a., Het maken van economisch beleid: de rol van ICES in de afgelopen 50 jaar, Tijdschrift voor Politieke Economie, jrg. 24, nr. 1, 2002, blz. 7-50.

**2** VSNU, Branchejaarverslag universiteiten 2002, 2003, [www.vsnunl.nl](http://www.vsnunl.nl).

**3** C. van Dulleman en G. Pas (red.), De staatsgreep van de zesde macht; de opkomst van externe adviseurs bij de overheid, Wetenschappelijk Bureau Groen Links, Utrecht, 2001.

**4** Zie ook S.G. van der Lecq, Kritisch en zuinig, Tijdschrift voor Openbare Financiën, jrg. 35, nr. 1, 2003, blz. 20-23.

**5** A.L. Bovenberg en G.M.M. Gelauff, Productiviteit, publiek belang en prikkels, Tijdschrift voor Politieke Economie, jrg. 24, nr. 1, 2002, blz. 135-152.