



De kloof tussen wetenschap en beleid

Auteur(s):

Damme, E.E.C. van

De auteur is verbonden aan het CentER van de KUB.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4074, pagina 788, 25 september 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

economie-beoefening

Onlangs presenteerden Harry van Dalen en Arjo Klamer de stelling dat Nederlandse universiteiten hun ambities voor fundamenteel economisch onderzoek beter vaarwel konden zeggen. Het zou slimmer zijn om te profiteren van het werk van buitenlandse top-economen, en zich toe te leggen op beleidsgericht onderzoek. Volgens Van Damme gaat die vlieger niet op: beleidsonderzoek kan niet zonder fundamenteel onderzoek. De kloof tussen beleid en wetenschap is met een sterk wetenschappelijk bruggehoofd overbrugbaar. Volgens Bovenberg kan betere communicatie tussen onderzoekers en beleidseconomen hier al voor veel verbetering zorgen. En De Kam komt tot de conclusie dat de werelden van beleid en wetenschap aan dezelfde verleidingen bloot staan.

Fundamenteel economisch onderzoek: moet dat in Nederland? Deze vraag stellen Van Dalen en Klamer in hun boek *Telgen van Tinbergen* en zij beantwoorden hem met "nee" ¹.

Hun eerste argument is het publieke goed karakter van fundamenteel onderzoek. Dat stelt zuinige Nederlanders in staat te parasiteren op grote landen als de VS die er meer belang bij (denken te) hebben. Kleine landen zouden zich tot toegepast onderzoek kunnen beperken.

Hun tweede argument is dat de geringe kwaliteit van de universitaire organisatie in Nederland ertoe leidt dat iedere poging om zich te meten met Amerikaanse collega's tot mislukken gedoemd is. Het is beter de concurrentie uit de weg te gaan en te specialiseren op een gebied waar Nederlanders een comparatief voordeel hebben, bijvoorbeeld methodologie - anderen vertellen hoe onderzoek gedaan moet worden.

Het belangrijkste argument van Van Dalen en Klamer is dat zuiver onderzoek beleidsrelevant werk verdringt. Zuivere wetenschappers zouden zich afkeren van het Nederlandse beleid: meer nadruk op fundamenteel onderzoek zou de kloof tussen wetenschap en beleid vergroten. In hoeverre hebben zij gelijk?

Onderzoek als publiek goed

Het eerste argument is niet geheel onzinnig. We zouden inderdaad beter meer van onze veelbelovende studenten voor hun opleiding naar de VS kunnen sturen. Ze zouden daar meer, en meer relevante kennis opdoen. De *Review of Economic Studies* organiseert elk jaar een tournee van de vijf à zes beste promovendi van dat jaar op het gebied van de economie. De tour deed dit jaar Tilburg aan. Zoals de aanwezigen konden vaststellen is de internationale top niet beter (intelligenter) dan de Nederlandse top, het zijn alleen betere economen: ze werken aan relevantere problemen met eenvoudiger modellen die meer inzicht bieden.

Het feit dat een deel van de opleiding uitbesteed kan worden impliceert echter niet dat Nederland gratis kan meeliften met de VS. Dit zou alleen mogelijk zijn als fundamentele kennis probleemloos in de Nederlandse context te implementeren zou zijn en tot eenduidige beleidsaanbevelingen zou leiden. Beide zijn niet het geval, anders zouden we ook het beleidsonderzoek (en het beleid) kunnen uitbesteden. De scheiding tussen fundamenteel en toegepast onderzoek is niet te maken, ze zijn schering en inslag van hetzelfde weefsel. Hetzelfde geldt voor onderwijs en onderzoek. Kortom, we kunnen best zonder fundament, maar dan moeten we het gehele gebouw slopen.

Nederlands top-onderzoek

Het tweede argument kan om verschillende redenen niet geaccepteerd worden. Gebrek aan zelfvertrouwen is een slechte eigenschap, vooral omdat dit tot 'self-fulfilling prophecies' leidt. Het argument is niet beperkt tot de economie, het impliceert dat de Nederlandse wetenschap zich op geen enkel terrein met de wereldtop kan meten. Een 'impossibility theorem' vereist een bewijs. De nieuwe wet voor het universitair bestuur geeft universiteiten meer armslag. De intensivering van de concurrentie zal tot een hogere kwaliteit van het bestuur en bijgevolg van de wetenschap leiden. Binnen vijftien jaar kan een onderzoeksschool economie in Nederland zich met de top-10 in de VS meten. Met een beetje hulp van Ritzen kan het sneller.

De kloof tussen wetenschap en beleid

In het onderstaande ga ik in op de stelling van Van Dalen en Klamer dat meer nadruk op fundamenteel onderzoek de kloof tussen wetenschap en beleid vergroot. Mijns inziens berust deze stelling op een verkeerd begrip van de markt voor fundamenteel onderzoek.

Mijn stelling is juist het tegengestelde, dat wetenschappelijke kwaliteit garant staat voor maatschappelijke kwaliteit². Er is geen kloof. Wetenschappelijk onderzoek is pas goed, en wordt door wetenschappers pas als goed beoordeeld, als het ook maatschappelijk relevant is. Bijgevolg staat mijn aanbeveling diametraal tegenover die van Van Dalen en Klamer: schakel de markt niet uit, maar intensiveer haar. Prikkel onderzoekers meer tot het doen van goed wetenschappelijk onderzoek. Een verschuiving in de richting van fundamenteel onderzoek maakt dit onderzoek relevanter voor het beleid en kan leiden tot beter beleid.

Wetenschap of beleid

Allereerst twee definities voor het juiste begrip. Een wetenschappelijk econoom probeert de wereld te doorgronden, een beleidseconoom probeert deze te beïnvloeden. De eerste is een instrumentenmaker, de tweede een gebruiker daarvan. De eerste vermeerderd onze kennis en zorgt voor verspreiding ervan. De tweede past deze toe. Een beleidseconoom is een entrepreneur, een ondernemer in de politiek. Er is niets dat hem dwingt zich tot het economische gereedschap te beperken. Vaardigheden als overtuigingskracht kunnen belangrijker zijn dan kennis, gelijk krijgen kan belangrijker zijn dan gelijk hebben.

Beide typen economen reageren op prikkels, de wetenschapper wordt afgerekend op zijn publicaties in wetenschappelijke tijdschriften, de beleidsadviseur op de kwaliteit van zijn adviezen. Overigens zij voor het juiste perspectief opgemerkt dat het economisch onderzoek aan de Nederlandse universiteiten slechts ongeveer 0,01% van ons bbp kost. Economen hoeven niet meer dan een geringe positieve bijdrage aan het beleid te leveren om de investering in fundamenteel economisch onderzoek te doen renderen. Dit impliceert natuurlijk niet noodzakelijk dat de marginale econoom een positief surplus genereert.

Verschillen in prestige

Tot in de jaren zeventig werd een Nederlandse econoom bijna uitsluitend afgerekend op het belang van zijn werk voor beleid. Aanzien ontstond door een belangrijke rol in het publieke debat of in de SER, met andere woorden uit het kunnen overtuigen van leken op economisch gebied. Deze situatie was ongezond omdat het specialisatie tegenging. Adam Smith wees reeds op de belangrijke efficiëntiewinsten door specialisatie. De markt voor kennis is niet fundamenteel verschillend van de markt voor punaises. Een goed samengesteld team van specialisten kan een beter advies uitbrengen dan een team van generalisten van dezelfde gemiddelde kwaliteit.

Aan Kapteyn en Wansbeek³ en aan Van Duijn⁴ komt de eer toe als eersten de wetenschappelijke dimensie van het werk van Nederlandse economen in beeld gebracht te hebben en daarmee de voordelen van wetenschappelijke specialisatie binnen bereik gebracht te hebben. Hoewel Van Duijn als econoom deze specialisatie mag betreuren (omdat hij niet langer in staat is een groot deel van de literatuur te volgen), zal hij als bestuurslid van Robeco toch tevreden > zijn met deelspecialismen als 'continuous time finance' en 'behavioral finance'⁵. In een mooi boek laat Peter Bernstein zien hoe de moderne financiële markten met al hun exotische producten zich ontwikkelden uit een paar simpele, fundamentele ideeën die wiskundig economen in hun ivoren torens hadden uitgebreed⁶. Ik sluit niet uit dat het werk van Peter Wakker, volgens *Intermediair* de beste wetenschappelijk econoom van de afgelopen jaren, over een aantal jaar even relevant blijkt te zijn, het levert immers diverse ideeën voor het construeren van 'geldkranen'.

Asymmetrische afhankelijkheid

De spanning tussen de twee typen economen wordt veroorzaakt door een asymmetrie in hun relatie: de beleidseconoom is afhankelijk van de wetenschapper. Hoe beter het gereedschap dat de wetenschapper aanreikt, hoe lichter het werk van de beleidseconoom en hoe groter zijn toegevoegde waarde in vergelijking met andere adviseurs. Aan de andere kant geldt dat voor het verkrijgen van inzicht een invloed op het beleid niet noodzakelijk is. Misschien is invloed zelfs contra-productief, de beleidseconoom is immers altijd gehaast, voor wetenschap is rust en een lange adem vereist.

Deze asymmetrie leidt, onvermijdelijk, tot klachten zoals die van Robinson: "It is natural enough for the practical man to complain that he asks for a bread and the economist gives him a stone"⁷. De instrumentenmakers zouden meer in de schoonheid van hun gereedschap dan in de bruikbaarheid ervan geïnteresseerd zijn en ze zouden het verfijnen tot het zo barok wordt dat het niet meer bruikbaar is.

De stelling, dat theorieën in de loop van de tijd ingewikkelder worden, is niet houdbaar. Naarmate het begrip toeneemt, wordt de theorie eenvoudiger. Als illustratie verwijs ik naar Lucas' Nobelrede die de vraag behandelt hoe monetair beleid inflatie, werkloosheid en productie beïnvloedt⁸. David Hume's theorie over de neutraliteit van het geld was simpel maar inconsistent: een hoeveelheidsverandering kan niet tegelijkertijd neutraal zijn en positieve effecten op de productie hebben. De modellen uit de jaren zeventig die poogden deze paradox op te lossen waren ingewikkeld. Langzaam daagde het begrip, nu is de situatie kristalhelder. Het draait allemaal om de vraag of de veranderingen in geldhoeveelheid voorzien of onvoorzien zijn.

Economie van fundamenteel onderzoek

Neutraler geformuleerd, stelt Robinson's klacht dat onderzoek teveel gedreven wordt door vragen die wetenschaps-intern zijn. Is dat zo? Zo ja, wat is de verklaring daarvoor en is er wat aan te doen?

Beschouw de beloningen van de wetenschappelijk econoom. Hij moet kiezen tussen steriel, theoretisch onderzoek en onderzoek dat op feiten gebaseerd is en praktisch relevant. Onderzoek van het tweede type heeft een grotere kans om in een wetenschappelijk toptijdschrift gepubliceerd te worden, de individuele marginale opbrengsten van dat type onderzoek zijn dus groter. Hetzelfde geldt echter voor de marginale kosten: het speuren naar uniformiteiten in de wereld om ons heen, het construeren van zinvolle hypotheses en het verzamelen van data om deze hypotheses te toetsen zijn tijdrovende bezigheden. Het oppikken van open problemen uit de literatuur daarentegen gaat automatisch: elke onderzoeker wordt bedolven onder artikelen van andere onderzoekers en hij wordt gedwongen een aantal daarvan te beoordelen en dus serieus te lezen. Als de balans verkeerd is komt dat dus omdat de marginale kosten van goed wetenschappelijk onderzoek te hoog zijn. Beleidsmakers kunnen een beter evenwicht realiseren door uitdagende praktische onderzoeksvragen te formuleren - goede 'organizing questions' - of door de relevante data beschikbaar te stellen, of de dataverzameling te subsidiëren. Ik begrijp van mijn meer empirisch ingestelde collega's dat de kwantiteit en de kwaliteit van de beschikbare data in de VS hoger is dan hier.

Beïnvloeding fundamenteel onderzoek

In de praktijk proberen beleidsmakers de wetenschappers op andere, minder productieve manieren, te beïnvloeden. De eerste manier is beïnvloeding van het waardepatroon van de wetenschapper: verhoging van de marginale opbrengsten van toegepast onderzoek, bijvoorbeeld door directe subsidie ervan. De wetenschapper realiseert zich echter dat de directe invloed van toegepast onderzoek op het uiteindelijke beleid gering is (de overheid is geen goedwillende dictator, maar een diepe hiërarchie van agency-relaties) zodat deze prikkels zwak en weinig effectief zijn. Bovendien geldt, zoals Friedman betoogde, dat de indirecte invloed van zuiver wetenschappelijk werk op het beleid groter is dan de invloed van direct toegepast werk ⁹.

Een tweede poging tot beïnvloeding, zoals onder andere voorgesteld door de recente Verkenningcommissie Economie, behelst direct ingrijpen in de markt: dwing wetenschappelijk onderzoekers meer toegepast onderzoek te doen ¹⁰. Dit is contra-productief: vermindering van de academische vrijheid leidt tot een verlaging van de kwaliteit van het onderzoek omdat de beste onderzoekers hun heil elders zoeken en daarmee tot een verlaging van de kwaliteit van de beleidsadviezen. Op termijn kan het effect, via Gresham's Law, desastreus zijn.

Economiestudie verzwaren

Een andere aanbeveling van de Verkenningcommissie, de scheiding tussen econometrie en economie op te heffen, verdient overigens wel opgevolgd te worden. De scheiding is een belangrijke oorzaak van de lage kwaliteit van Nederlandse economen en daarmee van de grote kloof tussen wetenschap en beleid. Zoals Schumpeter reeds stelde is het geen voordeel voor een wetenschap om te eenvoudig te zijn: in dat geval zal zij goede 'brains' afschrikken en middelmatig talent aantrekken ¹¹. Bovendien geldt dat de groep van minder getalenteerden met alle macht zal proberen verbeteringen tegen te gaan, zodat deze moeilijk te realiseren zijn.

De studie economie is te eenvoudig. De wereld om ons heen kan alleen doorgrond worden als men in staat is hem in vereenvoudigde abstracte vorm na te bouwen en als men kan laten zien dat dit model op essentiële punten met de realiteit overeenstemt. Niet alle economen zijn hiertoe in staat. Een wetenschappelijk artikel is niet begrepen als men alleen de inleiding en de conclusie kan lezen, een inzicht dat niet bij alle studenten leeft. Schumpeters opmerking dat veel economen "turn to politics and philosophy because they are not up to the task of the scientist" (blz. 1053) krijgt extra betekenis in de Nederlandse situatie.

De scheiding tussen econometrie en economie is ook onnatuurlijk: een goed econoom is zowel econometrist als econometrist. Deze scheiding was er mede de oorzaak van dat op het gebied van de economische theorie (in ruime zin) Nederland nog steeds een ontwikkelingsland is en dat de kwaliteit van het Nederlandse wetenschappelijke onderzoek in de economie in het algemeen beneden de maat is ¹². Doordat de Nederlandse economen zich als beleidsadviseurs specialiseerden, konden econometristen en wiskundig economen zich bovendien toeleggen op 'playometrics' en steriel formalistisch theoretiseren ¹³. De institutionalisering van de scheiding, gekoppeld aan het afschermen van de buitenlandse markt, leidt tot een verkeerd specialisatiepatroon. Om een wetenschappelijke baan in Nederland te verwerven is het welhaast noodzakelijk zich of als beleidseconoom of als 'playometrician' te specialiseren. De concurrentie op de wereldmarkt voor wetenschappelijk economisch onderzoek zal de Nederlandse econoom dwingen zowel de theorie als de empirie te beheersen. Bestaande specialismen zullen wegwijnen en de beleidsrelevantie kan toenemen. Het proces kan versneld worden door de bestaande scheiding zo snel mogelijk op te heffen.

Beleidsrelevant onderzoek toetsen

Een derde aanbeveling van de Verkenningcommissie Economie was de markt voor beleidsonderzoek transparanter te maken, dat wil zeggen ervoor te zorgen dat betere informatie over kwaliteit beschikbaar komt, zodat vraag en aanbod beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Op de beleidsmarkt spelen adviesbureaus een belangrijke rol. De rapporten die ik van hen gezien heb geven mij geen hoge verwachtingen van de gemiddelde kwaliteit, hetgeen natuurlijk niet wil zeggen dat ze niet effectief zouden zijn bij de beleidsvoorbereiding (bijvoorbeeld door een ander rapport van vergelijkbare kwaliteit te neutraliseren). Wetenschappelijke economen zouden een belangrijke rol kunnen spelen bij de beoordeling van de kwaliteit van beleidsadviezen: er is geen reden waarom het 'referee'-systeem ook niet op de markt voor beleidsonderzoek zou kunnen werken.

Fundamenteel onderzoek gerechtvaardigd

Fundamenteel economisch onderzoek moet dat nou in Nederland? Het antwoord is een volmondig ja. Wil het hele economische gebouw (opleiding en toegepast onderzoek) niet als een kaartenhuis in elkaar storten, dan moet het fundament gehandhaafd blijven. Sterker nog, het fundament moet versterkt worden. De rigide scheiding tussen economie en econometrie heeft barokke vleugels doen ontstaan die niet of nauwelijks door een gezamenlijke kern verbonden worden. Het is deze kern (de economische theorie) die versterking behoeft. Door versterking van deze kern zal automatisch de beleidsrelevantie van het economisch onderzoek toenemen. Concurrentie op de wereldmarkt voor economische kennis zal er toe leiden dat de kern versterkt wordt. De markt voor kennis werkt. We moeten alleen oppassen dat we ons niet aan de concurrentie (laten) onttrekken.

De mooiste passage in het boek van Van Dalen en Klamer staat in het interview met Jo Ritzen. "Tinbergen zei altijd dat economie de wetenschap is van 'uit het raam kijken'. Hij zei dan tegen me: "Ik kijk gewoon naar buiten wat daar gebeurt, en als datgene wat ik zit op te schrijven, niet klopt met wat daar gebeurt dan heb ik een probleem"" (blz. 179-180). Stel u Tinbergen, de jongere, voor in de ivoren toren van de wetenschap. Het eerstvolgende beeld dat opkomt is dat van de drukte en de chaos in de torenkamer. Het is een gekrioel van jewelste en overal ligt nutteloos gereedschap. De tucht van de wereldmarkt voor wetenschappelijk economisch onderzoek leidt ertoe dat een aantal bewoners de torenkamer moet verlaten, met medeneming van hun gereedschap, zodat Tinbergen's gereedschapskist overzichtelijker wordt. Diezelfde tucht leidt ertoe dat er meer plaats aan het raam komt en het uitzicht minder belemmerd wordt. Ook diegenen die het uitzicht blokkeerden maar die zelf het zicht op het gereedschap verloren hadden moeten de torenkamer verlaten. Als dan ook nog eens de glazenwasser langskomt die vertelt hoe mooi het weer buiten is ...

-
- 1 H.P. van Dalen en A. Klammer, *Telgen van Tinbergen*, Balans, 1996.
- 2 Vergelijk ook de recente onderzoeksbeoordeling Economie door de VSNU. Over de programma's in de micro-economie merkt de beoordelingscommissie op "High scores on quality are correlated with high scores for relevance, while low quality goes together with low relevance", VSNU, *Quality assessment of research - Economics*, 1995, blz. 29. Een interessante vraag is ook welke Nobelprijswinnaars in de economie werk deden dat niet maatschappelijk relevant is.
- 3 A.D.S. de Schuite, De Top 40 van Nederlandse economen: Theil met stip op één, *ESB*, 17 december 1980, blz. 1414-1415.
- 4 J.J. van Duijn, De nieuwe Nederlandse economen top-30, *ESB*, 18 november 1981, blz. 1143-1146.
- 5 J.J. van Duijn, De verwording van de economie, *ESB*, 6 juni 1990, blz. 511.
- 6 P.L. Bernstein, *Capital ideas: the improbable origins of modern Wall Street*, The Free Press, 1992.
- 7 J. Robinson, *Economies of imperfect competition*, 1933.
- 8 R.E. Lucas Jr, Nobel lecture: monetary neutrality, *Journal of Political Economy*, 1996, blz. 661-683.
- 9 M. Friedman, Economists and economic policy, *Economic Inquiry*, 1986, blz. 1-10.
- 10 R.F.M. Lubbers (e.a.), [De economische wetenschap in Nederland verkend](#), *ESB*, 27 maart 1996, blz. 268-272.
- 11 J.A. Schumpeter, The 'crisis' in economics - fifty years ago, *Journal of Economic Literature*, 1982, blz. 1049-1059.
- 12 Zie A. Heertje, [Van verouderd macro-beleid naar effectief micro-beleid](#), *ESB*, 18 september 1996, blz. 768-771, voor illustraties van het gevaar voor het beleid dat hieruit resulteert.
- 13 R. Frisch, Econometrics in the world of today. In W.A. Allis e.a., *Induction, growth and trade: essays in honor of Sir Roy Harrod*, London, 1970.