



Kennisbeleid vraagt om experimenten

Auteur(s):

Hers, J.F.P.

Merk, O.M.

*De auteurs zijn verbonden aan het ministerie van Financiën.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4354, pagina 274, 5 april 2002

Rubriek:

Boekbespreking

Trefwoord(en):

kenniseconomie

De kenniseconomie kan een impuls krijgen door institutionele vernieuwing en beleidsexperimenten. Analyse is belangrijk, maar duidelijke keuzes ook.

Recentelijk verscheen de Kennisstudie van het CPB. Deze studie beoogt door een economische analyse van het kennisbeleid opties aan te reiken voor institutionele vernieuwing op het terrein van onderwijs, onderzoek en technologie. In deze boekbespreking zullen we nagaan of dat gelukt is.

De Kennisstudie voorziet in een leemte: vaak worden beleidsdiscussies afgedaan met een verwijzing naar het belang "in het licht van de kenniseconomie" of "met het oog op Lissabon". Een systematische analyse van de Nederlandse kennisinfrastructuur kan de kwaliteit van dergelijke discussies verbeteren.

Beleidsfilter

De systematiek van de Kennisstudie bestaat uit het toepassen van een zogenaamd beleidsfilter: het achtereenvolgens nagaan van sterkten en zwakten, markt- en overheidsfalen, hieruit voortvloeiende dilemma's en hierop inwerkende trends, die uiteindelijk een bepaalde beleids optie suggereren. De sterkten en zwakten worden zoveel mogelijk internationaal vergelijkend weergegeven. Wanneer er geen marktfalen is, kan overheidsbeleid achterwege blijven. Wanneer er wel een marktfalen is, kan overheidsingrijpen voor de hand liggen, mits het overheidsfalen niet groter is. Een voorbeeld hiervan is het feit dat de overheid niet kan waarmaken in hoeverre bedrijfssubsidies voor onderzoek en ontwikkeling leiden tot extra onderzoeksactiviteit of in de plaats komen van bestaand onderzoek bij bedrijven. Uit de analyse van markt- en overheidsfalen volgt dikwijls de conclusie dat niet alle beleidsdoelstellingen simultaan haalbaar zijn, zodat er een afruil van doelstellingen plaatsvindt. De trends, zoals internationalisering en technologische ontwikkelingen, kunnen deze afruilen beïnvloeden en het belang van bepaalde sterkten en zwakten doen veranderen. Tenslotte worden verschillende beleids opties samengevoegd in min of meer samenhangende beleids pakketten. Er wordt geen uitspraak gedaan over een keuze tussen de beleids pakketten, omdat dit volgens het CPB een politieke keuze is.

Beleidsaanbevelingen

De Kennisstudie gaat in op onderwijs, onderzoek en technologie. De studie heeft twee boodschappen. De eerste boodschap is dat de Nederlandse kenniseconomie redelijk goed presteert en dat de belangrijkste beleids opties gezocht moeten worden in wijzigingen van de institutionele setting van onderwijs en onderzoek. De tweede boodschap is dat er weinig bekend is over de effecten van beleid en dat beleidsexperimenten daarom nodig zijn om meer te weten over de effectiviteit van beleid.

Centraal Planbureau,

De pijlers onder de kenniseconomie; opties voor institutionele vernieuwing,

Den Haag, 2002, gratis via <http://www.cpb.nl/>

De pijlers

Omdat het onmogelijk is in een samenvatting voldoende recht te doen aan de breedte en diepte van de studie, zullen we per pijler enkele onderwerpen kort bespreken. Voor de uitwerkingen verwijzen we naar de studie.

Onderwijs

De algemene paragrafen over onderwijs laten zien dat, in tegenstelling tot veel beweringen, de Nederlandse onderwijsprestaties goed zijn en dat de Nederlandse onderwijsuitgaven internationaal niet uit de pas lopen na correctie voor de lage private bijdragen en het geringere aantal kinderen in Nederland. Vier knelpunten passeren de revue: onderwijsachterstanden, lerarentekort, hoger onderwijs en leven-lang-leren.

Om onderwijsachterstanden te bestrijden, is de afgelopen jaren in Nederland vooral gekozen voor klassenverkleining in het primair onderwijs. Uit de analyse blijkt dat andere instrumenten effectiever zijn dan klassenverkleining en dat vooral vroegtijdig ingrijpen effectief is. Het CPB suggereert dan ook meer te experimenteren met vroeg- en voorschoolse educatie. De logische aanbeveling, financiering hiervan door inzet van middelen voor klassenverkleining, blijft echter achterwege.

De paragraaf over de lerarentekorten mondt uit in een aantal belangrijke lessen, zoals de noodzaak om scholen meer bevoegdheden over de inzet van middelen te geven en de les dat specifieke arbeidsmarktproblemen specifiek en niet generiek moeten worden opgelost. Wel resteert een aantal vraagtekens: wat is bijvoorbeeld de oorzaak van het hoge ziekteverzuim en de reden van het feit dat beginnende leraren best meer uren willen werken maar dat in de praktijk niet kunnen?

Kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs lijkt nodig om in te kunnen spelen op de trends (technologische ontwikkeling, internationalisering). Vaak wordt de zorg geuit dat meer kwaliteitsprikkelers ten koste gaan van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De CPB-analyse laat zien dat de uitruil tussen kwaliteit en toegankelijkheid in de praktijk overwonnen kan worden door het invoeren van een academische belasting of leenstelsel. Gecombineerd met concurrentie, collegegelddifferentiatie, prijftbeginsel en selectie van studenten, lijkt dit een logische beleidsoptie.

In de paragraaf over post-initiële scholing wordt geconstateerd dat er eigenlijk geen knelpunt is: Nederlanders scholen zich veel en goed en het marktfalen is beperkt. Dit leidt tot de constatering dat geen extra beleid nodig is, maar dat prikkels meer zouden moeten aangrijpen bij de werknemer.

Onderzoek

Voor de tweede pijler, het wetenschappelijk onderzoek, constateert het CPB dat er sprake is van een redelijk tot goede productiviteit en goede kwaliteit. In de Kennisstudie worden wel kanttekeningen geplaatst bij de allocatie van onderzoeksmiddelen, omdat van de huidige systematiek weinig prikkels uitgaan. Daarnaast zijn er indicaties dat de inzet van wetenschappelijk onderzoek niet optimaal is, maar hier is het beeld weinig eenduidig. Vervolgens wordt het dilemma tussen inzetten op onderzoeksprestaties en inzetten op benutting van onderzoek geschetst, waarna een aantal opties voor het verbeteren van onderzoeksprestaties (prestatieprikkelers in de eerste geldstroom, onderzoeksscholen), respectievelijk benutting (samenwerking, universitair octrooi-beleid en universitair startersbeleid) wordt geformuleerd. Het CPB merkt op dat niet zeker is dat er sprake is van een dilemma. Empirisch onderzoek wijst bijvoorbeeld uit dat hoge kwaliteit van onderzoek vaak juist samengaat met betere benutting. Een strategie die zich richt op onderzoeksprestaties kan dus wellicht ook een bijdrage leveren aan de benutting van onderzoek. In dat licht lijken experimenten met prestatieprikkelers in de eerste geldstroom een robuuste optie, vooral omdat de allocatie van middelen en het onderzoeksklimaat verbeteren. Het hoofdstuk sluit af met twee beleidspakketten waarvan het een gericht is op prestatieprikkelers en het ander op benuttingsprikkelers.

Innovatie in bedrijven

Het hoofdstuk over de derde pijler start met de beoordeling van de Nederlandse positie in onderwijs en onderzoek in internationaal perspectief. De lage private uitgaven aan onderzoek zijn grotendeels te verklaren doordat de Nederlandse economie gespecialiseerd is in relatief o&o-extensieve sectoren en de schaal van de markt en de bedrijven relatief klein is. De score op andere indicatoren, zoals innovatiebudgetten en immateriële uitgaven, de innovatiegraad en vestigingsplaatsfactoren van onderwijs en onderzoek, is over het algemeen goed. Marktfalen kan innovatiebeleid legitimeren, maar het risico van overheidsfalen pleit ervoor dit beleid voorzichtig en generiek vorm te geven. Tenslotte wordt ingegaan op concrete beleidsopties. De aanbevelingen om de effectiviteit van de Wet bevordering spoorwerk en ontwikkeling (WBSO) te vergroten door deze meer te richten op het midden- en kleinbedrijf en nieuwe technologie zijn interessant, evenals de conclusie dat er weinig aanleiding is voor specifiek innovatiebeleid in de dienstensector, omdat het marktfalen daar klein is. De conclusie dat concurrentie in beginsel goed is voor innovatie, pleit voor een generiek concurrentiebevorderend beleid waarop alleen in specifieke gevallen tijdelijke uitzonderingen mogelijk zijn, namelijk in geval van schaalvoordelen, netwerkexternaliteiten en jonge markten.

Oordeel

Het CPB presenteert een vlot geschreven overzicht van de indrukwekkende hoeveelheid materiaal die de afgelopen jaren is verzameld en geanalyseerd ¹. Met deze studie wordt de lijn doorgetrokken van theoretisch doorwrochte, kwalitatieve en institutionele analyses in voorgangers als *Scanning the future en Challenging neighbours*. De directe beleidsrelevantie van de Kennisstudie is relatief groot door de toegankelijke wijze waarop de analyses en hun implicaties gepresenteerd worden. De studie biedt daarmee een kader voor recente beleidsdiscussies. De beleidsdilemma's zijn van belang omdat hooggespannen verwachtingen worden getemperd en keuzes worden verhelderd.

Keuzes maken

Ons hoofdpunt van kritiek is dat in de beleidspakketten de robuuste en minder robuuste opties worden samengenomen. De beleidspakketten geven daardoor weinig richting. De neutrale presentatie van opties in beleidspakketten is een stap terug, omdat uit de analyses een aantal van de opties als robuust naar voren is gekomen. Een aantal voorbeelden van dergelijke beleidsopties is hiervoor genoemd. De impact van de studie zou groter zijn als deze opties helder in de conclusies waren verwoord. De CPB-mantra "wij brengen opties en hun effecten in kaart, beleidsmakers kiezen" gaat onzes inziens als argument voor deze voorzichtigheid niet helemaal op. Aan keuzes omwille van keuzes hebben wij geen behoefte.

Dit boek is een aanrader voor diegenen die geïnteresseerd zijn in de kenniseconomie. In tegenstelling tot wat gebruikelijk is, verdient het aanbeveling de analyses met volle aandacht te lezen en het slothoofdstuk over te slaan in plaats van andersom

1 Ook de achtergrondnotities op <http://www.cpb.nl/> zijn zeer de moeite waard.

Copyright © 2002 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)