

Tussen wetenschap en beleid

In zijn behartenswaardige oratie heeft Jarig van Sinderen¹ aandacht gevraagd voor het spanningsveld waarin beleidseconomen moeten opereren.

Beleidseconomen zijn ambtenaren bij ministeries, Planbureau of Nederlandse Bank die nauw betrokken zijn bij de voorbereiding van het sociaal-economische beleid. Ook hun collega's bij vakorganisaties en werkgeversverenigingen zou je erbij kunnen noemen. Deze economen doen het werk waarvoor ooit het vak Staathuishoudkunde aan de universiteiten is ingevoerd: het voorbereiden van (vooral macro-economisch) beleid. Ze hebben daarbij in meer of mindere mate met twee andere groepen economen te maken.

Eenzijds 'pre-economen': besluitvormers, politici, commentatoren die zonder al te veel kennis van economische zaken en theorie niet alleen noties te berde brengen, maar ook de politieke agenda bepalen en invloed hebben op uitvoering van maatregelen. "De overheid moet kleiner", "de belastingen moeten omlaag", "marktwerking is goed", dit soort verhalen komen uit deze hoek. Het zijn uitspraken over economie, maar ze zijn niet onderbouwd. Omdat dit type uitspraken vaak wel de teneur van het politieke debat bepaalt, kan een beleidseconoom er niet omheen. Een universitair econoom wel, als hij of zij dat zou willen.

Anderzijds deze economen aan de universiteiten. Zij publiceren in wetenschappelijke bladen die in toenemende mate alleen door henzelf worden gelezen, zijn vaak meer in modellen dan in empirische toepassing geïnteresseerd en komen met beleidsaanbevelingen die veelal buiten de realiteit staan. Vriendelijk uitgedrukt is er sprake van een tendens dat de bijdrage van de wetenschap niet rechtvaardig is met het voortschrijden van die wetenschap. Dit is één groep. De andere groep universitaire onderzoekers, waar Van Sinderen als algemeen-econoom minder mee te maken heeft, zijn de toegepaste onderzoekers. Dezen verrichten, veelal op contractbasis,

¹J. van Sinderen, *Over pre-economen, beleidseconomen en wetenschappers*, oratie Erasmus Universiteit, november 1992.

economie, arbeidseconomie et cetera. Soms fungeren deze onderzoekers als een liaison tussen pure wetenschap en beleid, soms is het meer een veredeld soort rekenarij. Dit type onderzoekers werkt meestal in aparte instituten en de doorwerking van hun activiteiten naar de 'gewone' universiteit is vaak beperkt. In feite is dit dus een derde groep.

In de visie van Van Sinderen was het spanningsveld tussen de beleids- en de universitaire economen in het begin van de jaren tachtig zeer vruchtbaar. Bepaalde zinvolle noties van de aanbodeconomie, zoals de noodzaak rekening te houden met de 'incentive' werking van openbare financiën, braken op de departementen sneller en vollediger door dan aan universiteiten. Hij laat enigszins in het midden of ook voor de komende jaren zo'n relatief plezierige positie te verwachten is. Mijns inziens is niet ondenkbaar dat veel beleidseconomen last zouden kunnen krijgen van een 'wet van de remmende voorsprong'. Beleidseconomen mogen nu dan helder kunnen illustreren dat gelijktijdige verlaging van collectieve uitgaven en belastingen per saldo tot groeiversnelling leiden, met de meer kwalitatieve vragen van de tweede helft van de jaren negentig kunnen ze nog maar moeilijk uit de voeten. Hoe verbinden we een kosteneffectief milieubeleid met duurzame economische groei? Hoe kan het onderwijs zo worden ingericht dat het als menselijk kapitaal de groei versterkt en tezelfdertijd bijdraagt aan gelijkheid van kansen? Waarom maakt een voortdurende groei van de werkgelegenheid geen eind aan de werkloosheid en loopt deze in sommige landen op tot in de dubbele cijfers (Finland) of is daar bij sommige groepen (minderheden) nooit onder geweest? Welk soort groeiversterkend overheidsbeleid zet zoden aan de dijk en van welk beweren de lobbyisten dat slechts? Ik weet niet zeker of de beleidseconomen voldoende in staat zijn zonder vooringenomenheid en nauwkeurig antwoorden op deze vragen te vinden. Soms lijkt het antwoord bekend voordat het onderzoek is gestart. Dat is jammer, want onder de beleidseconomen is veel intellect en creativiteit voorhanden. Het is zelfs erg jammer, want ook van veel academische economen op de universiteiten kunnen we het antwoord niet zonder meer verwachten. Daarvoor zijn ze te hard bezig met hun papers voor Engelstalige tijdschriften of wiskundige modellen.

Van Sinderen heeft, niet voor het eerst maar wel indringend, een belangrijk probleem aangesneden. Hij zoekt een verbetering van de situatie in expliciet beleidsgericht onderwijs en onderzoek, naast dat wat er regulier al gebeurt. Ook voor het *Tijdschrift voor Politieke Economie* is hier van oudsher een rol weggelegd. In TPE immers proberen we beleidsrelevante en leesbare, zo mogelijk interdisciplinaire, bijdragen te plaatsen uit de wereld van de wetenschap die van invloed kunnen zijn op gedachtenontwikkeling en besluitvorming bij vakbeweging en in het sociaal-economische beleid. De

besluitvorming bij vakbeweging en in het sociaal-economische beleid. De werkgevers komen er misschien nog wel eens bij.

Toch gaat het probleem dieper en lopen ook beleidseconomen meer risico's dan waarop Van Sinderen wijst. Ik noem er twee, nog los van de opmerking dat er uiteraard ook erg slechte beleidseconomen zijn die zich vooral door ideologie laten inspireren (eigenlijk pre-economen dus).

De eerste is dat een beleidseconoom uiteraard gebonden is aan de doelstellingen van de organisatie waarin hij of zij werkzaam is. Dit is evident, maar niet het belangrijkste. Ook binnen sommige universiteiten mag men tegenwoordig bijvoorbeeld niet meer in het openbaar schrijven dat de kwaliteit van het onderzoek achteruit gaat, dus in dit opzicht verkeren niet alle beleidseconomen in een uitzonderlijke positie.

Belangrijker is een soort van 'collectieve blikverenging' die in veel organisaties gemakkelijk optreedt. Er is een bepaalde manier van tegen de buitenwereld aankijken, die ieder die in zo'n organisatie meedraait al snel 'verinnerlijkt'. In het beleid is dit extra sterk. In sociaal-economisch beleid is het nodig enkele pakkende doelstellingen te formuleren en hieraan vast te houden, anders slaat de anarchie en chaos wel erg gemakkelijk toe. Daarom is het ene ministerie voor 'hogere arbeidsparticipatie' en een ander voor 'beter werken van markten'. Men weet wel dat het allemaal genuanceerder moet, maar je moet iets gezamenlijk formuleren wil niet iedereen tegen elkaar inwerken. Dit impliceert echter dat het niet aan de orde is vraagtekens te zetten en door te denken bij de veronderstellingen die aan het beleid, dat uit deze slogans voortvloeit, ten grondslag liggen. Zo'n veronderstelling is bijvoorbeeld algemene loonmatiging als cruciaal instrument, of de onwenselijkheid van een vraagstimulerend overheidsoptreden. Het is niet in het belang van beleidseconomen om periodiek na te gaan of dergelijke algemeen aanvaarde instrumenten wel adequaat zijn en hoe deze zich verhouden tot andere algemeen aanvaarde veronderstellingen. Die hoeven overigens niet in elkaars verlengde te liggen. Zo'n andere veronderstelling, die voortdurend in belang toeneemt, is de noodzaak 'de marktwerking' te versterken. Als we niet oppassen, komt de conjunctureel wellicht wenselijke reële loonmatiging in botsing met de op lange termijn vooral nodige aanpassing van loonverhoudingen - bijvoorbeeld een relatieve toename van de verdiensten van technici. In dit opzicht is het SER-advies over de-taken die ons in de verdere jaren negentig te wachten staan ook breder en diepgravender dan het daaropvolgend 'centraal accoord'.

Met dit soort problemen kan een beleidseconoom moeilijk uit de voeten. Dat valt hem of haar niet te verwijten: daar waar er geen steun uit de universitaire wetenschap meer is, is het roeien met de riemen die er zijn. Gegeven de directe verbondenheid met het beleid, zijn die riemen echter per

betrokkenheid van de wetenschap bij de beleidsproblemen van alledag. Daarin kunnen in elk geval de als derde groep genoemde universitaire economen, de toegepaste onderzoekers, een rol spelen. In sommige gevallen kunnen zij de brug vormen tussen 'zuivere' wetenschap en beleidseconomen. Geavanceerde wiskunde is daarvoor niet nodig, gezond verstand, beoordelingsvermogen, engagement en aandacht voor de empirie des te meer. Ook dan zal de theorie niet waardevrij zijn - dat zal-ie nooit - maar kan de combinatie van diepgang, relevantie en distantie vaker voorkomen dan nu het geval is. Meer aparte onderzoeksinstituten en meer deeltijd-hoogleraren die vertellen hoe het er in de werkelijkheid aan toegaat, is veel beter dan niets, maar eigenlijk een 'second-best' oplossing. Gewoon goed onderzoek en onderwijs aan universiteiten is zeker zo belangrijk. TPE levert aan beide typen verbeteringen graag een bijdrage en stelt de kolommen juist open voor artikelen en discussiestukken die er uit voortvloeien.

Naast discussiestukken, een boekbespreking en een reactie op een boekbespreking door H.W. de Jong zijn in dit nummer achtergrondartikelen opgenomen. Wim Jansen en Paul Meijs stellen de vraag aan de orde of de maatschappijen die in Midden- en Oost-Europa worden opgebouwd liberaal-democratisch te noemen zijn. Wellicht lijkt deze vraag overbodig - daar was het bij de omwentelingen immers om begonnen. Toch is het uiteraard zeer relevant om na te gaan in hoeverre bepaalde fundamentele rechtvaardigheidsprincipes ook daadwerkelijk tot uitvoering komen. Hun conclusie is hoopgevend. Kea Tijdens gaat in op de ontwikkeling van informatietechnologie in de bankensector. Het artikel past in een lange traditie van bijdragen in dit blad over achtergronden van technologische vernieuwing. Ze betoogt dat marktoverwegingen bij de innovaties dominant waren, meer dan de 'push' van mogelijkheden in technologie zelf. Informatie-technologie is een cruciale rol gaan spelen in de strategische besluitvorming van de grote ondernemingen in de sector. In de derde bijdrage stelt Pieter Boot zich de vraag wat de toegevoegde waarde is van het gevoerde arbeidsmarktbeleid. Hij meent dat bij de beantwoording van deze vraag te snel naar afzonderlijke instrumenten (scholing, subsidies) is gekeken en dat daarentegen in belangrijke mate juist de bijdrage van het gehele beleid aan het functioneren van de arbeidsmarkt de doorslag moet geven. Ook zijn conclusie is niet bij voorbaat negatief.

Deze keer zijn er twee discussiebijdragen. Wim Turkenburg geeft een reactie op het Wolfson-rapport over de regulerende energieheffingen. Hij zet uiteen welke verschillende doeleinden er met verschillende typen milieubelastingen bereikt kunnen worden en plaatst kritische kanttekeningen bij het advies. Zijn conclusie is dat per doelgroep gezocht moet worden naar de optimale combinatie en inzet van instrumenten die tot de gewenste duurzame ontwikkeling van de samenleving leiden, en dat een energieheffing hierin goed zou passen. Wiemer Salverda werpt een kritische blik op de werkwijze

goed zou passen. Wiemer Salverda werpt een kritische blik op de werkwijze van het Centraal Planbureau.

In komende nummers zijn artikelen te verwachten over Polen, de sociale zekerheid, verhandelbare emissierechten, milieubelastingen en overheidsfinanciën. Oost-Europa, milieu-economie, arbeidsmarkt en openbare financiën zullen daarmee in 1993 veel aandacht krijgen. Daarnaast wordt gedacht aan bijdragen over de geschiedenis van de economische theorie en willen we publiceren over grote Nederlandse economen uit het verleden.

(Pieter Boot)