



## Een decentraal planbureau?

**Auteur(s):**

Damme, E.E.C. van

*De auteur is hoogleraar bij CentER, verbonden aan de Katholieke Universiteit Brabant.*

**Verschenen in:**

ESB, 81e jaargang, nr. 4048, pagina 213, 6 maart 1996

**Rubriek:**

Discussie

**Trefwoord(en):**

economie-beoefening

*Is de positie van het CPB binnen de overheid werkelijk voorwaarde voor de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van het CPB-onderzoek?*

**Het CPB heeft zijn missie geformuleerd als: "Het maken van onafhankelijke economische analyses en prognoses die wetenschappelijk verantwoord en up-to-date zijn en die relevant zijn voor het beleid van de regering, parlement en andere maatschappelijke organisaties, zoals politieke partijen en bedrijfsleven" <sup>1</sup>. Over de vraag in hoeverre het CPB aan zijn missie voldoet, en of een verandering in de institutionele structuur gewenst is, is momenteel een discussie gaande. Het voorgaande artikel van CPB-directeur Don maakt het standpunt van het bureau zelf in deze discussie duidelijk.**

In een eerdere bijdrage in dit blad argumenteerden Van Ewijk en Koedijk dat in de huidige situatie de nadruk teveel op prognoses (het CPB als 'rekenmeester') en te weinig op economische analyse (het CPB als 'denktank') ligt <sup>2</sup>. Deze auteurs stellen bovendien dat het CPB zich in te geringe mate onafhankelijk opstelt (zij spreken van een "krampachtige vereenzelviging met het beleid"), dat het CPB teveel een afwachter houding aanneemt, dat het CPB onvoldoende lacunes in het beleid en de beleidsvoorbereiding signaleert en dat het CPB geen nieuwe beleidsdiscussies initieert. Van Ewijk en Koedijk zouden het CPB graag zien functioneren als objectiverende tegenmacht in de beleidsvoorbereiding (het CPB als 'waakhond'), en zij argumenteren dat het CPB deze nieuwe rol alleen effectief kan vervullen als het onafhankelijk van de overheid wordt. In concreto, stellen de auteurs voor de 'boekhoudfunctie' (het doorrekenen van beleidsvarianten met macro-econometrische modellen) van het CPB af te splitsen en bijvoorbeeld onder te brengen bij het Ministerie van Financiën, en de afgeslankte 'denktank' voor 50% te privatiseren om deze zo aan de tucht van de markt te onderwerpen en aldus de kwaliteit te verhogen.

In zijn reactie stelt Don dat de functies van rekenmeester en onderzoekscentrum onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, (zodat splitsing van taken tot kwaliteitsverlies leidt), dat het rekenwerk belangrijke schaafeffecten met zich meebrengt (zodat het niet zinvol lijkt meerdere instituten bij het rekentechnische werk te betrekken) en dat onderbrenging van deze activiteit bij een Ministerie de onafhankelijkheid (en daarmee de relevantie) van het werk in gevaar brengt. De CPB-directeur stelt tevens dat het CPB wel degelijk onafhankelijk is (er is publicatievrijheid, de directeur zal zijn functie zonder twijfel ter beschikking stellen als hij een dienstopdracht krijgt die niet strookt met de onafhankelijkheid van het CPB) en dat het CPB sinds een tiental jaren met productinnovatie in de door Van Ewijk en Koedijk gewenste richting bezig is.

Don geeft evenwel toe dat de wetenschappelijke kwaliteit van het CPB niet zonder meer door de huidige institutionele structuur gewaarborgd wordt. Echter, volgens hem is privatisering niet de aangewezen weg om de wetenschappelijke kwaliteit te verhogen: contractonderzoek zou tot uitholling van de kwaliteit kunnen leiden en het zou de geloofwaardigheid van het CPB als onafhankelijk onderzoeksinstituut kunnen schaden. Don concludeert dat een systeem van 'peer review' beter geschikt is om de wetenschappelijke kwaliteit (en daarmee de maatschappelijke kwaliteit) van het CPB te garanderen.

### Concurrentie

Sinds de oprichting van het CPB is het geloof in de voorspelbaarheid en maakbaarheid van de samenleving zeker niet toegenomen. Economen kennen nu een geringere relevantie toe aan grote macro-econometrische modellen dan enige decennia geleden. In de plaats van kwantitatief onderzoek met grote modellen treedt meer kwalitatief onderzoek dat gebruik maakt van eenvoudige gestileerde modellen. Hiermee komt ook de vraag op naar de relevantie van het rekenwerk voor de beleidsdiscussie. Van Ewijk en Koedijk pleiten niet voor het verwaarlozen van de rekenfunctie, maar zijn wel kritisch: door de beschikbaarheid van de kwantitatieve modellen komt de nadruk te liggen op detail en dreigt de grote lijn uit het oog verloren te worden. Het voeden van de beleidsdiscussie met modeluitkomsten krijgt zo de kenmerken van 'penny-wise and pound-foolish'-gedrag.

In dit licht bezien is het door Don gesignaleerde gevaar dat concurrentie tussen rekenbureaus tot selectief winkelen leidt misschien wel een zegen: als de exercities tot verschillende, onverzochbare, uitkomsten leiden is er geen reden om die uitkomsten serieus te nemen. De discussie gaat dan niet meer over cijfers na de komma, maar over die belangrijke aspecten die niet, of in onvoldoende mate, in de modellen verwerkt zijn. Voor die factoren die wel in de modellen verwerkt zijn, kan dan tevens een intensievere discussie over de relevantie van de gebruikte aannames en parameters plaatsvinden.

Zoals Don stelt kent het planbureau ook nu reeds diverse concurrenten op de markt voor prognoses. Klaarblijkelijk zijn de schaafeffecten

van deze activiteit toch niet zo groot als hij in het eerste gedeelte van zijn verhaal suggereert en valt daarmee het tweede argument voor het monopolie weg. Als de trend naar kwalitatieve modellen zich verder doorzet (hetgeen te verwachten is in een zich steeds sneller veranderende maatschappij) wordt het technologische schaalargument steeds minder belangrijk. In plaats van de 'hardware' wordt de 'software' (het menselijk kapitaal) steeds belangrijker.

Met Don ben ik van mening dat de rekenfunctie en de onderzoekstaak van het CPB elkaar positief kunnen beïnvloeden, en ik meen dat deze externe effecten schaalvoordelen opleveren voor de nieuwe rol zoals Van Ewijk en Koedijk die zien. De belangrijke economische debatten van nu gaan over institutionele verandering (marktwerking, deregulering, technologie, sociale zekerheid, milieu, enz.) en de huidige institutionele structuur beïnvloedt in sterke mate de richting en snelheid van verandering. Juist binnen het CPB is grote institutionele kennis aanwezig en deze zou het planbureau een voorsprong in het debat kunnen geven. Opgemerkt dient wel te worden dat op veel van deze gebieden kwantitatieve analyses niet het beste instrument zijn. Kwalitatieve scenario-analyse die rekening houdt met 'counterfactuals' levert meer inzicht<sup>3</sup>. Bovendien geldt dat de kennis is opgeslagen in mensen en niet in organisaties en dat een flexibele organisatiestructuur, waarbij per beleidsvraag specifieke teams van deskundigen gevormd worden, de beste garantie biedt van het optimaal inspelen op de veranderende beleidsvragen.

Het gevaar van de door Van Ewijk en Koedijk voorgestelde privatisering is dan ook niet zo zeer dat afnemers 'selectief kunnen gaan winkelen', of dat schaalvoordelen verloren gaan. Wel houdt privatisering een bedreiging in voor de functie van het CPB als 'waakhond' van de overheid. In de huidige situatie is het CPB voor deze taak uitermate geschikt, gezien de grote mate van kennis en informatie die in het bureau aanwezig is. Privatisering zou ertoe kunnen leiden dat het CPB deze rol slechter kan vervullen en dat de gewenste tegenmacht in het beleidsvormingsproces minder effectief is. Een belangrijke karakteristiek van het CPB is dat het toegang heeft tot vertrouwelijke beleidsinformatie van de regering en van alle departementen. Een verzelfstandigd CPB zou deze informatie ook in haar contractonderzoek kunnen gebruiken, een risico wat de betrokken beleidsambtenaren ertoe kan brengen minder relevante informatie beschikbaar te stellen, hetgeen natuurlijk weer tot slechter beleid kan leiden. Concurrentie op de beleidsmarkt kan dezelfde effecten hebben: minder informatie wordt beschikbaar gesteld (bijvoorbeeld omdat het betreffende onderzoeksinstituut minder 'all round'-expertise heeft) of beschikbare informatie wordt niet volledig geaggregeerd (bijvoorbeeld omdat verschillende departementen van verschillende instituten gebruik maken).

Naast de reeds genoemde positieve externe effecten van beleidsvoorbereiding op onderzoek (en omgekeerd) is de nadruk die Don legt op de onafhankelijkheid van het CPB bij het opstellen van prognoses wellicht het meest steekhoudende argument om de huidige institutionele structuur te laten voortbestaan. Overigens zie ik niet waarom privatisering deze vorm van onafhankelijkheid in gevaar zou brengen. Een bureau dat overtuigd is van zijn eigen kracht kan zich veroorloven zich in de markt voor contractonderzoek onafhankelijk op te stellen. Ook in de huidige structuur geldt bovendien dat het bureau ook duidelijk moet maken hoe deze onafhankelijkheid gegarandeerd wordt (de dreiging van de directeur om te stappen bij een dienststopdracht die niet strookt met de onafhankelijkheid van zijn instituut lijkt hiervoor wat mager), en hoe men de voordelen van deze onafhankelijkheid omzet in kwalitatief goed onderzoek. Helaas gaat Don niet uitgebreid in op de actieve, intellectuele, initiërende vorm van onafhankelijkheid die Van Ewijk en Koedijk centraal stellen.

## Kwaliteit

De sectie 'Het CPB als onderzoekscentrum' is een onderontwikkeld deel van Dons verhaal en inderdaad: de onderzoekspoot van het CPB is onderontwikkeld. Vanwege de grote investeringen in de modelbouw waren de kosten van het CPB voor het omschakelen naar andere onderzoeksmethoden relatief groot, met als gevolg dat een gedeeltelijke omschakeling relatief laat plaats vond. Als Don stelt dat de onafhankelijke positie van het CPB afhangt van de wetenschappelijke kwaliteit van de geleverde producten, dan kan met hem alleen maar gelijk geven. De directeur formuleert hier een belangrijk instrument om te evalueren of, en in welke mate het CPB aan zijn missie beantwoordt.

Een belangrijke vraag blijft evenwel of om onafhankelijk te kunnen functioneren ook een onafhankelijke status van het CPB nodig is. Hoewel ik het oneens ben met Dons argumenten tegen verzelfstandiging (het kwaliteitsargument is een doodoener: er is geen overtuigend economisch argument waarom meer concurrentie tot lagere kwaliteit zou leiden) ben ik met hem van mening dat de huidige institutionele structuur de actieve wetenschappelijke onafhankelijkheid van het CPB niet in de weg staat. Dit betekent natuurlijk wel dat de kritiek van Van Ewijk en Koedijk nog aan kracht wint: er zijn geen verzachtende omstandigheden aan te voeren als excuus voor de relatieve afwezigheid van het CPB in de economische debatten.

Ik juich de door Don geschetste weg naar kwaliteitsverbetering van het wetenschappelijk werk toe, maar zou iets verder willen gaan. Als het CPB zich beroept op het feit dat het een publieke onderzoeksmissie heeft, dan moet het ook bereid zijn zich met andere publieke onderzoeksinstellingen te laten vergelijken. Ruwweg besteedt een universitair econoom de helft van zijn tijd aan onderwijs en de andere helft van zijn tijd aan onderzoek. Ik kan me voorstellen dat een CPB-onderzoeker zijn tijd gelijkmatig verdeelt over beleidsondersteuning en onderzoek. In dat geval zou de output van een CPB-onderzoeker vergelijkbaar moeten zijn met die van een universitair econoom, en zouden we CPB-medewerkers dus tegen moeten komen op de jaarlijkse hitlijsten die rond kerstmis verschijnen (inderdaad is daarmee reeds een begin gemaakt). Tevens zou het CPB bereid moeten zijn zich aan het 'peer review'-systeem van universitaire onderzoeksprogramma's te onderwerpen. De meest recente onderzoeksvisite van economische programma's was in 1994, en de volgende ronde is voor 1999 gepland. De interne kwaliteitscontrole die het CPB voor 1997 gepland heeft zou een goede voorbereiding kunnen zijn voor die evaluatieronde

---

1 F.J.H. Don, [De positie van het Centraal Planbureau](#), *ESB*, 6 maart 1996, blz. 208-212.

2 C. van Ewijk en C.G. Koedijk, Van rekenmeester naar denktank, *ESB*, 31 mei 1995, blz. 509-513.

3 Zie bijvoorbeeld C. Winston, Economic deregulation: days of reckoning for microeconomists, *Journal of Economic Literature*, jg. 31, 1993, blz.1263-1290.

