



## Marktactiviteiten kunnen Planbureau goed doen

**Auteur(s):**

Barten, A.P.  
Oskam, E.A.

Voorzitter respectievelijk secretaris van de commissie die het functioneren van het CPB heeft onderzocht. Met dank aan Erik van Merrienboer voor commentaar.

**Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4161, pagina 567, 17 juli 1998

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

onderzoek, economie-beoefening

*Meer ruimte voor marktactiviteiten van het CPB kan de kwaliteit van het bestaande onderzoek verbeteren. Het kabinet wil deze ruimte juist beperken. Meer ruimte voor marktactiviteiten van het CPB kan de kwaliteit van het bestaande onderzoek verbeteren. Het kabinet wil deze ruimte juist beperken.*

In oktober 1997 presenteerde een visitatiecommissie bestaande uit twee Nederlandse en vier buitenlandse economen een rapport over het functioneren van het CPB<sup>1</sup>. Daarin wordt onder andere geconstateerd dat het CPB terecht grote nadruk legt op de kwaliteit van zijn werk omdat deze cruciaal is voor de geloofwaardigheid en onafhankelijkheid van het bureau. Tegelijkertijd stelde de commissie dat het CPB te weinig oog heeft voor de mogelijkheden die contractonderzoek biedt om nieuwe kennis te vergaren en zo tot kwaliteitsverbetering te komen. Daarbij speelt de angst de onafhankelijkheid in gevaar te brengen een belangrijke rol. Ook is van belang dat het CPB weinig ruimte wordt geboden voor contractonderzoek voor derden. Als uitvloeisel van de discussie over het marktoptreden van (semi-)overheidsinstellingen dreigt het kabinet deze ruimte zelfs nog verder te beperken.

In dit artikel worden de argumenten voor een verruiming en die voor een verdere beperking van de ruimte van het CPB voor contractonderzoek geïnventariseerd en gewogen. Daartoe wordt eerst ingegaan op de bestaande situatie en de visie van het CPB zelf. Daarna komt de opstelling van het kabinet aan de orde. Ten slotte wordt de zienswijze van de visitatiecommissie geschetst en geconfronteerd met de opstelling van het CPB en de recente stellingname van het kabinet.

### De huidige situatie

Het CPB is een overheidsinstelling die voor zijn financiering niet afhankelijk is van het binnenhalen van opdrachten. Het gros van de activiteiten wordt gefinancierd uit het reguliere budget dat valt onder de begroting van Economische Zaken. In 1996 kwam weliswaar 14% van de begroting uit 'speciale projecten', maar veelal waren ook dat projecten voor de rijksoverheid, maar dan additionele projecten, gericht op thema's waarvan het opdrachtgevend ministerie vindt dat ze onvoldoende aandacht krijgen in het reguliere werk van het CPB<sup>2</sup>. Voor zover het CPB tegen betaling onderzoeksopdrachten uitvoerde voor derden betrof het opdrachten van non-gouvernementele organisaties en internationale organisaties (OESO en EU), die in de ogen van het bureau aansloten op de publieke taak.

Sinds 1996 is de ruimte voor het CPB om tegen betaling opdrachten van derden uit te voeren overigens beperkt. In een door het kabinet vastgesteld protocol wordt het de vier planbureaus<sup>3</sup> in beginsel verboden tegen betaling opdrachten voor commerciële instellingen uit te voeren, aangezien dit hun gezag en onafhankelijkheid kan schaden. Om concurrentie met commerciële onderzoeksinstituten te vermijden mogen slechts opdrachten worden aanvaard als het evident is dat deze door het desbetreffende planbureau moeten worden gedaan.

Het CPB lijkt deze beperking van zijn bewegingsvrijheid niet te betreuren: "Wanneer het CPB in belangrijke mate financieel afhankelijk wordt van contractonderzoek, zal terecht of ten onrechte de indruk ontstaan dat de opdrachtgevers een stem in het kapittel hebben. Al het CPB-werk boet dan snel in aan geloofwaardigheid", zo stelde CPB-directeur Don<sup>4</sup>. Daarnaast vreest het CPB dat meer contractonderzoek afbreuk zal doen aan de motivatie en cohesie van het personeel, omdat dit zal leiden tot meer medewerkers met tijdelijke contracten<sup>5</sup>. Het bureau kiest er daarom voor slechts externe opdrachten te accepteren die passen binnen het protocol. Wel wordt geprobeerd meer opdrachten te verwerven van internationale klanten.

### De kabinetsvisie

Recente uitspraken maken duidelijk dat het kabinet niet van plan is de ruimte voor contractonderzoek door het CPB te vergroten. Integendeel: het CPB zal juist zijn activiteiten in overeenstemming moeten brengen met zijn wettelijke taak. Concreet betekent dit dat marktactiviteiten voor derden, behalve die voor instellingen als EU en OESO moeten worden beëindigd<sup>6</sup>.

Deze uitspraken vloeien voort uit de doorlichting van de activiteiten van het CPB die is verricht als onderdeel van het project 'Markt en overheid'. In het eindrapport van de gelijknamige werkgroep wordt geconstateerd dat (semi-)overheidsinstellingen steeds vaker concurreren met gewone marktpartijen en dat dit gepaard gaat met concurrentievervalsingen, bijvoorbeeld doordat voor (semi-)

overheidsinstellingen een ander fiscaal regime geldt en zij voor marktactiviteiten gebruik kunnen maken van productiefactoren waarover zij beschikken ten behoeve van hun publieke taak, zonder de kosten daarvan (volledig) in rekening te brengen<sup>7</sup>.

De werkgroep constateert dat het Europese noch het Nederlandse mededingingsrecht voldoende mogelijkheden bieden om een gelijk speelveld te creëren. Om die reden bepleit zij dat (semi-)overheidsinstellingen hun marktactiviteiten volledig afstoten. Slechts in een viertal situaties wordt deze oplossing onwenselijk geacht en moeten ze gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen worden gerealiseerd via gedragsregels. Relevant voor de positie van het CPB daarbij is de vaststelling dat een uitzondering gemaakt kan worden voor (semi-)publieke instellingen binnen de kennisinfrastructuur die marktactiviteiten verrichten die meerwaarde opleveren voor de publieke taakuitoefening.

## De visitatiecommissie

De visitatiecommissie ondersteunt het streven van het CPB om vaker contractonderzoek te doen voor internationale klanten. Dit is een logische reactie op de internationalisering en de Europese integratie. Kritischer oordeelt zij over de argumenten van het CPB om niet actief te zoeken naar particuliere opdrachtgevers. Zo lijkt het argument dat meer externe financiering de motivatie en cohesie van het personeel kan schaden nogal ouderwets en defensief. Evenmin staat vast dat een grotere afhankelijkheid van particuliere opdrachtgevers de onafhankelijkheid en de reputatie van het CPB in gevaar zullen brengen. Ervaringen van gerespecteerde buitenlandse onderzoeksinstituten als IFS in Groot-Brittannië, ESRI in Ierland en RAND Corporation in de VS, leren dat deze zorg onterecht is. Sterker nog, zij bewijzen dat dit juist een methode vormt om nieuwe kennis te vergaren en aldus de kwaliteit van de publieke taak te verbeteren. Deze ervaringen suggereren derhalve dat contractonderzoek ook positieve externe effecten kan hebben, zoals ook sprake is van een zekere synergie tussen enerzijds derde geldstroom- en anderzijds eerste geldstroomonderzoek en onderwijs op universiteiten<sup>8</sup>. Door bewust af te zien van contractonderzoek laat het CPB derhalve een middel onbenut om te komen tot kwaliteitsverbetering. Daarmee maakt het bureau zich bij het kwaliteitsstreven afhankelijker van interne standaarden en procedures, alsmede van disciplinerende en stimulerende contacten met collega-wetenschappers van buiten het bureau.

De visitatiecommissie onderkent dat de belangrijke rol die het CPB speelt bij de beleidsvoorbereiding en de politieke impact die het werk van het bureau heeft, impliceert dat bij een vergroting van de ruimte voor contractonderzoek garanties moeten worden ingebouwd om de onafhankelijkheid van het bureau te waarborgen. Zo moet worden voorkomen dat opdrachtgevers de publicatie van onderzoeksresultaten kunnen tegenhouden. Het CPB zou daarom slechts in zee moeten gaan met opdrachtgevers die ermee instemmen dat het bureau zelfstandig beslist over het al dan niet publiceren van resultaten. Dit is ook gebruikelijk bij universitair contractonderzoek, of zou dat althans moeten zijn. Uiteraard zal dit een deel van de potentiële opdrachtgevers afschrikken; de solide reputatie van het CPB lijkt er echter garant voor te staan dat er een markt voor het CPB overblijft. Het CPB zou daarnaast moeten overwegen actief die projecten te selecteren die goed aansluiten op haar kernactiviteiten en zou projecten moeten weigeren die politiek te gevoelig liggen.

## Eerlijke concurrentie

Gezien de toename van de marktactiviteiten van (semi-)overheidsinstellingen is er alle reden om de concurrentieverhoudingen tussen dergelijke instellingen en particuliere ondernemers nauwgezet te volgen. In dat kader is het ook terecht dat individuele organisaties, zoals het CPB, worden doorgelicht en dat zodanig maatregelen worden genomen om gelijke concurrentieverhoudingen te realiseren. Dat laat echter onverlet dat vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de maatregelen die het kabinet, op basis van de aanbevelingen van de werkgroep 'Markt en overheid', aankondigt voor het CPB.

In de eerste plaats geldt dat de principiële vraag of het beëindigen of afsplitsen van marktactiviteiten wel altijd nodig is om te komen tot gelijke concurrentieverhoudingen, lang niet door iedereen bevestigend wordt beantwoord. Een alternatieve aanpak bestaat eruit dergelijke activiteiten niet te verbieden, maar via gedragsregels voor (semi-)overheidsinstellingen, via het wegnemen van hun btw-voordeel en hun vrijstelling van de vennootschapsbelasting, concurrentievervalsing ten koste van particuliere ondernemingen te voorkomen<sup>9</sup>.

De keuze van het kabinet voor afsplitsing c.q. beëindiging van CPB-activiteiten voor derden impliceert dat het voorkomen van mogelijke concurrentievervalsing klaarblijkelijk belangrijker wordt gevonden dan het via concurrentie met particuliere onderzoeksinstituten stimuleren van de kwaliteit van het CPB. De hiervoor weergegeven uitzonderingsgrond wordt blijkbaar geacht niet op het CPB van toepassing te zijn. Het is twijfelachtig of dat terecht is. Naar onze inschatting wordt te snel gesteld dat het onmogelijk is om langs andere wegen concurrentievervalsing te voorkomen. Door contractonderzoek voor derden te verbieden wordt weliswaar voorkomen dat particuliere onderzoeksinstituten oneerlijk beconcurrereerd worden, maar wordt evenzeer voorkomen dat de potentiële positieve effecten van deze concurrentie op de kwaliteit van het werk van het CPB zich manifesteren.

Een laatste kanttekening past de vaststelling van de werkgroep 'Markt en overheid' dat marktactiviteiten van het CPB voor derden die niet als noodzakelijk verlengstuk kunnen worden gezien van de publieke taak, dienen te worden beëindigd "aangezien hiervoor (private) alternatieven voor handen zijn"<sup>10</sup>. Dit argument klinkt merkwaardig aangezien ook sommige werkzaamheden voor tweeden (ministeries) en derden (OESO, EU) die door de werkgroep als noodzakelijk verlengstuk worden gezien van de publieke taak, ook door commerciële onderzoeksbureaus (kunnen) worden uitgevoerd. Het lijkt dan ook onterecht een directe koppeling te leggen tussen de aard van de opdrachtgever en het al dan niet tot de publieke taak behoren van bepaalde projecten. Overigens vormt het feit dat in de praktijk ook commerciële onderzoeksbureaus projecten uitvoeren die door de werkgroep 'Markt en overheid' worden gezien als verlengstuk van de publieke taak van het CPB, naar ons oordeel nog een extra argument om serieus te kijken naar de mogelijkheid om via gedragsregels concurrentievervalsing te voorkomen. Er lijken immers op voorhand geen doorslaggevende argumenten om concurrentievoordelen van het CPB bij de uitvoering van marktactiviteiten voor derden niet te accepteren en deze bij de uitvoering van aanvullende projecten voor ministeries of projecten voor de EU en de OESO wel zonder meer te accepteren. Het kabinet lijkt zich dat inmiddels te realiseren en heeft een aantal aanwijzingen geformuleerd voor marktactiviteiten door rijksdiensten die onlosmakelijk verbonden zijn aan de publieke taak.

Relevanter dan de aard van de opdrachtgever is de inhoud van een project. Deze zou daarom moeten bepalen of projecten passen op de onderzoeksagenda van het CPB. Naar onze mening is het niet aan het kabinet te bepalen of projecten door het CPB mogen worden verricht. Dit leidt slechts tot onduidelijkheid en arbitraire keuzes. Veel beter lijkt het om het CPB op dit punt een eigen verantwoordelijkheid te geven, en aldus op zijn minst de gelegenheid te bieden ook via de weg van contractonderzoek voor derden te

1 Review Committee CPB, *Scanning CPB; A view from the outside*, 1997. Op te vragen bij het CPB.

2 CPB, *Scanning CPB: A view from the inside*, Den Haag, 1997, blz. 10. Op te vragen bij het CPB.

3 Behalve om het CPB gaat het daarbij om het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Rijks Planologische Dienst.

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

5 CPB, *Scanning CPB: A view from the inside*, op.cit., blz. 12-13.

6 Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 24 036, nr. 78. Materieel zullen deze uitspraken overigens weinig gevolgen hebben voor het CPB, aangezien de omvang van die marktactiviteiten die volgens het kabinet niet als noodzakelijk verlengstuk van de publieke taak kunnen worden gezien, zeer bescheiden is.

7 Eindrapport werkgroep Markt en Overheid, 20 februari 1997. Het eindrapport richt zich op alle organisaties die beschikken over exclusieve of bijzondere marktrechten. Zie ook: M.J. Cohen, [Gelijke monniken, gelijke kappen](#), *ESB*, 11 juni 1997, blz. 467.

8 Zie ook G.J.H. van den Maagdenberg, [Verborgene gebreken in de kennisinfrastructuur?](#), *ESB*, 29 mei 1998, blz. 438-439.

9 Zie bijvoorbeeld: R.J. in 't Veld, Scheiding van overheid en markt lost niets op, *NRC Handelsblad*, 22 april 1997, en: H.J. de Ru, Verbieden en afstoten van nevenactiviteiten; de onwerkelijke voorstellen van de Werkgroep Cohen, *Markt & Mededinging*, juni 1998, blz. 43-49.

10 Tweede Kamer, 24 036, nr. 78, 4 februari 1998, blz. 8.