

Van rekenmeester naar denktank

C. van Ewijk en C.G. Koedijk*

Het Centraal Planbureau speelt in Nederland een belangrijke rol bij de beleidsvoorbereiding. Het rekt met zijn econometrische modellen op verzoek van de beleidsmakers tot op de komma nauwkeurig de effecten van allerlei beleidsvarianten na. Het bureau is echter vrijwel afwezig bij de grote economische debatten die de toekomst van de economie bepalen: marktwerking en regulering, herinrichting van de sociale zekerheid, de kosten en baten van grote infrastructurele werken e.d. De auteurs pleiten voor een CPB nieuwe stijl, dat meer afstand neemt van de Haagse rekencultuur. Hiervoor is het nodig dat het CPB formeel en materieel onafhankelijk wordt van de overheid.

Als geen andere instelling neemt het Centraal Planbureau (CPB) een centrale plaats in in het Nederlandse economische beleid. Het CPB vervult een sleutelrol bij de voorbereiding en de legitimering van het sociaal-economische en macro-economische beleid. Het CPB is altijd meer geweest dan het "bureau voor economisch-statistisch onderzoek" dat Tinbergen in zijn eerste notities (1943) voor ogen stond. Al vanaf de pioniersfase, met Tinbergen als eerste directeur, heeft het CPB zich sterk vereenzelvigd met het beleid. De hoofdtaak was, aldus Tinbergen in 1970, "om met de toen beschikbare kennis van het economisch organisme de bovenbouw van de leiding van het economische leven te leveren"¹.

Deze opzet paste in het corporatistische Nederland van na de oorlog. Het CPB droeg op een actieve manier bij aan het creëren van consensus over het te voeren economische beleid. De CPB-berekeningen gaven een gemeenschappelijk kader voor onderhandelingen over sociaal-economische en budgettaire vraagstukken. In zijn gedenkschrift over vijftig jaar CPB constateert Passenier met onverholen trots dat het CPB zich de positie van 's Rijkskeurmeester heeft verworven². Bij de laatste parlementaire verkiezingen hebben zelfs alle grotere partijen hun verkiezingsprogramma ter doorrekening aan het CPB voorgelegd. Zonder stempel van het CPB geen geloofwaardig economisch programma, zo lijkt het thans. Toch geven ontwikkelingen in de Nederlandse economie en samenleving volop aanleiding de rol van het CPB kritisch te bezien.

Veranderingen in de samenleving

In de afgelopen twintig jaar is steeds duidelijker geworden dat belangengroepen een prominente plaats

innemen bij veel overheidsbeslissingen. Ze staan vaak aan de basis van rigiditeiten in de economie. Zoals in het werk van onder meer Nobelprijswinnaar Buchanan en van Olson uitvoerig is aangetoond, lijden veel westerse economieën aan de kwaal dat belangengroepen en coalities voordelen voor zichzelf proberen te realiseren ten koste van het algemeen belang en de welvaart. Olson verwoordde het in beroemde boek *The rise and decline of nations* als volgt: "Stable societies with unchanged boundaries tend to accumulate more collusions and organizations for collective action"³. Vaak is het zo dat de overheid hierbij in de startfase helpt door regels of maatregelen uit te vaardigen die gericht zijn op het beschermen van een specifieke groep of produkt. Na een reeks van jaren verliest de regel zijn directe waarde, maar wordt toch gehandhaafd omdat de belangengroep de maatregel weet te presenteren als een verworven recht. Het netto resultaat is monopolievorming en maatschappelijke verstarring. Wat op den duur rest is een minimum aan bewegingsvrijheid voor de overheid om te leren van experimenten.

Recentelijk karakteriseerde Knapen dit proces als 'demosclerose' en vatte het als volgt samen: "Zowel

* De auteurs zijn respectievelijk hoogleraar Macro-economie aan de Universiteit van Amsterdam en de Katholieke Universiteit Brabant en hoogleraar Financiering en Econometrie aan de Rijksuniversiteit Limburg alsmede directeur van het Limburg Institute of Financial Economics te Maastricht.

1. Zie voor een uitgebreid overzicht van de geschiedenis van het CPB: J. Passenier, *Van planning naar scanning*, Den Haag, 1994.

2. J. Passenier, op. cit.

3. M. Olson, *The rise and decline of nations*, Yale University Press, 1982.

in de wereld van de wetenschap als in de wereld van de vrije-markteconomie wordt vooruitgang geboekt via de methode van 'trial and error'. Men zet een stap, probeert varianten uit, heeft succes, faalt, corrigeert en komt zo een stap voorwaarts. Van dit instrumentarium is de overheid praktisch beroofd. Elke vernieuwing schept haar eigen belangengroep en die wordt en blijft een factor, ook al weet iedereen dat de vernieuwing van gisteren het blok aan het been van morgen wordt⁴.

Tegelijk met het veranderende beeld van de samenleving is ook de visie op de overheid zelf veranderd. In plaats van als een neutrale uitvoerder van het algemeen belang wordt de overheid nu algemeen beschouwd als een verzameling van actoren met eigen doelstellingen en belangen. Net als iedere andere sector zal ook de overheid haar eigen belang in de besluitvorming tot uitdrukking willen laten komen. De onderwijssector is voor versterking van het onderwijs; het departement van Verkeer en Waterstaat zet zich in voor het entameren van grote infrastructurele projecten (Betuwelijn, Schiphol), enz.

Door hun macht over de besluitvorming binnen de overheid staan beleidsmakers ook onder druk van belangengroepen. Dit kan hun achterban zijn, maar ook gerichte lobby-groepen vanuit bepaalde sectoren. Door de identificatie met bepaalde belangengroepen vervaagt de scheiding tussen eigen belang en politieke voorkeuren.

Behoeftte aan nieuwe instituties

De veranderende omgeving stelt nieuwe eisen aan de institutionele inrichting van de besluitvorming⁵. Wie waakt voor de gespreide belangen van de meerderheid ten opzichte van het herkenbare belang van gepassioneerde minderheden? Wie bewaakt bij voorbeeld de belangen van vele anonieme belastingbetalers die miljarden zullen bijdragen voor de aanleg van de Betuwelijn of de uitbreiding van Schiphol? Met name bij grote projecten met vele tegenstrijdige belangen heeft de ervaring geleerd dat het essentieel is dat de betrokkenen overtuigd zijn van de zorgvuldigheid en objectiviteit waarmee de beslissing is genomen. Hoe breder het draagvlak, des te eenvoudiger en effectiever de uitvoering. Wantrouwen is een voedingsbodem voor gepassioneerde protest, dat tot forse vertraging (dijkverzwaring langs de rivieren) of zelfs afstel van projecten (Kalkar) kan leiden⁶. Voor zorgvuldige besluitvorming zijn objectivering, informatie en openbaarheid de sleutelbegrippen. Om tegenwicht te bieden aan de activiteiten van lobby-groepen en de eigen belangen van het overheidsapparaat is een sterk net nodig van 'checks and balances'.

Bij institutionele inrichting bestaat er een fundamentele 'trade-off' tussen slagvaardigheid en effectiviteit. Dit dilemma doet zich voor bij de toekenning van bevoegdheden aan beleidsmakers: te veel autonomie kan leiden tot verkeerde beslissingen gericht op eigen belang (minder effectiviteit), maar te sterke inperking leidt tot inefficiëntie en verstarring (minder slagvaardigheid). Instituties bepalen de grenzen waarbinnen agenten kunnen handelen. Daarom zijn re-

gels nodig, al dan niet formeel vastgelegd in wetgeving. Bij perfecte controle zouden deze regels niet nodig en zelfs ongewenst zijn, maar in een imperfecte wereld kunnen zij een 'second-best'-oplossing vormen. Voorbeelden van dergelijke regels op economisch gebied zijn die van een evenwichtige begroting voor lagere overheden, of een vaste-geldgroeiregel voor de monetaire autoriteit. Deze regels hebben duidelijk het karakter van een compromis tussen het voorkomen van opportunistisch gedrag en de gewenste flexibiliteit.

Laffont en Tirole trekken in hun 'incomplete-contract approach to public decision making' een parallel tussen beleidsmakers en managers in bedrijven⁷. Net als bij managers is het niet mogelijk om volledig toezicht te houden op hun doen en laten. Evenmin is het mogelijk om hun handelen uitputtend vast te leggen in een 'contract' dat voorziet in alle mogelijke eventualiteiten. Het is onvermijdelijk om bevoegdheden aan de managers te delegeren, binnen een kader van afspraken die de bevoegdheden en instrumenten regelen. Maar dat is niet voldoende. Er dient tevens een goed controle-net te worden ingebouwd, dat grote ongelukken voorkomt en er bovendien voor zorgt dat eigenaren, de aandeelhouders, op tijd signalen krijgen wanneer er zaken mislopen.

Net als bij bedrijven is het voor de overheid van groot belang dat er goede 'waakhonden' zijn die alarmeren wanneer er iets mis gaat. Bij bedrijven vervullen werknemers, accountants en geldschieters deze rol. Bij de overheid fungeert een veelheid van instanties als zodanig, van consumentenorganisaties en belangengroepen tot aan officiële instanties belast met het toezicht op de overheid, zoals de Rekenkamer. Het toezicht kan actief en continu zijn ('police patrol') of passief en alleen reageren op signalen ('fire brigade'). Bij actief toezicht dient er sprake te zijn van voldoende onafhankelijkheid.

Regels of organisatie?

Regels brengen onherroepelijk verstarring met zich mee. Beter is het daarom om voldoende 'checks and balances' in te bouwen, zodat het systeem zichzelf corrigeert en tot snelle signalering van problemen leidt. Dit vergt verandering van de institutionele ordening, dat wil zeggen een herschikking van de verantwoordelijkheden en het toezicht op de overheid. Een bekend voorbeeld op economisch terrein betreft het monetaire beleid. Reeds in de jaren zestig waarschuwde de monetarist Milton Friedman voor opportunistisch ('Keynesiaans') gedrag in het monetaire beleid. Als remedie stelde hij voor om vaste-geldgroeiregels aan de centrale banken op te leggen.

4. B. Knapen, De situatie is ernstig, niet hopeloos, *NRC Handelsblad*, 24 december 1993.

5. Zie hierover ook C. Oudshoorn en H. Borstlap, Institutionele vernieuwing in het economische bestel, *Rotterdamse Monetaire Studies*, 1994.

6. Zie ook WRR, *Besluiten over grote projecten*, Den Haag, 1994.

7. Zie voor een uitstekend overzicht van de rol van instituties in de economie: J.J. Laffont en J. Tirole, *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press, 1993.

Deze oplossing is echter te star gebleken. De oplossing wordt nu vooral gezocht in verandering van de institutionele vormgeving: een onafhankelijke centrale bank, met eigen verantwoordelijkheid, die wordt 'afgerekend' op basis van de gerealiseerde inflatie.

Bij de centrale bank lijkt deze 'organisatorische' oplossing inderdaad succesvol. De doelstelling is eenduidig te formuleren en controle is eenvoudig; inflatie is voor iedereen direct waarneembaar. In de economische literatuur is het verband tussen onafhankelijkheid van de centrale bank en lage inflatie ondersteund in het werk van Alesina en Summers⁸. Zij laten zien dat doorgaans geldt: hoe onafhankelijker de centrale bank, hoe lager de inflatie.

Kan deze oplossing ook naar andere gebieden worden overgepland, bij voorbeeld het budgettaire beleid? Ook hier doen zich soortgelijke problemen voor van opportunistisch gedrag. Politici kunnen – vooral aan het einde van hun regeerperiode – in de verleiding komen om 'aardige dingen' voor de mensen te doen. De financiële lasten ervan worden liefst doorgeschoven naar volgende regeringen. Om deze problemen te voorkomen wordt soms ook het budgettaire beleid aan regels onderworpen. In de VS is het streven naar een sluitende begroting actueel. In Nieuw-Zeeland is vorig jaar de Fiscal Responsibility Act ingevoerd. Deze wet geeft politici een duidelijke prikkel om bij het beheer van de overheidsfinanciën vaker het lange-termijnbelang te laten prevaleren. In het kader van dat streven worden de overheidsfinanciën gezien in het licht van het nationale vermogen. In Europa hebben de leden van de toekomstige EMU zich in het verdrag van Maastricht onderworpen aan normen voor het financieringstekort en de staats-schuld. Maar, evenals bij de geldgroeiregel, is ook hier de wenselijkheid en geloofwaardigheid van dergelijke vaste normen twijfelachtig. Ook hier leiden ze tot onnodige verstarring. Recentelijk heeft Von Hagen geopperd om het voorbeeld van de centrale bank te volgen, en in het toekomstige Europa een onafhankelijke instantie te belasten met het toezicht op het budgettaire beleid⁹. In een monetaire unie hebben immers alle lidstaten belang bij een gedisciplineerd budgettair beleid in andere landen.

Er zijn echter twee dringende redenen waarom een dergelijke organisatorische oplossing voor het budgettaire beleid niet voor de hand ligt. In de eerste plaats ontbreekt het aan consensus over wat een 'juist' budgettair beleid inhoudt; het begrotingsbeleid is het voornaamste overgebleven instrument van conjunctuurbeleid, maar over de toepassing ervan zijn de meningen verdeeld. In de tweede plaats raakt een dergelijke inperking van het budgettaire beleid de kern van de beleidsautonomie van landen; het begrotingsrecht is een van de fundamentele parlementaire bevoegdheden van de westerse democratieën. Het gaat dus om een veel complexer en 'politieker' beleidsinstrumentarium dan bij het monetaire beleid.

Belangrijke delen van het overheidsbeleid lenen zich dus niet direct voor uitbesteding aan een onafhankelijke instelling. Regels zijn echter verstarrend en bieden ook geen oplossing. Dus moet worden gezocht naar andere manieren om te waarborgen dat goede controle op het beleid mogelijk is en de pu-

blieke opinie beter en eerder ziet waar het beleid heen gaat.

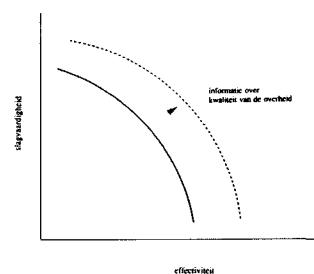
Controle

Vertrouwen in de overheid, gebaseerd op objectieve informatie, is voorwaarde voor een slagvaardig beleid. Naarmate het controlesysteem ('monitoring') beter is en de informatievoorziening completer, kan worden volstaan met minder regels en minder bureaucratie. Dit is essentieel voor het proces van 'trial and error' gericht op structurele en institutionele versterking van de Nederlandse economie. Externe instanties kunnen hier een belangrijke rol in vervullen. Daarbij is het niet alleen van belang dat zij ideeën aandragen voor het beleid en impulsen geven tot vernieuwing, maar zij kunnen ook een belangrijke rol vervullen in de bewaking van de beleidsmakers en de informatievoorziening over het beleid. Objectivering van de besluitvorming vermindert het risico dat het eigen belang van beleidsmakers meespeelt, en vormt een belangrijk tegenwicht tegen belangengroepen. Het maakt 'rent seeking' minder aantrekkelijk, en draagt ook daardoor bij aan verbetering van de kwaliteit van het beleid. Het risico dat de overheid ongemerkt verkeerde beslissingen neemt, neemt bij goede bewaking af. Met andere woorden, er wordt een gunstiger trade-off bereikt tussen slagvaardigheid en effectiviteit (zie de figuur).

Wat opvalt is dat in Nederland op veel terreinen een objectiverende tegenmacht ontbreekt in de beleidsvoorbereiding. Regulering komt tot stand door onderling overleg tussen bedrijven en de ministeries, en onttrekt zich aan het zicht van de buitenwereld. Beslissingen over grote infrastructurele werken worden voorbereid door ambtenaren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in nauwe samenwerking met de belanghebbenden. Er bestaat een enorme informatie-kloof tussen de insiders en buitenstaanders, waardoor maatschappelijke controle niet, of pas in een veel te laat stadium, mogelijk is. Met name de besluitvorming rond de uitbreiding van Schiphol geeft aan hoe een kleine, hechte groep van spelers het project stap voor stap door de verschillende besluitvormingsstadia begeleidt, waardoor het 'point of no return' al is bereikt voordat het publieke debat en de besluitvorming in de kamer plaatsvindt.

Welke instanties kunnen hier tegenwicht bieden? Naar onze mening ligt hier een belangrijke nieuwe opdracht voor het Centraal Planbureau; deze instantie beschikt in beginsel over voldoende kennis en informatie om de economische besluitvorming beter te kunnen bewaken, en signaleren wanneer het mis-

Figuur. Trade-off tussen slagvaardigheid en effectiviteit



8. A. Alesina en L. Summers, Central bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence, *Journal of Money, Credit and Banking*, jg. 25, 1993, blz. 151-162.

9. J. Von Hagen, The national budget process and fiscal performance, *European Economy*, 1994, nr. 3.

gaat. Hieronder gaan we na in hoeverre dit nieuwe eisen stelt aan de positie en het instrumentarium van het CPB.

Van rekenmeester naar denktank

De rol van het CPB is traditioneel sterk gericht op het doorrekenen van beleidsmaatregelen voor de overheid. Het CPB heeft daarom vooral naam verworven als 'modellenbureau'. In grote econometrische modellen wordt getracht zoveel mogelijk relevante aspecten van de staathuishouding onder te brengen.

In de verschillende decennia na de oorlog is het karakter van de CPB-modellen sterk veranderd. In de jaren zestig en begin jaren zeventig leverden de modellen bouwstenen voor het Keynesiaanse stimuleringsbeleid en vanaf de jaren tachtig ondersteunde het CPB-model het macro-economische beleid gericht op loonkostenmatiging¹⁰. De beschikbaarheid van CPB-modellen en de vraag van politici naar modelmatige onderbouwing van hun beleid heeft geleid tot een cultuur van spoorboekjes en koopkrachtplaatjes. Aan de sterke nadruk op modeluitkomsten bij de voorbereiding van het economische beleid kleven ook belangrijke bezwaren. Een bekend nadeel is dat allerlei elementen van de economie niet of onvoldoende in de modellen verwerkt zijn of gewoonweg moeilijk in modellen te vatten zijn. Juist omdat de economische problemen zo hardnekkig zijn en niet met traditioneel beleid lijken te verdwijnen, is er behoefte aan een verbreding van de CPB-methodologie.

Twee voorbeelden kunnen het tekortschieten van de traditionele methodiek illustreren. Het eerste voorbeeld betreft de mogelijkheid om met de CPB-modellen uitspraken te doen over deregulering en mededingsbeleid. In een artikel over de noodzaak van grotere dynamiek in de Nederlandse economie merkte Kremers in dit verband op: "De grote verscheidenheid aan beleidsinstrumenten die op micro-terrein van belang zijn, maakt het moeilijk – zo niet onmogelijk – om een brede beleidsaanpak ter versterking van de groei-dynamiek in een enkel econometrisch model te vatten"¹¹. Een ander voorbeeld betreft de mogelijkheid om met de CPB-modellen uitspraken te doen over belastingverlaging. Recent merkte Bomhoff hierover op: "In Nederland bestond dus de paradoxale situatie dat een maatschappelijke consensus om de overheidssector goedkoper te maken en op termijn belastingen en sociale premies te verlagen, samenging met een officieel rekenmodel in Den Haag waaruit de noodzaak om parallel de uitgaven en de belastingtarieven te verlagen in het geheel niet bleek"¹².

Op beide terreinen – deregulering en belastingverlaging – bestaat de noodzaak van vernieuwend beleid. Het CPB laat hier echter verstek gaan. Dergelijke inrichtingsvraagstukken vragen om een andere, meer kwalitatieve benadering die moeilijk in grote macro-econometrische modellen te vatten is.

Hierboven werd al aangegeven dat in de afgelopen twintig jaar de tegenstelling tussen algemeen belang en deelbelang steeds scherper is geworden. Bovendien geldt dat de mate waarin de overheid zaken van bovenop kan opleggen door de jaren heen sterk

is afgenomen¹³. In toenemende mate lijkt er behoefte te bestaan aan een overheid die in algemene termen de randvoorwaarden van het economische proces definieert en niet tracht dat tot op de millimeter te sturen. Er is een sterke vraag naar een overheid die openheid nastreeft, ideeën van onderop aanmoedigt, bereid is te experimenteren en daarvan te leren.

Voor het CPB impliceert het veranderde beeld van samenleving en overheid een belangrijke verandering van werkomgeving. In het huidige 'rekenmeester'-model kiest het CPB te veel een afwachtende houding. Het initieert geen nieuwe beleidsdiscussies en signaleert onvoldoende lacunes in het beleid en de beleidsvoorbereiding. Het rekent bij voorbeeld op verzoek van het ministerie braaf de nationale werkgelegenheidseffecten uit van een verdubbeling van de luchthaven Schiphol, maar trekt niet aan de alarmbel wanneer blijkt dat er enorme lacunes zitten in de economische analyses van de kabinetsplannen. Deze afwachtende houding en het eenzijdige instrumentarium (de 'modellen') hebben tot gevolg dat het CPB feitelijk afwezig is bij de grote economische debatten die nu aan de orde zijn: marktwerking, regulering en mededinging, de pensioenvoorziening van de toekomst, de herinrichting van de sociale zekerheid en de discussie over de kosten en baten van de grote infrastructurele werken.

Van het CPB nieuwe stijl wordt verwacht dat het meer afstand neemt van de Haagse 'reken'-cultuur en de blik richt op de belangrijke vraagstukken van dit moment. Deze vragen veelal om een meer kwalitatieve benadering. Dit zal tot een verschuiving in de werkzaamheden van het CPB leiden: minder aandacht voor het doorrekenen van de kabinetsplannen en meer aandacht voor kritische analyse. Dit betekent niet dat de eerste functie geheel moet worden verwaarloosd; het CPB vervult een zeer nuttige rol bij de begrotingsvoorbereiding en waakt voor inconsistenties in het beleid. De grote institutionele kennis van het CPB, zoals ook geïncorporeerd in de grote modellen, is hierbij een groot belang. Het betreft hier echter in feite een vorm van veredeld boekhouden; men berekent de effecten van beleidsvoornemens voor de bestaande institutionele ordening. De doorrekening van de verkiezingsprogramma's is hier een recent voorbeeld van. Hoe nuttig ook, het behoort niet de kerntaak te zijn van het CPB nieuwe stijl. In wezen kan de boekhoudfunctie ook ondergebracht worden bij het Ministerie van Financiën.

De wezenlijke economische vraagstukken betreffen de instituties zelf. Hier ligt naar onze mening een veel belangrijker taak voor het CPB in de toekomst. Dit vergt echter een andere opstelling, met meer afstand tot de dagelijkse politiek, en meer open voor

10. Zie voor een overzicht van de ontwikkelingen in de Nederlandse modelbouw: J.P. Verbruggen, *Van macro naar meso, een trendmatige ontwikkeling in de Nederlandse econometrische modelbouw*, 1992.

11. J.J.M. Kremers, Naar een sterkere binnenlandse groeidynamiek, *ESB*, 11 december 1991, 1228-1232.

12. E.J. Bomhoff, *Een Haagse lente?*, 1994.

13. Zie voor een bijzonder heldere evaluatie van de relatie overheid-samenleving het rapport van H. Tjeenk Willink, *De kwaliteit van de overheid*, 1989.

het (internationaal) onderzoek op economisch gebied. Het CPB zal zich hiervoor nieuwe expertise moeten verwerven. Het accent zal worden verlegd van modellenbouw naar economische analyse.

In het recente verleden zijn hier voorzichtige aanzetten toe gegeven, wat bij voorbeeld heeft geresulteerd in het rapport *Nederland in drievoud*. Ook de bestaande plannen voor internationaal vergelijkend onderzoek passen in dit kader. Een open cultuur en minder krampachtige vereenzelviging met het beleid komt op den duur ook de kwaliteit van het onderzoek ten goede. Een betere wisselwerking tussen beleidsvoorbereiding en de 'academische' economiebeoefening kan beide partijen ten goede komen. In het buitenland vormen gerenommeerde beleidsgerichte instellingen als Brookings Institution en NBER zeer stimulerende ontmoetingspunten voor onderzoek en beleid. In Nederland moet een dergelijk instituut ook mogelijk zijn.

Privatiseer het CPB!

Om het CPB in staat te stellen om die nieuwe rol van externe waakhond en aandrager van alternatieven voor het economische beleid te vervullen, is het van groot belang dat het CPB onafhankelijk wordt. Momenteel valt het CPB onder het Ministerie van Economische Zaken¹⁴. De belangrijkste publikaties van het CPB, het *CEP* en de *MEV*, komen tot stand in nauw overleg tussen CPB en betrokken ministeries. De voorspellingen zijn geen zuiver economische ramingen, maar bevatten reeds tal van politieke compromissen.

In de nieuwe omgeving zal het CPB formeel en materieel onafhankelijk moeten worden om geloofwaardig invulling te kunnen geven aan de nieuwe rol. Voor het CPB geldt tot op zekere hoogte ook hetzelfde als voor centrale banken: een onafhankelijke positie maakt de instelling beter bestand tegen de druk van belangengroepen en de politiek.

Om de onafhankelijkheid gestalte te kunnen geven is het van belang dat het CPB ook financieel lossier komt van de overheid. Een mogelijke weg is het ruimte geven voor contractonderzoek voor bedrijfsleven en internationale organen (EU en OESO). Een ander scenario zou kunnen zijn dat de overheid de financiering van het CPB in vijf jaar afbouwt tot 50%, zodat het CPB op termijn voor 50% wordt gepriyatiseerd. Een dergelijke constructie zou veel weg hebben van de huidige situatie in Duitsland. In dit land bestaan momenteel zes grote private onderzoeksinstituten, die tweemaal per jaar gezamenlijk en onafhankelijk van de regering, een studie over de Duitse economie presenteren. Daarnaast brengen deze instituten zelfstandig analyses en voorspellingen naar buiten over allerlei economische aangelegenheden en doen zij contractonderzoek. De meeste van deze onderzoeksinstituten zijn gelieerd aan universiteiten. Al met al verschilt de Duitse situatie dus wezenlijk van de Nederlandse 'CPB'-praktijk, waarbij het CPB niet alleen een monopoliepositie heeft maar ook officieel onder een ministerie valt.

Om het nieuwe, onafhankelijke CPB ook in de toekomst scherp te houden is meer nationale en inter-

ationale concurrentie vereist. Het monopolie van het CPB kan worden doorbroken door ook andere – binnenlandse en buitenlandse – instituten bij de beleidsadviesgeving in te schakelen. Waarom zouden bij voorbeeld de macro-economische voorspellingen in de *MEV* en het *CEP* niet afwisselend door binnenlandse en buitenlandse gerenommeerde instituten kunnen worden gemaakt? Dit vermindert ook de kans op politieke 'inmenging' in de voorspellingen. Tegelijk met de onafhankelijkheid wordt zo ook de kwaliteit van het CPB beter gewaarborgd. Concurrentie zorgt ervoor dat het CPB beter op de kwaliteit en actualiteit van zijn analyses let; onafhankelijkheid verschaft de ruimte om in het onderzoek ook wegen te bewandelen die niet direct binnen de lijnen van het officiële regeringsbeleid passen.

Conclusie

Het CPB is een centrale schakel in de voorbereiding en de legitimering van het economische beleid in Nederland. Deze rol past bij het eenheidsideaal en de corporatistische ordening van de Nederlandse samenleving van de na-oorlogse periode. Door de veranderde dynamiek van de economie staan de traditionele instituties in Nederland onder druk. Deze omgeving vraagt om een overheid die bereid is om te leren van experimenten, en die ideeën van onderop uit de samenleving aanmoedigt. De economische theorie van instituties geeft aan dat er een goed evenwicht moet zijn van 'checks and balances'. Het CPB zou bij uitstek geschikt zijn om in de toekomst de rol van 'waakhond' te vervullen, die de overheid kritisch volgt en ideeën aanraagt voor het beleid. Deze rol vereist dat het CPB formeel en materieel onafhankelijk wordt van de overheid, en niet meer onder de leiding van EZ valt. In de toekomst zou dan een gepriyatiseerd Centraal Planbureau kunnen bestaan dat voor 50% wordt gefinancierd door de overheid en voor 50% afhankelijk is van private financiering.

Casper van Ewijk
Kees Koedijk

14. De (gewenste) onafhankelijkheid van het CPB is een thema dat iedere tien jaar opduikt. In J. Passenier staat op blz. 192: "Een onafhankelijk econoom als A. Heertje pleit er dan in 1965 voor, de band met Economische Zaken los te maken en zelfs de ambtelijke status prijs te geven". Later zullen Van Den Doel en anderen hier voor pleiten. Recent hebben Bolkestein en Van der Ploeg voor het introduceren van concurrentie in de beleidsvoorbereiding gepleit.