

**WET
ENSCHAP**

Noblesse Oblige



**B
E
L
E
I
D**

Bevindingen visitatiecommissie CPB 2016

Noblesse oblige

**Bevindingen visitatiecommissie
CPB 2016**

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Opdracht en werkwijze	4
2 Beoordeling kwaliteit, relevantie en toekomstbestendigheid	7
3 Antwoord op overige vragen CPC	10
4 Observaties en aanbevelingen	12
4.1 Observaties	12
4.1.1 Opvolging aanbevelingen vorige visitatiecommissies	12
4.1.2 Verantwoording strategische keuzes	14
4.1.3 Verbreding wetenschappelijke methodes en inzichten	15
4.1.4 Human capital	17
4.1.5 Communicatie	18
4.2 Aanbevelingen	19
Bijlagen:	
1 Samenstelling visitatiecommissie	21
2 Gesprekspartners site visit 10-13 januari 2016	22

Voorwoord

Het CPB wil de brug slaan tussen de economische wetenschap en overheidsbeleid. In een tijd van grote turbulentie is dit geen eenvoudige zaak. Het debat is venijnig en het gezag van de economische wetenschap staat onder druk. In deze visitatie hebben we gekeken of het CPB toegerust is om deze uitdagingen aan te gaan.

Voor deze visitatie is met veel mensen gesproken: politici, journalisten, ambtenaren, vertegenwoordigers van andere beleidsinstellingen, wetenschappers en niet in de laatste plaats vele CPB'ers. Uit deze gesprekken werd ons duidelijk dat het CPB onverminderd in hoog aanzien staat. Ook de Visitatiecommissie is van oordeel dat de economische ramingen en analyses van het CPB nuttig en nodig zijn en dat het CPB zijn rol in het beleidsdebat uitstekend invult. Dat schept hoge verwachtingen en vraagt om een goede verantwoording van keuzes. De aanbevelingen in dit rapport zijn erop gericht dat het CPB aan deze verwachtingen kan blijven voldoen.

De Centrale Plan Commissie, de onafhankelijke begeleidingscommissie van het CPB, benoemt om de drie tot vijf jaar een externe visitatiecommissie om het CPB te beoordelen op wetenschappelijke kwaliteit of op beleidsgerichtheid. Dit is de eerste keer dat een visitatiecommissie is gevraagd om een integrale beoordeling van beide aspecten. Onze ervaring is dat dit ook het meest past bij de taak van het CPB: wetenschappelijk gefundeerd onderzoek te doen dat politici en beleidsmakers kunnen gebruiken bij het nemen van besluiten over beleidsvraagstukken.

We danken onze gesprekspartners voor hun bereidheid en inbreng. Een bijzonder woord van dank geldt onze secretaris, Bart van Riel, die met grote deskundigheid en enthousiasme onze besprekingen compacte teksten wist te vatten. Wij wensen het CPB een vruchtbaar vervolg van onze werkzaamheden.

Aart de Geus
Voorzitter visitatiecommissie CPB 2016

1 Opdracht en werkwijze

Achtergronden visitatie

De Centrale Plan Commissie (CPC) houdt toezicht op de wetenschappelijke kwaliteit en op de maatschappelijke relevantie van het werk van het CPB. Met het oog hierop heeft de CPC ook zorg voor periodieke visitaties¹. Ze benoemt de leden van een visitatiecommissie en formuleert opdracht en vragen. De aanwijzingen voor Planbureaus uit 2012 maken het mogelijk dat een visitatiecommissie gelijktijdig de wetenschappelijke kwaliteit en de beleidsmatige en de maatschappelijke relevantie van het werk van het CPB beoordeelt. Dit is de eerste keer dat de CPC een visitatiecommissie om een dergelijke integrale beoordeling heeft gevraagd.

Leden van de visitatiecommissie

Deze visitatie is uitgevoerd door een commissie onder voorzitterschap van *Aart de Geus* (bestuursvoorzitter Bertelsmann Stiftung) en bestaande uit drie wetenschappers: *Erzo F.P. Luttmmer* (hoogleraar economie, Dartmouth College), *Reinhilde Veugelers* (hoogleraar economie, Katholieke Universiteit Leuven), *Charles van Marrewijk* (hoogleraar economie, International Business School Suzhou, Xi'an Jiatong-Liverpool University) en drie personen uit de wereld van bestuur en beleid: *Hugo Keuzenkamp* (Raad van Bestuur Westfriesgasthuis), *Jolande Sap* (zelfstandig adviseur en toezichthouder) en *Hans van der Vlist* (voormalig DG en SG ministerie VROM)². Secretariaat: *Bart van Riel* (SER).

Opdracht/vragen van de CPC

De CPC heeft de visitatiecommissie gevraagd de volgende punten te beoordelen:

- 1 de beleidsmatige kwaliteit en de wetenschappelijke kwaliteit (relevantie, onderwerpkeuze, inhoudelijke kwaliteit, timing, onafhankelijkheid) van het werk van het CPB en de impact daarvan;
- 2 het functioneren van het CPB in vergelijking met andere relevante organisaties op de diverse deelterreinen waarop het CPB actief is;
- 3 de wijze waarop het CPB aansluiting houdt met de steeds wisselende behoeftes van beleidsmakers, zowel in onderwerpkeuze als kwaliteit van de output;
- 4 de wijze waarop het CPB samenwerkt met wetenschappers en andere organisaties die op het snijvlak van wetenschap en beleid actief zijn en de aansluiting van beleidsanalyses op wetenschappelijk onderzoek;

1 Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0031972/geldigheidsdatum_18-12-2015

2 Op deze plaats zijn alleen de hoofdfuncties van de leden genoemd. Zie Appendix 1 voor de uitgebreidere cv's van de leden van de visitatiecommissie.

-
- 5 de houding van de CPB-medewerkers ten opzichte van beleidsmakers en andere externe partijen. De commissie stelt vast of er een open cultuur heerst ('speak up culture') waarbinnen medewerkers zonder vrees kritiek kunnen uiten;
 - 6 het externe optreden van het CPB: hoe treedt het bureau naar buiten, hoe goed is de communicatiestrategie en hoe goed zijn de communicatiemiddelen.

Gebruik standaard protocol voor de evaluatie van wetenschappelijk onderzoek

De visitatiecommissie is gevraagd gebruik te maken van het Standaard Evaluatie Protocol (SEP) voor wetenschappelijk onderzoek. Dit protocol is gezamenlijk ontwikkeld door de KNAW, VSNU en NWO³. Evaluatie op basis van het SEP heeft implicaties voor:

- De zelfevaluatie van het CPB als input voor de visitatie. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat het CPB zich niet richt op het begeleiden van promovendi.
- De werkwijze van de visitatiecommissie.
- De inrichting van de site visit door de visitatiecommissie.
- De inrichting van deze rapportage.

Volgens het SEP geeft de visitatiecommissie een beoordeling van het CPB op de criteria wetenschappelijke kwaliteit, maatschappelijke relevantie en toekomstbestendigheid ('viability'). De visitatiecommissie wordt verder geacht aanbevelingen te doen om de toekomstbestendigheid van het CPB te versterken.

Werkwijze visitatiecommissie

De beoordeling en de aanbevelingen van de visitatiecommissie zijn gebaseerd op de zelfevaluatie die het CPB heeft opgesteld en op gesprekken met CPB medewerkers en externen tijdens een site visit (10 t/m 13 januari 2016).

De zelfevaluatie van het CPB en het bijbehorende onderzoek zijn tegelijk met dit rapport gepubliceerd. Deze vormen een belangrijke bouwsteen voor het werk van de visitatiecommissie. De visitatiecommissie stelt het open en realistische karakter van de zelfevaluatie zeer op prijs. De bevindingen ervan komen grosso modo overeen met de waarneming van de visitatiecommissie.

Tijdens de site visit is er gesproken met CPB-medewerkers, beleidsmakers, stakeholders, journalisten, politici, en wetenschappers⁴. De visitatiecommissie

3 Zie: <https://www.knaw.nl/nl/actueel/publicaties/standard-evaluation-protocol-2015-2021>. Daarbij is ook gevraagd gebruik te maken van de handreiking evaluatie van maatschappelijke relevantie van wetenschappelijk onderzoek (Eric). Op Eric wordt niet afzonderlijk ingegaan. De indruk is dat het meeste daaruit is verwerkt in het nieuwe SEP 2015-2021.

4 Zie bijlage 2 voor de lijst van personen met wie is gesproken tijdens de site visit.

heeft veel waardering voor de open houding van de CPB-medewerkers die uit deze gesprekken naar voren kwam en de bereidheid van externen om aan visitatie mee te werken.

Leeswijzer

Het rapport begint met een beoordeling van het CPB op de criteria kwaliteit, relevantie en toekomstbestendigheid ([hoofdstuk 2](#)). In [hoofdstuk 3](#) komen de overige vragen van de CPC aan de orde. In [hoofdstuk 4](#) staan de observaties van de visitatiecommissie. Op basis daarvan volgen de aanbevelingen voor versterking van de toekomstbestendigheid.

2 Beoordeling kwaliteit, relevantie en toekomstbestendigheid

SEP vraagt om beoordeling kwaliteit, relevantie en toekomstbestendigheid

Het SEP vraagt aan de visitatiecommissie om een beoordeling te maken op drie criteria: wetenschappelijke kwaliteit, maatschappelijk relevantie en toekomstbestendigheid. Deze worden kort omschreven op p. 7 van het SEP¹. De mogelijke scores op deze criteria zijn: excellent, zeer goed, goed en onbevredigend.

Beoordeling CPB

De visitatiecommissie komt tot de volgende beoordeling van het CPB:

- Kwaliteit toegepast wetenschappelijk onderzoek: *zeer goed*.
- Maatschappelijke relevantie: *excellent*.
- Toekomstbestendigheid: *goed*.

Kwaliteit toegepast wetenschappelijk onderzoek: zeer goed

Het CPB is geen academische instelling waar fundamenteel wetenschappelijk onderzoek wordt uitgevoerd. Als het wetenschappelijk niveau van het CPB getoetst moet worden, dan gaat het om een toetsing van de toepassing van actuele wetenschappelijke inzichten in op beleid georiënteerde economische analyse. Een beoordeling van de wetenschappelijke kwaliteit als 'zeer goed' betekent volgens de SEP criteria dat het CPB zeer goed internationaal erkend onderzoek doet. Dit blijkt o.a. uit het bibliometrisch onderzoek naar het onderzoek van het CPB over de periode 2007-2014². Het CPB scoort in dit onderzoek weliswaar iets onder het wereldgemiddelde, maar gegeven het feit dat het CPB geen economische faculteit of pure onderzoeksinstelling is, kan deze score als 'zeer goed' worden aangemerkt. Verder blijkt uit dit onderzoek dat het werk van het CPB niet alleen door Nederlandse wetenschappers wordt geciteerd, maar ook door wetenschappers uit andere landen.

1 *Kwaliteit*: The committee assesses the quality of the unit's research and the contribution that research makes to the body of scientific knowledge. The committee also assesses the scale of the unit's research results (scientific publications, instruments and infrastructure developed by the unit, and other contributions to science). *Maatschappelijke relevantie*: The committee assesses the quality, scale and relevance of contributions targeting specific economic, social or cultural target groups, of advisory reports for policy, of contributions to public debates, and so on. The point is to assess contributions in areas that the research unit has itself designated as target areas; *Toekomstbestendigheid*: The committee assesses the strategy that the research unit intends to pursue in the years ahead and the extent to which it is capable of meeting its targets in research and society during this period. It also considers the governance and leadership skills of the research unit's management.

2 CWTS, Bibliometric report Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) research performance analysis (2007-2014), Universiteit Leiden, oktober 2015.

Ook de wetenschappers die de visitatiecommissie heeft gesproken zijn lovend over de kwaliteit van het werk van het CPB. Het zogeheten MICSIM-model van de arbeidsmarkt op lange termijn wordt bijvoorbeeld als 'state of the art' gezien. De kwaliteit van het toegepast wetenschappelijk onderzoek beoordeelt de Commissie echter niet over de gehele linie als zeer goed. Dat geldt met name voor het macro economische model dat het CPB hanteert, dat – ook door het CPB zelf – als verouderd wordt gezien. Het zoeken van aansluiting bij nieuwe modellen is echter blijven steken. De ervaring heeft geleerd dat de economische wetenschap vooral modellen levert die in de CPB-praktijk minder toepasbaar zijn. Dit neemt niet weg dat er in de macro-economische wetenschap belangrijke aanknopingspunten zitten voor het verder ontwikkelen van een 'traditioneel' macro-model zoals het CPB hanteert. Het CPB mag ten deze de wisselwerking met de wetenschap niet missen, zowel in het belang van de kwaliteit als in het belang van de legitimiteit van het gekozen model.

De visitatiecommissie doet in [hoofdstuk 4](#) een aantal aanbevelingen om de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek verder te verbeteren met het oog op het bereiken van een excellente score³.

Relevantie: excellent

Een beoordeling van de maatschappelijke relevantie als 'excellent' houdt volgens het SEP in dat het CPB een voortreffelijke ('outstanding') bijdrage aan de maatschappij levert. Deze hoogste score is volgens de visitatiecommissie om een aantal redenen gerechtvaardigd. Onderzoek naar de maatschappelijke doorwerking van CPB-publicaties laat zien dat het werk van het CPB een belangrijke rol speelt in het beleidsdebat in de Tweede Kamer en daarbuiten⁴. Hierbij is gekeken hoe vaak en door wie aan de afzonderlijke publicaties werd gerefereerd. Volgens onderzoek van IPSOS is de bekendheid van het CPB bij het grote publiek hoog en het CPB wordt als betrouwbaar gezien⁵. Uit de gesprekken die de visitatiecommissie heeft gevoerd met beleidsmakers, journalisten en politici, werd unaniem met waardering over het werk van het CPB gesproken. Herhaaldelijk werd aangegeven dat 'als het CPB niet bestond, het zou moeten worden uitgevonden'. De doorrekening van verkiezingsprogramma's wordt gezien als een welkome disciplinerende van het politieke debat, ook al zijn de afzonderlijke politieke partijen soms niet gelukkig met bepaalde uitkomsten, en stellen zij soms vragen bij de werkwijze – maar dat is onderdeel van het spel. Het is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van

3 Een excellente score op wetenschappelijk terrein houdt volgens het SEP in dat het CPB op zijn terrein tot de wereldtop behoort.

4 A. A. M. Prins, Contextual Response Analysis of publications of the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Groningen 2015.

5 IPSOS, Bekendheid- en reputatieonderzoek Centraal Planbureau (CPB), 17 juni 2015.

CPB en politiek om de doorrekening niet te verabsoluteren en de betekenis van economische analyse naar waarde te schatten.

De uitdaging is om het gezag en de goede reputatie van het CPB ook in de toekomst te borgen.

Toekomstbestendigheid: goed

Een beoordeling van de toekomstbestendigheid als 'goed' houdt volgens het SEP in dat het CPB verantwoorde strategische beslissingen neemt en daarom goed voorbereid is op de toekomst. Dit oordeel impliceert tevens dat er ruimte voor verbetering is. Op basis van de observaties gedurende de site visit concludeert de visitatiecommissie dat:

- strategische beslissingen en keuzes beter gecommuniceerd en gelegitimeerd moeten worden naar de stakeholders;
- het CPB haar positionering moet expliciteren;
- de aanbeveling van voorgaande visitatiecommissies over de macro-economische modelbouw met meer urgentie moet worden opgepakt;
- een strategisch HRM-beleid moet worden (in-)gevoerd;
- een verbeterslag mogelijk is in het communicatiebeleid.

De visitatiecommissie doet op deze punten aanbevelingen ([paragraaf 4.2](#)).

3 Antwoord op overige vragen CPC

Naast de opdracht om de kwaliteit en de relevantie van het werk van het CPB te beoordelen, heeft de CPC een aantal andere vragen aan de visitatiecommissie gesteld (zie [hoofdstuk 1](#)). Deze vragen worden hieronder beantwoord.

Functioneren in vergelijking andere organisaties

De CPC vraagt om het functioneren van het CPB te vergelijken met dat van andere relevante organisaties op de diverse deelterreinen waarop het CPB actief is. Een vraag is dan met welke organisaties het CPB kan worden vergeleken. Zoals ook in de zelfevaluatie van het CPB is aangegeven, is dat een lastige vraag. De visitatiecommissie heeft hier zelf geen onderzoek naar gedaan, maar ziet ook geen reden om te twijfelen aan het functioneren van het CPB in vergelijking met andere instituties. Uit het onderzoek naar de maatschappelijk doorwerking van de CPB-publicaties blijkt dat het CPB, in vergelijking met de andere Planbureaus in Nederland, goed scoort. De zelfevaluatie van het CPB laat zien dat de economische voorspellingen van het CPB niet significant beter of slechter zijn dan die van DNB, het IMF, de Europese Commissie of de OECD. De specifieke prognoses van de groei van wereldhandel van het CPB, worden internationaal als gezaghebbend beschouwd. In de kringen van de OECD, het IMF en de Europese Commissie wordt het CPB vaak als voorbeeld genoemd.

Aansluiting met steeds wisselende behoeftes van beleidsmakers

In [hoofdstuk 2](#) is aangegeven dat de visitatiecommissie de maatschappelijke relevantie van het werk van het CPB als excellent beoordeelt. Uit de gesprekken die gevoerd zijn met beleidsmakers op ministeries en andere organisaties komt naar voren dat het CPB goed weet in te spelen op wisselende behoeftes bij beleidsmakers. Dat heeft ook te maken met de open houding van CPB-medewerkers (zie hieronder).

Wijze van samenwerking met andere wetenschappers en organisaties

Uit de gesprekken die de visitatiecommissie heeft gevoerd komt een gemengd beeld naar voren van de wijze waarop het CPB samenwerkt met wetenschappers en andere organisaties die op het snijvlak van wetenschap en beleid actief zijn. De visitatiecommissie ziet noodzaak en mogelijkheden om de samenwerking tussen topwetenschappers en het CPB te versterken (zie [hoofdstuk 4](#)).

Houding/ open cultuur

De commissie stelt vast dat er een open cultuur heerst bij het CPB ('speak up culture') waarbinnen medewerkers zonder vrees kritiek kunnen uiten. Dat is een belangrijk punt om te borgen. Er is geen reden tot twijfel aan de houding van

CPB-medewerkers ten aanzien van externe partijen. Zo waren journalisten en politici zeer te spreken over de benaderbaarheid en deskundigheid van CPB-medewerkers.

Extern optreden

De CPC vraagt naar het externe optreden van het CPB: hoe goed is de communicatiestrategie en hoe goed zijn de communicatiemiddelen. De visitatiecommissie is van oordeel dat op deze punten verbetering mogelijk is. Er zijn mogelijkheden voor verdere professionalisering gericht op een actiever communicatiebeleid en een beter gebruik van sociale media (zie uitgebreider [hoofdstuk 4](#)).

4 Observaties en aanbevelingen

Deze paragraaf bevat de aanbevelingen van de visitatiecommissie om de toekomstbestendigheid van het CPB te vergroten. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op een aantal observaties.

4.1 Observaties

De observaties van de visitatiecommissie zijn geclusterd in vijf thema's:

- De opvolging van de aanbeveling van vorige visitatiecommissies.
- De verantwoording van strategische keuzes.
- Verbreding wetenschappelijke methodes en inzichten.
- HR-beleid.
- Communicatiebeleid.

4.1.1 Opvolging aanbevelingen vorige visitatiecommissies

Dat het CPB een top-instituut wil blijven, blijkt bijvoorbeeld uit de bereidheid van het CPB om zich regelmatig een spiegel voor te laten houden. Het CPB neemt de aanbevelingen van vroegere visitatiecommissies serieus. Dit heeft o.a. geleid tot¹:

- Meer aandacht voor de bevordering van publicaties in vakbladen.
- Minder programma's (van 20 naar 15).
- Een grondige herbezinning op de gebruikte macromodellen².
- Een minder uitvoerige opzet van de doorrekening van verkiezingsprogramma's in *Keuzes in Kaart*³.

Deze maatregelen zijn, zoals het CPB in zijn zelfevaluatie aangeeft, gericht op het versterken van de eigen toekomstbestendigheid. De visitatiecommissie ondersteunt de noodzaak en richting van deze maatregelen, maar constateert dat een aantal zaken nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd.

Ontwikkeling nieuwe macromodel vereist meer urgentie

Macro-economische analyse vormt een kerntaak van het CPB. De kwaliteit hiervan is een belangrijke factor voor de relevantie van het CPB. Op dit gezichtsbepalende

1 Self-assessment CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, December 15, 2015, pp. 8-11.

2 Verdiepen en verhelderen: Macro-economische analyse bij het CPB, CPB notitie 13 december 2013. <http://www.cpb.nl/publicatie/verdiepen-en-verhelderen-macro-economische-analyse-bij-het-cpb>

3 Vernieuwing doorrekening verkiezingsprogramma's: evaluatie 'keuzes in kaart 2013-2017', CPB notitie 26 november 2013. Zie: <http://www.cpb.nl/publicatie/vernieuwing-doorrekening-verkiezingsprogrammas-evaluatie-keuzes-in-kaart-2013-2017>

onderdeel is de wetenschappelijke reputatie van het CPB het meest kwetsbaar. De vorige visitatiecommissie heeft dit ook benoemd; deze commissie constateert dat er nog steeds aan een nieuw model gesleuteld wordt en vindt dat de ontwikkeling van het nieuwe macro-model, mede in een actieve dialoog met de buitenwereld, met meer urgentie moet worden opgepakt.

De visitatiecommissie 2016 heeft begrip voor de zoektocht van het CPB naar de juiste balans tussen een model dat aan de wetenschappelijke frontiers staat en een model dat voldoende flexibel en robuust is voor de analyse van beleidsalternatieven. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met medewerkers van het CPB en met wetenschappers, heeft zij begrepen dat een poging om met externe hulp een state-of-the-art macro-economisch algemeen evenwichtsmodel te ontwikkelen is gestrand wegens een gebrek aan toepasbaarheid. Sindsdien lijkt de zoektocht vooral intern plaats te vinden. De Commissie vindt echter dat hier bij voortdurende het gezelschap met (internationale) wetenschappers moet worden gezocht. Van belang is ook dat het model uiteindelijk beschikbaar komt op de site van het CPB, zodat het ook door anderen kan worden gebruikt en er een wetenschappelijke dialoog kan ontstaan.

Doorrekening verkiezingsprogramma's

De doorrekening van de verkiezingsprogramma's die uitmondt in de publicatie 'Keuzes in Kaart' is een van de gezichtsbepalende activiteiten van het CPB. Uit de gesprekken die de visitatiecommissie met politici heeft gevoerd, blijkt grote waardering voor de bijdrage die deze doorrekening levert aan de onderlinge vergelijkbaarheid van voorstellen en de kwaliteit van het debat. De doorrekening legt periodiek een groot beslag op mensen en middelen van het CPB. Vanwege vervroegde verkiezingen, is dit beslag bovendien vaak onvoorspelbaar gebleken. In dit licht is het begrijpelijk dat het CPB besloten heeft de doorrekening minder uitvoerig op te zetten door o.a.:

- het schrappen van de analyse van de effecten van maatregelen in verkiezingsprogramma's op de terreinen onderwijs, innovatie, wonen, bereikbaarheid, natuur, energie en klimaat;
- het in bepaalde gevallen beperken van de doorrekening tot de eerste orde effecten op het budgettair beleid (waarbij dus terugkoppelingen op de overheidsfinanciën via economische groei en de arbeidsmarkt niet worden meegenomen).

Uit de gesprekken is gebleken dat ook bij de vertegenwoordigers van politieke partijen begrip bestaat voor deze minder uitvoerige opzet.

De Kansrijk Beleid reeks

Bij de uitwerking van de aanbeveling van de vorige visitatiecommissie tot versoering van de doorrekening van de verkiezingsprogramma's, is besloten om te starten met een nieuwe reeks 'Kansrijk Beleid'. Deze reeks is opgezet als een co-productie met de andere Planbureaus⁴. De visitatiecommissie is van mening dat deze reeks potentieel een waardevolle bijdrage kan leveren aan het maatschappelijke debat. Om deze potentie ook te kunnen waarmaken, zal de selectie van wat als kansrijk beleid wordt gezien (en wat niet) wel beter moeten worden verantwoord. Dat is nodig omwille van de onafhankelijkheid van het CPB en om de schijn van beleidsmatige sturing te vermijden. Voor *Keuzes in Kaart* is de legitimiteit van de beleidsopties die worden doorgerekend geen probleem: deze opties worden immers aangedragen door de politieke partijen. Dat is bij de Kansrijk Beleid' reeks niet rechtstreeks het geval. De themakeuze voor Kansrijk Beleid is nu niet transparant gelegitimeerd. De titel van deze reeks suggereert dat het CPB en de andere Planbureaus bepalen welk beleid kansrijk is. Dat kan en mag niet de bedoeling zijn. Temeer omdat bij de beoordeling van beleidseffecten meerdere dimensies van het brede welvaartsbegrip een rol behoren te spelen⁵. Daarbij kunnen afruilen optreden op deze dimensies. Een maatregel die bijvoorbeeld kansrijk is in termen van economische groei, kan bijvoorbeeld ten koste gaan van grotere gelijkheid of milieukwaliteit. Is een dergelijke maatregel dan kansrijk? Wie bepaalt dat?

De visitatiecommissie geeft het CPB in overweging bij de selectie en beoordeling van beleidsmaatregelen meer externen zoals vertegenwoordigers van politieke partijen en maatschappelijke organisaties te betrekken. Daarnaast is van belang om het karakter van de reeks, de interdisciplinaire effect-analyses van actuele beleidsopties, in de presentatie (bijv. door de keuze van de ondertitel) tot uiting te brengen.

4.1.2 Verantwoording strategische keuzes

Werkprogramma en trends

De Visitatiecommissie heeft er begrip voor dat het CPB niet alles kan oppakken. Er zit weinig 'vet' in de organisatie; er moeten soms scherpe keuzes worden gemaakt. De Visitatiecommissie is echter van oordeel dat het CPB bij beleidsdiscussie over grote maatschappelijke trends (bijvoorbeeld klimaatverandering, globalisering, vergrijzing, migratie, digitalisering) de vinger aan de pols moet

4 Tot nu toe zijn in deze reeks verschenen: *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* (april 2015) en *Kansrijk innovatiebeleid* (februari 2016). Deze publicaties komen geheel voor rekening van het CPB.

5 Zie ook: Rutger Claassen en Ingrid Robeyns, 2015, *Economische Bleidsanalyses – een filosofische blik: Advies in opdracht van het Centraal Plan Bureau, Ethiek Instituut Univeriteit Utrecht.*

houden. De Commissie betreurt dat met de beëindiging van het klimaatprogramma (naar wij begrepen: – omdat er geen nieuwe vragen waren waarop de economische wetenschap antwoord kon bieden) de systematische aandacht voor het thema klimaatverandering uit het werk van het CPB verdwenen is. De bijdrage van het CPB is zowel relevant bij nieuwe vragen waarop de economische wetenschap antwoord kan bieden, als ook wanneer zich nieuwe feiten, omstandigheden en politieke / maatschappelijke ontwikkelingen voordoen. Dit betekent overigens niet dat de Commissie vindt dat er betreffende elke grote maatschappelijke trend een apart programma moet worden opgezet. Dat hoeft ook niet, omdat er verschillende trends zijn, die in het werkprogramma van andere Planbureaus zijn opgenomen. Wel pleit de Commissie ervoor om samen met de andere Planbureaus met enige regelmaat een overzicht te maken van deze trends, en de betekenis hiervan voor economie en samenleving. Dat kan in de vorm van gezamenlijke studies, programma's, conferenties of seminars – de toekomstige gezamenlijke huisvesting biedt hiertoe perspectieven. Wel acht de Commissie van belang dat de eigenstandigheid en de onafhankelijkheid van het CPB behouden blijft.

Positionering CPB

De visitatiecommissie heeft in de documenten en de gesprekken een wel-overwogen positionering gemist. Uit het gesprek met de ambtenaren is duidelijk geworden dat de verschillende departementen geen eenduidige visie hebben op welke beleidsthema's tot de kerntaken van het CPB behoren die uit de basis-financiering van het Ministerie van Economische Zaken bekostigd worden.

De visitatiecommissie acht het daarom van belang de positionering te expliciteren. Dat kan helpen bij de financiering, het maken van strategische keuzes, het afleggen van verantwoording daarover en de samenwerking met de andere Planbureaus. Deze positionering zou de volgende elementen kunnen bevatten:

- De brugfunctie die het CPB vervult tussen wetenschap en beleid.
- Helderheid over de kerntaken.
- De hantering van een economisch perspectief en de mogelijkheden en beperkingen die dat met zich meebrengt
- De onafhankelijkheid van het CPB.

4.1.3 Verbreding wetenschappelijke methodes en inzichten

Voor de borging van de wetenschappelijke kwaliteit is aansluiting bij nieuwe methoden en inzichten essentieel. Het CPB heeft in de loop der jaren haar analyse-instrumenten verbreed. Naast de macro-econometrische modellen is er meer aandacht gekomen voor maatschappelijke kosten en baten analyses, micro-econometrische methoden en het werken met grote micro-databestanden

(big data). De Visitatiecommissie juicht deze ontwikkelingen toe en ziet het ook als uitdaging voor het CPB om deze mogelijkheden te benutten voor economische analyses.

Meer mogelijkheden voor het werken met big data

De wetenschappelijke kwaliteit kan aan gewicht winnen door betere toegang tot big data. In Nederland worden om administratieve redenen veel data verzameld. Deze worden bewerkt en beheerd door het CBS. Dit biedt tal van mogelijkheden voor het CPB voor micro-econometrisch onderzoek naar o.a. gedragseffecten en uitwerkingen van beleidsmaatregelen. Het kan daarmee de kwaliteit van de beleidsanalyse vergroten. Dit maakt het CPB ook potentieel aantrekkelijker voor samenwerking met topwetenschappers en biedt perspectief voor toppublicaties⁶. Er bestaan nu echter een aantal belemmeringen voor een betere toegang tot big data zoals kosten, toegang tot de ruwe data, tempo van levering van data en de mogelijkheden om bestanden aan elkaar te koppelen. Het is wenselijk dat het Ministerie van Economische Zaken in gesprek gaat met het CPB en het CBS over het wegnemen van deze belemmeringen.

Beleidsexperimenten

De recente decentralisaties op het terrein van sociale zekerheid en onderwijs bieden mogelijkheden voor grensverleggend onderzoek op basis van beleidsexperimenten. Ook dit is al opgepakt door het CPB, vooral op het terrein van onderwijs, maar het zou verder en systematischer kunnen worden uitgebouwd. Rigoureuze evaluaties kunnen een bijdrage leveren aan beleidsleren en leveren inzicht in welk beleid kansrijk is. Ook hierdoor kan het CPB aantrekkelijker worden voor samenwerking met topwetenschappers. De visitatiecommissie acht het wenselijk dat beleidsmakers bereid zijn mee te werken aan het opzetten en evalueren van beleidsexperimenten op hun terrein.

Voeding uit de praktijk

Het CPB zou zich meer systematisch door de praktijk kunnen laten voeden bij de keuze van onderzoeksthema's en bij de check op onderzoeksuitkomsten en de daarop gebaseerde beleidsaanbevelingen, zonder haar onafhankelijkheid te schenden. Uit de gesprekken die de visitatiecommissie heeft gevoerd met medewerkers van het CPB kwam naar voren dat dit op een aantal terreinen zoals re-integratie op de arbeidsmarkt of marktordening bij digitale diensten gebeurt en ook zinvol wordt gevonden. Maar de visitatiecommissie heeft de indruk dat dit op andere terreinen zoals de zorg, te weinig gebeurt. Het CPB heeft eerder aangeven

⁶ Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Raj Chetty en andere naar het spaargedrag in Denemarken: Raj Chetty & John N. Friedman & Søren Leth-Petersen & Torben Heien Nielsen & Tore Olsen, 2014. "Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark," *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 129(3), pages 1141-1219

dat de beleidsanalyses op het terrein van de zorg kunnen worden verbeterd door inzet van expertgroepen⁷. De visitatiecommissie denkt dat dit nog steeds actueel is.

Inzichten uit andere disciplines

Er werken vooral kwantitatieve economen bij het CPB. Dat is zowel een kracht als een potentiële zwakte. Het maakt het CPB krachtig omdat mensen dezelfde 'taal' spreken en het uitwisseling van ervaringen, nieuwe inzichten en methodes versterkt. Het is een potentiële zwakte omdat het mogelijk tot onderbenutting van inzichten uit andere disciplines en methoden leidt. De visitatiecommissie pleit er niet voor dat het CPB meer sociologen, psychologen of historici in dienst neemt. Ze denkt wel dat het actief en gericht zoeken van samenwerking met andere disciplines zinvol is en een rijker perspectief kan opleveren. De eerder genoemde intensievere samenwerking met de andere twee planbureaus zal hieraan ook bijdragen.

4.1.4 Human capital

Het CPB drijft op de medewerkers. Van CPB'ers wordt passie voor wetenschap én beleid verwacht. Een dergelijke combinatie is niet vanzelfsprekend. Maar uit de gesprekken die de visitatiecommissie heeft gevoerd, blijkt dat het CPB er goed in is geslaagd om gemotiveerde en competente beleidsgerichte wetenschappers of wetenschappelijke ingestelde beleidsadviseurs te vinden. Er is ook een goede mix tussen jong en oud. Dit geldt voor alle lagen van het CPB.

De uitdaging voor het CPB is om ook in de toekomst goede mensen aan te trekken én voldoende lang te behouden. Daarbij is het gebonden aan het zogeheten 3-5-7 model voor loopbaanontwikkeling en de functiewaardering van de Rijksoverheid⁸. De visitatiecommissie is van mening dat dit aanleiding geeft voor een meer strategisch HRM-beleid. Het beleid gericht op mobiliteit en duurzame inzetbaarheid vraagt om meer instrumenten en strategieën. Zo kan het nuttig zijn om meer loopbaanperspectieven te ontwikkelen en meer carrières aan te bieden. Het 3-5-7 model kan dan meer als een kans worden gezien voor de eigen loopbaan. De Visitatiecommissie geeft in overweging om naast carrièremogelijkheden om te groeien in leidinggevende verantwoordelijkheid, ook carrièremogelijkheden te ontwikkelen om te groeien in gezag en zelfstandigheid als expert naast de huidige functie van programmaleider. Dat past bij een kennisorganisatie zoals het CPB.

7 Zie CPB, 2013, Vernieuwing doorrekening verkiezingsprogramma's; Evaluatie 'Keuzes in Kaart 2013-2017, p. 11.

8 Het 3-5-7 model voor loopbaanontwikkeling houdt in: ontwikkeling binnen functie in de eerste drie jaar, ontwikkeling gericht op een volgende loopbaanstap na 5 jaar, reflectie op een volgende loopbaanstap en actie na 7 jaar.

4.1.5 Communicatie

Omggaan met onzekerheid

De ramingen en doorrekeningen van het CPB gaan gepaard met onzekerheid. Het CPB wijst hier ook op: de onzekerheid bij de ramingen wordt nu in beeld gebracht met puntwolken en waaiers. Maar hier geldt: *frappez, frappez toujours*. Uit de gesprekken van de visitatiecommissie met journalisten en politici blijkt dat beide groepen het lastig vinden om met deze onzekerheid om te gaan. Het kan daarom niet genoeg door het CPB worden benadrukt; niet alleen bij de ramingen, maar ook bij doorrekeningen van beleidsmaatregelen dient de onzekerheidsmarge van puntschattingen telkens weer over het voetlicht te worden gebracht. Dit waarborgt de wetenschappelijke kwaliteit van de input die het CPB levert aan beleidsdiscussies – daaraan ontleen de voorspellingen en doorrekeningen hun gezag.

Transparantie over modellen

Ook is het van belang om consequent de veronderstellingen en beperkingen van de modelanalyses helder aan te geven. Bijvoorbeeld bij de berekeningen met het nieuwe MICSIM-model. Dat is een *state-of-the-art* model van de aanbodkant van de arbeidsmarkt die op lange termijn bepalend is voor de werkgelegenheid. Het model is niet geschikt voor de evaluatie van beleidsmaatregelen gericht op verlaging van de werkloosheid op korte termijn. Weliswaar wordt dit vermeld in de publicatie *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid*, maar de titel van deze publicatie zet de lezer op het verkeerde been⁹. Ook in het politieke debat over de effecten van belastingmaatregelen blijft het noodzakelijk om consequent aan te geven dat de berekeningen betrekking hebben op het arbeidsaanbod op lange termijn en dus niet op de werkgelegenheid op korte termijn.

Overwogen kan ook worden om het nieuw te ontwikkelen macromodel voor een breder publiek op een interactieve wijze beschikbaar te stellen. Dat bevordert de transparantie over de voorspellingen en de berekeningen. Het maakt bijvoorbeeld duidelijk in hoeverre de ramingen gebaseerd zijn op modelberekeningen en in hoeverre gebruik is gemaakt van additionele informatie en wat daar de reden voor is geweest. Bovendien kan het suggesties opleveren voor verbetering van het model.

Brede welvaartsbegrip

Bij de wetenschappelijke borging van de beleidsaanbevelingen en de communicatie hierover behoort dat de beperkingen van het BBP als welvaartsindicator in acht

⁹ Een meer adequate titel voor de Publicatie *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid* uit april 2015 zou wellicht zijn geweest: *Beleidsopties voor de vergroting van het arbeidsaanbod*.

worden genomen. Het brede welvaartsbegrip omvat verschillende dimensies: economisch, sociaal en ecologisch. Daarbij kan sprake zijn van synergie tussen deze drie dimensies van maatschappelijke welvaart, maar veelal ook van uitruilen. Het CPB heeft mede als taak deze afruilen in beeld te brengen. Hoe de balans tussen deze drie dimensies wordt gewaardeerd, is een politieke afweging. Hiermee dient in de communicatie over de maatschappelijke kosten en baten van bijvoorbeeld investeringen in windenergie zorgvuldig te worden omgegaan.

Actief zaken uitzetten

Uit het gesprek met journalisten en wetenschappers kwam naar voren dat het op prijs zou worden gesteld als het CPB onderwerpen actiever uitzet en meer inspeelt op actuele discussies. Zo zou het CPB meer duiding kunnen geven bij haar gezaghebbende voorspellingen van de groei van de wereldhandel. Verwezen werd ook naar CPB-studies over de werkloosheidskansen en -duur van oudere werknemers. Die werden als zeer informatief ervaren. Het CPB zou minder schroom moeten hebben om dit als feitelijke informatie in het maatschappelijke debat onder de aandacht te brengen. Ook zou meer aandacht kunnen worden besteed aan de landing van beleidsanalyses. Daarbij dient ook goed te worden nagedacht over de timing van de boodschap.

Nieuwe media

Bij een actievere communicatiestrategie hoort ook een goed gebruik van sociale media. Dat gebeurt nu vooral ad hoc door individuele CPB-medewerkers. De gesprekspartners van de visitatiecommissie uit de journalistiek gaven overigens aan hun tweets zeer te waarderen. De visitatiecommissie ziet mogelijkheden om hier meer en systematischer gebruik van te maken.

4.2 Aanbevelingen

Bovenstaande observaties leiden tot de volgende aanbevelingen aan het CPB:

- 1 Pak de ontwikkeling van het nieuwe macromodel met meer urgentie op. Het moet staan als een huis. Zoek daarbij ook meer de dialoog met de buitenwereld via conferenties, vakpublicaties etc. Stel het model beschikbaar en maak het mogelijk dat ook anderen ermee aan de slag kunnen gaan.
- 2 Zorg er samen met de andere twee planbureaus voor dat de themakeuze en de selectie van beleidsopties voor *Kansrijk Beleid* transparant is gelegitimeerd. Betrek daarbij externen zoals vertegenwoordigers van politieke partijen en maatschappelijke organisaties en vermijd het beeld dat het CPB beleidsvoorstellen doet.
- 3 Bespreek de keuzes in het meerjaren werkprogramma breder met stakeholders. Behoud het economisch perspectief op grote maatschappelijke uitdagingen en trends als klimaatverandering, globalisering, vergrijzing,

migratie en digitalisering. Maak samen met de twee andere Planbureaus met enige regelmaat een overzicht van de stand van zaken van deze trends en de betekenis ervan voor de economie.

- 4 Kom tot een betere positionering van het CPB. Dit kan helpen bij de financiering, het maken van strategische keuzes, het afleggen van verantwoording daarover en de samenwerking met de andere Planbureaus. Deze positionering zou de volgende elementen kunnen bevatten: de brugfunctie die het CPB vervult tussen wetenschap en beleid; helderheid over de kerntaken; de hantering van een economisch perspectief en de mogelijkheden en beperkingen die dat met zich meebrengt; de onafhankelijkheid van het CPB.
- 5 Benut de mogelijkheden die Nederland biedt voor het werken met big data en beleidsexperimenten. Dat komt de kwaliteit van het werk ten goede en maakt het aantrekkelijker voor topwetenschappers om met het CPB samen te werken. Laat het CPB zich bij de themakeuze en de check op bepaalde uitkomsten en aanbevelingen meer voeden door de praktijk. Werk meer samen met andere disciplines.
- 6 Geef meer aandacht aan het strategisch HRM-beleid. Het beleid gericht op mobiliteit en duurzame inzetbaarheid vraagt om meer instrumenten en strategieën. Het kan nuttig zijn om meer loopbaanperspectieven te ontwikkelen en meer verschillende types loopbaantrajecten en carrières aan te bieden. Overweeg de ontwikkeling van carrièremogelijkheden om te groeien in gezag en zelfstandigheid als expert.
- 7 Blijf consequent communiceren over onzekerheden en beperkingen en vooronderstellingen van modellen. Voorkom schijnzekerheid. Neem in de communicatie ook de beperkingen van het BBP als welvaartsindicator in acht. Voer een pro-actiever communicatiebeleid en maak daarbij ook systematischer gebruik van nieuwe media.
- 8 Daarnaast heeft de visitatiecommissie een aanbeveling aan de Minister van Economische Zaken: ga in gesprek met het CPB en het CBS over het wegnemen van belemmeringen voor het gebruik van big data door het CPB.

Bijlage 1

Samenstelling van de visitatiecommissie

Aart de Geus (Chairman en CEO Bertelsmann Stiftung, voorzitter Raad van Commissarissen Triodos Bank).

Hugo Keuzenkamp (lid Raad van Bestuur Westfriesgasthuis, lid adviescommissie Zorginstituut Nederland, lid Raad van Advies SEO).

Erzo F.P. Luttmer (hoogleraar economie Dartmouth College, Research Associate at the National Bureau of Economic Research, Editor of the Journal of Public Economics).

Charles van Marrewijk (hoogleraar economie, International Business School Suzhou, Xi'an Jiatong-Liverpool University en Utrecht University School of Economics)

Jolande Sap (zelfstandig adviseur verduurzaming bedrijfsleven en samenleving, commissaris bij KPN en KPMG).

Reinhilde Veugelers (hoogleraar toegepaste economie, Katholieke Universiteit Leuven, Senior Fellow Bruegel, Research Fellow CEPR, lid van de Koninklijke Vlaamse Academie voor België).

Hans van der Vlist (voormalig DG en SG ministerie VROM).

Secretariaat: Bart van Riel (SER).

Bijlage 2

Lijst van gesprekspartners site visit (10-13 januari 2016)

Medewerkers CPB

Directie CPB

Laura van Geest (directeur)
Bas ter Weel (onderdirecteur)
Clemens Kool (onderdirecteur)

Sector 1 – Publieke financiën

Johannes Hers - sectorhoofd
Rob Euwals - programmaleider
Arjan Lejour - programmaleider
Wim Suyker - programmaleider
Wouter Vermeulen - programmaleider
Egbert Jongen - wetenschappelijk medewerker
Krista Hoekstra - wetenschappelijk medewerker

Sector 2 – Macro-economische analyse

Albert van der Horst - sectorhoofd
Debby Lanser - programmaleider
Marcel Lever - programmaleider
Gerdien Meijerink - programmaleider
Leon Bettendorf - wetenschappelijk medewerker
Jasper Lukkezen - wetenschappelijk medewerker

Sector 3 - Arbeid en onderwijs

Daniel van Vuuren - sectorhoofd
Marloes de Graaf-Zijl - programmaleider
Karen van der Wiel - programmaleider
Bert Smid - programmaleider
Roel van Elk - programmaleider
Wiljan van den Berge - wetenschappelijk medewerker
Bram Wouterse - wetenschappelijk medewerker

Sector 4 - Marktordening

Michiel Bijlsma – sectorhoofd

Bas Straathof – programmaleider

Sander van Veldhuizen – programmaleider

Paul Besseling – programmaleider (tot 1-12-2015)

Minke Remmerswaal – wetenschappelijk medewerker

Sector 5 - Fysieke omgeving

Paul Besseling – sectorhoofd - tijdelijk (vanaf 1-12-2015)

Rob Aalbers – programmaleider

Gerbert Romijn – programmaleider

Peter Zwaneveld – programmaleider

Annemiek Verrips – wetenschappelijk medewerker

Gerard Verweij – onderzoekmedewerker

Staf CPB

Agnes van der Aa – hoofd Interne zaken & Beheer

Edwin van de Haar – hoofd Directiesecretariaat en communicatie

Claudia Presenti – hoofd Personeelszaken

Erwin Zijleman – hoofd afdeling Informatietechnologie en Onderzoeksondersteuning

OR en vertrouwenspersonen

Esther Mot – voorzitter OR

Ioulia Ossokina – lid OR

Wim Suyker – vertrouwenspersoon

Karen van der Wiel – vertrouwenspersoon

Externen

Journalisten

André Meinema (NOS)

Martin Visser (Telegraaf)

Philip de Witt Wijnen (NRC)

Externe partijen

Reinier van de Berg – onderdirecteur PBL

Hans de Boer – voorzitter VNO-NCW

Jantine Kriens – voorzitter VNG

Ruud Kuin – vice-voorzitter FNV

Kim Putters – directeur SCP

Job Swank – directeur DNB

Véronique Timmerhuis – directeur/algemeen secretaris SER

Ambtenaren

Lilian van den Aarsen – directeur Kennis, Innovatie en Strategie (I&M)

Frans Suijker – directeur AEP (EZ)

Coen Hogendoorn – directeur Algemene Financiële en Economische Politiek (FIN)

Ferdi Licher – directeur Kennis en Verkenningen, DG Wonen (BZK)

Ellen van Doorne – coördinerend raadsadviseur KIEM (BZK)

Katja Mur – directeur Macro-Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt (VWS)

Sander Veldhuizen – afdelingshoofd collectieve sector en inkomensbeleid, ASEA (SZW)

Politici – financieel woordvoerders

Elbert Dijkgraaf (SGP)

Rik Grashoff (GL)

Helma Neppéus (VVD)

Wouter Koolmees (D66)

Arnold Merkies (SP)

Henk Nijboer (PvdA)

Ed Groot (PvdA)

Academic partners CPB en wetenschappers

Prof. dr. Bas van der Klaauw (VU, directeur Tinbergen Instituut)

Prof. dr. Steven Brakman (RUG)

Prof. dr. Koen Caminada (Universiteit Leiden)

Prof. dr. Bas Jacobs (EUR)

Prof. dr. Dinand Webbink (EUR)

Prof. dr. Jacques Pelkmans (CEPS)



Colofon:

Ontwerp omslag: Bart van Riel
Opmaak: Riccardo van der Does

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.