

Met beleid te werk

Rapportage van de Commissie Beleidsgeoriënteerde Toetsing van het Centraal Planbureau

November 2001

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Voorwoord	3
1.1 Inleiding	4
1.2 Actualiteit, kwaliteit en relevantie voor beleid	6
1.3 Onafhankelijkheid en objectiviteit	10
1.4 Procesgang en communicatie	13
1.5 Conclusies en aanbevelingen van de Commissie	15
Bijlage 1	20
Bijlage 2	21

Voorwoord

Begin 2001 heeft het Centraal Planbureau (CPB) aan een representatieve groep beleidsmakers en onafhankelijke deskundigen gevraagd een oordeel uit te brengen over zijn functioneren. De nadruk moest hierbij liggen op het beleidsgeoriënteerde werk van het CPB. Dit oordeel zou een aanvulling vormen op het eerdere werk van een wetenschappelijk georiënteerde visitatiecommissie uit 1997 en tevens vooruitlopen op de volgende visitatieronde, die gepland staat voor 2002-2003. Het verzoek voor de evaluatie vloeit voort uit de strategie van het CPB, die erop gericht is om de kwaliteit van zijn analyses en prognoses op een hoog peil te houden en waar mogelijk te verbeteren.

In maart 2001 kwam de geformeerde Commissie Beleidsgeoriënteerde Toetsing van het Centraal Planbureau voor het eerst bijeen (hierna: de Commissie).¹ Tijdens deze eerste vergadering werd besloten om het rapport expliciet te richten op de interactie tussen het CPB en de verschillende gebruikersgroepen van CPB-producten. Hiertoe werden zes groepen van gebruikers gedefinieerd, te weten: beleidsinstellingen (ministeries, SER en DNB), politieke partijen (i.c. parlementsleden), sociale partners, internationale instellingen, andere nationale onderzoeksinstellingen en de pers. De evaluatie van de Commissie is grotendeels gebaseerd op collectieve interviews die in de lijn hiervan werden gehouden met journalisten (9 mei), collega-onderzoekers (17 mei), stafleden van de Europese Commissie als representant van de internationale instellingen (15 juni), parlementariërs (28 juni) en sociale partners (2 juli)²; alsmede op schriftelijke evaluaties door de ministeries van Economische Zaken, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verkeer en Waterstaat en de Nederlandsche Bank en de Sociaal Economische Raad.

Op deze wijze heeft de Commissie in de afgelopen maanden een ruime hoeveelheid bruikbaar materiaal verzameld. Een eerste analyse en een aanzet tot conclusies zijn getoetst in een gesprek met representatief geachte CPB-medewerkers. Tevens is een gesprek gevoerd met drs J.W. Oosterwijk, secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken. Het hierna volgende rapport vormt een weerslag van de bevindingen van de Commissie en de aanbevelingen die zij op grond daarvan formuleert voor het CPB.

¹ Bijlage 1 geeft een overzicht van de samenstelling van de Commissie

² Bijlage 2 geeft een overzicht van de geïnterviewde gebruikers van CPB-producten

1.1 Inleiding

1. Het CPB vervult uiteenlopende rollen in het economische debat in Nederland. Enerzijds volgt het Planbureau als onderdeel van de overheid de Nederlandse macro- en meso-economische ontwikkelingen, terwijl het anderzijds zo niet formeel, dan toch in intellectuele zin een onafhankelijk instituut is dat voorspellingen doet en toegepaste economische analyses maakt. Een dergelijke positie is waarschijnlijk uniek in de wereld en vormt een onderdeel van het specifieke sociaal-economische institutionele raamwerk zoals dit in de tweede helft van de vorige eeuw in Nederland is ontwikkeld. Om zijn bijzondere positie te concretiseren heeft het CPB de volgende missie geformuleerd: *'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, het parlement en andere maatschappelijke organisaties, zoals politieke partijen en bedrijfsleven'*. Het getuigt in de ogen van de Commissie van een gezonde, open basishouding bij het CPB om deze *mission statement* en de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven op regelmatige wijze te laten toetsen door externe deskundigen.
2. De Commissie Beleidsgeoriënteerde Toetsing van het Centraal Planbureau heeft deze missie vanuit haar eigen expertise getoetst, en is derhalve met name nagegaan of het CPB er in slaagt om producten af te leveren die 'onafhankelijk' en 'relevant voor het beleid' zijn. Om beleidsrelevant te zijn is het noodzakelijk dat een onderzoeksproduct actueel is en tegelijkertijd van hoge kwaliteit. De Commissie is hierbij slechts zijdelings ingegaan op de wetenschappelijke merites van CPB-onderzoek, aangezien deze tijdens de volgende visitatieronde uitgebreid worden geëvalueerd. Aan de onafhankelijkheid (en objectiviteit) van zijn producten wordt door het Planbureau zelf grote waarde gehecht. Zowel de beleidsrelevantie als de onafhankelijkheid worden mede gevormd door de procesgang die vooraf gaat aan de voltooiing van een onderzoek en de wijze van communicatie met de buitenwereld over de resultaten.
3. De afgelopen jaren heeft het CPB, mede naar aanleiding van het wetenschappelijke visitatierapport uit 1997, verschillende activiteiten ontplooid om de kwaliteit van de producten van het Planbureau te waarborgen en waar mogelijk verder te verbeteren. Centraal daarbij staat het werken aan een meer op de buitenwereld gerichte attitude.³ Voor zover de Commissie heeft kunnen nagaan, is het CPB hiermee de goede weg ingeslagen: het algemene oordeel over het CPB is zonder meer positief. Tevens liggen veel opmerkingen en adviezen van de verschillende gesprekspartners in lijn met de ontwikkelingen zoals het CPB die de afgelopen jaren heeft geïnitieerd. Het rapport valt dan ook met nadruk op te vatten als een aanmoediging om deze veranderingen voort te zetten.

³ Zie het Werkplan Centraal Planbureau 2001, p.12.

4. Tegelijkertijd bestaan onder de verschillende gebruikers van CPB-producten veel uiteenlopende en soms tegengestelde meningen over het Planbureau. Dit is geen verrassing, gezien de positie van het CPB en de reikwijdte van zijn missie. Verschillende gebruikersgroepen stellen aan de producten van het Planbureau immers verschillende eisen. Het CPB moet deze eisen tegen elkaar afwegen en tegelijkertijd zijn onafhankelijkheid bewaren. Dit evaluatierapport tracht de verschillende opvattingen naar voren te brengen en vervolgens bij de beoordeling van die opvattingen expliciet rekening te houden met de afruilen en belangenafwegingen die inherent zijn aan het werk van het CPB. Daartoe zijn de meningen van geïnterviewde gesprekspartners gegroepeerd naar de hierboven vermelde thema's, waarna het geheel wordt afgesloten met een weging door de Commissie.

1.2 Actualiteit, kwaliteit en relevantie voor beleid

5. CPB-producten worden veelvuldig gebruikt en staan in hoog aanzien. Alle ondervraagde gebruikersgroepen gebruiken daadwerkelijk de resultaten van onderzoeken en ramingen. Daarbij is wel sprake van selectief gebruik van onderzoeksresultaten al naar gelang de interesses van gebruikers. De sociale partners zijn bijvoorbeeld vooral geïnteresseerd in ramingen, terwijl de ‘grootverbruikers’, geconcentreerd in departementen en bij vakspecialisten in het parlement, zowel ramingen als de toegepaste onderzoeken op de voet volgen. Deze laatste groep, die met name geconcentreerd is in ministeries, vraagt het CPB ook regelmatig om beleidsmatig onderzoek uit te voeren. De kwaliteit van CPB-producten wordt door de meeste gebruikers geroemd en de actualiteit en beleidsrelevantie zijn in de meeste gevallen in orde.
6. Toenemende concurrentie heeft de gezaghebbende positie van het CPB tot nu toe nauwelijks minder vanzelfsprekend gemaakt, zo luidt het overheersende oordeel bij de geïnterviewde gebruikers. Het CPB heeft de afgelopen jaren op verschillende fronten te maken gekregen met extra concurrentie. Naast het CPB publiceren de OESO, de Europese Commissie, de Nederlandsche Bank en commerciële banken regelmatig groeiramingen voor de Nederlandse economie. Daarnaast is ook de concurrentie in de onderzoeksmarkt toegenomen door de activiteiten van bijvoorbeeld EIM, NEI, NYFER en SEO, alsmede door toenemende onderzoeksgelateerde activiteiten van consultancybedrijven. Naar verwachting zal de aanwezigheid van concurrentie eraan bijdragen om het CPB scherp te houden. Voor zover concurrentie bijdraagt aan kwaliteitsverbetering, zal dit de autoriteit van het CPB ten goede komen.
7. Ondanks het breed gedragen positieve oordeel over CPB-producten worden ook punten van kritiek aangedragen. Deze richten zich zowel op de actualiteit en relevantie van de behandelde onderwerpen, als op de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek. In het eerste geval gaat het met name om het actualiteitsgehalte van de onderzoeksagenda. Bij de kwaliteit worden soms vraagtekens gezet bij de invalshoek die in het onderzoek wordt gehanteerd (bijvoorbeeld macro of micro), de methodes die worden gebruikt, de transparantie van de analyse en de aansluiting van de analyse op de oorspronkelijke beleidsvraag.
8. Het CPB richt zich meer op actuele problemen dan een paar jaar geleden, maar loopt ook wel eens achter de feiten aan. De meeste ondervraagden vinden echter dat het CPB voldoende inspeelt op nieuwe thema's in beleid. Voorbeelden die hierbij genoemd worden zijn marktwerking en kennis. Deze positieve mening is sterker naarmate ondervraagden meer invloed hebben op de onderzoeksagenda. Gebruikers die wat verder weg staan, zoals de pers, sociale partners en andere onderzoeksinstellingen, vinden het CPB soms nog steeds te reactief.

9. De tijdigheid van CPB-producten wordt nog wel eens als onvoldoende gekenschetst. Als de onderzoeksagenda de actuele ontwikkelingen weerspiegelt, betekent dit nog niet dat de resultaten ook op tijd beschikbaar zijn. Een studie over de rol van de overheid bij de spoorwegen is enkele malen vooruitgeschoven en staat nu gepland voor het eind van 2001, terwijl de discussie over de toekomst van het spoor al geruime tijd aan de gang is. Met name ministeries, de belangrijkste 'cliënten', hebben aanmerkingen over de tijdige levering van producten. Hierdoor gaat een deel van de actualiteitswaarde, en daarmee de beleidsrelevantie, verloren.
10. Hoewel de onderzoeksagenda in de afgelopen jaren is verbreed, zijn de meeste gesprekspartners van mening dat er nog steeds blinde vlekken zichtbaar zijn. Van de onderwerpen waarvoor meer aandacht wordt gevraagd, springt Europa er uit. Het gaat er dan vooral om het Nederlandse economische beleid meer in EU-perspectief te plaatsen en rekening te houden met de gevolgen van Europese beleidscoördinatie.⁴ Dit hangt samen met de vrij algemeen gedeelde kritiek dat de analyses van het CPB zich te veel op Nederland richten. Dit leidt er onder andere toe dat beleidsvraagstukken die op Europees niveau spelen, zoals bijvoorbeeld de coördinatie van budgettair, werkgelegenheids- en sociaal beleid, te weinig in de economische analyses worden betrokken. Van verschillende zijden wordt het Planbureau dan ook nadrukkelijk verzocht om zich meer over Europese beleidsonderwerpen te buigen en rekening te houden met de implicaties van een steeds grotere Europese beleidsafstemming voor het nationale beleid.
11. Bij het CPB is tot op zekere hoogte een omslag zichtbaar geweest van macro-economische analyses naar meer microgerichte en institutionele analyses. In de jaren 70 en 80 bleek dat Nederland, evenals overigens de gehele Westerse wereld, te kampen had met structurele zwakheden in de economie, die met behulp van het bestaande economisch-theoretische instrumentarium niet goed konden worden geanalyseerd. Mede daardoor trad in het economische vakgebied een verschuiving op in de richting van micro-economische en institutioneel-economische analyse. Het CPB heeft in navolging van deze ontwikkelingen een soortgelijke omslag in gang gezet. De meerderheid van de gebruikers is van mening dat dit proces moet worden voortgezet. De veranderingen gaan echter niet iedereen snel genoeg. Zo wreekt de macro-achtergrond zich volgens sommige gesprekspartners nog wel eens bij de analyse van infrastructurele projecten. In aanvulling op deze kritiek gaven verschillende gesprekspartners aan dat het CPB zich nog te veel baseert op standaard neoklassieke modellen. Deze modellen, zo luidt daarbij het betoog, houden onvoldoende rekening met de specifiek

⁴ Andere onderwerpen die werden genoemd zijn *corporate governance*, toezicht op financiële instellingen, immigratie, de organisatie van onderwijs en zorg, de invloed van technologie op voorraadvorming, de invloed van deregulering op de binnenlandse inflatievooruitzichten, de huizenmarkt, de hypotheekrenteaftrek en een integrale aanpak van de armoedeval. Een deel van deze onderwerpen is overigens opgenomen in de lopende onderzoeksagenda.

Nederlandse institutionele context en zijn derhalve problematisch indien de analyse zich richt op (de evaluatie van) institutionele veranderingen. Voor dergelijke vraagstukken zullen derhalve andere methodes noodzakelijk zijn. Als ontbrekend element in het werk van het CPB is verder ook genoemd de overbrugging tussen enerzijds micro-/meso- en anderzijds macro-economische analyse. Bedoeld werd, dat de macro-economische effecten van beleid ten aanzien van thema's als de kennisinfrastructuur, innovatie en marktwerking, in modellen en berekeningen van het CPB door sommigen als onwaarschijnlijk gering worden ervaren. De betrokkenen vermoeden daarom dat het Planbureau de doorwerking van zulke thema's naar de macro-economie niet adequaat modelleert.

12. Een specifiek onderzoeksterrein dat volgens verschillende geïnterviewden meer gebaat zou zijn met een meer microgerichte en empirisch gefundeerde aanpak, is de arbeidsmarkt. Van diverse zijden zijn bezwaren geuit tegen de manier waarop het CPB nu met de arbeidsmarkt omgaat. Volgens een gesprekspartner worden marktwerking en generieke lastenverlichting te veel centraal gesteld, waardoor specifieke arbeidsmarktproblemen aan de vraag- en aanbodzijde onderbelicht blijven. Dit heeft tot gevolg dat de effectiviteit van bepaalde beleidsmaatregelen wordt onderschat. Tegelijkertijd wordt vanuit een andere zijde opgemerkt dat het CPB juist de effecten van specifieke arbeidsmarktmaatregelen (ter beïnvloeding van de replacement rate) lijkt te overschatten. Er lijkt dus in ieder geval meer onderzoek op arbeidsmarktgebied nodig te zijn om de lopende discussies te kunnen beslechten.
13. Enkele gesprekspartners geven aan dat het CPB zich juist niet op het pad van nieuwe onderzoeksgebieden moet begeven. Volgens hen is er juist op deze gebieden een relatief grote kans op twijfels over de kwaliteit van de studies, omdat het traditionele gezag van het CPB hierbij veel minder vanzelfsprekend is. Twijfels die ontstaan over de kwaliteit van nieuwe onderzoeksgebieden kunnen zich vervolgens uitbreiden naar de kernactiviteiten van het CPB, zoals de modelramingen en de traditionele analyses, hetgeen schadelijk zou zijn voor de algehele reputatie van het CPB.
14. Het evenwicht vinden tussen de ambitie om wetenschappelijk onderzoek te doen en de wil om beleidsmatig relevante publicaties af te leveren, blijkt geen eenvoudige opgave. Hoewel de indruk bestaat dat de beleidsrelevantie van het werk van het CPB de afgelopen tien jaar is toegenomen, worden de studies in enkele gevallen beoordeeld als nogal technisch en afstandelijk, en dus ook als weinig praktisch en onvoldoende toegankelijk. Dit spanningsveld wordt met name zichtbaar in de studies waarbij de analyse in onvoldoende mate aansluit op de achterliggende (beleids)vraag.

15. De relevantie van CPB-onderzoek zou toenemen als het gevoerde of te voeren beleid expliciet wordt meegenomen in de analyse. Op dit moment geeft het onderzoek soms te weinig rekenschap van de economische betekenis van het maatschappelijke krachtenveld, waarvan het gevoerde beleid de uitkomst is. Hiermee geeft het CPB - wellicht onbedoeld - het signaal af dat het gevoerde beleid van minder belang zou zijn. Een door een gesprekspartner genoemd voorbeeld hiervan is de analyse op grond waarvan het 'Akkoord van Wassenaar' kan worden gepresenteerd als de neerslag van een ontwikkeling die ook zonder dat akkoord tot stand zou zijn gekomen.

16. Het doorrekenen van verkiezingsprogramma's is te beschouwen als het kroonjuweel van de onafhankelijkheid, maar levert daardoor ook de grootste risico's op voor de reputatie van het CPB. Door middel van het doorrekenen van politieke partijprogramma's speelt het CPB een belangrijke rol bij de verkiezingen en de daarop volgende kabinetsformatie. Er is algemene waardering voor een uniforme maatstaf om partijprogramma's naast elkaar te leggen en er heerst brede, zij het geenszins algehele, overeenstemming over het nut van deze exercitie. Het doorrekenen heeft soms ook een educatieve functie richting de politiek. Daarnaast werkt het disciplinerend bij het opstellen van partijprogramma's. Tijdens de formatiebesprekingen kunnen de berekeningen worden gebruikt om het eens te worden over de feiten. Tegenover deze positieve aspecten staat het reële gevaar dat politieke partijen hun voorgestelde maatregelen zo aanpassen dat ze volgens het model een zo groot mogelijk effect sorteren. Omdat het kwantificeren van voorgestelde beleidsmaatregelen met grote onzekerheden omgeven is, menen sommige gebruikers dat dit schadelijk kan zijn voor de reputatie van het CPB. De vrees bestaat dat het CPB onder druk kan komen te staan om effecten te berekenen die eigenlijk niet met enige zekerheid te kwantificeren zijn. Ten slotte heeft de doorrekening het onbedoelde neveneffect dat niet te kwantificeren elementen uit verkiezingsprogramma's onderbelicht blijven.

1.3 Onafhankelijkheid en objectiviteit

17. In alle gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, kwam de (on)afhankelijkheid van het CPB prominent aan de orde. De vragen van de Commissie spitsten zich toe op de volgende aspecten: ‘Hoe ervaren de verschillende gebruikersgroepen de onafhankelijkheid en objectiviteit van het CPB?’ En: ‘Bestaat bij de gebruikers de indruk dat deze onafhankelijkheid soms onder druk staat?’ Op zijn website zegt het CPB zelf het volgende over zijn relatie met het Ministerie van Economische Zaken: *‘Hoe kan het CPB onafhankelijk zijn, en tegelijk een onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken? Onafhankelijkheid is essentieel voor het voortbestaan van het Bureau, dus wij waken zorgvuldig tegen iedere politieke beïnvloeding. Het kabinet oefent geen invloed uit op het werk van het CPB, maar neemt soms een ander standpunt in. Uiteindelijk is de onafhankelijkheid van het CPB het best gewaarborgd door de wetenschappelijke kwaliteit van haar werk, die open staat voor kritisch onderzoek door het publiek en de wetenschap’.*
18. Beleidsmakers en overige gebruikers blijken verschillend te denken over de onafhankelijkheid van het CPB. De beleidsmakers, zoals de ministeries en de Europese Commissie, waren het erover eens dat het CPB de onafhankelijkheid hoog in het vaandel heeft staan. De positie van het CPB als onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken wordt door deze instanties niet als knellend ervaren. Meer in den brede lijkt er niet of nauwelijks behoefte te bestaan aan een andere institutionele vormgeving voor het CPB. De beleidsmakers gaven daarbij aan veelal uit eigen ervaring te kunnen bevestigen dat het CPB niet toegeeft aan externe druk. De andere groepen die geïnterviewd zijn - pers, collega-onderzoekers, en in mindere mate sociale partners - achten het CPB minder onafhankelijk in zijn analyses en denken dat het CPB bij tijd en wijle beïnvloed wordt door de departementen. Met name de macro-economische ramingen zouden nogal eens onder druk staan, met als naar voren springend voorbeeld de loon- en inflatieramingen. De inflatie is in de afgelopen tijd onderschat en sommige gesprekspartners hebben de indruk dat bijstellingen relatief lang op zich laten wachten - dit laatste overigens in weerwil van het feit dat er viermaal per jaar nieuwe cijfers beschikbaar komen in de kwartaalpublicatie *CPB Report*.
19. Het CPB wijst in de discussies over zijn onafhankelijkheid nogal eens op het belang van financiële onafhankelijkheid, maar enkele gesprekspartners vonden dit slechts één kant van de medaille. De perceptie van onafhankelijkheid van het CPB staat in deze visie onder druk vanwege een veronderstelde nauwe band met het kabinet. Wanneer zich dan in het parlement situaties voordoen waarbij Kamer en kabinet verschillende posities innemen, kan een CPB-standpunt dat aansluit bij dat van het kabinet worden opgevat als het resultaat van uitgeoefende druk. Zoals reeds in paragraaf 2 werd aangegeven, vonden enkele gesprekspartners ook het doorrekenen van verkiezingsprogramma's potentieel schadelijk voor de reputatie van het

CPB. Overigens beaamden diverse sprekers dat het CPB bepaald niet de enige onderzoeksinstantie is waarvan de onafhankelijkheid wel eens onder druk staat. Ook andere onderzoekers staan bloot aan invloeden van buitenaf.

20. Er zit ook een keerzijde aan een te grote onafhankelijkheid. Het kabinet zou zich namelijk wel eens minder gelegen kunnen laten liggen aan de analyses van een volledig buiten de overheid geplaatst CPB. Dit werd onwenselijk geacht, aangezien CPB-analyses op dit moment het gedeelde vertrekpunt vormen voor veel beleidsmatige discussies. Daarnaast worden MEV en CEP door diverse partijen gebruikt als uitgangspunt voor hun beleid. Deze economische prognoses worden gebruikt door zowel het kabinet bij het opstellen van de begroting, als door de sociale partners bij het bepalen van hun inzet bij de loononderhandelingen. De analyses van het CPB bevorderen zo bezien het bereiken van consensus en vormen daarmee een essentiële dukdalf voor het poldermodel.
21. Hoewel beleidsmakers het CPB zien als een instantie die zeer onafhankelijk opereert binnen het Haagse krachtenveld, bestaan bij deze groep wel bedenkingen hoe het CPB in de dagelijkse praktijk met die onafhankelijkheid omgaat. Het bewaken van de onafhankelijkheid lijkt dan nog wel eens op gespannen voet te staan met het aangaan van discussie. Het CPB vertoont volgens sommige beleidsmakers een reflex om verzoeken tot bijstelling of heroverweging van ramingen te snel te interpreteren als een aanval op zijn onafhankelijkheid. Het CPB zoekt de verdediging dan vaak in regels en procedures, waardoor het minder constructief kan participeren in de discussie, aldus diverse ministeries. Deze formele opstelling kan in bepaalde gevallen de oordeelsvorming belemmeren. In dit verband werd onder andere gewezen op het uitgangspunt van het CPB dat wanneer het informatie verstrekt aan één ministerie, ook alle andere ministeries die informatie moeten krijgen. Dit - op zichzelf te prijzen - uitgangspunt kan wel eens ten koste gaan van een open, maar voor anderen verborgen, gedachtenwisseling.
22. Een saillant punt van kritiek is verder dat het CPB een betere beleidsmatige antenne zou moeten ontwikkelen, juist om een zoveel mogelijk beleidsmatig onpartijdige inbreng te kunnen hebben. Hiermee wordt overigens niet bedoeld dat het CPB zich per definitie neutraal zou moeten opstellen in beleidsdiscussies. Van een afruil tussen neutraliteit en onafhankelijkheid is immers maar in heel beperkte mate sprake, zoals het voorbeeld van de Nederlandsche Bank, die op relevante beleidsterreinen duidelijk positie kiest, laat zien. In de beleidsdiscussies waarbij deze instelling uit hoofde van haar taken betrokken is, heeft zij doorgaans niet een neutrale inbreng. Toch is haar onafhankelijkheid boven elke twijfel verheven. Ook in het geval van het CPB lijkt het niet altijd zinvol om te verlangen dat de geleverde analyses beleidsmatig neutraal zijn: met name als beleidsconsequenties onontkoombaar voortvloeien uit gerapporteerde bevindingen, zien medewerkers van het CPB zich nu soms gedwongen om dit met verhullend taalgebruik te

maskeren. In zulke gevallen zou iets meer vrijmoedigheid niet misstaan. Tegelijkertijd werd door gesprekspartners enkele malen verwezen naar voorbeelden waarbij het Planbureau in de publiciteit was getreden zonder dit van tevoren met de betrokken beleidsmakers door te spreken. Dat heeft in voorkomende gevallen geleid tot de paradox dat het Planbureau zich omwille van zijn onafhankelijkheid verre hield van de beleidsmakers, maar tegelijkertijd mede daardoor juist een onbedoelde invloed uitoefende op lopende beleidsdiscussies. Beleidsmatige neutraliteit vereist derhalve een goed ontwikkelde beleidsmatige antenne, en ook tussen onafhankelijkheid en communicatie behoeft geen ongunstige afruil te bestaan.

1.4 Procesgang en communicatie

23. De communicatie van het CPB met de buitenwereld verloopt via verschillende kanalen. Het meest gebruikelijke middel is een (schriftelijke) publicatie, bijvoorbeeld in de vorm van een CPB-document of een *discussion paper*, al dan niet begeleid door een persbericht. Daarnaast is er het engelstalige *CPB Report*, dat zich elk kwartaal richt tot (internationale) wetenschappers, maar ook tot (nationale) beleidsmakers. De kwaliteit van de publicaties is al uitvoerig aan bod gekomen in paragraaf 2. Andere communicatiekanalen zijn de website en de vele rechtstreekse contacten van CPB-medewerkers met derden.
24. De toegankelijkheid van CPB-publicaties wordt breed gewaardeerd. De publicaties zijn over het algemeen zeer goed geschreven met bruikbare samenvattingen en goede tabellen, wat de inzichtelijkheid en toegankelijkheid vergroot. Ook op specifieke vragen over ramingen en doorrekeningen geeft het CPB doorgaans snel en duidelijk antwoord. Voorts gaven diverse gesprekspartners aan tevreden te zijn over het directe contact met het CPB en over de kwaliteit van de informatie-uitwisseling bij die gelegenheden. De indruk bestaat dat het *CPB report*, door zijn gerichtheid op meerdere doelgroepen, niet altijd bij de juiste gebruikers wordt geabsorbeerd.
25. Hoewel CPB-medewerkers doorgaans goed benaderbaar zijn, zijn ze niet altijd goed bereikbaar. Het gaat hierbij met name om de bereikbaarheid van medewerkers direct na de presentatie van nieuwe cijfers. Betere beschikbaarheid van de betreffende medewerkers voor een eerste vragenronde na publicatie wordt zeer op prijs gesteld.
26. De gesprekspartners plaatsten echter ook kanttekeningen bij de kwaliteit van de communicatie, zowel qua inhoud als qua vorm. De inhoudelijke bezwaren zijn in paragraaf 2 aan bod gekomen. Het betreft hier met name de verminderde helderheid door wetenschappelijke mitsen en maren en een soms gebrekkige inbedding in de institutionele context. In de interviews werd tevens opgemerkt dat het CPB zich meer bewust zou moeten zijn van het feit dat met name pers en politiek op de loop kunnen gaan met de resultaten. 'Er is een groot verschil tussen wat het CPB opschrijft en hoe dat gepercipieerd wordt door pers en politiek', aldus een gesprekspartner. Deze groepen zijn altijd op zoek naar dat ene cijfer dat bruikbaar is voor hun eigen boodschap. Het CPB zou daar goed op moeten anticiperen. Hier staat tegenover dat sommige gesprekspartners de indruk hebben dat het CPB in persberichten - wellicht ten behoeve van de leesbaarheid - wel eens te kort door de bocht gaat.
27. Enkele gesprekspartners merkten op dat de eigen prioriteitenstelling van het CPB zich niet altijd even goed verdraagt met klantgerichtheid. Zoals ook in paragraaf 2 werd aangestipt, gaat het

CPB veelal uit van de eigen onderzoeksagenda en lijkt het daardoor minder goed te kunnen inspringen op 'vragen met een hoge nieuws waarde'. Dit is mede het gevolg van het feit dat met de onderzoeksagenda de inzet van mensen en middelen al voor een groot deel vastlegt. Producten die niet duidelijk in de eigen werkplanning passen, blijken dan lastig inpasbaar. Bij het CPB leeft overigens de gedachte dat de eigen organisatie niet zozeer inflexibel is, maar soms gewoonweg wordt overvraagd. De organisatie is in die zin zeker wèl flexibel, dat vraaggestuurde projecten altijd voorrang krijgen boven aanbodgestuurde.

28. De wijze en timing van het wereldkundig maken van CPB-publicaties is een aandachtspunt. Publicaties worden in de regel op één moment gepresenteerd aan zowel pers als politici. Dit maakt het voor politici moeilijk om snel te kunnen reageren na publicatie van CPB-producten. Een geïnformeerde reactie wordt helemaal moeilijk als stukken lekken. Dit probleem wordt nog eens versterkt doordat de media niet in alle gevallen eenduidig zijn in de berichtgeving over deze stukken. In dergelijke gevallen zou een snellere informatie door het CPB over de inhoud en resultaten van het onderzoek door beleidsmakers en politici op prijs worden gesteld en kunnen bijdragen aan een kwalitatief betere publieke discussie.

29. Met betrekking tot de presentatie van onderzoeksresultaten merkten verschillende gesprekspartners op dat publicaties van CPB-rapporten gepaard zouden moeten gaan met meer uitleg. Economie is een lastig vak en cijfers spreken nooit voor zichzelf, doch behoeven altijd uitleg. In dit opzicht zou het CPB zich nadrukkelijker in de discussie moeten manifesteren. Veel gesprekspartners gaven dan ook aan geen enkele moeite te hebben met een CPB dat zich meer in beleidsdiscussies mengt.

1.5 Conclusies en aanbevelingen van de Commissie

30. Het CPB is een organisatie in permanente ontwikkeling. Sinds een aantal jaren kent het CPB een kwaliteitsbeleid, en wordt getracht een meer op de buitenwereld gerichte attitude aan te nemen. Aldus houdt het Planbureau gelijke tred met bredere trends in de samenleving. Voor deze ontwikkeling bestaat veel waardering. Deze waardering bestaat in het algemeen ook voor de actualiteit, kwaliteit en beleidsrelevantie van CPB-publicaties. Op onderdelen bestaat echter ook ruimte voor verbetering. Daarbij gaat het niet zelden om het maken van keuzes binnen de context van een afluik; zo betekent een grotere vrijmoedigheid bij het verspreiden van publicaties ook dat een grotere kans op lekken voor lief moet worden genomen. Toch is de Commissie van mening dat het in een aantal gevallen zinvol zou zijn om nieuwe accenten te leggen.
31. Hoewel het CPB de laatste jaren inderdaad een meer naar buiten gerichte attitude heeft ontwikkeld, zijn de procesgang en communicatie niet altijd helder, hetgeen soms de uiteindelijke invloed van CPB-producten beperkt. De aanbevelingen die in het vervolg van deze tekst worden geformuleerd zijn dan ook niet alleen gericht op de analytische inhoud van producten, maar juist ook op de wijze waarop voor, tijdens en na het onderzoek wordt gecommuniceerd met de buitenwereld. Ofschoon op dit vlak reeds een en ander is verbeterd, lijkt een verdere professionalisering van het communicatiebeleid onvermijdelijk. Verbetering van de procesgang en communicatie zullen in de opvatting van de Commissie leiden tot een grotere actualiteitswaarde en beleidsrelevantie van CPB-producten, zonder dat de (wetenschappelijke) kwaliteit en onafhankelijkheid hieronder hoeven lijden.
32. De Commissie heeft de indruk dat de onafhankelijkheid van het Planbureau niet onder zware druk staat. Niettemin blijken de meningen hierover in de verschillende gebruikersgroepen enigszins uiteen te lopen, waarbij het met name de ministeries zijn die zeggen te ervaren dat het CPB niet gevoelig is voor pogingen tot beïnvloeding, terwijl de pers nu juist het sterkst de indruk heeft dat beïnvloeding af en toe wel degelijk voorkomt. Al met al is de Commissie van oordeel dat de soms gepercipieerde spanning tussen dialoog over onderzoeksresultaten en onafhankelijkheid in een professionele organisatie goed gehanteerd moet kunnen worden en een open communicatiebeleid niet in de weg mag staan.

Actualiteit, kwaliteit en relevantie voor beleid

33. Bij een organisatie als het CPB is het van belang dat er voortdurend een goede samenhang bestaat tussen de inhoud van de onderzoeksagenda en de beleidsondersteunende rol. Tegen deze achtergrond adviseert de Commissie het CPB om voort te gaan op de ingeslagen wegen. Dit betekent meer aandacht schenken aan micro-economische thema's, dus aan structuur- en institutionele vraagstukken, en aan de analyse van economisch gedrag bij en rond

stelselovergangen. Gegeven de beperkte hulpbronnen zal dit overigens met zich meebrengen dat macro-economische thema's aan belang zullen inboeten. Bij deze beweging in de richting van grotere methodologische diversiteit moet voor lief worden genomen dat wellicht ook meer kritiek wordt opgeroepen dan het geval is bij de meer traditionele analyses. Een dergelijke ontwikkeling hoeft immers niet schadelijk te zijn en kan het CPB juist scherp houden.

34. Wil het CPB de economische beleidsdiscussie zo breed mogelijk blijven voeden, dan is het van belang dat er meer aandacht komt voor het omzetten van wetenschappelijke analyses naar beleidsmatig bruikbare aanbevelingen. Het CPB kan de beleidsmakers van dienst zijn door meer energie te steken in het terugdringen van de onzekerheidsmarges bij zijn onderzoek. De indruk bestaat dat het Planbureau op dit vlak wel eens kansen onbenut laat en zich neerlegt bij wetenschappelijke mitsen en maren, terwijl met behulp van scenario's of via een scherpere analyse van gedragseffecten wel degelijk meer inzicht zou kunnen worden verkregen in de economische gevolgen van voorliggende beleidsinitiatieven. 'Scheep zoveel mogelijk duidelijkheid', moet het streven zijn. Wanneer het Planbureau van mening is dat de beleidsrelevantie van een onderzoek beperkt wordt door een verkeerde vraagstelling van de kant van de 'cliënt', zou het hierover actiever de discussie met de cliënt moeten aangaan.
35. Het CPB zou voorts meer aandacht moeten besteden aan de invloed van de Europese ontwikkelingen op de Nederlandse economie. Nauwere samenwerking tussen het CPB en relevante departementen kan hierbij helpen om de kenniskloof over Europese beleidsinitiatieven te overbruggen. Een breder gebruik van *benchmarking* als onderdeel van de beleidsanalyse kan helpen om de Nederlandse ontwikkelingen beter in internationaal c.q. Europees perspectief te plaatsen. Daartoe zou een goede positionering gewenst zijn ten opzichte van werk dat in EU- en OESO-verband ten aanzien van benchmarking wordt gedaan.
36. Een bijzonder aandachtspunt voor het CPB moet zijn dat beleidsdiscussies steeds meer worden gevoerd op basis van door Brussel opgestelde analyses. Voor zover deze zijn gebaseerd op andere externe veronderstellingen dan het CPB hanteert (bijvoorbeeld ten behoeve van de MEV) dreigen nationale en Europese beleidsdiscussies minder goed op elkaar aan te sluiten. De Commissie beveelt aan om het staande beleid ten aanzien van externe assumpties voor macro-economische voorspellingen te toetsen aan de pro's en con's van het zoeken van aansluiting bij de in Europees verband (met name in EFC- en EPC-verband) gehanteerde veronderstellingen.
37. De Commissie is van oordeel dat het doorrekenen van verkiezingsprogramma's een nuttige functie vervult, vanwege de meerwaarde die een gemeenschappelijk economisch referentiekader biedt voor het politieke en maatschappelijke debat. Het is echter wenselijk om meer aandacht te besteden aan zowel de niet te kwantificeren elementen, zoals institutionele hervormingen, als

aan de onzekerheden waarmee de gekwantificeerde resultaten omgeven zijn. In aanvulling op wat hierboven werd gesteld, zou het devies dan worden: 'Schep zoveel mogelijk duidelijkheid, maar suggereer niet meer duidelijkheid dan kan worden waargemaakt'. Daarnaast kan het nuttig zijn als het CPB vaker evaluerende (na)calculaties uitvoert van gevoerd beleid en daarbij - waar mogelijk - ook alternatieven voor het gevoerde beleid betreft.

Onafhankelijkheid en objectiviteit

38. Hoewel de onafhankelijkheid van het CPB in het algemeen niet ter discussie staat, is zijn positie in dit opzicht nooit een vanzelfsprekende. Het is voor het CPB daarom van belang ook in de toekomst kritisch te blijven over zijn eigen opstelling in contacten met vragenstellers en gebruikers. Het CPB wordt geadviseerd zich actief op te stellen om zijn onafhankelijkheid te waarborgen en zo mogelijk verder te verstevigen, zonder de beleidsrelevantie van producten uit het oog te verliezen. Daarbij hoeft het CPB in voorkomende gevallen niet 'koste wat het kost' onpartijdig te blijven; er lijkt in brede kring ruimte te bestaan voor een wat meer geprofileerde opstelling van het Planbureau. Overigens heeft de Commissie er oog voor, dat juist in dit soort gevallen sprake kan zijn van een afruil: een meer geprofileerde positie van het CPB kan immers al snel leiden tot meer discussie over de positie van het Planbureau. In algemene zin kan de (perceptie van) onafhankelijkheid verbeterd worden door bijvoorbeeld ramingen uit te breiden met gevoeligheidsanalyses en door alternatieve ramingsscenario's te presenteren.
39. Onafhankelijkheid moet echter niet worden verward met afstandelijkheid en starheid, en dient bovendien te worden ingebed in een goede communicatie. Bezien in dit licht zou het CPB zich meer moeten openstellen voor feitelijk commentaar van gebruikende instellingen voorafgaande aan de definitieve publicatie van een studie. Daarnaast lijkt het CPB er wel eens van uit te gaan dat het voldoende inhoud geeft aan een onafhankelijke en objectieve rol, door als organisatie zelf niet beïnvloedbaar te zijn vanuit de beleidsmatige sfeer. Dit is echter weliswaar een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. Ook in omgekeerde richting kan er immers sprake zijn van beïnvloeding. Niet alleen door de inhoud van wat het CPB te melden heeft (die beïnvloeding wordt juist beoogd), maar ook door timing, vorm en toonzetting van de publiciteit die het Planbureau entameert. Het CPB lijkt zich met betrekking tot die elementen niet altijd voldoende rekenschap te geven van de beleidsmatige impact van zijn optreden.

Procesgang en communicatie

40. Bij het formuleren van de onderzoeksagenda zou het CPB meer energie moeten besteden aan het vragen van expliciete feedback van de belangrijkste gebruikers van CPB-producten. Momenteel schieten de gebruikers op dit vlak vaak tekort, maar tegelijkertijd worden zij door het CPB onvoldoende uitgedaagd om hun stem te laten horen. Door meer feedback te genereren krijgt het CPB duidelijker voor ogen naar welke analyses vraag bestaat, terwijl de gebruikers

tegelijkertijd beter op de hoogte zijn van de activiteiten van het CPB. Dit maakt het tevens mogelijk voor het CPB om meer agendazettend op te treden als het denkt dat gebruikers niet goed anticiperen op economische trends. Het CPB zou daarnaast ook uitgebreider moeten aankondigen, op welke terreinen zij in de nabije toekomst onderzoek gaat verrichten. Gewapend met die kennis zouden potentiële gebruikers van CPB-analyses kunnen aangeven welke vragen voor hen van belang zijn, zodat in wisselwerking kan worden gekomen tot een toegesneden vraagstelling. Mede daarom zou het CPB dus ook actiever moeten zijn in het vragen van feedback op het concept-werkprogramma. Een meer toegankelijke vormgeving kan daarbij behulpzaam zijn.

41. Het CPB zou binnen het werkschema meer flexibiliteit in kunnen bouwen. Dit maakt het mogelijk dat prioriteiten aangepast worden aan veranderende beleidsomstandigheden, en creëert ruimte voor vragen met een hoge actualiteitswaarde. Zo kan er bij een lopend onderzoek mogelijk voor gekozen worden om een tussentijdse rapportage te publiceren als de omstandigheden daar om vragen. Door de opname van ex ante reservecapaciteit in de werkplannen kan sneller worden ingespeeld op de behoeftes van cliënten van het CPB. De Commissie is zich ervan bewust dat deze werkwijze op zeker moment kan gaan botsen met bestaande ambities ten aanzien van de onderzoeksagenda. Mede daarom zal ook voortdurend kritisch moeten worden bezien of werkzaamheden kunnen worden afgestoten - al blijken de mogelijkheden daartoe in de praktijk wel eens tegen te vallen.
42. Om te waarborgen dat beleidsmatig onderzoek aansluit bij de behoefte van de vraagstellers zal de communicatie hieromtrent moeten verbeteren. Zo zal er tussentijds meer contact moeten worden gehouden. Een van de manieren om dit te doen is door het houden workshops waarin *work in progress* wordt gepresenteerd en ruimte is voor commentaar. Een belangrijk aspect is dat hierbij sprake moet kunnen zijn van tweerichtingsverkeer.
43. Een verdere professionalisering van de communicatie door het CPB lijkt onvermijdelijk. Het CPB zou aldus de aandacht voor en de maatschappelijke impact van publicaties kunnen vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door de timing van de publicatie van verschillende onderzoeken beter op elkaar af te stemmen. Daarbij is het belangrijk om tijdig het risico te onderkennen, dat nieuws rond publicaties kan ondersneeuwen. De aandacht voor de speciale onderwerpen bij de CEP en MEV zal ook vergroten door slechts één speciaal onderwerp te kiezen per publicatie. Een andere manier om publiciteit te bevorderen is het gestaffeld verspreiden van publicaties. Gelijktijdige verstrekking aan zowel pers als politici bemoeilijkt het immers voor politici om snel te kunnen reageren op CPB-publicaties. Overigens zou binnen dit voorstel een effectieve vorm moeten worden gevonden om het gevaar van lekken zoveel mogelijk tegen te gaan. Instellingen als de Nederlandsche Bank en het Ministerie van Financiën hebben goede ervaringen opgedaan

met het verstrekken van stukken onder embargo, maar het is niet duidelijk of dit ook voor het CPB een begaanbare weg is. Al met al vergt een verbeterde open en meer effectieve communicatie met de buitenwereld naar het oordeel van de Commissie een extra professionele slag in de voorlichtingsactiviteiten.

44. Afsluitend constateert de Commissie dat het CPB voor de Nederlandse economie een belangrijke *asset* vormt, die bijdraagt aan een gemeenschappelijke uitgangspositie en daarmee tevens aan het draagvlak voor gerichte en inhoudelijk consistente besluitvorming. Als 'huisconsulent' van de overheid vormt het CPB een belangrijke valideringsinstelling. De belangrijkste uitdagingen op het inhoudelijke vlak ziet de Commissie in het omgaan met de Europese beleidscontext en het toegenomen belang van institutionele hervormingen. De belangrijkste uitdaging voor het CPB als instelling is om hieraan niet alleen op onafhankelijke en gezaghebbende wijze, maar ook in open communicatie met de buitenwereld vorm te geven.

Bijlage 1

Samenstelling van de Commissie Beleidsgeoriënteerde Toetsing van het Centraal Planbureau

prof. dr. A.F.P. Bakker (voorzitter)

De Nederlandsche Bank, onderdirecteur Monetaire Zaken

ir. A.N. Bleijenberg

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, plaatsvervangend directeur Strategie en Coördinatie

drs. S.T. Duursma

Sociaal Economische Raad, directeur Economische Zaken/plaatsvervangend algemeen secretaris

dr. B. ter Haar

Ministerie van Financiën, directeur Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP)

dr. G.J.M. de Vries

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directeur Algemeen- en Sociaal-Economische Aangelegenheden (ASEA)

prof. dr. D.J. Wolfson

Lid Eerste Kamer en emeritus hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam

Secretariaat:

dr. T.R.P.J. Kroes (Ministerie van Economische Zaken)

drs. R.W.A. Roosdorp (Ministerie van Economische Zaken)

drs. C.R. van de Coevering (De Nederlandsche Bank)

Bijlage 2

Geïnterviewde gebruikers van CPB-producten

Europese Commissie

J. Annaert
B. Doehring
F. Keereman
A. Kolodziejak
J. Kuhlman
S. Langedijk

Onderzoeksinstellingen

drs. W. van Assenbergh - Stafgroep Economisch Onderzoek Rabobank
dr. P.J.A. van Els - De Nederlandsche Bank
prof. dr. H.A. Keuzenkamp - Stichting voor Economisch Onderzoek

Parlementariërs

drs. F. Crone - PvdA
mw. drs. W.G.G. Voûte - VVD
mw. drs. M. Streefkerk, namens drs. K. Vendrik - Groen Links
prof. mr. dr. J.P. Balkenende - CDA (schriftelijk)

Pers

mw. drs. G. van Cann - Het Financieele Dagblad
dr. P.A. de Hen - Elsevier
dr. F. Kalshoven - Volkskrant
drs. M. Schinkel - NRC Handelsblad

Sociale partners

drs. C.C.H.J. Driessen - FNV
drs. J.A.M. Klaver - VNO-NCW
drs. H.T. van der Kolk - FNV
drs. K.B. van Popta - MKB-Nederland
K.I. van Splunder - CNV
H. Vroon - Unie MHP

CEC

drs. H.J. Brouwer - De Nederlandsche Bank

drs. J.W. Oosterwijk - Ministerie van Economische Zaken