



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Laat het CPB alleen doen waarvoor het is opgericht

de Beer, P.T.

Published in:

B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij

DOI:

[10.5553/BenM/138900692016043002007](https://doi.org/10.5553/BenM/138900692016043002007)

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Beer, P. (2016). Laat het CPB alleen doen waarvoor het is opgericht. B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij, 43(2), 52-56. DOI: 10.5553/BenM/138900692016043002007

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Laat het CPB alleen doen waarvoor het is opgericht*

Paul De Beer**

Kunnen we het Centraal Planbureau (CPB) maar beter opheffen? De laatste tijd is er steeds meer kritiek op en onvrede over de ‘rekenmeesters’ van de overheid. Inderdaad wordt door sommigen gesuggereerd dat we beter af zouden zijn zonder het CPB (Salverda, 2016). Ik verbaas me wat over deze kritiek. Het CPB is immers een instituut dat mainstream economische analyses uitvoert. Er is alle reden om die mainstream economische benadering, de neoklassieke theorie, te bekritisieren, zoals ik hierna zal betogen. Maar die kritiek richt zich niet specifiek op het CPB, maar op de economische benadering van de (grote) meerderheid van de academische economen. Er is mijns inziens vooral reden om politici, politieke partijen, beleidsmakers en de media te bekritisieren, die zo sterk op het CPB leunen. Niets dwingt politieke partijen of de regering om hun plannen en beleidsvoornemens door het CPB te laten doorrekenen. Blijkbaar hechten zij nog altijd zoveel belang aan die doorrekeningen dat zij toch met grote regelmaat een beroep op het CPB doen.

Bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's heeft dit er zelfs toe geleid dat het CPB overbelast dreigt te raken. Daarom heeft het CPB besloten om voortaan niet alles meer door te rekenen, maar zelf al bij voorbaat een reeks van beleidsopties te analyseren en de resultaten te publiceren in de reeks *Kansrijk*. Vervolgens kunnen de politieke partijen bij het opstellen van hun verkiezingsprogramma daaruit als in een cafetaria hun favoriete voorstellen kiezen. Een overheidsinstantie die de ingrediënten levert voor de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen – dat zou je toch eerder associëren met een land waar de machthebber alleen ‘goedgekeurde’ partijen aan de verkiezingen laat meedoen dan met een land met een lange democratische traditie als Nederland. Maar het merkwaardige is dat het in Nederland niet de zittende macht is die dit aan de politieke partijen oplegt, maar dat de politieke partijen hier zelf voor kiezen. Als zij bij de komende verkiezingen daadwerkelijk hun programma's opnieuw laten doorrekenen, hebben ze vervolgens ook weinig reden om te klagen dat het CPB in zijn analyses een eenzijdige neoklassieke benadering hanteert.

Dit alles neemt niet weg dat er wel degelijk reden is om kritisch naar de werkwijze van het CPB te kijken. Ik zal dit doen aan de hand van de drie hoofdactiviteiten die het CPB verricht, te weten:

* Deze bijdrage is gebaseerd op een inleiding voor het Moeddebat van de SP alternatieve rekenkamer (SPark) op 27 februari 2016.

** Prof. dr. Paul de Beer is Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, mededirecteur van het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) en wetenschappelijk directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging, De Burcht.

- 1 Analyse van de economische ontwikkeling op korte termijn (in het algemeen maximaal twee jaar vooruit) ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding. Dit is ook een wettelijke taak van het CPB: het moet jaarlijks een Centraal Economisch Plan (CEP) opstellen ‘ten behoeve van de coördinatie van het regeringsbeleid op economisch, sociaal en financieel gebied’ (Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan).
- 2 Analyse van de effecten van concrete beleidsopties (waaronder de verkiezingsprogramma’s van politieke partijen).
- 3 Algemene analyse van economische vraagstukken en ontwikkelingen, waaronder periodieke langetermijnverkenningen.

Ad 1 Kortetermijnanalyses

Dit is een nuttige en noodzakelijke taak, aangezien een kabinet zich bij de begrotingsvoorbereiding moet baseren op een prognose van de economische ontwikkeling in het volgende begrotingsjaar. In het algemeen vervult het CPB deze taak heel redelijk. Hierbij moet wel onmiddellijk de kanttekening worden geplaatst dat het CPB (vrijwel) nooit in staat is gebleken een economische omslag te voorspellen (zoals meest recent in 2008 met de kredietcrisis). Je kunt dus zeker niet op het CPB afgaan om te worden gewaarschuwd voor een naderende economische crisis. Maar de waarheid gebiedt te zeggen dat hetzelfde geldt voor vrijwel alle economen en economische instituten. Alleen achteraf blijken er altijd wel een paar economen aan te wijzen die hebben gewaarschuwd voor een dreigende crisis. Maar helaas kunnen we ook pas achteraf vaststellen welke onheilsprofeten het gelijk aan hun kant hadden.

Overigens zou deze eerste taak van het CPB zonder veel problemen kunnen worden overgenomen door het ministerie van Financiën of De Nederlandsche Bank, die zich daarbij mede kunnen baseren op economische prognoses van internationale organisaties als de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling of het Internationaal Monetair Fonds.

Ad 2 Analyses van beleidsvoorstellen

Deze activiteit vormt mijns inziens de achilleshiel van het CPB. Analyse van beleidsopties is geen neutrale, objectieve bezigheid, maar is onvermijdelijk politiek geladen. Ik illustreer dit aan de hand van de analyses door het CPB van de effecten van arbeidsmarktbeleid. Dit gebeurde recent onder meer in de serie *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Om de effecten te ‘voorspellen’ wordt gebruikgemaakt van een microsimulatiemodel (MICSIM) voor de lange termijn. Dit model heeft onder meer de volgende kenmerken:

- De berekende effecten hebben betrekking op de lange termijn (tien jaar vooruit) en veronderstellen dat in die periode niet alleen het beleid niet verandert, maar ook niets anders relevant. Het argument hiervoor is dat men anders niet het effect van de maatregel kan isoleren van andere effecten. Maar het

Paul De Beer

betekent ook dat het berekende effect, vooral als het relatief klein is, in werkelijkheid nooit zichtbaar zal zijn.

- Het model gaat uit van een structurele ontwikkeling, dat wil zeggen van een economie in evenwicht. Dit betekent dat geen rekening wordt gehouden met de conjunctuurfase en de werkloosheid. Het maakt volgens het model dus niet uit of een maatregel in hoog- of in laagconjunctuur wordt ingevoerd. (Het CPB erkent zelf overigens wel dat de conjunctuur van invloed is op hoe lang het duurt voor de structurele effecten zichtbaar worden (zie CPB, 2016).)
- Dat het om een evenwichtsmodel gaat, betekent ook dat de werkgelegenheidsontwikkeling wordt bepaald door het arbeidsaanbod (de zogenaamde Wet van Say). Elke maatregel die het arbeidsaanbod stimuleert (bijvoorbeeld het 'prikkelen' van uitkeringsgerechtigden) levert meer werkgelegenheid op, elke maatregel die het arbeidsaanbod beperkt (bijvoorbeeld arbeidstijdverkortings of vervroegde uittreding) vermindert de werkgelegenheid. Er valt over te twisten of dit voor de lange termijn een correcte voorspelling is, maar het geldt zeker niet voor de korte termijn. In een laagconjunctuur, waarin er omvangrijke werkloosheid bestaat, is het niet plausibel dat een groter aanbod meer banen genereert of een kleiner aanbod banen vernietigt.
- Er wordt in het model geen rekening gehouden met tweede-orde-effecten. Zo kan een verhoging van het minimumloon leiden tot meer koopkrachtige vraag die de economie stimuleert, maar in het model wordt dit effect genegeerd.
- Het model veronderstelt dat mensen een rationele afweging maken tussen de (vooral monetaire) kosten en baten van verschillende keuzeopties. Inmiddels is er veel gedrag-economisch onderzoek beschikbaar (waarvoor zelfs Nobelprijzen zijn toegekend), dat aantoont dat mensen zich vaak niet rationeel gedragen. We weten bijvoorbeeld dat ze op een mogelijk verlies veel sterker reageren dan op een mogelijke winst. Maar in het model wordt hiermee geen rekening gehouden. Hoewel het CPB zelf constateert dat financiële prikkels minder belangrijk zijn geworden voor het arbeidsaanbod, concentreert de analyse zich toch nog altijd hierop. Vervolgens concludeert men dat de meeste beleidsopties geen of een te verwaarlozen effect hebben. De publicaties *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* zouden daarom eigenlijk beter *Kansarm arbeidsmarktbeleid* kunnen heten. Dit komt echter in belangrijke mate doordat het wereldbeeld van het CPB eindigt bij financiële prikkels en men voorbijgaat aan het belang van andere mechanismen (zoals sociale normen).

Deze kanttekeningen bij de wijze waarop het CPB beleidsvoorstellen ten aanzien van de arbeidsmarkt analyseert, gelden mutatis mutandis ook voor de analyse van andere beleidsterreinen. Deze analyses kunnen dan ook niet als een objectieve, zuiver wetenschappelijke exercitie worden beschouwd. De veronderstellingen die het CPB maakt, sturen in belangrijke mate de uitkomsten. Die veronderstellingen zijn in hoge mate subjectief, en daarmee feitelijk politiek.

Ad 3 Algemene economische analyses

Het is nuttig en zinvol dat het CPB analyses maakt van uiteenlopende economische ontwikkelingen en vraagstukken. Een recent voorbeeld hiervan is een analyse van de polarisatie van de arbeidsmarkt onder invloed van technologische ontwikkeling (Van den Berge & Ter Weel, 2015). Ook voor deze analyses geldt evenwel dat de gehanteerde veronderstellingen in belangrijke mate de uitkomst bepalen. Er is geen enkele reden waarom deze exercities alleen vanuit een neoklassiek perspectief zouden moeten worden uitgevoerd. Het ware wenselijk dat het CPB veel explicieter aangeeft wat zijn (theoretische) vooronderstellingen zijn en wat daarvan de beperkingen zijn. Het beste zou natuurlijk zijn als een bepaald verschijnsel vanuit verschillende perspectieven (bijvoorbeeld neoklassiek, keynesiaans, gedrag-economisch en schumpeteriaans) zou worden geanalyseerd. Het is echter de vraag of dat aan één instituut kan worden overgelaten.

Conclusie

Kunnen we het CPB inderdaad maar beter opheffen?

Dat klinkt een beetje als het schieten op de boodschapper. Het CPB vertegenwoordigt het mainstream economische denken en dat kan ook haast niet anders voor een overheidsinstituut. Stel dat het CPB consequent voor een keynesiaanse benadering zou kiezen, dan zou het terecht nog meer kritiek krijgen omdat het een relatief kleine stroming in de economische wetenschap tot norm verheft. Wie de neoklassieke benadering te eenzijdig vindt, doet er goed aan het CPB links te laten liggen. Het zou zeer verstandig zijn als politieke partijen zouden inzien dat het neoklassieke gedachtegoed niet heilig is en daarom zouden besluiten hun verkiezingsprogramma niet langer door het CPB te laten doorrekenen. Overigens is denkbaar dat men het CPB nog wel een puur boekhoudkundige exercitie zou laten uitvoeren. Uitgaande van een veronderstelling voor de economische groei in de komende kabinetsperiode, zou het CPB de directe budgettaire lasten en baten van de verkiezingsprogramma's in kaart kunnen brengen. Het CPB zou daarbij echter geen (gedrags)effecten moeten proberen te voorspellen.

Ook het kabinet zou zich veel minder op CPB-analyses moeten beroepen. Als de (gedrags)effecten van een maatregel onder wetenschappers omstreden zijn, is er geen reden om te menen dat het CPB de waarheid in pacht heeft. Een recent voorbeeld betreft de analyse, op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van de effecten van een verhoging van het minimumjeugdloon (CPB, 2015). De consensus onder mainstream economen is dat een hoger minimumloon tot minder banen leidt. Het wekt dan ook geen verbazing dat alle acht varianten die het CPB doorrekent, slecht uitpakken voor de werkgelegenheid. Er is echter ook een stroming onder de economen die deze consensus bestrijdt en stelt dat de effecten van het minimumloon veel minder eenduidig zijn. Deze kritische analyses worden door het CPB weliswaar genoemd, maar vervolgens genegeerd. Hiermee wordt een fundamenteel verschil van mening onder academische

Paul De Beer

economen door het CPB 'beslecht', in plaats van de basis te vormen voor een open politiek debat.

Als het CPB veel minder zou worden gevraagd om beleidseffecten door te rekenen, zou het instituut een stuk kleiner kunnen worden. Het zou zich dan beperken tot de taken waarvoor het is opgericht. De middelen die daardoor vrijkomen, zouden kunnen worden benut om één of enkele instituten aan universiteiten op te richten die economische vraagstukken en beleidseffecten vanuit een ander perspectief analyseren, bijvoorbeeld een keynesiaans of een gedrag-economisch perspectief. Politici kunnen dan zelf kiezen welk(e) institu(u)t(en) zij voorgenomen beleid willen laten analyseren. Dat zal natuurlijk leiden tot *cherry picking*, maar dat heeft het voordeel dat het echte debat over het economisch beleid zal plaatsvinden waar het hoort plaats te vinden, namelijk in het parlement.

Literatuur

- Berge, W. van den, & Weel, B. ter (2015). *Baanpolarisatie in Nederland* (CPB policy brief nr. 2015/13). Den Haag: CPB.
- CPB (2015). *Werkgelegenheidseffecten aanpassing minimumjeugdloon* (CPB-notitie 17 december). Den Haag: CPB.
- CPB (2016). *Modellen en voorspellen. Een kijkje in de machinekamer van het CPB*. Den Haag: CPB.
- Salverda, W. (2016, 1 februari). Wiemer Salverda over het opheffen van het CPB? *Me Judice*.