

## **De planbureau-paradox: minder gezag en meer invloed**

*Wiemer Salverda<sup>1</sup>*

Ja vroeger, toen Tinbergen directeur was van het CPB en (aanvankelijk) onder zijn opvolger Van den Beld dat waren andere tijden. Het Planbureau, niet lang na de oorlog gloednieuw van start gegaan, deed, oneerbiedig gezegd, kunstjes die niemand in Nederland ze nadeed. De resultaten van het werk hadden toen misschien nog maar weinig directe maatschappelijke invloed, het wetenschappelijk gezag van het bureau was er niet minder om. De groei van het CPB vormt het voorbeeld bij uitstek van het 'hydraulisch keynesianisme': de economie is een machine met toeters en bellen die de juiste wijs laten horen als maar tijdig aan de knoppen wordt gedraaid. Met 150 personeelsleden is het Planbureau een met vlees en bloed ingevulde versie voor Nederland van het demonstratie-model van de macro-economie dat Zijlstra als hoogleraar aan de VU nog uit hout en ijzer liet construeren.

Die wijze van benaderen heeft misschien niet zijn langste, maar wel zijn mooiste tijd gehad. De eerste scheuren in het bouwwerk dateren van het midden van de jaren zeventig toen inhoudelijke kritiek (De Klerk c.s.) losbarstte op het moment dat een tamelijk eenzijdige fixatie op de loonkosten als strategische variabele modelmatig werd gecodificeerd (VINTAF). Kon deze kritiek nog het werk van een kleine politiek geïnspireerde 'voorhoede' genoemd worden, anders lag dat met een paar andere ideeën. In het kleine-versus-grote modellen debat (Bomhoff; Korteweg) werd betoogd dat de meeropbrengst van het zeer omvangrijke CPB-model eigenlijk niet tegen de extra inspanning opweegt. Sterker nog, de voorspel-opbrengsten zijn in het algemeen gering (Westerhout; Dinkhuijsen & Huijsman). Fundamenteel is dat verschillende vormen van overheidsbeleid, aan de keuze daaruit moeten de modellen uiteindelijk hun diensten

---

<sup>1</sup>Met dank aan Ronald Paping voor enkele suggesties.

bewijzen, principieel invloed uitoefenen op de specificatie van het model (Lucas). Bovendien berust de modelmatige benadering in wezen op samenhangen uit het verleden, die echter niet per se voldoende betrouwbaar kunnen worden doorgetrokken naar de toekomst. Wanneer de tijden veranderen krijgt zo'n benadering het moeilijk: bij het voorspellen van omslagen in de ontwikkeling van economische variabelen vallen de modellen door de mand (De Beer). Zoals het onlangs in de Volkskrant heette: "In gezapigheid gedijt het CPB het best". Het sprookje van de modellen is uit.

Deze kritiek heeft het Planbureau niet gehinderd om meer van hetzelfde te doen. Harry van Dalen (Volkskrant 21-11-92) beschrijft de 'standaardreactie' van het CPB om in antwoord op voorspellingsproblemen de modellen steeds sterker te verfijnen, steeds meer details van de Nederlandse economie er in onder te brengen. Dat heeft uiteindelijk geleid tot het FKSEC-model, op kwartaalbasis en met een opdeling van de produktie in een aantal sectoren. Meer van hetzelfde is natuurlijk geen antwoord op kritiek, het leidt juist tot meer kritiek en minder gezag<sup>2</sup>. De paradox is nu, de heftige beleidsreacties in het afgelopen najaar illustreren het, dat verminderd gezag samen gaat met méér directe maatschappelijke invloed dan ooit. Een paar hollandse hondjes blaffen wel, er worden wel wat kanttekeningen geplaatst, maar de NL-beleidmakers en (noodgedwongen?) ook hun entourage van sociale partners trekken als de kinderen van Hamelen zonder dralen achter de verlokkelijke tonen van de CPB-fluit aan. Men klopt zich op de borst vanwege de snelheid van de reactie, maar het doet eerder denken aan generaals die proberen de vorige oorlog te winnen<sup>3</sup>.

### Hoe kan dat, zo'n paradox?

Ik zie twee mogelijke elementen die samen aan de verklaring kunnen bijdragen. Ten eerste heeft het CPB wel in dezelfde richting doorgewerkt maar het is domweg niet bij modellengroei gebleven, ten tweede laten anderen het erbij zitten en verschaffen ze zo het CPB de ruimte.

Bij het Planbureau is veel veranderd, maar het is eigenlijk in één woord samen te vatten: *Zalm*. Tegenwoordig hebben we dan Gerrit Zalm als directeur van het CPB, nou ja soms lijkt het er meer op dat we de persoon Zalm hebben die nog een heel bureau achter de hand heeft - zo sterk manifesteert en 'profileert' hij

---

<sup>2</sup>Guido den Broeder bespreekt dit model met als kritische teneur dat het in een aantal opzichten een achteruitgang betekent.

<sup>3</sup>Tussen haakjes, in tegenstelling tot 1980-84 vormt nu niet de financiële situatie van de bedrijven maar de 'politiek' het grote probleem (vgl. Bedrijfsleven kan best tegen een stootje, *Financiële dagblad* 23-10-1992). De politieke geloofwaardigheid neemt snel af, van hier tot Tokyo, mede door het ongehoorde primaat van de economie in het politieke debat.

zich op TV, in de SER en in de krant<sup>4</sup>. In korte tijd heeft hij het opereren van het CPB een heel ander aanzien gegeven. Voor een belangrijk deel wordt er nog steeds hetzelfde werk gedaan, het nieuwe FKSEC-model getuigt daarvan; dat werk is niet verdwenen maar het is aangevuld met iets anders én het wordt op een andere manier gepresenteerd. Het tweeluik *Scanning the future / Nederland in drievoud* is een gouden greep - het modelwerk is fundamenteel ongewijzigd, maar blijft in de presentatie bijna onzichtbaar. Alle aandacht wordt opgeëist door de doem-vraag: het is er op of er onder voor Nederland in de komende decennia. *Global shift*, *balanced growth* en *European renaissance* zijn drie tarotkaarten (vgl. De Jong), getrokken onder het mompen van bezwerende woorden uit de "welvaartscirkel", twaalf sterrenbeelden die draaien om de zon van de sociale innovatie (zie figuur). Aan 'Nederland' de keus: welke kaart?

In één magistrale klap heeft het CPB zich omgevormd van de boekhouder van de natie-als-going-concern tot de denk-tank, de afdeling strategische beleidsvoorbereiding van de BV Nederland die moet zien te overleven. In het kader van de wet van behoud van bureaucratie werkt het CPB knap aan het eigen overleven.

Allemaal prachtig en mooi, en het is heel goed en zelfs bepaald inspirerend dat in het Haagse een creatief figuur<sup>5</sup> is opgestaan en niet aarzelt zijn nek uit te steken (en daarbij ook vlot bereid is bakzeil te halen, bijvoorbeeld in de discussie over de algemeen verbindend verklaring van CAO's). Ook inhoudelijk is het een vooruitgang dat nu bedrijfs- en technologiegerichte aspecten meer de aandacht krijgen die ze verdienen; en dat nu het 'mag het ietsje meer of minder zijn?'-denken in termen van "midden-scenario's" die nauw ingeklemd liggen tussen een hogere en een lagere variant (zo verwoordt ook Zalm het), wordt afgelost door een paar bruut uiteenlopende lange termijn visies. Het ontbreekt er nog maar aan dat *Scanning the future* ook als Adventure Game leverbaar is om zelf op de computer te spelen.

Toch roept deze ontwikkeling wel een paar vragen op naar, zeg maar, de lasten van deze baten. Is het niet een vlucht naar voren nu de traditionele modelmatige aanpak minder effectief wordt? Is het niet een probaat middel om met al dat vuurwerk van toekomstscenario's het publiek te imponeren en zo de acceptatie voor het traditionele 'hand'werk te behouden? Stellen we ons even voor dat het najaar 1992 was aangebroken zónder dat het Planbureau deze publicitaire klapper had gehad, wat had dan nog de constatering kunnen omzwachtelen dat het CPB eerder zelf fiks aan de hoge loonstijging van '92 heeft bijgedragen

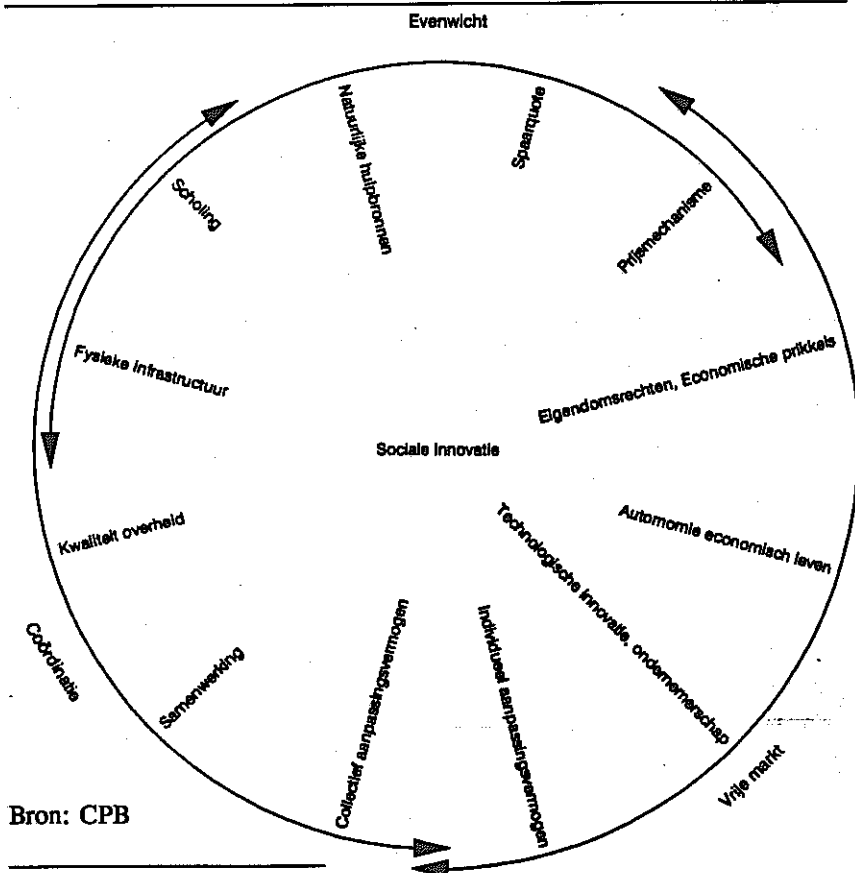
<sup>4</sup>Er is natuurlijk geen sprake van een CPB als *puppet on a string* in de handen van een directeur; Zalm's optreden vindt duidelijk steun binnen het bureau.

<sup>5</sup>Zalm's creativiteit leidde zelfs tot een door hem zelf gemaakte foto op de omslag van zijn oratie *Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek*, 1990.

door een aanmerkelijke overschatting van de verwachte inflatie?<sup>6</sup>

Strategische beleidsvorming is een iets dat ook anderen zouden kunnen uitvoeren. Het is een 'verhaal' vertellen (Van der Geest), met een aantal vormvereisten om het plausibel te maken. De strekking van het bovenstaande betoog is dat onder deze vormvereisten modelberekeningen van minder betekenis zijn geworden maar daar is wel iets voor in de plaats gekomen: uitvoerige, kwalitatieve studie van technologische ontwikkelingen die zeker bewondering afdwingt. Dergelijke studie is zonder de inzet van aanmerkelijke middelen niet mogelijk, men schrijft 'het verhaal' niet zomaar uit de losse pols.

**Figuur: Nederland in drievoud, 1992**



Bron: CPB

<sup>6</sup>Zie het mooi getitelde 'Alarmbel Nederlandse economie staat wel erg scherp afgesteld, *Financiële Dagblad* 30-10-1992). Het is ironisch dat een simpel koppelingsmechanisme als de prijscompensatie dit risico aanzienlijk had kunnen verminderen.

De invulling van de drie scenario's vergt, vergeleken met de ambacht van de modellen, misschien eerder meer middelen dan minder.

Het zijn die middelen die het CPB de facto wederom een voorsprong geven. Anderen zijn inmiddels in staat gesteld om een alternatief econometrisch model uit te werken (bijv. CCSO, met steun van EZ), maar het CPB is al weer een stap verder.

Toch is dat niet het hele verhaal, en daarmee komen we bij het tweede punt. Vroeger had je behalve Tinbergen of Van den Beld ook mensen als Schouten of Driehuis die op een doordringende manier in het potje van de beleidsdiscussie roerden. Die ontbreken nu. In de wetenschap lijkt de grote gedachte tamelijk afgezworen; in plaats van de empirische macro-economie rest nog slechts wat macro-econometrie. Door deze wetenschaps-interne ontwikkelingen - geen vanzelfsprekendheden maar dat is een ander verhaal - zijn de alternatieven verdwenen. Die ontwikkelingen zijn ook aan het Planbureau niet voorbij gegaan, zij verklaren dat het CPB-optreden nu zo'n persoonlijk karakter heeft. Het is de contra-paradox die de paradox in evenwicht houdt: vroeger opereerde het CPB tamelijk onpersoonlijk en waren de alternatieven juist persoonlijk, nu is het CPB persoonlijk in de figuur van Zalm en zijn de alternatieven diffuus. Sterker nog, met de scenario's acteert het Planbureau als-of het alle alternatieven al zelf in huis heeft. Om deze *closing of the Dutch mind* te voorkomen is het noodzakelijk, maar niet voldoende, om meer middelen aan anderen ter beschikking stellen om alternatieven body te geven.

### Literatuur

- Beer, N.J. de, *Voorspelprestaties van het Centraal Planbureau in de periode 1953-1980*, Research memorandum, Economische Faculteit KUB.
- Bomhoff, E., 1980, *Inflation, the quantity theory and rational expectations*, North-Holland.
- Broeder, G. den, 1992, CPB kwartaalmodel (boekbespreking), *Economenblad*, 25-11-1992, 6.
- Dinkhuijsen, L. & Huijsman, R., *De kwaliteit van langere termijn voorspellingen van het Centraal Planbureau 1965-1985*, Research memorandum 8707/G, Economische Faculteit EUR.
- Geest, L. van der, 1992, De wereld volgens het CPB, *ESB*, 13-5-1992, 457.
- Jong, H.W. de, 1992, Nostradamus in economenland, *ESB*, 13-5-1992, 478-480.
- Klerk, R. de e.a., 1977, Unemployment in the Netherlands: a criticism of the Den Hartog-Tjan vintage model, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 1 no 3, 291-306.
- Korteweg, P., De stagflatie van de jaren zeventig: feiten en verklaringen, in: Praeadvies Vereniging voor Staathuishoudkunde 1978, 31-108

Lucas, R.E., Econometric policy evaluation: a critique, in: Brunner, K. & Meltzer, A., eds, 1976, *The Phillips curve and the labor market*, vol. 1, North-Holland, 19-44.

Westerhout, E.W.M.T., De kwaliteit van de CPB-voorspellingen, *ESB*, 12-9-1990, 840-843.

Zalm, G., Scenario's en strategie, *ESB*, 13-5-1992, 459.