

Marktordening en het CPB van Coen Teulings

Barbara Baarsma

Na een kalm begin is de turbulentie na september 2008 ongekend groot. Tegen die achtergrond is er minder aandacht voor marktordening en des te meer voor macro-economie en finance. Die verschuiving wordt ook zichtbaar in het aantal publicaties, al blijft het aantal publicaties op het gebied van marktordening hoog. De crisis raakt ook het budget van het CPB en daarom moeten er keuzes worden gemaakt, ten koste van o.a. marktordeningsonderzoek. Behalve het maken van keuzes is het ook noodzakelijk om de onafhankelijkheid beter te borgen en dat kan door het CPB om te vormen tot zbo. De zbo-status betekent niet dat het CPB politiek gaat bedrijven, maar het betekent wel dat een CPB-directeur bij zijn aanstelling geen zwijgadvisie meer krijgt.

Na een kalm begin...

Als Coen Teulings op 1 mei 2006 overstapt van SEO Economisch Onderzoek naar het CPB is het demissionaire kabinet Balkenende II nog aan de macht. Balkenende II viel over de rol van minister Verdonk in de paspoortkwestie Ayaan Hirsi Ali. In tegenstelling tot de politieke instabiliteit is de economische omgeving waarin het CPB dan opereert kalm. Balkenende III treedt aan in juli 2006 en is een overgangskabinet, dat als voornaamste taken heeft het uitschrijven van vervroegde verkiezingen en het indienen van de begroting voor 2007. Balkenende IV start in februari 2007.¹

...is de turbulentie na september 2008 ongekend groot.

Anderhalf jaar later valt *Lehman Brothers* om, het begin van een mondiale financiële crisis. Deze financiële crisis gaat in 2011 via een schuldencrisis over in een eurocrisis. Sinds medio 2011 zit Nederland in een economische recessie. Na september 2008 is het kortom gedaan met de relatieve rust voor het CPB.

Ook de CPB-modellen hadden de crisis niet voorspeld en binnen het CPB wordt alles op alles gezet om de kennis over financiële markten in relatie tot macro-economische ontwikkelingen in rap tempo te vergroten. Het kabinet Rutte I, dat het voortijdig vertrokken kabinet Balkenende IV opvolgt, zit van oktober 2010 tot april 2012. Het kabinet valt als na zeven weken de besprekingen op het Catshuis over het terugdringen van het begrotingstekort –dat sterk is gestegen als gevolg van

¹ In februari 2010 valt ook dit kabinet, dit keer naar aanleiding van de militaire missie in Uruzgan.

bankreddiegingen en economische krimp – mislukken. De economische crisis beïnvloedt vanaf nu ook sterk de politieke verhoudingen.

Tegen die achtergrond minder aandacht voor marktordening.

Reeds voor de crisis waren marktordening en marktwerking politiek en maatschappelijk gezien steeds minder populair. Sinds Paars II neemt de populariteit van marktwerking af. Tegenstanders van marktwerking geven de markt de schuld van ongerechtvaardigde verrijking, overdreven bureaucrativering, ondeugdelijke dienstverlening en ongunstige arbeidsvoorwaarden. Het zakelijke argument achter deze vaak wat emotionele uitspraken is dat de markt tot maatschappelijk ongewenste resultaten kan leiden.

Een andere, meer zakelijke reden voor de tanende populariteit van marktwerking heeft ook te maken met de al te één-dimensionale benadering van de markt ten tijde van Paars. Lange tijd was de gedachte dat het vrijlaten van markten kon, zolang de mededingingsautoriteit de concurrentieverhoudingen maar scherp hield. Marktfalen is echter meeromvattend dan alleen marktmacht. Marktwerkingsbeleid dient gebaseerd te zijn op een analyse van publieke belangen. Die analyse start bij de markt en onderzoekt waar de markt uit de bocht vliegt. Daar kan dan een rol voor de overheid liggen. Ten tijde van Paars is te vaak nagelaten de publieke belangen te identificeren in termen van marktfalen.

Een voorbeeld uit een rapport waaraan Coen Teulings bij SEO meewerkte, verduidelijkt dit: bij de taximarkt is voornoemde analyse niet gemaakt, zodat geen rekening is gehouden met het beperkte vermogen van de taximarkt om kwaliteit te borgen (Poort et al. 2005).

...en des te meer voor macro-economie en finance.

Het CPB doet uiteraard niet mee aan politieke en maatschappelijke modegrillen en blijft marktwerking beschouwen als een neutraal ordeningsinstrument. Wel heeft de crisis geleid tot een verschuiving van de marktvaart naar CPB-producten van micro- naar macro-economie, van marktordening naar macro-economische instabiliteiten en finance.

Die verschuiving ook zichtbaar in het aantal publicaties...

In de zeven jaar dat Coen Teulings directeur was van het CPB publiceerde de organisatie via zijn website 843 Discussion papers, boeken, policy brieven en andere documenten, 200 meer dan tijdens het 12-jarige directeurschap van Henk Don.² De meeste van deze 843 publicaties vallen in de categorie ‘scenario’s en ramingen’, ‘overheid’ en ‘internationale economie’ (elk zo’n 11-13 procent van de publicaties).³

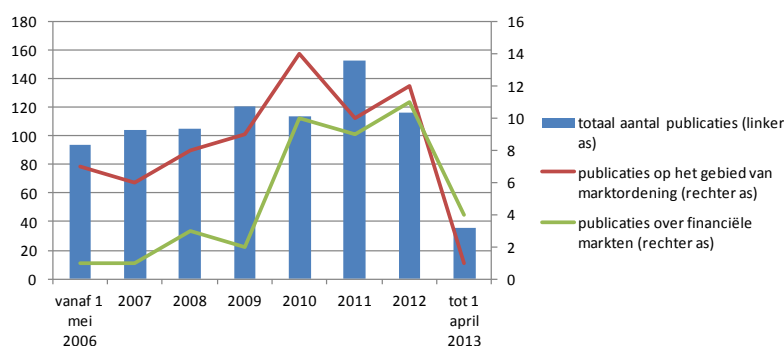
² Dit is gemeten door het aantal op de website van het CPB gepubliceerde documenten te tellen tussen 1 mei 2006 en 1 april 2013.

³ Sommige publicaties vallen in meer dan één categorie, waardoor het aantal publicaties per categorie tussen 1 mei 2006 en 1 april 2013 optelt tot meer dan 843, namelijk 1.082. De in de tekst genoemde percentages zijn berekend over dit laatste aantal.

...al blijft het aantal publicaties over marktordening hoog.

Iets meer dan 6 procent van de CPB-publicaties valt in de categorie marktordening. Figuur 1 laat het aantal publicaties tussen 1 mei 2006 en 1 april 2013 zien. In 2010 verschijnen opvallend veel publicaties op het gebied van marktordening (14). Nog opvallender is de sterke stijging van het aantal publicaties over financiële markten (van 2 naar 10). Indien het beeld tot 1 april 2013 representatief is voor de rest van het jaar en de aantallen uit de figuur geëxtrapoleerd worden, dan ligt het aantal publicaties met 144 wat boven het aantal in voorgaande jaren, terwijl het aantal publicaties op het gebied van marktordening met 4 achterblijft en over financiële markten met 16 juist omhoog schiet.

Figuur 1 Het aantal publicaties op het gebied van marktordening is en blijft hoog



Bron: bewerkingen op basis van www.cpb.nl/publicaties.

De crisis raakt ook het budget van het CPB...

Nu de economie krimpt en er ook binnen de overheid minder te besteden is, daalt het budget dat het ministerie van Economische Zaken beschikbaar stelt voor het CPB. Waren de apparaatsuitgaven in 2009 nog 14,6 miljoen euro⁴, na 2015 is daar 12 miljoen euro van over.⁵ Omdat het takenpakket niet wordt beperkt, is het daarom zaak om keuzes te maken over wat buiten de kerntaken – waaronder het *Centraal Economisch Plan*, de *Macro-Economische Verkenningen*, beleidsevaluatie en MKBA's van grote (infrastructurele) projecten – valt. Bij verkiezingen stelt het CPB de *Middellangetermijnverkenning* (MLT) op en rekt verkiezingsprogramma's door en na de verkiezingen analyseert het CPB (delen van) het coalitieakkoord. Dat laatste heeft in de zeven jaar dat Coen Teulings aan het roer stond – vanwege de vele verkiezingen in die periode – veel tijd gekost. Na Balkenende II waren er vier verkiezingen en dus evenzoveel *Keuzes in Kaart* en andere doorrekeningen.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 XIII, nr. 2, p. 84.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 XIII, nr. 2, p. 129.

...en daarom moeten er keuzes worden gemaakt.

De beleidsgeoriënteerde toetsing die recent is uitgevoerd door een commissie onder leiding van Jean Frijns concludeerde ook al dat het bij afnemende budgetten uit de lengte of de breedte moet komen (Commissie Beleidsgerichte Toetsing CPB, 2013). Dus of meer budget (wat er hoogstwaarschijnlijk niet inzit) of minder doen. Een van de kandidaat-onderwerpen om af te stoten, is het marktordeningsonderzoek. Anno 2013 faalt de markt niet meer bij het voortbrengen van gedegen marktordeningsonderzoek. Er zijn genoeg private onderzoeksbureaus die dit gat kunnen vullen. Hetzelfde geldt voor een deel van het onderzoek op het gebied van milieu, de arbeidsmarkt en onderwijs en voor het uitvoeren van MKBA's. Wel kan er bij grote projecten een rol voor het CPB zijn bij het geven van een *second opinion* op MKBA's die door private bureaus worden uitgevoerd.

Behalve het maken van keuzes is het ook noodzakelijk om de onafhankelijkheid beter te borgen...

De kracht van het CPB is de onafhankelijkheid van het instituut. Het gaat daarbij zowel om onafhankelijkheid van de markt als van de politiek. Dat eerste is gewaarborgd doordat het CPB budget –via het ministerie van Economische Zaken – wordt gefinancierd uit de algemene middelen. Het CPB mag maximaal 20 procent van zijn budget met externe opdrachten financieren, niet voor private klanten maar wel voor lokale en nationale overheden, Europese instellingen of internationale gouvernementele organisaties.⁶

Daar waar de onafhankelijkheid van de markt formeel is geregeld, geldt dat niet voor de onafhankelijkheid van de politiek. In de wet van 21 april 1947, houdende de voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan, waarmee het CPB zijn wettelijke basis verkreeg, staat niets over onafhankelijkheid van de politiek. Wel is er recent een aanwijzing van kracht geworden waarin staat dat een bewindspersoon geen aanwijzingen mag geven wat betreft de te hanteren onderzoeksmethoden en de inhoud van rapportages (zie onderstaande tekstkader). Hoe breed het begrip 'rapportages' daarbij mag worden opgevat is niet duidelijk. Vallen persberichten en presentaties eronder? En interviews of opiniestukken in de krant?

Aanwijzing 4 van de Aanwijzingen voor de Planbureaus⁷

“Een minister of staatssecretaris geeft het planbureau geen aanwijzingen over de door het planbureau te hanteren onderzoeksmethoden of over de inhoud van de rapportages van het planbureau.

Toelichting: Planbureaus hebben enerzijds een onafhankelijke wetenschappelijke positie en functioneren anderzijds als overheidsorganisatie. Planbureaus vallen onder het gezagsbereik en de verantwoordelijkheid van de eerst verantwoordelijke minister. Dit betekent dat de eerst verantwoordelijke minister de beleidsmatige en beheersmati-

⁶ Uiteraard mag het CPB daarbij niet concurreren met private onderzoeksbureaus.

⁷ Het betreft het Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving of Sociaal en Cultureel Planbureau.

ge (met name de financiële en personele aspecten) zeggenschap over de verantwoordelijkheid voor het planbureau heeft. Planbureaus kunnen in meer of mindere mate tevens onder het gezagsbereik van een andere minister of staatssecretaris komen te vallen, indien zij opdrachten voor hen uitvoeren of indien zij jaarlijks een vast budget van hen ontvangen. Het is evenwel essentieel dat de planbureaus wetenschappelijk onafhankelijk kunnen functioneren. Daarom is in aanwijzing 4 bepaald, dat ministers en staatssecretarissen zich dienen te onthouden van het geven van aanwijzingen over de onderzoeksmethoden en over de inhoud van de rapportages van het planbureau. Het begrip ‘rapportages’ dient ruim te worden opgevat.”

Bron: Staatscourant, nr. 3200, 21 februari 2012.

...en dat kan door het CPB om te vormen tot zbo.

Het klopt dat het CPB *de facto* inhoudelijk onafhankelijk kan opereren van de politiek. Toch lijkt het mij beter om dit formeel te regelen door het CPB om te vormen tot een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Dat is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij of krachtens de wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Dat betekent dat de onafhankelijke positie van het CPB formeel zou zijn geregeld doordat ten minste de directie een zelfstandig bestuursorgaan is (klein zbo). Er kan ook gekozen worden voor een groot zbo. Waarom zijn – bijvoorbeeld – het CBS, de Autoriteit Markt en Consument (de voormalige NMa) en de Onderzoeksraad Voor Veiligheid wel een zbo en het CPB niet? Ik weet het niet en zie eigenlijk geen nadelen maar wel voordelen van een zbo-status van het CPB.

Zbo-status betekent niet dat het CPB politiek gaat bedrijven...

Let wel, het omvormen van het CPB tot een zbo betekent niet dat het CPB politiek zou moeten gaan bedrijven. De rolverdeling blijft duidelijk: het CPB levert de feiten aan en de politiek kiest. Het CPB levert ramingen, doorrekeningen en evaluaties van beleid(-svoornemens), op grond waarvan de politiek het beleid kan baseren.

...maar geen zwijgadvis meer voor een CPB-directeur.

Toen in februari 2006 bekend werd dat Coen Teulings directeur van het CPB zou worden, kreeg hij van verschillende kanten ongevraagd advies, waaronder van Ed Groot, toen nog columnist bij het *Financieele Dagblad*:

“Is het wel een goed idee om na de ingetogen Henk Don een uitgesproken Teulings als CPB directeur te kiezen? Met Coen Teulings krijgt het CPB een nieuwe directeur die zijn sporen in de wetenschap en in het economische debat heeft verdiend. De kunst van het zwijgen wordt nu zijn grootste uitdaging.”

En ook Frank Kalshoven, columnist bij de Volkskrant en lid van de Commissie Frijns die onlangs de beleidsgeoriënteerde toetsing van het CPB uitvoerde, schreef iets soortgelijks:

“Zalm, Brinkhorst en De Vries maakten elk op een eigen manier duidelijk dat de overtuigingskracht van het CPB in Den Haag voor een deel voortkomt uit de kleurloosheid van de directeur. Teulings zal moeten leren kleurloos te zijn (of in elk geval te doen alsof).”

Als het CPB toen al een zbo-status had gehad zou de aankomende directeur geen zwijgadvis hebben gehad. Gelukkig heeft Coen Teulings zich niet aan de adviezen gehouden en heeft hij zich uitgesproken als dat nodig en nuttig was.

Auteur

Barbara Baarsma (e-mail: b.baarsma@seo.nl) is algemeen directeur van SEO Economisch Onderzoek, bijzonder hoogleraar Marktwerking- en mededingingseconomie aan de UvA, Kroonlid bij de SER en commissaris bij verschillende organisaties.

Literatuur

- Commissie Beleidsgerichte Toetsing CPB, 2013, *Uit de lengte of uit de breedte?*, CPB, februari 2013.
- Groot, E., 2006, *Zwijgen is nu goud voor Teulings*, *Het Financieele Dagblad*, 11 februari 2006.
- Kalshoven, F., 2006, *Henk Don maakt van 'grijze muis' - terecht - een eretitel*, *de Volkskrant*, 11 februari 2006, p. 7.
- Poort, J., B. Baarsma en C. Teulings, 2005, *Marktwerking op de rit*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.