

Doorrekening verkiezingsprogramma's moet worden herzien

Ook in 2023 hebben veel partijen meegedaan aan de doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het Centraal Planbureau (CPB). Maar voor het eerst hebben de niet-doorgerekende partijen een meerderheid in de Tweede Kamer, en slechts een van de vier coalitiepartijen heeft een doorgerekend programma. Is de doorrekening nog houdbaar in de huidige vorm?

IN HET KORT

- De CPB-doorrekening werkt disciplinerend voor partijen en wordt door kiezers gewaardeerd.
- Onder andere de keuze voor maatstaven en de focus op kortetermijndoelen leidt de laatste jaren tot kritiek.
- Scherpere onderscheiding van het type uitkomsten en het ontwikkelen van een versimpelde doorrekening biedt verbetering.

ARJEN STEGMANN

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Het is een dieptepunt te noemen dat van de vier partijen die in januari 2024 aan de coalitieonderhandelingen deelnamen er slechts één mee had gedaan aan de CPB-doorrekening. Het aantal zetels van 'doorgerekende partijen' is sinds 2010 aan een dalende trend bezig.

Deze trend is zorgelijk, want de doorrekening heeft een grote waarde voor onze democratie en de economische politiek (Bolhuis, 2018; Horvath, 2018). Ze overbrugt de informatieachterstand van kiezers ten opzichte van politici (Căpraru et al., 2022). Het functioneert daarnaast ook als een anker (Suyker, 2024). Kiezers waarderen dat; uit een opiniepeiling van *Eenvandaag* blijkt dat de doorrekeningen belangrijk worden geacht (Kester, 2023).

Al langer klinkt er kritiek – zowel van politieke partijen en media als van economische experts – op de methode van doorrekenen en de presentatie van de resultaten aan het grote publiek (Alkaya, 2020; Breda en Hoogduin, 2022; Van der Goot, 2023; Ter Haar, 2023; Ziesemer, 2023). In dit artikel beschrijf ik de kritiek op de doorrekening vanuit een economisch en politiek-economisch perspectief, en doe ik aanbevelingen voor de toekomst. Hierbij heb ik gebruikgemaakt van de inzichten van experts en belanghebbenden, zoals die op tafel kwamen in een rondetafelgesprek over de CPB-doorrekening.

Kritiek op doorrekening

De huidige vorm van de doorrekening van verkiezingsprogramma's krijgt op verschillende manieren kritiek.

Keuze van maatstaven

Ten eerste is de keuze van maatstaven die worden meegenomen niet neutraal. Het kiezen van een maatstaf vormt beleid. Zodra bijvoorbeeld armoede gedefinieerd wordt als 'het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft', dan ontstaat de neiging om op dat getal te gaan sturen (Croon, 2023). En met zo'n maatstaf in de hand zou een regering in de verleiding kunnen komen om zich alleen maar op deze maatstaf te richten. En hoewel het over het algemeen duidelijk is dat het meten van armoede complex is, ontstaat onbedoeld een werkelijkheid waarin maar één bepaald soort van maatregelen relevant is. Dat de keuze van een maatstaf het beleid bepaalt, staat bekend als *de wet van Goodhart* (Manheim en Garrabrant, 2018). Maatstaven kunnen hun eigen leven gaan leiden en daarmee afleiden van waardevolle zaken die minder goed meetbaar zijn (Kerr, 1995).

Sommige waardevolle uitgaven krijgen geen toekenning van die waarde in de CPB-doorrekening. Een concreet probleem is de manier waarop uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling (R&D) worden meegenomen. In de modellen van het Centraal Planbureau hebben ze geen invloed op de Nederlandse economische ontwikkeling. Partijen kunnen wel maatregelen aanleveren op dit vlak, maar zien de effecten hiervan alleen terug in hogere uitgaven, en niet in de uitkomsten. Hiermee beïnvloedt het CPB de keuze van politieke partijen om investeringen in R&D, onderwijs en innovatie al of niet op te nemen in hun doorrekeningen, terwijl we weten dat deze uitgaven effect kunnen hebben op de productiviteitsgroei (De Ridder, 2024).

Harde en zachte uitkomsten naast elkaar

Het CPB presenteert de nodige 'harde' cijfers als uitkomsten, zoals de extra uitgaven van een politieke partij of het verwachte begrotingstekort. Maar ze staan naast cijfers die omgeven zijn met een enorme onzekerheid, zoals economische groei, werkloosheid, begrotingssaldo, koopkracht en armoede. Dit zijn inschattingen van de doorwerking van cijfers op macro-economisch gebied, op basis van macro-modellen. Ze zijn natuurlijk heel relevant, maar lang niet zo goed in te schatten als de overheidsuitgaven.



Daarbij, de onzekerheid kan enorm zijn. Bij sommige modeluitkomsten geeft het CPB de onzekerheidsmarge weer, maar dat is alleen nog maar de marge binnen het model. Werkloosheid is een voorbeeld waarbij voorspellingen van een paar jaar vooruit notoir onzeker zijn (Darvas, 2018).

Groot geloof in maakbaarheid

Het tonen van economische effecten in de toekomst bevordert de instrumentele kijk op overheidshandelen, door te doen alsof de overheid altijd kan sturen op een gewenste economische uitkomst. Dit is een kijk die de economie ziet als machine, waarbij de overheid de taak, en de mogelijkheden, heeft om op uitkomsten te sturen. In werkelijkheid is dit maar heel beperkt het geval. Deze instrumentele afwijking van het CPB werd duidelijk bij hoe het de doorrekening van 2021 aanpakte (CPB, 2021). Terwijl de coronacrisis nog in volle gang was, werd in het najaar van 2020 de doorrekening op de normale wijze voortgezet, inclusief schattingen voor werkloosheid en inflatie op een vierjaars-horizon. Het planbureau bevorderde daarmee een denken dat de economie ziet als een stuurbare machine, in plaats van het complexe fenomeen dat ze daadwerkelijk is. Deze suggestie van maakbaarheid, dat een economie makkelijk te sturen is, zou door het CPB niet verder gestimuleerd dienen te worden.

Alternatieve werkelijkheid

De doorrekening is op dit moment een apart proces dat plaatsvindt in de schaduw van de totstandkoming van het verkiezingsprogramma. Bij de meeste partijen wordt eerst het verkiezingsprogramma beschreven en pas daarna gaat een team van 'doorrekenaars' bij het CPB aan de slag.

Het gevolg is dat de doorrekening een alternatieve werkelijkheid vormt. Het partijprogramma wordt waar nodig aangevuld of vrij geïnterpreteerd. Nieuwe maatregelen kunnen worden verzonden zolang het programma er maar niets over zegt. De meeste partijen hadden voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 geen financiële paragraaf en dat werd dus pas in de doorrekening ingevuld door de doorrekenaars van de politieke partij.

In de alternatieve werkelijkheid kunnen ook allerlei vormen van 'gratis bier' zitten. Dit zijn de slimmigheden van het doorreken-team van de politieke partij die zorgen voor goede modeluitkomsten. Het verhogen van de lasten op buitenlandse bedrijven is er zo een. Het levert hogere belastinginkomsten op, zonder nadelige effecten in het model. Er zijn natuurlijk wel nadelige effecten op de internationale concurrentiepositie, maar die zijn niet te kwantificeren.

Weinig inzicht in maatschappelijke doelstellingen

In de doorrekening ontbreken de doelen waar de Nederlandse regering zich bij herhaling aan verbonden heeft. Denk aan internationale afspraken zoals het Verdrag van Parijs, over de minimale CO₂-reductie per 2030 (Van Vuuren et al., 2017). Of de NAVO-norm van twee procent, vastgelegd in de internationale afspraken van 2006 en 2014 (NAVO, 2024).

Hetzelfde zou kunnen gelden voor uitspraken van regering en parlement over het realiseren van een hoeveelheid woningbouw in de komende tien jaar (Tweede Kamer, 2024). Door het ontbreken van maatstaven wordt in de doorrekening de suggestie gewekt dat het houden aan deze afspraken optioneel is. Het houdt kiezers in het donker of de regering wel serieus was met de doelen die ze zichzelf gesteld heeft.

Hoge deelnamekosten

De doorrekening is daarbij niet gratis. Aan de kant van het CPB zijn tientallen medewerkers enkele maanden bezig om voor elke partij een grondige analyse op te stellen. En alle plannen moeten serieus genomen worden, hoe complex het plan en hoe marginaal de partij ook mag zijn in het politieke landschap. Het zijn noodzakelijke kosten voor een waardevolle doorrekening.

Ook de deelnemende partijen ervaren hoge kosten. Elke partij is met een team bezig met het vormgeven van maatregelen, het doen van aanpassingen na conceptresultaten en het beantwoorden van vragen van het CPB. De relatieve kosten voor partijen zijn hoger dan ooit. Door

de versplintering van het politieke landschap zijn de partijen gemiddeld kleiner en hebben ze minder mensen om in te zetten. Veel partijen hebben geen afdeling ‘politiek en bestuur’ meer, en ze zetten bij voorbaat hun mensen en middelen in op marketing en communicatie. Het feit dat een doorrekening bijna nooit goed nieuws oplevert, maakt de subjectieve kosten nog weer groter.

Aanbevelingen

In het aanpakken van de genoemde problemen zijn grofweg drie richtingen te onderscheiden.

Maak onderscheid tussen uitkomsten

De eerste is het maken van een sterker onderscheid tussen meetbare, ex-ante-inschattingen en modeluitkomsten. Die ex-ante-analyse zou zich expres beperken tot wat in principe goed meetbaar is, zoals de uitgaven en ombuigingen per beleidsterrein, het ex ante EMU-saldo en de verschillende belastingtarieven. Iets dergelijks is al gedaan door voormalig CPB-econoom Wim Suyker, wat veel aandacht trok voor de financiële aspecten van verkiezingsprogramma's. (Kalse, 2023; NOS, 2023). Voor de modeluitkomsten, zoals op het gebied van werkgelegenheid en koopkracht, zou een meer kwalitatieve analyse passend zijn. Die doet meer recht aan de onzekerheid waarmee dit soort resultaten omgeven zijn.

Neem langetermijndoelen mee

Ten tweede kan men tonen in welke mate de langetermijndoelen worden gehaald. Denk aan de klimaatdoelen, aan de NAVO-norm van twee procent, maar ook aan een opgave voor woningbouw. Op dezelfde manier meet het CPB nu ook al het halen van de afspraken van het Stabiliteits- en Groeiact.

Deelname zonder tussenkomst

Ten derde kan men de drempel voor deelname verlagen. Het wordt dan moeilijker voor partijen om vanwege redenen van ‘tijdgebrek’ of ‘gebrek aan mensen’ niet mee te doen.

Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door het CPB zelf het budgettaire effect te laten berekenen, op basis van het verkiezingsprogramma, zonder tussenkomst van de partijen zelf. Dit is precies wat Wim Suyker al met enig succes heeft gedaan voor non-participanten in de verkiezingen van 2023. Het maakt een einde aan achterkamers waarbij partijen zelf met slimme maatregelen ‘gratis bier’ kunnen genereren. Ook verlaagt het de kosten voor het CPB, en geeft het verkiezingsprogramma een groter gewicht, intern en extern. Partijen die meedoen aan de verkiezingen kunnen dit voorkomen door zelf een duidelijke financiële paragraaf op te nemen in hun verkiezingsprogramma.

Tot slot

“Een politicus kijkt enkel vooruit tot de volgende verkiezing. Een staatsman kijkt naar de volgende generatie”, aldus Churchill. Als we dit generatie-perspectief willen vasthouden, dan is het van belang om de CPB-doorrekeningen te herzien.

Richting voor verbetering ligt in het scherper onderscheiden van het type uitkomsten, het opnemen van maatschappelijke doelen waar de regering zich aan heeft gecommitteerd en het ontwikkelen van een versimpelde doorrekening op basis van het verkiezingsprogramma. Deze elementen zouden onderdeel kunnen zijn van een doorrekening-nieuwe-stijl, als reactie op de nieuwe politieke werkelijkheid.

Literatuur

- Alkaya, M. (2020) *Hecht niet teveel waarde aan modellen die de wereld in 2060 voorspellen*. Blog op [esb.nu](https://www.esb.nu), 30 november.
- Bolhuis, W. (2018) *Van woord tot akkoord: Een analyse van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, 1986–2017*. Universiteit Leiden, Proefschrift, 11 oktober. Te vinden op scholarlypublications.universiteitleiden.nl.
- Breda, J. van, en L. Hoogduin (2022) *Overheidsbeleid is te veel gebaseerd op modellen*. ESB, 107(4809), 224–225.
- Căpraru, B., G. Georgescu en N. Sprincean (2022) *Do independent fiscal institutions cause better fiscal outcomes in the European Union?* *Economic Systems*, 46(2), 100973.
- CPB (2021) *Keuzes in Kaart 2022–2025: Economische analyse van verkiezingsprogramma's*. CPB Publicatie, maart.
- Croon, T. (2023) *Voor effectieve armoedebestrijding moet het CPB anders ramen*. ESB, 108(4825), 417–419.
- Darvas, Z. (2018) *ECB's huge forecasting errors undermine credibility of current forecasts*. Blog op www.bruegel.org, 6 december.
- Goot, E. van der (2023) *Traditioneel weer veel kritiek op de CPB-toetsing van partijen, dit is waarom*. Bericht op www.nu.nl, 7 november.
- Haar, B. ter (2023) *De doorrekeningen van het CPB verhullen de toekomst*. Column op www.investmentofficer.nl, 17 november.
- Horvath, M. (2018) *EU independent fiscal institutions: An assessment of potential effectiveness*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(3), 504–519.
- Kalse, E. (2023) *Hoe ex-CPB-econoom Wim Suyker op zijn zolder solo verkiezingsprogramma's doorrekent*. NRC, 10 november.
- Kerr, S. (1995) *On the folly of rewarding A, while hoping for B*. *The Academy of Management Executive*, 9(1), 7–14.
- Kester, J. (2023) *Onvrede bij kiezers over niet laten doorrekenen van verkiezingsprogramma's: 'Je wordt misleid als kiezer'*. Bericht op [eenvandaag.avrotros.nl](https://www.avrotros.nl), 8 november.
- Manheim, D. en S. Garrabrant (2018) *Categorizing variants of Goodhart's Law*. Artikel op [arXiv:1803.04585](https://arxiv.org/abs/1803.04585).
- NAVO (2024) *Funding NATO*. NATO Bericht, 26 juli.
- NOS (2023) *Steeds minder partijen laten hun plannen doorrekenen door het CPB*. Bericht op nos.nl, 7 november.
- Ridder, M. de (2024) *R&D-investeringen jagen groei productiviteit niet altijd aan*. ESB, 109(4837S), 100–103.
- Suyker, W. (2024) *Heden en verleden van doorrekenen verkiezingsprogramma's*. Presentatie gegeven op het rondetafelgesprek georganiseerd door CDA-WI en Vrije Universiteit. 26 januari, Amsterdam. Te vinden via <https://lnkd.in/ekFCD7VM>.
- Tweede Kamer (2024) *Voortgangrapportage programma Woningbouw*, 32847, nr. 1187.
- Vuuren, D.P. van, P.A. Boot, J. Ros et al. (2017) *The implications of the Paris climate agreement for the Dutch climate policy objectives*. PBL publicatienummer 2894.
- Ziesemer, V. (2023) *Het Centraal Planbureau rekent erop los – maar kun je altijd op ze rekenen?* Artikel op decorrespondent.nl, 17 augustus.