



## Voer voor politici, niet voor kiezers

**Auteur(s):**

Geest, L., van der  
Bomhoff, E.J.

*De auteurs zijn werkzaam bij nyfer in Breukelen.*

**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4358, pagina 355, 3 mei 2002

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

doorrekenen

*Alleen in Nederland bestaat het gebruik dat een ambtelijk bureau de verkiezingsprogramma's doorrekent. Is dit grensverleggende wetenschap of nationale folklore met bedenkelijke trekjes?*

**Onlangs heeft het Centraal Planbureau (cpb) voor de vijfde achtereenvolgende keer de verkiezingsprogramma's van politieke partijen geanalyseerd<sup>1</sup>. Dit artikel geeft daarop kritisch commentaar. Eerst staan wij stil bij de vraag wat de waarde ervan is voor de kiezers. Daarna bespreken wij inhoudelijk de methode die het cpb hanteert, met als conclusie dat die methode tot ernstige vertekeningen in de uitkomsten kan leiden. Ten slotte bespreken wij de uitwerking die de exercitie heeft op het gedrag van politieke partijen.**

### Beperking van de analyse

In 1998 en 1999 publiceerden de oeso en het imf enkele belangrijke rapporten over noodzakelijke hervormingen in de Nederlandse economie<sup>2</sup>. Eerder al hadden de ministeries van Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid de sterkten en zwakten van de Nederlandse economie aan een internationale toets onderworpen<sup>3</sup>. Bovendien verschijnen jaarlijks het Global competitiveness report en het World competitiveness yearbook. Deze vergelijkende analyses kunnen helpen inschatten waar de Nederlandse prestaties achterblijven of nog beter zouden kunnen.

Een dergelijke aanpak is ook waardevol voor een analyse van verkiezingsprogramma's. Het startpunt daarbij zijn de behoeften van kiezers. Deze worden zoveel mogelijk in een internationaal vergelijkende context of in een historisch perspectief geplaatst. Vervolgens wordt nagegaan hoe politieke partijen daarop willen reageren met beloften aan de kiezers.

Elke lijst van punten waarop Nederland tekortschiet en het - gezien het buitenland of het eigen verleden - beter zou kunnen doen, is uiteraard subjectief. Ook over elke belofte aan de kiezer kan men heel uiteenlopend oordelen. Daarom volgt het cpb een andere route, die minder vatbaar is voor het voortdurende verwijt van subjectiviteit. Het Planbureau maakt een budgettaire optelsom van alle beloften in de verkiezingsprogramma's en probeert dan de bijbehorende consequenties te schatten voor de inflatie, de loonontwikkeling en de concurrentiepositie. Zelfs is het denkbaar dat het rekenmodel enigermate indiceert in welke mate het aanbod van arbeid reageert op dit alles. De doorrekening geeft echter geen zicht op de sterkten of zwakten van Nederland op bepaalde terreinen en de vergelijking met prestaties of teleurstellingen in andere landen.

### *Nuttig voor de consistentie...*

In zijn 'Ten geleide' bij Keuzes in kaart legt cpb-directeur Don uit, hoe de analyse bijdraagt aan een beter inzicht in de inhoud van de partijprogramma's en hun onderlinge vergelijkbaarheid. Partijen worden uitgenodigd om een uitwerking en toelichting op hun programma's te geven, waardoor meer duidelijkheid ontstaat over de concrete inhoud van hun beleidsvoorstellen. Wanneer een partij bijvoorbeeld grote besparingen inboekt op de wao, moet duidelijk worden gemaakt of zij daarvoor de uitkeringshoogte, de keuringscriteria of de mate van premiedifferentiatie wil veranderen. Het is heel goed mogelijk dat deze zelf opgelegde discipline om het verkiezingsprogramma te laten doorrekenen door het cpb in dit opzicht positief uitwerkt: partijen moeten met samenhangende voorstellen komen voor de inkomsten en de uitgaven van de overheid, omdat anders in de berekening een tekort resulteert dat het programma kwetsbaar maakt. Op die manier helpt de inventarisatie van het cpb om politieke partijen aan te moedigen tot consistentie in hun voorstellen.

### *...doch irrelevant voor de werkelijke keuzen*

Uit de verkiezingsdebatten en mediadiscussies blijkt dat de kiezers de kwaliteit van zorg, onderwijs, veiligheid, het wegennet en de grootstedelijke problematiek belangrijk vinden. Men zou dus willen weten hoe de voorstellen van politieke partijen ertoe bijdragen dat die kwaliteit verbetert. Daarover heeft Keuzes in kaart niet veel te melden. In 'Ten geleide' zegt Don: "Er is te weinig bekend over de economische effecten van bijvoorbeeld meer onderwijs, meer veiligheid of meer infrastructuur, nog afgezien van de vraag of het voorgestelde beleid voldoende concreet is ingevuld."<sup>4</sup> Vervolgens verzucht hij: "De belangrijkste beperking van de cpb-analyse is dat de verwachte economische effecten maar enkele aspecten belichten van de brede politieke inzet die in de partijprogramma's wordt gekozen." Dat is eerlijk en correct, maar vervolgens slaat het cpb toch aan het rekenen, op een manier die de toets der kritiek niet kan

doorstaan.

## Programma-effecten

Bij het rekenen beperkt het cpb zich tot de budgettaire en de bestedingseffecten, met andere woorden tot de invloed die de voorstellen hebben op de overheidsbegroting en hoe zij doorwerken op de nationale bestedingen en de arbeidsmarkt. De zogeheten programma-effecten (welke bijdrage leveren de voorstellen om de economie beter te laten functioneren?) worden niet meegenomen omdat daarover te weinig bekend is. Bij vrijwel alle beleidsvoorstellen gaat het juist om deze laatste effecten.

Internationale enquêtes laten zien dat managers het Nederlandse wegennet en de Nederlandse Spoorwegen niet hoog waarderen in vergelijking met omliggende landen <sup>5</sup>. Hoewel de afgelopen tien jaar het aantal kilometers snelweg in Nederland is gestegen met dertien procent, terwijl de mobiliteit met meer dan 25 procent is toegenomen, blijven diverse politieke partijen huiverig voor het aanleggen van meer wegen. De kwaliteit van de dienstverlening door de Nederlandse Spoorwegen is bekend. Misschien zijn deze zaken wel heel schadelijk voor de Nederlandse economie en zouden extra investeringen kunnen helpen om de schade te beperken. Internationale vergelijkende analyse zou daar licht op kunnen werpen. Omdat deze programma-effecten niet in de modellen van het cpb zitten, scoren politieke partijen met elke euro die zij besparen op uitgaven aan de infrastructuur of subsidies voor het openbaar vervoer. De kosten tellen mee in de financiële berekening; de baten blijven onzichtbaar voor het model.

Als de programma-effecten van bijvoorbeeld meer onderwijs, meer veiligheid of meer infrastructuur niet worden meegenomen omdat hun precieze omvang niet bekend is, tast dat de hele analyse aan: waarom zou het cijfer 0 voor deze effecten steeds de meest waarschijnlijke uitkomst zijn? Dan kloppen ook de uitkomsten van de budgettaire analyse niet meer, vanwege de talrijke terugkoppelingen tussen het functioneren van de economie (groei, werkgelegenheid) en het overheidsbudget. De aanpak van het cpb laat terloops zien hoezeer de modelmatige analyse nog wordt gedomineerd door de wetenschappelijk in diskrediet geraakte Keynesiaanse vraagsturing. Een rekenmodel dat de bestedingseffecten probeert in te vullen, maar aan de aanbodzijde van de economie in voorkomende gevallen het cijfer nul hanteert is als een halve schaar - onbruikbaar voor een serieuze analyse.

### Enkele voorbeelden

» Veiligheid. Met 45.000 politiemensen neemt Nederland in Europa een middenpositie in. Opvallend is het feit dat van die 45.000 politiemensen er gemiddeld slechts 1200 beschikbaar zijn voor avond- en nachtdienst. Als een politieke partij zou voorstellen om de weigering van de politie om de arbeidstijden aan te passen aan de eisen van efficiëntie, eenmalig af te kopen met een salarisstijging om zo te bereiken dat veel meer agenten ook

's avonds en 's nachts werken, dan zouden de kosten daarvan ongunstig doorwerken in de berekening van het cpb, terwijl gunstige gevolgen voor de veiligheid (huizenprijzen, besparing op de kosten van beveiliging) geen rol spelen in het model.

» De kinderopvang is in Nederland duurder dan in alle andere eu-landen en over de naschoolse opvang heeft zelfs het scp opgemerkt dat de voortgang teleurstellend is. Het cpb gebruikt voor analyses op dit punt een simpel rekenmodel waarin elk gezin evenveel kinderen heeft (waarschijnlijk 1,6) en becijfert dan hoeveel de voorgestelde uitbreiding kost en hoeveel extra arbeidsplaatsen aan kinder-

verzorgers het oplevert. De berekening mist daarmee zowel de knelpunten in de financiering van de kinderopvang voor gezinnen met meer dan één kind en een gemiddeld inkomen, als ook de baten van royale kinderopvang en met name naschoolse opvang doordat meer ouders langer kunnen gaan of blijven werken.

» De rekenmodellen van het cpb hebben geen regionale component. Het ontbreken hiervan is fataal voor de analyse van kosten en baten van grote infra-structuur. Het cpb rekent bij de baten uitsluitend met geschatte reistijdwinst. De standaardliteratuur over kosten-batenanalyse toont aan dat een berekening moet uitgaan van het geschatte consumentensurplus, omdat sommige huishoudens een nieuwe reismogelijkheid zeer veel hoger zullen waarderen <sup>6</sup>.

## Politieke effecten

Politici weten dat een ongunstige uitkomst in de berekeningen van het cpb hen in de verkiezingsstrijd zal worden ingewreven en mogelijk stemmen kan gaan kosten. Ze gaan aan het werk om hun programma's op die wetenschap af te stemmen. Behalve trucs om het model voor de gek te houden, resulteert dit ook in een tendens dat alle politieke partijen zo dicht mogelijk naar elkaar toe kruipen om zich maar niet buiten de cpb-orde te plaatsen. Het verkiezingsdebat verengt zich tot een strijd achter de komma. Bovendien verschillen de modeluitkomsten voor de economische groei nauwelijks tussen de acht politieke partijen. De afstand tussen de 'groeikampioenen' van de vvd en de 'groeivertragers' van GroenLinks is niet meer dan 0,3 procentpunt per jaar (structureel 0,7 procent). Qua banengroei (in personen) is er geen significant verschil tussen beide partijen. De vraag rijst dan hoe het komt dat een partij als GroenLinks zowel in 1998 als nu in 2002 nauwelijks onderdoet voor de vvd in economische groei en creatie van werkgelegenheid. Verschillen die partijen dan niet voor wat betreft hun enthousiasme voor groei en winst (zie onderstaand kader)?

## Slot

Een beter alternatief voor de cpb-doorrekening zou zijn om op basis van internationale sterkte-zwakteanalyses de zwakke plekken in de nationale economie te identificeren en mede op basis van ervaringen in andere landen te beoordelen welke maatregelen kunnen helpen om deze zwakke plekken te verbeteren.

---

### GroenLinks over werktijdverkorting en Kyoto

In 1998 was het belangrijkste verkiezingsonderwerp in de ogen van de media nog eenduidig de vraag welke partij de meeste

banen kon scheppen. GroenLinks stelde voor om alle ambtenaren te verplichten om niet langer te werken dan 32 uur per week. Het cpb merkte in de tekst op dat zo'n voorstel risico's met zich meebracht, maar liet die niet meespelen in de berekening. In de computer werkte dit plan perfect door in de stijl van de oude rekenboekjes op de lagere school: "Als x mannen een werk kunnen doen in 38 uur, hoeveel mannen zijn dan nodig om dat werk in 32 uur te voltooien?" Antwoord: heel wat meer. In hetzelfde verkiezingsprogramma pleitte GroenLinks voor fiscale boetes voor alle bedrijven die nog mensen langer dan diezelfde 32 uur per week lieten werken. Het cpb kwam niet met een doorrekening van dat idee. Veel economen zouden menen dat zo'n maatregel de flexibiliteit aantast van bedrijven die te maken hebben met snelle fluctuaties in de vraag. Ook daalt door deze korte werkweek het rendement op onderwijs en ontwikkeling. Deze aspecten bleven buiten beschouwing.

Een belangrijk verschil tussen GroenLinks en andere politieke partijen bij de huidige verkiezingen is de ernst waarmee die partij streeft naar het halen van de Kyoto-doelstelling voor 2010. De internationale cijfers laten zien dat de Nederlandse economie meer dan gemiddeld energie-intensief is, en zelfs nauwelijks minder energie verbruikt per eenheid bbp dan de Verenigde Staten. De wens om de Nederlandse productiestructuur minder energie-intensief te maken valt dus zeker te funderen. Om dit doel te bereiken, stelt GroenLinks een majeure verschuiving in het belastingstelsel voor (achttien miljard euro), ten gunste van sectoren die veel arbeid inzetten en ten nadele van sectoren die veel energie gebruiken. Dit zal belangrijke gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de

entrepotfunctie van de Nederlandse economie en onze tuinbouwsector, die met gesubsidieerde energie beide bijdragen aan de verhoudingsgewijs hoge energie-intensiteit van het Nederlands bbp. De doorrekening van het cpb werpt geen licht op de vraag of zo'n aanpassing gemakkelijk of moeizaam gaat verlopen, en of krimpende sectoren niet sneller banen afstoten dan er nieuwe bijkomen in de bedrijven die minder belasting hoeven te betalen. Een rekenmodel dat uitsluitend is gebaseerd op Nederlandse ervaringen, kan de risico's van een dergelijk verstrekkende maatregel niet inschatten.

---

1 Centraal Planbureau, Keuzes in kaart 2003-2006. Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's, Den Haag, 2002.

2 OESO, Implementing structural reform: a review of progress, in: Economic surveys, Netherlands, Parijs, 1998, blz. 59-76; IMF, The Netherlands transforming a market economy, Washington DC, 1999.

3 Ministerie van Economische Zaken, Toets op het concurrentievermogen, Den Haag, 1998, en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Social policy and economic performance, summary document for a conference organized by the Netherlands' presidency of the European Union, 1997.

4 CPB, 2002, op. cit., blz. 9.

5 World competitiveness report, 2002,

6 Zie bijvoorbeeld A. Boardman, Cost benefit analysis. Concepts and practice, Prentice Hall, 2001.