



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De macht van de CPB-rekenmeesters

Bolhuis, W.D.

Citation

Bolhuis, W. D. (2020). De macht van de CPB-rekenmeesters. *De Helling: Tijdschrift Voor Linkse Politiek*, 2020(3), 39-45. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3142138>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3142138>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

ACHTERGROND

CPB-doorrekeningen

MAAK BREDE DOORREKENING
PARTIJPROGRAMMA'S VERPLICHT

De macht van de CPB-reken- meesters

—Wimar Bolhuis is econoom, bestuurskundige en sociaal-psycholoog. In 2018 promoveerde hij op het proefschrift 'Van Woord tot Akkoord; Een analyse van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, 1986-2017.'

De doorrekeningen door het Centraal Planbureau van de verkiezingsprogramma's van politieke partijen geven een eenzijdig beeld van de werkelijkheid. Doordat het CPB alleen de financieel-economische gevolgen van voorgenomen beleid in kaart brengt, krijgt de kiezer geen informatie over de effecten van partijprogramma's op welzijn en milieu. GroenLinks moet pleiten voor een verplichte combinatie van doorrekeningen die de gevolgen van beleidskeuzes op meerdere aspecten van welvaart inzichtelijk maken.

door WIMAR BOLHUIS illustratie FARHAD FOROUTANIAN

Komende maanden zullen politieke partijen voor de tiende keer in de geschiedenis hun plannen vrijwillig langs een financieel-economische meetlat laten leggen door het Centraal Planbureau (CPB), de rekenmeesters van de politiek. In 2017 deden elf politieke partijen mee aan de laatste *Keuzes in Kaart (KiK)*, de vaste naam van de CPB-bundeling van alle doorge-rekende verkiezingsprogramma's. Een recordaantal, ondanks de steeds terugkerende discussie over nut en noodzaak van KiK-deelname als de verkiezingen in zicht komen.

De komende doorrekenronde in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen op 17 maart 2021 zal vanwege de economische recessie als gevolg van het coronavirus met nog meer belangstelling worden gevolgd. Reden genoeg om de geschiedenis, uitgangspunten en beperkingen van de →

CPB-berekeningen eens onder de loep te nemen. Een financieel-economische meetlat houdt immers geen rekening met effecten van beleidskeuzes op bijvoorbeeld CO₂-uitstoot of het welzijn van mensen.

Hoe komt het dat de CPB-doorrekening zo invloedrijk is geworden in de politiek? Welke waarden liggen eraan ten grondslag en wat betekenen de genoemde beperkingen voor het streven van GroenLinks naar een brede welvaartsopvatting?

Onafhankelijke scheidsrechter

De eerste doorrekening van de verkiezingsprogramma's verscheen in 1986, op verzoek van de drie grootste partijen in de Tweede Kamer. De PvdA, het CDA en de VVD, die samen 128 van de 150 zetels hadden, vroegen het CPB om vertrouwelijk te rapporteren wat de effecten zouden zijn van de financieel-economische en sociale paragrafen van hun conceptverkiezingsprogramma's. De partijen wilden voor zichzelf weten welke gevolgen zij van hun programma konden verwachten. Doorrekenen gebeurt overigens nog steeds op vrijwillige basis; partijen kunnen besluiten niet mee te doen. Deze nieuwe taak vroeg om een onafhankelijke scheidsrechter met de relevante expertise. En zo kwamen de politici in 1986 uit bij het CPB, wat betekende dat het ambtenaren waren die politieke ideeën tegen het licht zouden houden. In eerdere jaren had het CPB al meermaals alternatieve begrotingen van de PvdA voor het regeringsbeleid van Lubbers I doorgekeurd. Zowel het CPB als de politieke partijen hadden dus ervaring met doorrekeningen.

Een belangrijke reden voor deze partijen om bij een onafhankelijke expert onderbouwing te vragen voor hun financieel-economische verkiezingsprogramma's was het feit dat de crisis

van de jaren tachtig in Nederland relatief hard had toegeslagen. In die periode woedde een politieke ideestrijd over hoe de economische groei en de werkgelegenheid het beste hersteld konden worden, maar Nederlandse politici deelden de mening dat de alternatieven geloofwaardig moesten zijn en daadwerkelijk een oplossing moesten bieden. Zij wilden zich ervan verzekeren dat hun economische beleidsplannen uitvoerbaar, consistent en realistisch waren. Dit paste bij de grotere wens voor een meer bedrijfsmatig opererende publieke sector, waarbij de waarden zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid belangrijk waren.

Geen free lunch

De keuze voor het CPB heeft de nodige consequenties. Een belangrijk kenmerk is dat deze doorrekening altijd een uitsluitend *economische* uitruil (*trade-off*) laat zien tussen de verschillende politieke doelen. Een *free lunch* (een maatregel zonder kosten en zonder negatieve effecten), luchtkasteel of goedkope verkiezingsretoriek zit er niet in. Op hoofdlijnen bestaat er bijvoorbeeld altijd een uitruil tussen 'meer groei en werk', 'meer inkomensongelijkheid' en 'zuinige overheidsfinanciën': je kunt niet alles hebben (zie kader: Het economisch trilemma). De doorrekening 'disciplineert': het is voor deelnemende partijen haast niet meer mogelijk om onrealistische of vage beloftes te (blijven) doen.

Doelmatigheid is een andere belangrijke waarde in de CPB-doorrekening: hoe minder middelen er nodig zijn om een politiek doel te behalen, hoe minder dit ten koste gaat van andere doelen. Als er toch een *free lunch*-beoordeling van een beleidsmaatregel uit een CPB-model komt, dus een maatregel waarvoor de partij niets lijkt te hoeven inleveren, dan worden de berekeningen nagelopen door de wetenschappelijk medewer-



kers. Desnoods stellen zij op basis van hun oordeel uitkomsten bij, zodat de uitruil van een keuze voor de partij, de kiezer en de media zichtbaar wordt.

Partijen die deelnemen aan de *KiK* accepteren daarnaast automatisch de prognoses van het CPB voor de ontwikkeling van de economie en de overheidsfinanciën voor de komende kabinetsperiode (het basispad of de middellangetermijnverkenning). Deze prognoses vormen zo altijd de startpositie voor hun doorrekening. Ook moeten partijen accepteren dat het CPB – na een goede uitwisseling van argumenten met vertegenwoordigers van de partijen die de uitkomst kan wijzigen – uiteindelijk de effecten van de programmakeuzes vaststelt. Zoals oud-CPB-directeur Gerrit Zalm zei: "Het CPB bepaalt het speelveld."

Klimaat en welzijn buiten beschouwing

Een cruciaal kenmerk is dat dit speelveld dus beperkt blijft tot financieel-economische gevolgen, doordat de CPB-doorrekeningen de effecten van verkiezingsbeloftes op het milieu, het

klimaat en het welzijn buiten beschouwing laten. Het bureau is hier altijd heel duidelijk over geweest: het is zijn expertise en taak om een financieel-economische inschatting te maken. Partijen die andere gevolgen van hun programma in kaart willen laten brengen, zijn aangewezen op aanvullende doorrekeningen. Sinds 1994 publiceert het PBL (en voorheen het RIVM en MNP) daarom een 'groene' doorrekening, vooral omdat dit voor GroenLinks een voorwaarde was om aan *KiK* mee te gaan doen. Deze twee doorrekeningen naast elkaar maken voor de kiezer inzichtelijk welke uitruil er bestaat tussen financieel-economische doelstellingen en duurzaamheidsdoelstellingen in de verkiezingsprogramma's. Hogere milieuheffingen die leiden tot duurdere fossiele productie zullen op middellange termijn de uitvoer, investeringen en economische groei laten teruglopen, maar milieu en klimaat zullen hier juist wel bij varen.

Logisch dus dat GroenLinks als voorwaarde aan *KiK*-deelname ook een groene doorrekening eiste. In die zin was 1994 een historisch moment: →

Een cruciaal kenmerk is dat de CPB-doorrekeningen de effecten van verkiezingsbeloftes op het milieu, het klimaat en het welzijn buiten beschouwing laten



het 'smalle' welvaartsbegrip (bbp) van het CPB werd uitgebreid naar een 'breder' welvaartsbegrip (milieu, klimaat) door het PBL in het doorrekenproces te betrekken. Toch kunnen verkiezingsprogramma's nu zeker nog niet op hun volledige brede welvaartseffecten worden doorgerekend. Het Centraal Bureau voor de Statistiek publiceert sinds 2018 weliswaar jaarlijks de Monitor Brede Welvaart voor Nederland, maar dit is een feitelijke momentopname van veel bredere aard. Zo'n brede doorrekening van beleidsplannen op hun toekomstige effecten is technisch (helaas nog) niet mogelijk.

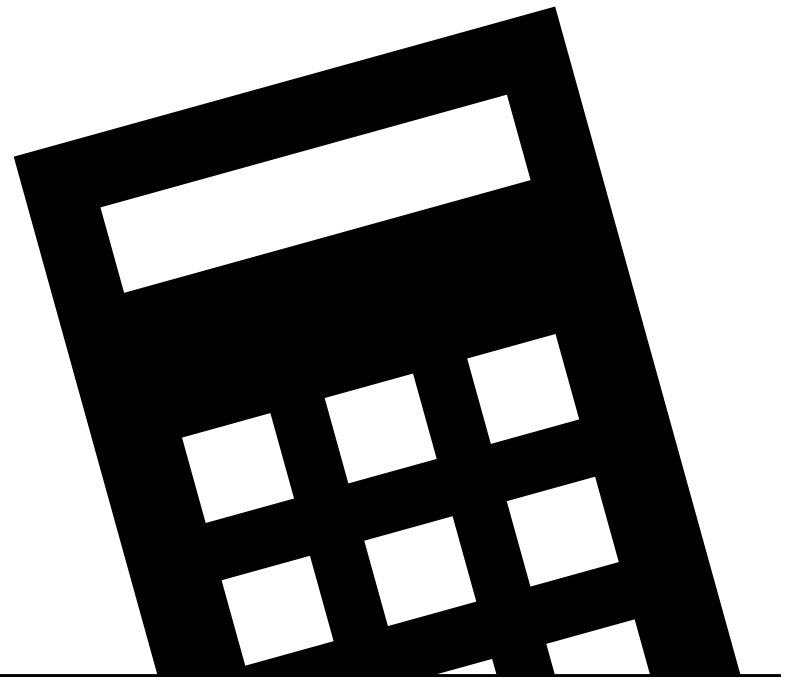
Bovendien besluiten vrijwel elke ronde minder partijen mee te doen aan de groene dan aan de financieel-economische doorrekening. Van twee partijen in 1994 – D66 en GroenLinks – namen in 2017 zeven partijen deel aan de groene doorrekening: VVD, PvdA, SP, D66, CU, GroenLinks en de Vrijzinnige Partij. Weliswaar deden er in 2010 negen partijen en in 2012 tien partijen mee met zowel de CPB- als de PBL-doorrekening over energieopwekking, klimaat, natuur, infrastructuur, weggebruik, openbaar vervoer en reistijdbaten, maar dit kwam doordat de planbureaus toen samen de KiK maakten en publiceerden. Partijen

deden zo automatisch mee aan beide doorrekeningen. Toen het PBL in 2017 weer zijn eigen, afzonderlijke doorrekening van de leefomgevingseffecten maakte, besloten slechts zeven partijen (opnieuw) mee te doen – een daling van drie. Dit terwijl aan de afzonderlijke financieel-economische CPB-doorrekening maar liefst elf partijen meededen – een toename met één.

De doorrekening en het regeerakkoord

De CPB-doorrekening is bovenal het grote politieke en ambtelijke voorwerk voor het regeerakkoord dat in de for-

matie moet worden vastgesteld. Gelet op de grote invloed van de doorrekening worden in dit akkoord idealiter alleen uitvoerbare en uitgewerkte voorstellen opgenomen waarvan duidelijk is welke gevolgen deze hebben voor de portemonnee en de schatkist. Na de verkiezingsuitslag blijkt KiK voor de politieke onderhandelaars en de informateur steeds weer het natuurlijke startpunt voor de formatiebesprekingen, waarin het CPB overigens opnieuw een belangrijke toetsingsrol heeft. Het bureau rekent op verzoek van de informateur het conceptregeerakkoord door en verstrekt de uitkomsten vertrouwelijk aan de →



Het economisch trilemma

Hoe werken de uitruilen (of *trade-offs*) in de CPB-doorrekening precies? Een grove manier om deze inzichtelijk te maken is door middel van een klassiek economisch trilemma, bestaande uit de drie doelen 'Meer groei en werk', 'Meer inkomensgelijkheid' en 'Zuinige overheidsfinanciën'. Elke politieke partij maakt keuzes op basis van politieke voorkeuren. De CPB-doorrekening laat zien dat een keuze niet zonder gevolgen kan blijven, en het trilemma dat de drie genoemde maatschappelijke doelstellingen niet tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden. De bood-

schap: politiek betekent keuzes maken.

1 Meer groei en werk (*bbp en werkgelegenheid*).

Nagenoeg alle partijen streven naar meer economische groei en minder werkloosheid, het zijn bijna 'heilige' wensen. Dat is in werkelijkheid (en dus ook in de modellen van het CPB) echter lastig te bereiken zonder wat in te leveren op de andere twee doelstellingen: zuinige overheidsfinanciën en meer inkomensgelijkheid. Een grotere overheidsimpuls (bijv. meer investeringen) en minder

inkomensgelijkheid (bijvoorbeeld door lagere uitkeringen of beperkingen van de loonstijging) zijn de manieren om een hoger bbp en meer werkgelegenheid (of minder werkloosheid) te realiseren. Bij deze politieke beslissingen speelt de economische politiek of de sociale welvaartsfunctie van de verschillende partijen een doorslaggevende rol. Voor linkse partijen is 'meer inkomensgelijkheid' traditioneel belangrijk, waardoor deze partijen geregeld kiezen voor minder zuinige overheidsfinanciën om toch 'meer groei en werk' te realiseren. Voor de rechtse partijen zijn 'zuinige overheidsfinanciën' juist een doel, vandaar dat deze partijen vaak kiezen voor minder inkomensgelijkheid om 'meer groei en werk' te

realiseren. Veel (midden) partijen kiezen veelal voor een combinatie van beide.

2 Meer inkomensgelijkheid (*hoogte uitkeringen en koopkracht*).

Linkse partijen willen over het algemeen graag een gelijkmatigere inkomensverdeling met meer koopkracht voor de lage arbeidsinkomens en uitkeringsgerechtigden en minder koopkracht voor de hogere inkomens. Dit is echter lastig te bereiken zonder dat de partijen bereid zijn in te leveren op de doelstellingen 'meer groei en werk' en 'zuinige overheidsfinanciën'. Want meer inkomensgelijkheid door relatief hogere uitkeringen en verhoging van de koopkracht voor de lagere

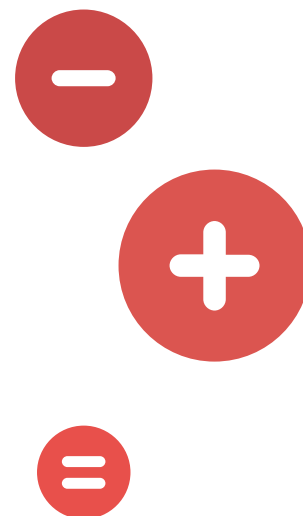
inkomens zijn politieke keuzes die ertoe leiden dat de financiële prikkels om te werken afnemen, wat negatief uitpakt voor de doelstelling 'meer groei en werk'. Ook leiden ze ertoe dat het overheidssaldo verslechtert door de betaling van de hogere uitkeringen, wat negatief uitpakt voor de doelstelling 'zuinige overheidsfinanciën'. Rechtse partijen zien op basis van overwegingen van eigen verantwoordelijkheid en een kleinere overheid minder in de herverdeling tussen arm en rijk. Een rechts economisch programma veroorzaakt daarom in de regel grotere financiële prikkels om te werken, onder andere door verlaging van de relatieve uitkeringshoogte, wat zorgt voor meer bbp-groei en

werkgelegenheid. Want meer mensen zullen zich aanbieden op de arbeidsmarkt en eerder werk accepteren, waardoor er een neerwaartse druk op de lonen – minder koopkracht – en arbeidskosten voor werkgevers ontstaat, en bbp-groei en werkgelegenheid gestimuleerd worden.

3 Zuinige overheidsfinanciën (*overheidssaldo en staatschuld*).

Voor de rechtse partijen hebben een voorkeur voor zuinige overheidsfinanciën. Dit is echter lastig te behalen zonder in te leveren op de politieke doelstellingen 'meer groei en werk' en 'meer inkomensgelijkheid'. Als partijen ervoor kiezen

om het overheidstekort terug te dringen (een kleinere overheidsimpuls) gaat dit ten koste van de bbp-ontwikkeling en werkgelegenheid op de korte termijn. Daarbij zullen bezuinigingen op de sociale regelingen tot gevolg hebben dat de inkomensongelijkheid in Nederland stijgt, omdat dit vooral effect heeft op lagere inkomensklassen. Linkse partijen kiezen daarom vaker voor een groter overheidstekort of een kleinere vermindering van het overheidstekort dan de rechtse partijen. Meer overheidsinvesteringen in de economie leiden op middellange termijn tot meer bbp-groei en werkgelegenheid. Een kleinere overheidsimpuls heeft precies het tegenovergestelde effect.



onderhandelaars. Opnieuw vragen deze politieke partijen hier weer vrijwillig het CPB voor en publiceert het bureau de definitieve doorrekening na hun goedkeuring tegelijkertijd met het regeerakkoord.

Als GroenLinks na de komende verkiezingen een serieuze kandidaat wil zijn voor de nieuwe regering, is (opnieuw) deelname aan *KiK* praktisch een must. Slechts één partij heeft ooit zonder doorrekening van het verkiezingsprogramma deelgenomen aan kabinetsformaties of aan een regering: de LPF in 2002. De durf om het eigen verkiezingsprogramma door te laten rekenen is in Den Haag een teken van interne geloofwaardigheid, die een potentiële regeringspartij nodig heeft.

Hoewel vrijwillig, komen partijen die serieus genomen willen worden dus feitelijk niet onder de doorrekening uit. Dat brengt belangrijke dilemma's mee voor GroenLinks met betrekking tot het democratisch proces en tot het streven naar een brede opvatting van welvaart.

Democratisch tekort

Sinds 1994 publiceert het CPB de *KiK* nádat de conceptverkiezingsprogramma's openbaar zijn geworden en vaak al zijn bekrachtigd door partijleden op een congres. De doorrekening wordt dus uitgevoerd nadat de programma's zijn gepubliceerd, als 'service' aan de kiezer en de media in de periode voor de verkiezingsdatum. Daarmee is de oorspronkelijke functie van *KiK*, namelijk de mogelijkheid voor partijen om hun verkiezingsprogramma's te versterken of te herzien op basis van CPB-berekeningen, verdwenen. Bovendien geeft het ruimte aan een democratisch tekort: namelijk dat in de doorrekening andere beloftes komen te staan dan in het programma zoals het door het congres is aangenomen. In het voorwoord van *KiK* schrijft de CPB-directeur traditiegetrouw

daarom dat zijn bureau niet aansprakelijk is voor verschillen hiertussen en hier ook niet op gecontroleerd heeft.

In dit verband is opvallend dat sinds 1986 de financiële bijlagen en de eigen berekeningen in verkiezingsprogramma's van partijen steeds korter en beperkter worden. Dit is ook begrijpelijk. Eigen berekeningen zouden later immers publiekelijk kunnen worden gecorrigeerd door het CPB als het bureau ongeveer een maand voor de Tweede Kamerverkiezingen *KiK* publiceert; het opnemen van een eigen doorrekening in de financiële bijlage van het verkiezingsprogramma vormt daarom een mediarisico voor partijen. Partijen kunnen weliswaar zelf al een inschatting maken van de financieel-economische effecten van hun programma's door gebruik te maken van de zogenoemde 'spoorboekjes' van het CPB, zoals van het macro-economisch model Saffier II. Maar de eigen inschatting zal altijd grover zijn dan een raming die het CPB maakt op basis van zijn modelkennis. Daarbij is het voor de partijen fijn om de manoeuvreerruimte te houden om de uitkomsten van hun doorrekeningen te finetunen op wenselijke uitkomsten.

Een oplossing om het democratisch tekort te verminderen is dat het partijcongres duidelijke kaders meegeweet waarbinnen doorrekeningen van het verkiezingsprogramma moeten blijven. Het congres kan bijvoorbeeld aangeven dat een lastenverhoging voor bepaalde groepen of een bepaalde bezuiniging onaanvaardbaar is.

Brede doorrekening

In de tweede plaats moet het voor GroenLinks frustrerend zijn dat partijen die besluiten om mee te doen aan de financieel-economische doorrekening van het CPB niet 'verplicht' deelnemen aan de groene doorrekening van het PBL. Dit betekent dat rechtse of populistische partijen niet met de

→ Het moet voor GroenLinks frustrerend zijn dat partijen die besluiten om mee te doen aan de financieel-economische doorrekening van het CPB niet 'verplicht' deelnemen aan de groene doorrekening van het PBL.

billen bloot hoeven over negatieve milieu-, klimaat- of welzijnseffecten van hun programma én dat financieel-economische effecten de ijkpunten blijven van verkiezingscampagnes. Helaas zal het 'enge' welvaartsbegrip bbp hierdoor in Nederlandse debatten een sterker richtpunt blijven dan een 'breder' welvaartsbegrip. Dit moet anders.

Bij *KiK* 2010 en 2012 werden de doorrekeningen van het CPB en PBL nog verplicht gecombineerd. Het centrale idee achter een doorrekening is immers om de uitruil tussen de politieke doelen inzichtelijk te maken. Over de klassieke uitruil tussen economische groei en natuur en milieu bestaat in ieder geval voor de korte en middellange termijn brede overeenstemming in economenland (maar zeker niet op lange termijn). Het CPB en PBL zijn na 2012 gestopt met de gezamenlijke doorrekening, omdat uit de evaluatie bleek dat deze te ingewikkeld, te groot en te intensief werd. Om het project organisatorisch behapbaar en inhoudelijk verantwoord te houden, is onder andere deze gezamenlijke productie afgebouwd.

Het lijkt dan ook niet kansrijk om opnieuw te pleiten voor een gezamenlijke doorrekening, hoewel dit idealiter de mooiste vorm zou zijn. Voorwaarde voor een gezamenlijke doorrekening is dan wel dat politieke partijen bereid zijn om hun beloftes breder door te

laten rekenen dan alleen op de financieel-economische effecten; doorrekening gebeurt immers op vrijwillige basis.

Daarnaast zou het goed zijn als ook het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) aanhaakt bij de doorrekeningen om ook de gevolgen van verkiezingsprogramma's voor de sociale participatie, armoede- en schuldenproblematiek, eenzaamheid of (psychische) gezondheid in kaart te kunnen brengen.

Een verplichte combinatie – doe je als partij mee met het CPB, dan ook met PBL en SCP, en andersom – lijkt wel een kansrijke, logische stap vooruit om de politieke, journalistieke en electorale aandacht voor het brede welvaartsbegrip te vergroten. GroenLinks moet dan in de aanloop naar de verkiezingen van 2021 snel gaan pleiten voor deze invulling van het doorrekenproces en voor een grotere rol voor het SCP. Gezien de urgentie van het klimaat-, energie- en stikstofdebat, maar ook om de sociaaleconomische gevolgen van partijprogramma's inzichtelijk te maken, is het belangrijk dat alle partijen in Nederland hun verkiezingsbeloftes hierover langs een brede meetlat leggen. GroenLinks kan de planbureaus zo sterkere bondgenoten maken in de strijd voor een groener en eerlijker Nederland. ✕

De durf om het eigen verkiezingsprogramma door te laten rekenen is in Den Haag een teken van interne geloofwaardigheid, die een potentiële regeringspartij nodig heeft