

Ten geleide

“no 20 dollar bills lying on the sidewalk”

(bekend Amerikaans economen-gezegde)

Voor u ligt de analyse van de economische effecten van de verkiezingsprogramma's van acht politieke partijen. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft deze opgesteld in de (korte) aanloop naar de verkiezingen van 22 november 2006. Het is sinds 1986 voor de zesde keer dat het CPB dit doet op verzoek van partijen. In 1986 vroegen drie partijen om een beoordeling van hun programma. Dat aantal is geleidelijk aan toegenomen. Dit keer hebben zich acht partijen gemeld.

Waarom biedt het CPB politieke partijen de mogelijkheid om hun verkiezingsprogramma's te laten doorlichten? Dit is in de allereerste plaats een service aan de kiezers. Het planbureau geeft een zo goed mogelijke raming van de kosten en opbrengsten van bijvoorbeeld belastingmaatregelen en subsidies die partijen bepleiten. De analyse biedt kiezers zo de mogelijkheid om de economische effecten van de partijprogramma's *op een onpartijdige manier* met elkaar te vergelijken: alle programma's worden op dezelfde manier beoordeeld. De analyse beoogt een discussie over feiten te voorkomen, zodat het verkiezingsdebat kan gaan waar het over moet gaan: over politieke keuzes.

Een paar punten ter toelichting:

- De analyse hanteert voor alle verkiezingsprogramma's dezelfde uitgangssituatie, zodat verschillen in uitkomsten niet het gevolg zijn van uiteenlopende veronderstellingen over de economische ontwikkeling.
- De analyse zorgt ervoor dat het niet lonend is om vanuit een ongefundeerd optimisme de voordelen van het eigen voorstel groter voor te stellen dan gerechtvaardigd (en/of de kosten lager).
- Indien twee partijen precies hetzelfde project voorstellen, dan wordt daarvoor ook met dezelfde kosten en opbrengsten gerekend.
- Een belangrijke functie is ook het systematisch nalopen van de programma's op consistentie. Partijen kunnen een euro maar één keer uitgeven. Het komt wel eens voor dat in eerste aanleg tegen deze regel gezondigd wordt, maar dergelijke kwesties worden in de daarop volgende discussie tussen de desbetreffende partij en het CPB altijd opgelost.
- Het CPB neemt alleen maatregelen mee die technisch en juridisch uitvoerbaar zijn. Daar waar hiervoor onvoldoende kennis in huis was, is advies ingewonnen bij externe instanties. Indien daartoe aanleiding is, verantwoordt het CPB zijn oordeel over de uitvoerbaarheid van een beleidsvoorstel.

- Keuzes in Kaart gaat uit van de invulling van de verkiezingsprogramma's met concrete maatregelen, zoals partijen deze uiteindelijk aan het CPB hebben voorgelegd. De analyse is geen waardeoordeel of goedkeuringsstempel, en al helemaal geen stemadvies. Alle programma's zijn goed; wel behelzen zij uiteraard verschillende *politieke keuzes*. De analyse maakt inzichtelijk wat de gevolgen zijn van die keuzes, zodat de programma's vergelijkbaar worden voor wat betreft hun economische effecten. Het is aan de kiezer om te bepalen welke gevolgen hem of haar het meest aanspreken, en mede op grond daarvan zijn of haar politieke voorkeur te bepalen. En het staat de kiezer bovendien vrij zich daarbij in het geheel niet te laten leiden door de analyse van het CPB. Het gaat bij de verkiezingen immers om meer dan de economie en de overheidsbegroting. In het politieke debat spelen ook niet-kwantificeerbare doelstellingen, zoals de kwaliteit van het onderwijs en de leefomgeving, veiligheidsbeleving of toegankelijkheid van voorzieningen een wezenlijke rol.

Zoals de lezer van Keuzes in Kaart zal merken hebben de partijprogramma's nogal uiteenlopende gevolgen. Met de geboden ruime keuzemogelijkheden voor de kiezer wordt in Nederland voldaan aan een belangrijke voorwaarde voor democratie.

Keuzes in Kaart is niet louter van nut voor kiezers. Ook in het *formatieproces* na de verkiezingen kan het een nuttig houvast bieden. De analyse presenteert een eerste inventarisatie van de gevolgen van uitvoering van de voorstellen van de diverse partijen. Die inventarisatie biedt een handvat om te komen tot een *regerakkoord* voor een volgend kabinet. Bij alle politieke verschillen van inzicht die er uit de aard der zaak tussen partijen bestaan, vergemakkelijkt het CPB zo een goede informatiewisseling tussen partijen over de gevolgen van hun programma's. Maar ook hier geldt: het is aan de partijen en aan de (in)formateur om te bepalen hoe zij van deze studie gebruik willen maken.

Er is voortgebouwd op de ervaringen die in de vorige vijf rondes zijn opgedaan. Dit betekent dat, zoals gebruikelijk, voor ieder partijprogramma de gevolgen voor de overheidsfinanciën, voor een aantal macro-economische kernvariabelen en voor de koopkracht van diverse groepen in beeld worden gebracht. Op een aantal punten wijkt deze analyse desalniettemin af van eerdere exercities. Allereerst is zij onder veel hogere *tijdsdruk* tot stand gekomen dan bij vorige verkiezingen. Dit heeft te maken met de val van het kabinet en de daaruit voortvloeiende vervroeging van de verkiezingen. Daardoor komt de analyse nu pas vier weken voor de verkiezingsdatum beschikbaar. Een vroegere publicatie was wel wenselijk, maar technisch en politiek (vanwege het besluitvormingsproces binnen de partijen) niet haalbaar.

De tijdsdruk is er ook de oorzaak van dat de *milieuconsequenties* van de programma's – in tegenstelling tot in 2002 – niet zijn beoordeeld. Met het Milieu en Natuur Planbureau (MNP) was daarover vóór de val van het kabinet wel een afspraak gemaakt, maar nu de verkiezingen een half jaar vervroegd zijn, bleek dit niet meer haalbaar. Om dezelfde reden heeft het CPB ook afgezien van zijn oorspronkelijke plan om de baten van *investeringen in infrastructuur* in beeld

te brengen. Partijen die relatief zwaar inzetten op milieu of infrastructuur zien daardoor wel de schaduwzijde (hogere uitgaven) vermeld in de analyse, maar krijgen hiervoor niet expliciet de credits toebedeeld. Dat zou een evenwichtiger beeld hebben gegeven, omdat een beter milieu of een betere bereikbaarheid immers ook bijdragen aan welvaart en welzijn. Hopelijk lukt het bij de hierna volgende verkiezingen de programma-effecten te laten zien van milieu en infrastructuur. Op twee andere terreinen biedt de huidige analyse wel extra informatie in vergelijking met eerdere verkiezingen.

In juli van dit jaar heeft het CPB een overzichtsstudie uitgebracht waarin de meest recente wetenschappelijke inzichten over de economische gevolgen van investeringen op het terrein van *onderwijs, wetenschap en innovatie* in kaart zijn gebracht.¹ Daar is internationaal zeer veel onderzoek naar gedaan, dat in een aantal gevallen een duidelijke aanwijzing geeft over wat werkt en wat niet werkt. Tegelijkertijd blijft er veel onzekerheid over de effectiviteit van dergelijke investeringen. In de studie Kansrijk Kennisbeleid zijn beleidsvoorstellen daarom niet exact naar hun rendement gewaardeerd; de onderzoekers hebben aangegeven welke voorstellen op grond van empirisch onderzoek *kansrijk* zijn dan wel *niet kansrijk*, en van welke voorstellen hierover geen uitspraak gedaan kan worden op basis van ervaringen elders. In deze Keuzes in Kaart worden de voorstellen van de politieke partijen op het terrein van onderwijs, wetenschap en innovatie op gelijke wijze geanalyseerd. Daarmee worden voor deze terreinen nu de programma-effecten van voorgesteld beleid in kaart gebracht.

Een tweede terrein waar deze analyse verder gaat dan die bij vorige verkiezingen is de *vergrijzing*. Hier is gebruik gemaakt van een recente studie van het CPB over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing.² De conclusie van deze studie is dat de overheidsfinanciën zonder aanpassing van het huidige niveau van publieke voorzieningen en belasting- en premietarieven op lange termijn niet houdbaar zijn. Deze studie heeft veel maatschappelijke discussie opgeroepen. Zonder uitputtend te willen zijn passeren enkele van de voornaamste discussiepunten in hoofdstuk 2 de revue. Het spreekt voor zich dat ramingen voor de lange termijn altijd met grote onzekerheid zijn omgeven. De bespreking in hoofdstuk 2 laat zien dat de conclusie van de genoemde studie eerder nog te optimistisch dan te pessimistisch te noemen valt.

De ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte heeft in haar twaalfde rapport, *Vergrijzing en Houdbaarheid*, een verkenning gemaakt van de financiële ruimte voor de komende kabinetsperiode. De Studiegroep heeft aanbevolen om in een nieuw regeerakkoord maatregelen aan te kondigen die ervoor zorgen dat de overheidsfinanciën naar de huidige inzichten op lange

¹ Zie M.F. Cornet, F.H. Huizinga, B. Minne en H.D. Webbink (2006), *Kansrijk kennisbeleid*, CPB Document 124.

² Zie C. van Ewijk, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele en E.W.M.T. Westerhout (2006), *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, Bijzondere Publicatie 61.

termijn weer houdbaar worden. In vervolg hierop laat Keuzes in Kaart zien in hoeverre partijen er naar verwachting in zullen slagen de aanbevolen verbetering van de houdbaarheid te realiseren.

Deze aanbeveling betekent niet dat de noodzakelijke maatregelen allemaal de komende kabinetsperiode moeten worden gerealiseerd. Sommige maatregelen hebben vooral op langere termijn gunstige effecten voor de overheidsbegroting, met name wanneer ze direct gerelateerd zijn aan de vergrijzing, omdat hun opbrengst dan toeneemt naarmate de vergrijzing voortschrijdt.

Voor de beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zijn hier alleen die maatregelen meegenomen die ingaan vóór 2011. Als een partij maatregelen voorstelt waarvan *alle* gevolgen pas na 2011 merkbaar zijn, dan neemt het CPB deze maatregelen thans niet mee in de analyse.

Er is nog een tweede aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte van belang voor deze analyse van de verkiezingsprogramma's, namelijk om voor een nieuw regeerakkoord uit te gaan van het *voorzichtige scenario* uit de Economische Verkenning 2008-2011, de middellange-termijnverkenning van het CPB. Dit voorzichtige scenario is inderdaad gebruikt als grondslag voor deze Keuzes in Kaart.

In hoeverre is de uitkomst van deze analyse gevoelig voor *strategisch gedrag van politieke partijen*? Of, om het nog wat scherper te stellen: kunnen partijen misbruik maken van eigenschappen van de modellen van het CPB? Hier is het citaat bovenaan dit Ten geleide van toepassing, of een andere lijfspreuk van het CPB: *No pain, no gain*. Politiek is het maken van keuzes. Bijna altijd zijn er bij dergelijke keuzes zowel winnaars als verliezers. Dat is inherent aan de politiek. Immers, als er een maatregel zou zijn met alleen maar winnaars, dan ligt het voor de hand dat die maatregel allang was ingevoerd. Iedere maatregel heeft dus waarschijnlijk zowel een zon- als een schaduwzijde. Hogere arbeidsparticipatie zal de economische groei verhogen, maar welvaart is meer dan groei alleen: het gaat bijvoorbeeld ten koste van de vrije tijd van burgers. Andere afruilen betreffen onder meer groei versus inkomensgelijkheid of lasten voor de huidige generaties versus voor toekomstige generaties. Partijen bepalen zelf welke afweging zij hierbij willen maken.

Het CPB brengt de zon- en schaduwzijden steeds naar eer en geweten in beeld. Als de analyse van een maatregel in eerste instantie alleen een zonzijde laat zien, dan is dat reden tot argwaan. Immers, als die '20-dollar biljetten' zomaar op de stoep zouden liggen, dan was er allang iemand langsgekomen om ze op te rapen. Is zo'n maatregel wel realiseerbaar? Een typisch voorbeeld is 'fraudebestrijding'; 'efficiënter werken' is een ander. Alle politieke partijen zijn tegen fraude. Als het mogelijk zou zijn om op kosteneffectieve wijze fraude te bestrijden, dan ligt het dus in de rede dat daartoe allang besloten was. Vandaar dat met de nodige scepsis naar dit soort maatregelen wordt gekeken.

Een andere vraag die het CPB zichzelf stelt als een maatregel alleen maar positieve effecten heeft is of alle terugkoppelingen wel goed in het gehanteerde model zijn opgenomen. Dit brengt mij op weer een andere lijfspreuk van het CPB: *different models for different purposes*. Het is onmogelijk in één model alle relevante terugkoppelingen op te nemen. Dan wordt het onhanteerbaar. Voor het effect van belastingmaatregelen op het arbeidsaanbod is daarom gebruik gemaakt van het toegepaste algemeen-evenwichtsmodel MIMIC, terwijl voor de beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën een ander lange-termijnmodel – GAMMA – is benut, en voor de macro-economische doorwerking op korte en middellange termijn het macromodel SAFFIER. Voor de berekening van de opbrengst van belasting- en premiemaatregelen en de ontwikkeling van de koopkracht worden micro-simulatiemodellen gebruikt. Daarnaast is voor de analyse van specifieke beleidsmaatregelen gebruik gemaakt van eerder gepubliceerde of nog lopende studies over onder andere pensioenen, arbeidsongeschiktheid, kinderopvang, gezondheidszorg, ontslagrecht en de fiscale behandeling van de eigen woning.

Een laatste onontbeerlijke input voor deze analyse is *gezond verstand*: iedere maatregel wordt geëvalueerd op haalbaarheid, iedere modeluitkomst op haar plausibiliteit. Het zijn dus het geheel van analytische instrumenten waarover het CPB beschikt en de ervaring van het bureau die het mogelijk maken om in elk afzonderlijk geval te bezien welk analytisch instrument het meest geschikt is voor de analyse van een bepaalde specifieke beleidsmaatregel.

De opbouw van deze publicatie is als volgt. Hoofdstuk 1 geeft een samenvattend overzicht op hoofdlijnen. Hoofdstuk 2 gaat in op de zonder nieuw beleid te verwachten ontwikkeling van de Nederlandse economie en van de overheidsfinanciën in de komende kabinetsperiode. Ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën komt hier aan bod. Hoofdstuk 3 schetst per partij het voorgestelde beleid, met de geschatte budgettaire, macro-economische en koopkrachteffecten. Hoofdstuk 4 gaat specifiek in op de te verwachten effecten van voorgestelde investeringen in onderwijs, onderzoek en innovatie. Per partij geeft een afzonderlijke bijlage een overzicht van de concrete voorgestelde beleidsmaatregelen. Tot slot zijn er nog twee toelichtende bijlagen, onder meer over de inhoud van gehanteerde economische begrippen.

Rest mij slechts mijn waardering uit te spreken voor het projectteam van het CPB dat de afgelopen maanden onder grote tijdsdruk heeft gewerkt aan deze analyse. Het CPB heeft inmiddels veel ervaring opgebouwd met de specifieke eisen die een dergelijk politiek gevoelig traject stelt. Vertrouwelijkheid en scheiding van de informatiestromen naar ieder van de politieke partijen zijn noodzakelijke voorwaarden, en daaraan wordt strikt de hand gehouden.

Ook gaat mijn waardering uit naar de contactpersonen van de deelnemende politieke partijen. De contacten tussen hen en het projectteam waren intensief, constructief en zakelijk. Mede daardoor kon deze analyse succesvol worden afgerond. De ‘doorrekening’ van de

verkiezingsprogramma's was weer een druk tweerichtingsverkeer, waarvan ook het CPB steeds veel leert.

Ik hoop dat het eindresultaat van al dit werk, net als de vorige analyses van de verkiezingsprogramma's, opnieuw een vruchtbare bijdrage is aan het politieke debat, zowel voor als na de verkiezingen.

Coen Teulings

Directeur