



Evaluatie Keuzes in Kaart 2022-2025

De doorrekening geeft een nuttig inzicht in de economische keuzes en prioriteiten van de deelnemende partijen. Bij de volgende Keuzes in Kaart kan veel van de aanpak van de afgelopen editie overgenomen worden. Met name de weergave van maatregelen inclusief het basispad vonden gesprekspartners een verbetering. Partijen zijn positief over expertise, inzet en professionaliteit van het CPB. De samenloop met de PBL-doorrekening zorgde wel voor extra werk.

Bij de komende doorrekening kan het proces beter beheersbaar worden gemaakt door vooraf duidelijke afspraken en keuzes te maken. Geïnterviewden vinden de bruikbaarheid van de langetermijnindicatoren soms te beperkt.

CPB Notitie

Bastiaan Overvest, Gerdien Meijerink, Petra Messelink

januari 2022

Voorwoord

Er is bij politieke partijen, departementen en media brede waardering voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's, zo blijkt uit de evaluatie van Keuzes in Kaart 2022 - 2025. De vernieuwingen in het proces hebben goed uitgedaan, maar er zijn ook aandachtspunten.

Een tweetal wijzigingen naar aanleiding van de vorige editie is goed bevallen en zal worden gecontinueerd: de presentatie van de effecten inclusief het basispad en de mogelijkheid om vooraf pakketten te laten doorrekenen. De mogelijkheid om van te voren maatregelen door te laten rekenen leidde wel tot een hoge werkbelasting bij het CPB en zal daarom worden begrensd.

Er zijn ook aandachtspunten uit de evaluatie naar voren gekomen. Het CPB zal de komende tijd gebruiken om opnieuw te kijken naar de mogelijkheden om met behulp van langetermijnindicatoren een beter en breder beeld van de beleidsdoorwerking op lange termijn te schetsen. Daarnaast zal het CPB samen met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bekijken hoe de onderlinge samenwerking ten aanzien van de doorrekeningen beter kan worden vormgegeven, waarbij het uitgangspunt moet zijn dat dit zowel voor de partijen als voor de planbureaus tot een meer efficiënte werkwijze leidt. Tot slot neemt het CPB zich voor om voorafgaand aan de doorrekening nog intensiever met partijen te overleggen over de werkwijze, om verwarring over de spelregels tijdens het proces te voorkomen.

Pieter Hasekamp
Directeur CPB

1 Inleiding en bevindingen

1.1 Inleiding

Dit is de evaluatie van Keuzes in Kaart (KiK) 2022-2025. Hierin staat de inhoud en presentatie van KiK centraal, samen met de ervaringen van de betrokkenen buiten het CPB. Uit deze evaluatie komt naar voren dat politieke partijen en departementen de CPB-doorrekening waarderen, met name omdat die partijen dwingt om concreet te worden over het verkiezingsprogramma en maatregelen vergelijkbaar maakt. Een belangrijk aandachtspunt dat uit de gesprekken naar voren kwam, is dat de samenloop met de doorrekening van PBL bij politieke partijen tot afstemmingsproblemen en onduidelijkheid leidde. Een tweede aandachtspunt is dat de manier waarop de financiële gevolgen op de lange termijn in kaart gebracht werd onvoldoende bruikbaar wordt gevonden.

KiK 2022-2025 is gepubliceerd op 1 maart 2021. In deze doorrekening van maatregelen van tien partijen (VVD, CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA, ChristenUnie, SGP, DENK en 50PLUS) geeft het CPB een overzicht van de budgettaire en economische gevolgen van de beleidskeuzes. In een tijdsbestek van drie maanden heeft het CPB in totaal 1457 maatregelen doorgerekend; 1 partij minder en 25% meer maatregelen dan bij KiK 2018-2021.

De partijen die meededen aan de afgelopen KiK, plus de drie partijen die zijn benaderd door het CPB om mee te doen aan de doorrekening maar daarvan afzagen, hebben we uitgenodigd voor een gesprek. Zeven partijen hebben hierop gereageerd en hebben we gesproken: VVD, CDA, D66, GroenLinks, PvdA, CU en SGP. Ook spraken we met vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK), Financiën (FIN), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Onderwerpen die aan bod kwamen waren: de inhoud van het rapport, het proces en de samenwerking met het CPB, de presentatie van KiK, de aansluiting van KiK op de Kansrijkstudies en de samenhang met de doorrekening van PBL. Daarnaast hebben we gesproken met vier journalisten van landelijke media en drie onafhankelijke experts: Wimar Bolhuis (universitair docent Universiteit Leiden), Lex Hoogduin (hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen) en Bas Jacobs (hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam).

1.2 Bevindingen evaluatie KiK 2022-2025

We delen de resultaten van de gesprekken met de politieke partijen, departementen en experts in naar positieve punten en naar aandachtspunten. We benadrukken dat de onderstaande punten onze weergave zijn van de mening van de externe gesprekspartners. We vellen daarover geen oordeel, maar zeker bij de aandachtspunten kunnen er goede argumenten zijn voor de keuzes van het CPB.

Positieve punten

- KiK geeft een nuttig inzicht in de economische keuzes en prioriteiten van de deelnemende partijen.
- De weergave van de maatregelen inclusief het basispad, waarvoor in KiK 2022-2025 is gekozen, is beter te interpreteren dan een weergave ten opzichte van het basispad.
- Ook de kwalitatieve weergave van de langetermijneffecten met pijltjes zien de meeste gesprekspartners als een verbetering ten opzichte van Keuzes in Kaart 2018-2021.
- Het rapport is zowel tekstueel als visueel duidelijk en inzichtelijk.

- De mogelijkheid om voorafgaand aan KiK grote stelselwijzigingen te laten doorrekenen, is door zeven partijen benut en wordt gewaardeerd.
- Partijen zijn over het algemeen tevreden over de Kansrijkstudies. Ze gebruiken de Kansrijkstudies bij het vaststellen van hun financieel-economische maatregelen, naast andere bronnen zoals de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH) en de 'Bouwstenen' voor belastingbeleid. Van de circa 550 maatregelen in de Kansrijkstudies (inclusief Zorgkeuzes in Kaart) is ruim een derde terug te vinden in KiK.
- De partijen zijn lovend over de professionaliteit, inzet en expertise van de CPB'ers. Ook departementen zijn positief over de samenwerking met het CPB. Journalisten waarderen de bereikbaarheid van de onderzoekers van het CPB voor het geven van uitleg.

Aandachtspunten

- De samenloop met de doorrekening van het PBL leidde tot afstemmingsproblemen en onduidelijkheden. Dit was er mede de oorzaak van dat voor sommige partijen de deelname aan deze KiK veel tijd heeft gekost en als complex werd ervaren.
- De Kansrijkstudies kunnen volgens sommigen aan kracht winnen door samenhangende beleidspakketten te tonen in plaats van losse maatregelen.
- De keuze van het CPB om het contact met het CPB via één vaste contactpersoon (de 'sheetbeheerder') te laten verlopen, liet weinig ruimte voor inhoudelijke discussies volgens sommige partijen.
- De spelregels van het CPB over welke maatregelen worden doorgerekend en op welke wijze, vinden gesprekspartners soms onduidelijk of arbitrair.
- De langetermijnindicatoren die tijdens deze editie zijn gebruikt om de financiële lasten voor toekomstige generaties weer te geven (de overheidsschuld in 2060, de verdeling van netto profijt in verschillende periodes en het houdbaarheidssaldo) vonden de stakeholders lastig te interpreteren en te gebruiken.
- KiK geeft volgens verschillende politieke partijen en experts te weinig inzicht in maatschappelijke vraagstukken zoals de tweedeling op de arbeidsmarkt, het klimaat of de verdeling van vermogen.
- Verschillende gesprekspartners zien risico's op "gaming" (het strategisch bijstellen van maatregelen vanwege de doorrekening).
- Partijen hadden deze KiK liever al vóór de grote verkiezingsdebatten gehad. De publicatie van deze editie van KiK was op 1 maart 2021. De verkiezingscampagne was toen al begonnen met o.a. lijsttrekkersdebatten op Radio 1 en RTL 4.
- KiK wordt gezien als meer iets voor goed ingevoerde experts dan voor het algemene publiek.

2 KiK in cijfers

KiK 2022-2025 was de tiende editie van de doorrekeningen van partijprogramma's. Tabel 1 geeft een overzicht van de tien doorrekeningen. Aan de eerste editie uit 1986 deden drie partijen mee – PvdA, CDA en VVD – en werden de maatregelen door het CPB overgenomen uit de financiële paragrafen van de verkiezingsprogramma's.

Tabel 1 Overzicht tien edities Keuzes in Kaart

Editie	Aantal partijen	% Zetels Tweede Kamer	Aantal maatregelen per partij	Aantal pagina's	Publicatie samen met PBL?
KiK 1987-1990	3	85	Nb	25	Nee
KiK 1990-1994	4	95	Nb	94	Nee
KiK 1994-1998	5	95	46	222	Nee
KiK 1999-2002	5	87	54	161	Nee
KiK 2003-2006	8	100	42	228	Nee
KiK 2008-2011	8	81	52	218	Nee
KiK 2011-2015	9	99	254	222	Ja
KiK 2013-2017	10	99	247	456	Ja
KiK 2018-2021	11	89	106	374	Nee
KiK 2022-2025	10	82	146	370	Nee

Bron: digitaal archief CPB (<https://cpb.contentdm.oclc.org/digital/search>).

NB. de doorrekeningen heten pas vanaf 1998 "Keuzes in Kaart". Het percentage zetels in de Tweede Kamer is gebaseerd op de voorgaande verkiezingsuitslag. Het aantal maatregelen voor de eerste twee edities is niet af te leiden uit de tekst en daarom niet beschikbaar. Het aantal maatregelen is bij KiK 2011-2015 en KiK 2013-2017 hoger mede vanwege de combinatie met PBL-maatregelen. Door definitiekwesties zijn aantallen maatregelen beperkt vergelijkbaar tussen de edities; de aantallen moeten daarom als indicatief beschouwd worden. Het aantal pagina's is exclusief eventuele bijlagen. Onder PBL verstaan we hier ook voorgangers van deze organisatie.

In dit overzicht vallen ons vier dingen op. Allereerst dat het aantal deelnemers aan KiK sinds 1986 stapsgewijs is toegenomen. Het aantal deelnemers schommelde in de afgelopen vier edities rond de tien. Ten tweede is het deel van de Tweede Kamer dat meedoet aan KiK groot. Dit deel fluctueert tussen de 80 en 100 procent. Ten derde lijkt de omvang van KiK toe te nemen over de tijd, als we kijken naar het aantal maatregelen (alhoewel aantallen maatregelen beperkt vergelijkbaar zijn tussen de edities door definitiekwesties) en het aantal pagina's van de rapporten. De eerste editie besloeg maar 25 pagina's, tegen 370 in de laatste editie. Ten slotte zien we dat de aanpassingen die na KiK 2013-2017 zijn doorgevoerd in de laatste twee edities hebben geleid tot wat compactere rapporten, vergeleken met editie 2013-2017.

3 Inzichten uit de gesprekken

In dit hoofdstuk bespreken we de inzichten die uit de gesprekken met politieke partijen, departementen, journalisten en experts naar voren kwamen.

3.1 Veel waardering voor Keuzes in Kaart en CPB

Vrijwel alle gesprekspartners vinden dat de afgelopen KiK een nuttig inzicht geeft in de economische keuzes en prioriteiten van de deelnemende partijen. Men vindt het document goed leesbaar. Het laat de uitwerking zien van de plannen van de verschillende partijen. Het overzicht van maatregelen is bruikbaar bij onderhandelingen over een regeerakkoord. Tevens is het een handig naslagwerk voor journalisten en departementen tijdens de verkiezingen en de kabinetsperiode. Politieke partijen zijn merendeels tevreden over de wijze waarop de partijmaatregelen zijn weergegeven en beschreven in de afgelopen KiK. Ook visueel ziet het er goed uit; het is duidelijk dat de aanbevelingen van de vorige evaluatie zijn doorgevoerd. Met name de weergave van maatregelen inclusief het basispad en de pijlen voor de weergave van de economische effecten op de lange termijn worden als verbeteringen gezien.

De voorbereiding op KiK is op orde volgens partijen. Er is waardering voor de mogelijkheid om voorafgaand aan KiK grotere pakketten of stelselwijzigingen te laten doorrekenen. Zeven partijen (50Plus, CU, D66, FvD, GL, PvdA en SP) hebben hiervan gebruik gemaakt. Ook de Kansrijkstudies worden als nuttig ervaren en sluiten volgens partijen in de regel voldoende aan op KiK. Partijen gebruiken de Kansrijkstudies bij het vaststellen van hun financieel-economische maatregelen, naast andere bronnen zoals de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen en de 'Bouwstenen' voor belastingbeleid. Dat Kansrijk goed benut wordt, blijkt ook uit het feit dat van de circa 550 maatregelen in de Kansrijkstudies (inclusief Zorgkeuzes in Kaart) er ruim een derde terug te vinden is in KiK.

Partijen zijn lovend over de professionaliteit, inzet en expertise van de CPB'ers. Het CPB was helder in de communicatie met de partijen, die goed werden meegenomen in het proces. Journalisten waarderen de bereikbaarheid van (de onderzoekers van) het CPB voor het geven van uitleg. De partijen en journalisten vonden de presentatie van het eindrapport door het CPB in Nieuwspoort goed.

3.2 Samenloop met PBL-doorrekening leidde tot afstemmingsproblemen en onduidelijkheden

Meerdere partijen vonden dat de samenhang met de doorrekening van het PBL bij deze editie te wensen overliet. Als verschillen tussen beide doorrekeningen werden onder andere genoemd:

- 1) Verschillen in het basispad. Zo ging het CPB uit van de beleidsuitgangspunten tot en met 13 november 2020 en PBL van beleid tot en met mei 2020. Een gevolg hiervan was dat voor partijen soms onduidelijk was welke maatregel ze moesten aanleveren en bij wie.
- 2) Verschillen in de zichtjaren. Het CPB rapporteerde uitkomsten voor 2025 en het PBL voor 2030.
- 3) Verschillen in de planning. Zowel de momenten als de wijze van aanlevering van maatregelen verschilden tussen het CPB en PBL. Hierdoor was het voor partijen moeilijk om tussentijds maatregelen aan te passen.

- 4) Verschillen in definities. Het CPB gaat bijvoorbeeld uit van het begrip ‘beleidsmatige lasten’ voor verschillende groepen en het PBL gebruikt het begrip ‘nationale kosten’. Hierdoor vinden partijen het complexer om beide doorrekeningen met elkaar te vergelijken.

Door deze en andere verschillen was de combinatie van beide doorrekeningen bij deze editie voor partijen tijdsintensief, complex en foutengevoelig.

3.3 Kansrijkstudies kunnen aan kracht winnen

Partijen hebben bij het vaststellen van hun maatregelen volop gebruikgemaakt van de Kansrijkstudies.¹ Over het geheel genomen vinden partijen dat de Kansrijkstudies redelijk de belangrijkste thema’s afdekken, hoewel over klimaat of veiligheid een Kansrijk soms gemist werd. Voor partijen was het lastig dat andere rapporten, zoals de BMH-rapporten of de Ombuigings- en intensiveringslijst van het ministerie van Financiën met andere cijfers werkten, of dat de Kansrijkstudies weinig inzicht gaven in interactie-effecten. Met de doorrekening van stelselwijzigingen voorafgaand aan KiK komt het CPB al deels tegemoet aan deze geluiden.

Specifiek over Zorgkeuzes in Kaart werd opgemerkt dat bij veel maatregelen de effecten als onbekend waren ingeschat (op “pm” stonden) en vervolgens in KiK een budgettaire effect van o kregen. Verder vonden partijen en departementen het ongelukkig dat sommige maatregelen om de kosten te beheersen (met name de “onafhankelijke pakketautoriteit”) niet in ZiK zijn besproken, maar later wel werden toegelaten in KiK. Ook vonden enkelen dat de afbakening tot alleen “VWS-maatregelen” en budgettaire effecten (dus geen gezondheidswinsten bijvoorbeeld) te beperkend uitwerkt.

Volgens sommige gesprekspartners, zowel partijen als departementen en experts, kunnen de Kansrijkstudies aan kracht winnen door meer samenhangende beleidspakketten in kaart te brengen. Volgens deze gesprekspartners bevatten de Kansrijkstudies losse maatregelen die onderling inconsistent kunnen zijn of ineffectief. De Kansrijkstudies zouden ook met vernieuwender opties kunnen komen, zoals opties voor een vermogensbelasting, vereenvoudiging van toeslagen of voor kostenbeheersing in de zorg. In zo’n studie kan het CPB aangeven waar de pijnpunten of voor- en nadelen van verschillende pakketten zitten.

Bij de bovenstaande punten is het goed om te weten dat de Kansrijkreeks na KiK 2013-2017 door de planbureaus is geïntroduceerd als vervanging voor de programma-effecten en als voorbereiding op Keuzes in Kaart. Dat is dan ook hoe het CPB de Kansrijkstudies momenteel zoveel mogelijk invult. De reacties van de gesprekspartners roepen de vraag op wat de functie zou moeten zijn van Kansrijk. Is de reeks vooral bedoeld voor partijen in de voorbereiding op KiK of hebben de studies meer maatschappelijke waarde als ze vooral bijdragen aan beter onderbouwd beleid?

3.4 Discussies over de regels en werkwijze bij KiK

Partijen hebben verschillende opmerkingen gemaakt over de werkwijze bij Keuzes in Kaart, de spelregels en de toepassing ervan door het CPB. Partijen begrijpen dat bij KiK het CPB de spelregels bepaalt, maar vinden dat de regels in sommige gevallen onduidelijk of arbitrair waren, of onjuist zijn toegepast. In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste reacties.

¹ De Kansrijkstudies van het CPB zijn [hier](#) te vinden. Zorgkeuzes in Kaart (ZiK) ([link](#)) is formeel geen Kansrijkstudie, maar gemakshalve zien we ZiK toch als zodanig in deze evaluatie.

Bij de afgelopen KiK had iedere partij één vaste contactpersoon (de 'sheetbeheerder'). Via deze contactpersoon werden maatregelen aangeleverd bij het CPB en werden vragen van de partij beantwoord. Dit was ook de werkwijze bij eerdere edities van KiK en conform de Startnotitie.² Dit is een bewuste keuze van het CPB om het proces beheersbaar te houden en een gelijk speelveld te bewaken. Volgens enkele partijen verliep het contact met het CPB hierdoor echter moeizaam, omdat de sheetbeheerder bij inhoudelijke discussies feitelijk een doorgeefluik is. Partijen misten de mogelijkheid om tijdens KiK met experts van het CPB van gedachten te wisselen. Overigens is na indiening van alle maatregelen wel een overlegmoment geweest tussen partij en inhoudelijke experts.

Een belangrijke spelregel van KiK is dat het CPB toetst op hoofdlijnen of een maatregel juridisch houdbaar en uitvoeringstechnisch haalbaar is. Zo'n toets voorkomt dat partijen scoren met praktisch of juridisch onhaalbare voorstellen, maar heeft als risico dat bij een te strenge toetsing maatregelen buiten beeld blijven. Volgens partijen was de toetsing van het CPB bij enkele maatregelen te behoudend, waardoor maatregelen niet of afgezwakt in de doorrekening terechtkomen. Departementen zeggen juist dat het CPB soms te ruimhartig was bij de toetsing.

De regels over structurele en incidentele maatregelen hebben volgens partijen bij deze editie tot discussies en onduidelijkheid geleid. De hoofdregel in KiK is dat maatregelen structureel zijn. Dat betekent dat een partij in principe geen incidentele (tijdelijke) investeringen of bezuinigingen kan doorvoeren en dat maatregelen na de kabinetsperiode onveranderd doorlopen. Een uitzondering op deze hoofdregel is dat incidentele maatregelen mogen als de aard van de maatregel incidenteel is. Volgens partijen leidde de toepassing van de uitzonderingsregel tot discussies met het CPB. Volgens partijen hield het CPB in enkele gevallen te strikt vast aan de hoofdregel, waardoor de spelregels leidden tot een ongelijker speelveld tussen behoudende en minder behoudende partijen. Of het CPB inderdaad te strikt is geweest, valt achteraf moeilijk vast te stellen. Het feit dat sommige partijen de toepassing van de uitzonderingsregel als nadelig hebben ervaren, benadrukt dat het CPB hier bij de volgende doorrekening (weer) zorgvuldig mee moet omgaan.

Een tweede uitzondering op de hoofdregel is dat partijen deze KiK tot 20 miljard euro als incidenteel mochten boeken als alternatieve invulling van het Nationaal Groeifonds. Hierdoor is de omvang van toegelaten incidentele maatregelen volgens partijen en departementen *de facto* willekeurig vastgesteld. Ten slotte leidden volgens partijen de regels over incidenteel beleid en onduidelijke communicatie hierover tot verwarring. De ene partij koos bijvoorbeeld niet voor een incidentele maatregel omdat ze op basis van de Startnotitie in de veronderstelling was dat het niet kon en zag vervolgens dat een andere partij deze maatregel wel mocht laten doorrekenen. De les uit deze ervaringen voor de volgende KiK is, dat duidelijke spelregels essentieel zijn en dat eventuele onduidelijkheden zo snel mogelijk opgehelderd moeten worden.

Het basispad is voor verschillende gesprekspartners moeilijk te doorgronden. Ook bij de vorige twee evaluaties van KiK bleek dat dit vaak tot discussie leidt. Het basispad geeft de toekomstige uitgavenontwikkeling weer van de verschillende overheidsuitgaven. Het CPB raamt deze bij ongewijzigd beleid. Omdat de beleidspakketten van partijen inclusief het basispad worden weergegeven in KiK én omdat PBL een ander basispad heeft dan het CPB is het voor partijen, ondanks informatie vanuit CPB en PBL over hoe het basispad is opgebouwd, moeilijk hier grip op te krijgen.

Specifiek over het basispad van de zorguitgaven zeggen verschillende gesprekspartners dat dit te hoog of niet beleidsneutraal is ingeschat. Door juridische verschillen tussen zorg en andere overheidsuitgaven nemen de zorguitgaven in het basispad als percentage van het bbp toe, terwijl andere uitgaven relatief dalen.³ Hierdoor

² De Startnotitie Keuzes in Kaart geeft een overzicht van de planning, uitgangspunten en werkwijzen van KiK. ([link](#))

³ Zie bijvoorbeeld het 16^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. ([link](#))

worden op den duur andere collectieve uitgaven verdrongen en komt ook de koopkracht onder druk te staan. Het basispad voor de zorguitgaven is gebaseerd op voorgenomen beleid en daarom feitelijk beleidsneutraal, maar het beleid zelf is niet neutraal tussen uitgavencategorieën. In dit licht is het volgens gesprekspartners goed om te bezien of de manier waarop het basispad voor de zorg wordt vastgesteld en/of gepresenteerd anders kan.

3.5 Beperkt inzicht in (langetermijn)gevolgen

De indicatoren die tijdens deze editie zijn gebruikt om de financiële lasten voor toekomstige generaties weer te geven, vinden gesprekspartners moeilijk te interpreteren en te gebruiken. In KiK 2022-2025 heeft het CPB gekozen voor drie financiële indicatoren op de lange termijn: een raming van de overheidsschuld in 2060, de verdeling van netto profijt in verschillende periodes en het houdbaarheidssaldo. Hiermee wil het CPB een completer beeld geven van de gevolgen van de verschillende keuzes van partijen. Zowel partijen, departementen als experts hebben echter moeite met deze indicatoren. Ze zijn lastig te interpreteren en de samenhang tussen de drie indicatoren vindt men niet duidelijk. Bovenal zijn de indicatoren bij de huidige lage rente erg gevoelig voor de gekozen parameters. Hierdoor spelen de indicatoren een beperkte rol in beleidsdiscussies.

Daarnaast geeft deze editie van KiK volgens verschillende partijen en experts te weinig inzicht in andere, vooral niet-financiële, langetermijngevolgen van beleidskeuzes. De kosten van uitgaven aan onderwijs en wetenschap worden bijvoorbeeld wel meegenomen, maar de mogelijke opbrengsten niet. Andere onderwerpen die onvoldoende in kaart gebracht werden bij KiK volgens de gesprekspartners zijn de tweedeling op de arbeidsmarkt, armoede, de verdeling van vermogen of de impact op de lange termijn van hogere bedrijfslasten.

3.6 Risico's op gaming

De opzet van KiK heeft volgens verschillende gesprekspartners soms een ongewenste invloed op de maatregelen die partijen laten doorrekenen. Deze kritiek is niet nieuw.⁴ Als een partij haar beleidspakket toesnijdt op zo gunstig mogelijke modeluitkomsten (dit is wat doorgaans onder 'gaming' wordt verstaan) is dat niet noodzakelijk onwenselijk. Immers, als de modellen van het CPB een adequate weergave zijn van de werking van de economie leidt gaming tot een effectiever beleidspakket. Gaming is ongewenst wanneer een partij inspeelt op onrealistische eigenschappen van CPB-modellen. Om dit te voorkomen toetst het CPB het realiteitsgehalte van maatregelen en modeluitkomsten en past eventuele zwakke plekken aan. Zo zijn de langetermijngevolgen van maatregelen in de afgelopen KiK daarom kwalitatief in plaats van kwantitatief weergegeven. Een gerelateerde kritiek is dat door gaming het beleid complexer wordt.⁵ Het CPB is zich bewust van dit risico.⁶ Mede daarom is bijvoorbeeld de presentatie van de koopkrachtramingen sinds september 2019 aangepast.⁷ Uiteindelijk is er een uitruil tussen een gelijkmatiger inkomensverdeling en een eenvoudiger fiscaal stelsel.

Een ander punt dat naar voren kwam in enkele gesprekken is dat in het beleidspakket dat partijen laten doorrekenen maatregelen staan die verschillen van beleid waarvoor ze echt staan. Soms dient een partij een maatregel bij het CPB in waar ze eigenlijk geen voorstander van is of laat ze juist een maatregel die ze voorstaat

⁴ Zie bijvoorbeeld KiK 2003-2006, p. 10. ([link](#)).

⁵ Dit is bijvoorbeeld recent door Pieter Omtzigt uiteengezet in de context van de koopkrachtplaatjes.

⁶ Zie bijvoorbeeld het CEP 2018, p. 14 e.v. ([link](#)) of Gielen en Wilkens (2014) ([link](#))

⁷ Zie voor een toelichting de bijlage van de MEV 2020 ([link](#)).

niet doorrekenen. Een partij kan verschillende redenen hebben om dit te doen. Wat de reden ook is, het gevolg is dat de doorrekening een onvolledig beeld geeft van de werkelijke plannen van partijen. Het is de vraag of dit een groot probleem is en wat eraan te doen valt. Deels is de ruimte beperkt voor partijen om in het CPB-pakket af te wijken van het verkiezingsprogramma, omdat kritische partijleden, journalisten en andere geïnteresseerden verschillen kunnen opmerken. Ook reputatie-overwegingen beperken de ruimte om na de verkiezingen af te wijken van het eerder ingediende pakket.

In deze discussie over gaming moet, ten slotte, niet vergeten worden dat juist door de doorrekeningen partijen zichzelf dwingen om concreet te worden over hun financieel-economische plannen. KiK zorgt er dus voor dat partijen meer openheid geven over hun maatregelen.

3.7 Maatschappelijk nut van KiK kan omhoog

De meeste gesprekspartners vinden dat de doorrekening in het algemeen maatschappelijk zinvol is. De afgelopen editie van KiK had wat minder impact op de afgelopen verkiezingen volgens partijen en journalisten. Dit kwam mede doordat de publicatie uitkwam toen de verkiezingscampagne al was begonnen met o.a. lijsttrekkersdebatten op Radio 1 en RTL 4. De relatief late publicatie van deze editie hangt overigens samen met de coronacrisis; hierdoor werden verkiezingsprogramma's later vastgesteld dan gebruikelijk en konden partijen dus ook later hun maatregelen bij de planbureaus aanleveren.

Het rapport van Keuzes in Kaart is volgens de meeste gesprekspartners moeilijk te doorgronden voor het algemene publiek. Er was veel waardering voor de infographics, maar de teksten waren "echt iets voor vakidioten". Ook journalisten die verslag deden van KiK noemen het goed leesbare maar wel taaie kost. Het is te overwegen om een manier te vinden waarop kiezers directer geïnformeerd kunnen worden.

Een enkele partij en expert benoemt ook het belang van een gelijk speelveld tussen partijen met veel ervaring op het gebied van doorrekeningen en partijen die dat nog niet hebben. Het CPB kan nieuwe of onervaren partijen helpen door meer uitleg te geven over de doorrekening, informatie te geven over mogelijke maatregelen en voldoende tijd te geven.

4 Conclusies

De geïnterviewden vinden dat het doorrekenen van verkiezingsprogramma's grote maatschappelijke waarde heeft. Door deelname aan KiK dwingen partijen zichzelf om concreet te worden over de financiële en economische prioriteiten. Partijen, departementen, experts en journalisten zien dit als dé meerwaarde van de doorrekeningen. Het CPB maakt de partijmaatregelen vergelijkbaar door deze te toetsen op uitvoerbaarheid, de budgettaire effecten te schatten en in kaart te brengen hoe de financiële lasten verdeeld worden. Elk programma wordt afgezet tegen dezelfde economische uitgangspunten, waardoor partijen met optimistischer aannames er niet gunstiger kunnen uitspringen.

Ook in de afgelopen editie van KiK is dat weer gelukt. Voor tien partijen zijn de effecten van bijna 1500 maatregelen doorgerekend. De meest in het oog springende inhoudelijke verbetering is de weergave van maatregelen inclusief het basispad. Verder zijn partijen positief over de expertise, inzet en professionaliteit van de CPB'ers. Deze lof betekent niet dat deze editie rimpelloos is verlopen. Voor partijen zorgde de samenloop met de PBL-doorrekening voor extra werk. Daarnaast verscheen deze editie door de coronacrisis toen de verkiezingscampagne al begonnen was en was daardoor de impact minder groot.

Voor de volgende editie van Keuzes in Kaart kan veel van de aanpak van de afgelopen editie overgenomen worden. Twee specifieke aandachtspunten voor de volgende editie willen we hier benadrukken. Ten eerste zijn andere keuzes nodig over de samenhang met de doorrekening door PBL. Dit is nodig om het proces van de doorrekening, zowel voor het CPB als voor partijen, beter beheersbaar te maken. Dit zou kunnen door de samenhang met PBL sterker te maken door verschillende aspecten van de doorrekeningen meer te harmoniseren, of misschien juist minder sterk, waardoor de wederzijdse afhankelijkheid minder groot wordt. Een tweede aandachtspunt zijn de financiële langetermijnindicatoren. Partijen en departementen hebben behoefte aan inzicht in de financiële gevolgen van beleidskeuzes, maar de huidige manier geeft hun onvoldoende houvast.

In de gesprekken kwamen regelmatig twee meer algemene aspecten van de doorrekening aan bod: 1) ongemak en soms irritatie over de spelregels en de toepassing ervan door het CPB en 2) het beperkte inzicht in andere gevolgen van maatregelen – waaronder gevolgen op het gebied van “brede welvaart”. Deze geluiden zijn niet nieuw en gaan in feite over de algehele opzet van de doorrekeningen. Het lijkt daarom zinvol om de opzet van KiK nog eens tegen het licht te houden. Welke opties zijn er om de spelregels te vereenvoudigen en tegelijkertijd inzicht te behouden in de voorgenomen maatregelen van partijen? En is het mogelijk en zinvol om breder de gevolgen van beleidspakketten in kaart te brengen?