

De toekomst volgens het CPB: wetenschap, glazen bol of praktisch beleidsinstrument?

CPB Achtergronddocument

(artikel gepubliceerd in Liberaal Reveil, september 2011, themanummer
Toekomstverkenningen, pagina 132-138)

Oktober 2011

Frits Bos en Coen Teulings

1. Inleiding

Regelmatig publiceert het CPB voorspellingen over de economische ontwikkeling voor volgend jaar, komende kabinetsperiode en de lange termijn. Deze voorspellingen spelen een grote rol bij de beleidsvoorbereiding in Nederland.¹ Maar het CPB en andere economische instituten zoals het IMF en de OESO konden de financiële crisis niet voorspellen. Dit roept een aantal belangrijke vragen op. Hoe maakt het CPB dergelijke voorspellingen? In hoeverre is dit gebaseerd op feiten en wetenschappelijke inzichten? Kunnen deze voorspellingen niet nauwkeuriger worden gemaakt? Wat is het nut van dergelijke voorspellingen voor beleid als ze vaak onnauwkeurig zijn?

In dit artikel worden vijf verschillende soorten voorspellingen van het CPB besproken: voorspellingen voor het komende jaar, voorspellingen voor komende kabinetsperiode, berekeningen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, langetermijnscenario's en langetermijneffecten van verkiezingsprogramma's.

Voorspellingen van het CPB voor komend jaar en komende kabinetsperiode moeten worden gezien als een goed gemotiveerde inschatting op basis van de meest actuele informatie en zo realistisch mogelijke aannames en verwachte ontwikkelingen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van econometrische schattingsmethoden en economische theorie. De economie is echter een chaotisch systeem waarbij kleine gebeurtenissen op korte termijn tot grote veranderingen kunnen leiden. Zelfs als onzekerheden en grote risico's duidelijk in beeld zijn, is het onmogelijk precies aan te geven waar en wanneer de brand uitbreekt of de zeepbel knapt. Hoe verder in de toekomst wordt gekeken, des te onzekerder zijn de voorspellingen. Vandaar dat het CPB dan werkt met scenario's, uitgebreide gevoeligheidsanalyses en het in kaart brengen van politieke keuzes. Het maken van beleid is als varen in de mist. De regelmatige stroom van voorspellingen van het CPB helpen richting te geven en te kijken in hoeverre tussentijds bijgestuurd moet worden. Ondanks de onvermijdelijke onzekerheid bieden ze een goed uitgangspunt voor politieke discussie en besluitvorming, zoals een regeerakkoord, een begroting, cao-onderhandelingen of een strategische langetermijnbeleidsagenda.

¹ Voor een toelichting op de rol van het CPB in het Nederlandse begrotingsbeleid, zie F. Bos en C. Teulings, 2010, CPB and Dutch fiscal policy in view of the financial crisis and ageing, CPB Document 218.

2. Voorspellingen voor volgend jaar²

Elk kwartaal publiceert het CPB een raming voor de Nederlandse economie en de wereldeconomie voor het lopende en het volgende jaar. Tweemaal per jaar worden uitgebreide analyses gepresenteerd: in april verschijnt het Centraal Economisch Plan (CEP) en op de Derde dinsdag van september, tegelijk met de Miljoenennota, verschijnt de Macro Economische Verkenning (MEV). Tussentijds, in juni en in december, worden deze ramingen geactualiseerd. In de uitgebreide analyses in CEP en MEV wordt ook aandacht besteed aan de onzekerheid van de ramingen. Dit kan kwantitatief, bijvoorbeeld door de gevolgen van een hogere olieprijs of lagere groei van de wereldhandel voor de economische groei, de inflatie en de overheidsfinanciën te berekenen. Maar het kan ook kwalitatief, bijvoorbeeld door in de begeleidende tekst te wijzen op de grote onevenwichtigheden in de betalingsbalansen tussen China en Amerika en de risico's op de Amerikaanse huizenmarkt.

Voor korte termijn ramingen speelt het macro-economische model vooral de rol van boekhouding waarin de inzichten uit monitoring, economische analyses en andere modellen worden verwerkt. Nederland is een kleine en zeer open economie. Daarom zijn ramingen van ontwikkelingen in het buitenland heel belangrijk voor de raming van de Nederlandse economie. Hierbij maakt het CPB mede gebruik van cijfers, prognoses en analyses van internationale organisaties, zoals de Europese Commissie, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF), en zusterinstituten uit andere landen. Ook vindt regelmatig overleg plaats in verschillende fora van collega-voorspellers. De actuele ontwikkeling van de wereldhandel wordt gepubliceerd in de wereldhandelsmonitor van het CPB. Deze wordt bepaald op basis van gegevens over de in- en uitvoer van bijna 85 landen en andere cijfers van nationale statistische bureaus en centrale banken. Internationale instellingen over de hele wereld maken gebruik van de CPB wereldhandelsmonitor. De olieprijs en wisselkoersen worden niet geraamd, maar vastgesteld op het gemiddelde in de afgelopen maand. Dit blijkt een betere voorspelling op te leveren dan meer economisch gefundeerde ramingen. De raming van de binnenlandse ontwikkeling komt in eerste instantie vooral neer op het kwantificeren van de gevolgen van het nieuwe overheidsbeleid en het ramen van de cao-lonen en het structurele arbeidsaanbod.

Het CPB analyseert regelmatig de nauwkeurigheid van haar ramingen. In de periode 1971-2008 was de gemiddelde voorspelfout van de economische groei 0%. Hierachter kunnen forse over- en onderschattingen schuilgaan. De gemiddelde absolute voorspelfout voor het komende jaar was ruim 1%-punt. Met het beschikbaar komen van meer informatie wordt de fout steeds kleiner, maar zelfs in september van het ramingsjaar zit het CPB er gemiddeld nog 0,7%-punt naast. De economische groei wordt in jaren met lage groeicijfers vaak overschat, terwijl in jaren met hoogconjunctuur doorgaans sprake is van onderschatting. De

² Voor een meer uitgebreide toelichting, zie J. de Jong, M. Roscam Abbing en J. Verbruggen, 2010, Voorspellen in crisistijd: de CPB-ramingen tijdens de Grote Recessie, CPB Document 207.

financiële crisis werd door het CPB niet goed voorspeld. In september 2008 voorspelde het CPB nog een economische groei van 1¼ % in 2009, terwijl de Nederlandse economie uiteindelijk met 3½ % bleek te zijn gekrompen.

Het verbeteren van de nauwkeurigheid van deze ramingen blijkt niet goed mogelijk. Aanpassing van het macro-economische model levert weinig op, aangezien het maar een zeer beperkte invloed op deze ramingen heeft. Driekwart van de voorspelfout komt door een verkeerde inschatting van exogene ontwikkelingen, zoals vooral die van de wereldhandel.

Onze welvaart is gebaseerd op een zeer vergaande wereldwijde samenwerking en specialisatie. De beroemde econoom Milton Friedman illustreerde dit aan de hand van een potlood³. Dit is gemaakt van hout, verf en grafiet, materialen die van over de hele wereld komen, maar kost slechts één dubbeltje in de winkel om de hoek. Keerzijde van de vergaande taakverdeling en grote verwevenheid van financiële markten is dat specifieke gebeurtenissen in één deel van de wereld grote invloed elders kunnen hebben. Voorbeelden uit het recente verleden zijn het faillissement van de Amerikaanse investeringsbank Lehman Brothers, aardbevingen in Japan, de terroristische aanslagen op 11 september 2001 en de onhoudbare overheidsfinanciën in Griekenland. Dergelijke specifieke gebeurtenissen zijn vaak al zeer moeilijk te voorspellen, maar wat de gevolgen elders zijn is nog veel moeilijker in te schatten. Dit gaat niet alleen om het inschatten van de gevolgen in puur technische zin, maar ook om het inschatten van vertrouwenseffecten en de onder- en overreacties van beleggers, investeerders, overheden, producenten en consumenten.

De economie reageert ook op voorspellingen en kan daarmee er voor zorgen dat deze voorspellingen juist niet uitkomen. Als bijvoorbeeld een financiële crisis wordt voorspeld, kunnen overheden en beleggers maatregelen nemen om dit te voorkomen of de schade aanzienlijk te beperken.

De Nederlandse economie zal waarschijnlijk worden beïnvloed door onwaarschijnlijke gebeurtenissen. Vanuit Nederlands perspectief vanaf de tweede wereld oorlog leek de huidige financiële crisis op een dergelijke zeldzame zwarte zwaan.⁴ Op basis van een historische en wereldwijde inventarisatie van financiële crises, laten Rogoff en Reinhart⁵ zien dat dergelijke financiële crises veel waarschijnlijker zijn dan vaak wordt gedacht. Voor voorspellers als het CPB is het echter onmogelijk aan te geven wanneer een zwarte zwaan zal langs

³ Zie de beroemde televisiereeks *Free to choose* in 1979 en het bijbehorende boek, M. en R. Friedman, 1980, *Free to choose: a personal statement*, Harcourt (New York). Friedman ontleende dit voorbeeld aan Leonard Read, 1958, I, *Pencil: My family tree as told to Leonard E Read*, in het Amerikaanse tijdschrift *The Freeman*.

⁴ Zie N.N. Taleb, 2007, *The black swan: the impact of the highly improbable*, Random House.

⁵ C.M. Reinhart en K. Rogoff, 2009, *This time is different; eight centuries of financial folly*, Princeton University Press.

komen, hoe die er precies zal uitzien en wat dan de gevolgen zullen zijn. Wel kan het CPB proberen aan te geven wat voor Nederland de meest waarschijnlijke grote risico's zijn en hoe het beleid hier het beste mee kan omgaan. Belangrijkste les voor het CPB is dat systematisch meer aandacht moet worden besteed aan de risico's op de financiële markten.

3. Voorspellingen voor komende kabinetsperiode⁶

Voorafgaand aan een nieuwe kabinetsperiode publiceert het CPB een macro-economische voorspelling voor de daaropvolgende vier of vijf jaren. Hierbij wordt verondersteld dat het bestaande overheidsbeleid doorgezet wordt. Samen met de analyse van de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën vormt deze beleidsarme verkenning voor de komende kabinetsperiode de basis voor het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte, de analyse van verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord. Na het aantreden van een nieuw kabinet wordt een actualisatie gepubliceerd waarin ook de effecten van het nieuwe kabinetsbeleid zijn verwerkt. Dit wordt gebruikt voor het vaststellen van uitgavenkaders en de meerjarige begrotingen per departement.

Net als voor de raming voor komend jaar, zijn de uitgangspunten voor de ontwikkelingen in het buitenland, zoals de wereldhandel, de olieprijs, de rente en de wisselkoersen, van belang voor de raming van komende kabinetsperiode. De invloed van het macro-economische model is echter groter en de inschatting van de potentiële economische groei speelt een centrale rol.

Het macro-economische model⁷ is niet gebaseerd op het strikt volgen van één economische stroming. De meeste gebruikte economische verbanden volgen uit de empirie; bekende theoretische aannames als rationaliteit en perfect werkende markten spelen nauwelijks een rol. Op korte termijn zijn bestedingen, zoals particuliere consumptie en uitvoer, belangrijk voor de economische groei. Op langere termijn gaat het vooral om aanbodfactoren die de economische groei bepalen. Hierbij wordt gekeken naar de structurele ontwikkeling van het arbeidsaanbod, de evenwichtswerkloosheid en de arbeidsproductiviteit. De kredietcrisis heeft duidelijk invloed op de structurele economische groei. Door de gestegen risico premies stijgt het vereiste rendement op vreemd vermogen. Hogere risicopremies betekenen hogere kapitaalkosten, waardoor de investeringen dalen en de kapitaalintensiteit afneemt. Dit drukt de arbeidsproductiviteit en verhoogt de evenwichtswerkloosheid.

Het macro-economische model wordt niet mechanisch ingezet: het is aan CPB'ers om de modeluitkomsten te beoordelen op hun plausibiliteit. Gezond verstand en een kritische houding ten aanzien van het model, dat per definitie nooit meer kan zijn dan een vereenvoudigde weergave van de realiteit, zijn daarbij onontbeerlijk. Waar nodig wordt ook gebruik gemaakt van meer specifieke modellen of analyses, bijvoorbeeld van de arbeidsmarkt.

Voor de raming voor komende kabinetsperiode is ook de invulling van de veronderstelling van ongewijzigd beleid van belang. Voor de inkomsten van de overheid wordt bijvoorbeeld uitgegaan van stabiele belasting- en

⁶ Zie bijvoorbeeld Economische verkenning 2011-2015, 2010, CPB Document 203, p. 54 en 57-60.

⁷ Zie Saffier II, 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen, 2010, CPB Document 217.

premietarieven en toepassing van de huidige indexeringsregelingen voor belastingschuiven, heffingskortingen en premiegrenzen. Bij de zorguitgaven is het echter veel minder éénduidig wat onder ongewijzigd beleid moet worden verstaan. Een extrapolatie van de onderliggende trendgroei van de uitgaven met reëel 4¼ % per jaar uit 2001-2008 is onbevredigend omdat de zorguitgaven toen aanmerkelijk sneller stegen dan de economische groei. Dat kan niet onbeperkt doorgaan. Voor de komende kabinetsperiode is er daarom voor gekozen om een onderscheid te maken tussen de totale zorguitgaven en het deel van die uitgaven dat collectief gefinancierd wordt. Gerekend is met een stijging van de collectieve zorguitgaven die voor elk leeftijdscohort beperkt blijft tot de economische groei van 1¾ % per jaar. Dat resulteert in een groeitempo van de collectief gefinancierde zorguitgaven met reëel 3%. De groei van de totale zorguitgaven ligt 1% per jaar hoger. Aangenomen is dat die extra groei bij ongewijzigd beleid betaald wordt door de individuele zorgconsument. Dit betekent dat de groei van de zorguitgaven voor 30% gefinancierd wordt door eigen betalingen in de zvw/awbz/wmo. In de verkiezingsprogramma's hebben alle politieke partijen aangegeven extra collectieve middelen voor de zorg beschikbaar te stellen, zodat de stijging van de eigen betalingen lager uit zou komen.

4. Houdbare overheidsfinanciën⁸

Voor het beoordelen van de gezondheid van de overheidsfinanciën is het van belang niet alleen te kijken naar de actuele hoogte van het tekort, de schuld en bezittingen van de overheid, maar ook naar de toekomstige verplichtingen en ontvangsten. Sinds 1997 maakt het CPB dergelijke berekeningen. Hieruit blijkt dat de vergrijzing, de toename van de levensverwachting en de uitputting van de aardgasreserves een sterk stempel drukken op de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën. Deze berekeningen zijn gebaseerd op demografische projecties en veronderstellingen over de economische ontwikkeling, de rente en discontovoet. De overheidsfinanciën zijn houdbaar als *onze kinderen en kleinkinderen in de toekomst van dezelfde sociale zekerheid en dezelfde overheidsvoorzieningen kunnen genieten zoals wij die nu kennen, zonder dat daarvoor de belastingen moeten worden verhoogd.*

Aan de uitgavenkant betekent dit ijkpunt van constante arrangementen dat uitkeringen in een vaste verhouding blijven staan tot de lonen. Toekomstige generaties kunnen dan blijven rekenen op een welvaartsvaste aow en ww. Hetzelfde geldt voor overheidsvoorzieningen zoals onderwijs en zorg. Ook hier zijn de uitgaven per ontvanger (kind respectievelijk oudere) gekoppeld aan de loonontwikkeling, zodat ook in de toekomst dezelfde kwaliteit van onderwijs en zorg kan worden geboden. Anders gezegd: tegenover iedere leerling staan in de toekomst evenveel leraren als nu, en tegenover iedere oudere evenveel verzorgers als nu, terwijl de salarissen van deze leraren en verzorgers meestijgen met de algemene loonontwikkeling. Sommige overheidsuitgaven zijn moeilijker aan individuele ontvangers toe te rekenen, zoals defensie, politie en openbaar bestuur. Hiervan nemen wij aan dat zij een constant percentage bedragen van het bbp.

Voor de inkomsten wordt een vergelijkbare benadering gevolgd. Constante arrangementen wordt hier opgevat als een constant gemiddeld belastingpercentage in verhouding tot het inkomen (inkomstenbelasting) en consumptie (btw). Over een lange tijdshorizon is de veronderstelling van constante arrangementen beter dan de alternatieve veronderstelling van 'ongewijzigd beleid' waarbij nauwgezet wordt vastgehouden aan de huidige wetsregels. Een eenvoudig voorbeeld kan dit illustreren.

Volgens de wet groeien de grenzen van de belastingschijven in box 1 niet mee met de lonen maar met de prijzen. Strikte toepassing van deze wetsregel zou inhouden dat alle burgers, ook met de laagste inkomens, in de (verre) toekomst in de hoogste belastingschijf van 52% eindigen. Dit zou weliswaar in één klap alle houdbaarheidsproblemen oplossen, maar het biedt geen realistisch beeld van de toekomst.

⁸ Voor een nadere toelichting, zie A. van der Horst, L. Bettendorf, N. Draper, C. van Ewijk, R. de Mooij en H. ter Rele, 2010, Vergrijzing verdeeld; toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën, CPB Bijzondere publicatie 86.

De berekening van houdbaarheid is niet een voorspelling van het meest waarschijnlijke scenario. Dan zouden ook toekomstige veranderingen in het beleid van de overheid voorspeld moeten worden. De houdbaarheidsberekening is wel een toets op de vraag of de financiële positie van de overheid het toelaat dat het huidige beleid tot in de verre toekomst ongewijzigd wordt voortgezet. Indien dat niet zo is, dan is vroeg of laat aanpassing van het beleid nodig om houdbaarheid te herstellen.

Houdbaarheid kan worden gezien als een verdelingsprobleem over generaties. Zonder tussentijdse aanpassing moeten de toekomstige generaties opeens fors inleveren ten opzichte van de huidige arrangementen van de overheid. Door tussentijdse aanpassingen kan dit netto profijt van de overheid gelijkmatiger over generaties verdeeld. De CPB studies over vergrijzing en houdbaarheid laten ook de gevolgen van diverse beleidsmaatregelen op de houdbaarheid en de verdeling over generaties zien.

Houdbaarheid stelt financiële randvoorwaarden aan het overheidsbeleid. Het biedt echter géén criterium voor welke maatregelen wel en niet maatschappelijk gewenst zijn. Verbeteringen in medische technologie kunnen de levensverwachting verhogen en daardoor maatschappelijk rendabel zijn. Maar in termen van houdbaarheid komen dergelijke maatregelen als slecht uit de bus: ze leveren niet alleen kosten op maar verlengen ook nog eens de levensverwachting en drijven daarmee de aow-lasten voor de overheid op. Uitgaven, hoe mooi en maatschappelijk relevant ook, moeten vroeg of laat gefinancierd worden. Dat geldt ook voor overheidsinvesteringen, zoals investeringen in infrastructuur, onderwijs, of in een beter toekomstig milieu.

5. Langetermijnsenario's

Sinds 1955 maakt het CPB scenariostudies voor de lange termijn. Het doel van deze studies is beleidsmakers te ondersteunen bij het maken van strategische keuzes. De besluitvorming van nu gaat uit van de huidige kennis en maakt een inschatting van toekomstige ontwikkelingen. Voor beleidsbeslissingen met een lange looptijd of grote investeringen moeten beleidsmakers een afweging maken tussen de voordelen van wachten (met de kans dat er meer kennis beschikbaar komt) en de kosten van het uitstel.

Scenario's bieden verschillende toekomstperspectieven waartegen de beleidsmakers hun beslissingen en de langetermijneffecten daarvan kunnen afzetten. In scenario's worden historische ontwikkelingen, huidige feiten en toekomsttrends gebundeld tot consistente toekomstbeelden. Ze dwingen beleidsmakers om alle mogelijke gevolgen van hun beslissingen onder ogen te zien en te heroverwegen.

Het proces van het doordenken van verschillende mogelijke toekomstbeelden prikkelt het voorstellingsvermogen. Hierbij moeten de belangrijkste krachten worden onderscheiden van bijzaken. Scenario's zijn dan ook nooit volledig en geven geen kristalheldere uitkomsten. Het doel is dan ook niet om de toekomst te voorspellen, maar om beleidsmakers erop voor te bereiden.

In de CPB-studie 'Four futures of Europe' uit 2003 werden vier scenario's voor de ontwikkeling van de Europese economie tot 2040 geschetst. De scenario's werden onderscheiden op basis van twee soorten kernonzekerheden. De eerste betreft de rol van nationale instituties: in welke mate zal de taakverdeling tussen publiek en privaat veranderen? De tweede betreft internationale samenwerking: in welke mate zijn landen bereid en in staat samen te werken in Europa en wereldwijd? In latere CPB studies is dit –soms in samenwerking met andere planbureaus- uitgewerkt voor de Nederlandse economie en het milieu⁹. Afgelopen jaar is een nieuwe scenarioanalyse gepubliceerd¹⁰. Hierin staat de rol van menselijk kapitaal, technologie en steden voor de economische groei centraal. De eerste kernonzekerheid betreft de wereldwijde verdeling van werk tussen mensen: zal er sprake zijn van verdere specialisatie of zal de toekomst zijn voor flexibele generalisten? De tweede kernonzekerheid betreft steden. In alle scenario's wordt de stad belangrijker. De vraag is echter of dit relatief kleine en goed verspreide steden zullen zijn of dat de economische groei zich concentreert in enkele hele grote steden.

⁹ Zie F. Huizinga en B. Smid, 2004, Vier vergezichten op Nederland, productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040, CPB Speciale publicatie 55 en L.H.J.M. Janssen, V.R. Okker en J. Schuur (red.), 2006, Welvaart en leefomgeving; een scenariostudie voor Nederland in 2040, gezamenlijke publicatie van CPB, MNP en RPB.

¹⁰ B. ter Weel, A. van der Horst en G. Gelauff, 2010, The Netherlands of 2040, CPB Speciale publicatie 88.

6. Langetermijneffecten van verkiezingsprogramma's¹¹

Al vijftientig jaar analyseert het CPB de economische effecten van verkiezingsprogramma's. Alleen partijen die dat willen, doen mee. Bij de analyse van vorig jaar deden negen politieke partijen mee; van de partijen in het parlement had alleen de Partij voor de dieren geen interesse. De analyse brengt de voorstellen van de verschillende politieke partijen en hun effecten helder en vergelijkbaar in kaart. Dit maakt het kiezers mogelijk hun keuzes meer weloverwogen te maken. De publicatie over verkiezingsprogramma's heet daarom ook "Keuzes in kaart". De analyse is geen rapportcijfer of goedkeuringsstempel, en al helemaal geen stemadvies. Alle programma's zijn goed, zij behelzen echter uiteenlopende politieke keuzes.

Politieke partijen worden er vaak van verdacht hun boodschap mooier te verkopen dan de feiten rechtvaardigen. Door hun programma aan een onafhankelijke feitelijke analyse te onderwerpen, vergroten zij de geloofwaardigheid van hun boodschap. Het dwingt hen ook om hun plannen concreet te maken en is nuttig bij onderhandelingen over regeringsdeelname en een nieuw regeerakkoord. Op basis van een eerste analyse kunnen partijen hun programma ook aanpassen, bijvoorbeeld om te zorgen dat hun doelstellingen in termen van overheidsfinanciën of koopkracht worden behaald.

De analyse uit 1986 beperkte zich tot de gevolgen voor de economische groei, de werkgelegenheid, de overheidsfinanciën en de koopkracht voor komende kabinetsperiode. De fundamentele politieke keuzes van partijen komen echter juist bij de lange termijneffecten aan het licht. Hecht een partij meer waarde aan inkomensgelijkheid of aan groei? Geeft een partij prioriteit aan het onderwijs voor jongere generaties of aan de zorg voor ouderen? Vindt een partij het wel of niet de moeite waard om een hoge prijs te betalen voor een schoon milieu en de beperking van de uitstoot van broeikasgassen? Juist uit deze meer structurele keuzes blijkt de politieke prioriteitstelling van een partij. Bij de analyse van een verkiezingsprogramma zijn daarom niet alleen de gevolgen voor komende kabinetsperiode van belang, maar moet ook gekeken worden naar de structurele effecten op lange termijn. Het gaat hierbij ook niet alleen om het huishoudboekje van de overheid of de burger, de winsten van bedrijven of economische groei, maar ook om welvaart in meer brede zin, dus in principe alles wat burgers van belang vinden. In de laatste Keuzes in kaart zijn bijvoorbeeld effecten meegenomen voor reductie broeikasgassen, reistijd, geluidshinder, onderwijs, zorg, werking van de woningmarkt en prijsverandering koopwoningen en netto huren.

Noodgedwongen blijft de analyse echter beperkt tot effecten van substantieel belang en waarover voldoende goede feitelijke en wetenschappelijke informatie beschikbaar. Over de effectiviteit van vele soorten

¹¹ Zie CPB en Planbureau voor de Leefomgeving, 2010, Keuzes in kaart 2011-2015; effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu, CPB Bijzondere publicatie 85 en F. Bos en C. Teulings, 2011, Evaluating election platforms: a task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice, Paper presented at the Banca d'Italia Fiscal Policy Workshop, 31 March - 2 April 2011.

onderwijsbeleid, zoals klassegrootte en beter belonen van (goede) leraren, is een uitgebreide internationale economische literatuur¹² beschikbaar. Op basis hiervan konden de onderwijsvoorstellen van partijen worden ingedeeld in kansrijk, niet kansrijk, neutraal of effect onbekend. Zelfs is een poging gedaan de effecten op de lange termijn economische groei te kwantificeren. Een dergelijke analyse was zelfs kwalitatief niet mogelijk bij de voorstellen voor hervormingen in de zorg. Vandaar dat de vergelijking van de verkiezingsprogramma's daar beperkt is gebleven tot een beschrijving van de soort maatregelen die worden voorgesteld, bijvoorbeeld meer of minder marktwerking en de hoogte van de aanpassing van eigen betalingen.

¹² Zie R. van Elk, D. Lanser en S. van Veldhuizen, 2011, Onderwijsbeleid in Nederland; de kwantificering van effecten, CPB achtergronddocument.

7. Conclusies

Dit overzicht van de verschillende voorspellingen door het CPB laat zien dat elk zijn eigen doel en kernmerken heeft. Voor alle voorspellingen is het belangrijk dat ze op tijd worden aangepast aan alle relevante informatie en inzichten en dat geen sprake is van politieke beïnvloeding of systematische vertekeningen. Alle voorspellingen zijn een mix van feiten, veronderstellingen en wetenschap.

Puntschattingen zijn het meest geschikt voor het vergelijken van verkiezingsprogramma's en voor het maken van afspraken voor volgend jaar en komende kabinetsperiode. Bij de analyse van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, de verkiezingsprogramma's en de lange termijn scenario's ligt de nadruk op het helder in kaart brengen van de politieke keuzes en kernonzekerheden.

Gebruikers van voorspellingen moeten zich bewust zijn van de onzekerheden en daar bij het maken van beleid rekening mee houden. Beleid moet in de kern robuust zijn, zodat niet bij elk nieuw economisch cijfer de koers moet worden omgegooid. Het Nederlandse trendmatige begrotingsbeleid is een goed voorbeeld van omgaan met onzekerheid. Het CPB tracht de onzekerheid voor het voetlicht te brengen door niet alleen voorspellingen te doen, maar ook risico's te benoemen en de mogelijke economische gevolgen en beleidsopties te schetsen.

De onzekerheid over het verloop van de schuldencrisis in Europa is bijvoorbeeld groot. In een recente CPB Policy Brief¹³ worden de voor- en nadelen van de verschillende beleidsopties gekoppeld aan het specifiek Nederlandse belang. De Nederlandse baten van Europese integratie zijn aanzienlijk, maar er zijn ook kosten. Welke oplossing ook wordt gekozen (landen redden, banken redden, niet redden), linksom of rechtsom betalen Nederlandse huishoudens een deel van de rekening. Als duidelijk is dat een probleemland niet aan zijn verplichtingen kan voldoen, moet daarover een besluit genomen worden. Hoe langer die beslissing wordt uitgesteld, des te groter is het deel van de schuld dat inmiddels geherfinancierd is door het steunfonds. Des te kleiner is dan het deel dat betaald wordt door de schuldeisers en des te groter het deel van de rekening dat uiteindelijk bij de overheden van de overige eurolanden komt te liggen. Het is echter lastig de rekening bij de schuldeisers te leggen. Veel schuldeisers zijn banken, verzekeraars, en pensioenfondsen. Het is niet duidelijk of alle Europese banken dat verlies kunnen dragen. Ook bestaat de vrees dat een herstructurering tot een Europese bankencrisis leidt. De Europese bankensector moet daarom snel gezond gemaakt worden en er moet een mechanisme komen dat een herstructurering van staatsschuld mogelijk maakt.

De rol van het CPB als voorspeller is dus vergelijkbaar met een seismoloog die waarschuwt voor een aardbeving. Al is het onmogelijk om de precieze timing en kracht van een beving te voorspellen, de

¹³ C. Teulings, M. Bijlsma en J. Lukkezen, 2011, Nederland en de Europese schuldencrisis, CPB Policy Brief 2011/3.

waarschuwingen van de seismoloog kunnen wel leiden tot een meer schokbestendige bouw. En een belangrijke taak van het CPB is hierover ook advies te geven, d.w.z. hoe kunnen de Nederlandse economie en de Nederlandse overheidsfinanciën gezonder en meer schokbestendig worden gemaakt.