



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 26 november 2013

Vernieuwing doorrekening verkiezings- programma's

*Evaluatie 'Keuzes in
Kaart 2013-2017'*

Aan: Voorzitters en fractievoorzitters partijen in de Tweede Kamer

Datum 26 november 2013
Betreft CPB rapport evaluatie Keuzes in Kaart

Geachte heer/mevrouw,

Sinds 1986 verzorgt het CPB op verzoek van politieke partijen een doorrekening van de verkiezingsprogramma's, waarover wordt gerapporteerd in de publicatie *Keuzes in Kaart*.¹ Hiermee beoogt het CPB vanuit zijn economische expertise een bijdrage te leveren aan het onderling vergelijkbaar maken van de verschillende verkiezingsprogramma's. De afgelopen decennia is de doorrekening steeds groter geworden. Het aantal deelnemende partijen is toegenomen, het aantal onderwerpen is gestegen en de complexiteit is gegroeid. Goede communicatie tussen partijen en het CPB over de respectieve programma's en hun doorrekening wint mede daardoor aan belang. De beschikbare tijdspanne voor het opstellen van het verkiezingsprogramma en de doorrekening heeft geen gelijke tred gehouden met de groei van de exercitie. De timing van de werkzaamheden is bovendien vaak onvoorspelbaar gebleken, omdat er veelvuldig sprake is geweest van vervroegde verkiezingen.

Het CPB heeft de meest recente doorrekening, gepubliceerd in *Keuzes in Kaart 2013-2017*, zowel intern als extern geëvalueerd (zie bijlage). Ook de Commissie Beleidsgerichte Toetsing van het Centraal Planbureau (de Commissie-Frijns) heeft aandacht besteed aan het onderwerp.² De hoofdconclusie luidt dat *Keuzes in Kaart* te ingewikkeld, te groot en te intensief geworden is. Wil het project organisatorisch behapbaar en inhoudelijk verantwoord blijven, dan is een heroverweging van de bestaande praktijk onvermijdelijk. Dit heeft implicaties voor het CPB zelf, maar ook voor de politieke partijen. Ik hecht er dan ook aan deze implicaties tijdig met u te delen, op een moment dat er geen Tweede Kamerverkiezingen aanstaande zijn, opdat u daarmee in uw werkzaamheden rekening kunt houden.

¹ Sinds 2010 samen met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

² Uit de Lengte of uit de Breedte? Rapport van de Commissie Beleidsgerichte Toetsing van het Centraal Planbureau, februari 2013.

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon

Edwin van der Haar

Doorkiesnummer

070-3383477

E-mailadres

e.r.van.de.haar@cpb.nl

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Bijlagen

1

Bij beantwoording van deze brief graag ons kenmerk vermelden.

Politieke partijen hebben in de evaluatie aangegeven prijs te stellen op de doorrekening van verkiezingsprogramma's. Het CPB blijft deze doorrekeningen dan ook graag verzorgen voor alle partijen met een vertegenwoordiging in de Tweede Kamer die op onze uitnodiging willen ingaan. De reikwijdte van de doorrekening wordt evenwel beperkt. De doorrekening bestaat voortaan uit een ex-ante budgettaire toets van het aangeleverde programma, een overzicht van de economische effecten op de middellange termijn (inclusief koopkracht), alsmede van de effecten op de structurele werkgelegenheid en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn.³

De ex-ante budgettaire toets wordt gestroomlijnd en verhelderd. De toetsgrens voor maatregelen wordt verhoogd van 50 mln tot 100 mln. Het CPB streeft ernaar de bouwstenen voor ombuigingen en intensiveringen af te stemmen met het ministerie van Financiën. Op die manier zijn gehanteerde bedragen zoveel mogelijk gelijklopend, of zijn verschillen van inzicht in een vroegtijdig stadium bekend.

Gezien de in de regel krappe tijdsplanning is het CPB niet in staat gedurende het *Keuzes-in-Kaart*-proces nieuwe innovatieve ideeën te analyseren en te honoreren. Dit is een gemis naar het oordeel van partijen en van het CPB. Het CPB herhaalt daarom hierbij zijn aanbod aan politieke partijen om grote innovatieve hervormingen in een vroegtijdig stadium (buiten het verkiezingsseizoen) vertrouwelijk te analyseren. Dit vergemakkelijkt de beoordeling en acceptatie van dergelijke voorstellen tijdens *Keuzes in Kaart*.

De analyse van programma-effecten wordt geschrapt. De huidige praktijk wordt als onevenwichtig ervaren. Er wordt maar over een beperkt aantal onderwerpen gerapporteerd, waarbij de keuze van deze onderwerpen primair bepaald wordt door beschikbare empirische kennis over het betreffende beleid. Er worden bovendien alleen effecten toegekend als er goed bewijs voor is. In de praktijk betekent dit dat nieuwe maatregelen waarvan de effectiviteit (nog) niet empirisch is vastgesteld, op achterstand staan. Bovendien is de coördinatielast groot, zowel intern bij het CPB, als in het contact met partijen.

Vanzelfsprekend blijft groter inzicht in effectief beleid van belang. Daarom gaan de planbureaus tussen verkiezingen door voorzien in de behoefte aan informatie over de effectiviteit van beleid. Gedacht wordt aan een reeks 'Kansrijk Beleid'-publicaties. Dit komt ook de politieke partijen ten goede op het moment dat zij hun verkiezingsprogramma's opstellen. De details hiervan worden nog uitgewerkt.

Het CPB hecht veel waarde aan heldere communicatie met de politieke partijen tijdens *Keuzes in Kaart*. Bij de volgende *Keuzes in Kaart* worden bij het opstellen van

³ Het CPB onderzoekt met het oog op evenwichtigheid de mogelijkheden voor het in kaart brengen van de koopkrachteffecten op lange termijn. Het is niet eenvoudig langetermijnkoopkrachteffecten op een zinnige manier in beeld te brengen; op dit moment zijn daar nog geen instrumenten voor.

Centraal Planbureau

Datum

26 november 2013

Ons kenmerk

Bij beantwoording van deze brief graag ons kenmerk vermelden.

het tijdschema nog nadrukkelijker dan in 2012 voldoende contactmomenten ingebouwd. Tijdens het proces is enige spanning wellicht niet te vermijden, maar wel streven wij ernaar vanuit onze kant niet te verrassen.

De doorrekening van verkiezingsprogramma's is uniek in de wereld en voorziet in een duidelijke maatschappelijke behoefte. Als CPB zijn we trots op dit product. Het moet wel inhoudelijk aan de maat blijven en organisatorisch behapbaar. Voor ons, maar ook voor u. Bij *Keuzes in Kaart 2013-2017* zijn de grenzen bereikt. Voor een robuuste *Keuzes in Kaart* in de toekomst zijn bovenstaande aanpassingen noodzakelijk.

Hoogachtend,

Laura van Geest

directeur

Bijlage: Evaluatie *Keuzes in kaart 2013-2017*



CPB Notitie

Aan: Voorzitters en fractievoorzitters partijen in de Tweede Kamer

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon

Free Huizinga, Annemiek Verrips

Datum: 26 november 2013

Betreft: CPB-evaluatie Keuzes in Kaart 2013-2017

Evaluatie Keuzes in Kaart 2013-2017

1 Inleiding

Er bestaat brede consensus over het belang van de doorrekening van verkiezingsprogramma's voorafgaand aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer. De doorrekening is een groot goed dat behouden dient te blijven. Daar is echter wel een flinke sanering voor nodig. Doorgaan in de huidige vorm is geen optie. Dit is de hoofdconclusie van de evaluatie van de laatste doorrekening door het Centraal Planbureau (CPB) in 2012.

Sinds 1986 verzorgt het CPB op verzoek van politieke partijen een doorrekening van verkiezingsprogramma's. Met deze doorrekening beoogt het CPB vanuit zijn economische expertise een bijdrage te leveren aan het onderling vergelijkbaar maken van de verschillende verkiezingsprogramma's. De resultaten verschijnen in de publicatie *Keuzes in Kaart* (KiK). De laatste twee edities werden gemaakt in samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving.

De omvang van de analyses van de verkiezingsprogramma's is elke ronde gegroeid: het aantal partijen, het aantal maatregelen per partij en het aantal onderwerpen. De analyse werd steeds complexer, vooral bij de zogenaamde programma-effecten.

De meest recente doorrekening vond plaats tussen eind april en eind augustus 2012. Er deden tien partijen mee, er werd over 2468 maatregelen gepubliceerd, terwijl er nog enkele honderden extra werden geanalyseerd. Naast de budgettaire effecten in de regeerperiode, de houdbaarheid in 2040, effecten voor de werkgelegenheid, de macro-economische groei en koopkracht zijn de programma-effecten geanalyseerd

op het terrein van wonen, onderwijs, innovatie, bereikbaarheid, energie en klimaat en natuur en landschap.

De groeiende omvang en complexiteit maken het productieproces van KiK kwetsbaar. Tot op heden zijn er geen grote fouten gemaakt, maar doorgaan op dezelfde weg maakt het risico hierop te groot. Zo zou een adequate kwaliteitscontrole door tijdgebrek in het gedrang kunnen komen. Een KiK met belangrijke fouten kan grote verwarring zaaien in het politieke debat vlak voor de verkiezingen. Natuurlijk zou dit ook slecht zijn voor de reputatie van het CPB. Maar ook voor politieke partijen zelf is de trend van meer complexiteit onhoudbaar. Zij hebben meer tijd nodig voor terugkoppelingen tijdens het doorrekenproces.

Het CPB heeft zoals gebruikelijk een evaluatie van KiK uitgevoerd. Naast de identificatie van 'gewone' leerpunten had de evaluatie dit keer twee bijzondere doelen. Ten eerste het in kaart brengen van de omvang en aard van de geschetste problematiek en vervolgens de formulering van aanbevelingen om KiK in de toekomst beheersbaar te houden.

De evaluatie werd zowel intern als extern uitgevoerd. Al snel was duidelijk dat doorgaan met KiK in de huidige vorm inderdaad geen optie was. Deze conclusie werd ook getrokken door de Commissie Beleidsgerichte Toetsing van het Centraal Planbureau, de Commissie Frijns, die een periodieke evaluatie uitvoerde van het algemeen functioneren van het Centraal Planbureau vanuit beleidsmatig oogpunt (zie hieronder).

Naast vertegenwoordigers van alle politieke partijen in de huidige Tweede Kamer is gesproken met vertegenwoordigers van de zogenaamde zeshoek. Dit zijn de departementen van Algemene Zaken, Economische Zaken, Financiën, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De departementen spelen namelijk ook een belangrijke rol bij KiK, omdat zij veel specifieke en technische informatie over bestaand beleid en beleidsopties ter beschikking stellen.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. De volgende paragraaf bevat de analyse die leidde tot het oordeel dat doorgaan met KiK in de huidige vorm geen optie is. Paragraaf 3 geeft de belangrijkste bevindingen weer uit de gesprekken met de politieke partijen en de departementen. De conclusie en aanbevelingen volgen in paragraaf 4.

2 Beheersbaarheid van KiK

De conclusie dat doorgaan met KiK in de huidige vorm geen optie is, is gebaseerd op vier onderling gerelateerde bevindingen: de omvang van KiK groeit, de personele capaciteit van het CPB is gedaald, de kwaliteitscontrole staat onder druk en de beschikbare tijd voor de analyse is gering.

2.1 Grote omvang

De omvang van de analyse van de verkiezingsprogramma's is door de jaren heen gestaag gegroeid. Het gaat dan om het aantal deelnemende politieke partijen, het aantal onderwerpen en het aantal maatregelen en onderwerpen per partij. Daarnaast is de complexiteit van de afzonderlijke maatregelen toegenomen.

2.1.1 Aantal politieke partijen

Het aantal deelnemende politieke partijen is gegroeid van drie in 1986 tot tien in 2012. In 2012 was de regel dat een partij wordt uitgenodigd om mee te doen aan KiK als de partij minstens een zetel heeft in de Tweede Kamer of die zou winnen volgens de drie grootste peilingen op de dag dat de verkiezingen werden uitgeschreven. Van deze laatste mogelijkheid, die deels een reactie was op een aanbeveling in de evaluatie van de verkiezingen van 2010 door de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE), werd geen gebruik gemaakt. Gegeven de volatiliteit van het politieke landschap, in en buiten de Tweede Kamer, is het goed voorstelbaar dat het aantal partijen dat op grond van deze regel in aanmerking komt voor deelname aan KiK, blijft stijgen.

2.1.2 Aantal onderwerpen

Het aantal onderwerpen waarvan de effecten bepaald worden, is eveneens gegroeid. In 2012 omvatte KiK de budgettaire effecten in de regeerperiode 2013-2017, de analyse op arbeidsmarkt, economische groei en vergrijzing op de lange termijn, de effecten voor de werkgelegenheid, macro-economische groei en koopkracht aan het einde van de kabinetsperiode en programma-effecten op het terrein van wonen, onderwijs, innovatie, bereikbaarheid, energie en klimaat en natuur en landschap. Dat was meer dan ooit tevoren, in 2010 was bijvoorbeeld door de tijdsdruk besloten geen koopkracht en macro op te nemen in KiK.

2.1.3 Aantal maatregelen

Het aantal maatregelen per partij en per onderwerp is gestegen. Het totale aantal maatregelen is feitelijk sneller gestegen dan op grond van de voorgaande punten

verwacht had mogen worden, tot 2468 in 2012. Daarnaast zijn er, zoals gebruikelijk, een paar honderd maatregelen wel doorgerekend, maar deze zijn op verzoek van de partijen niet in KiK opgenomen. De meeste maatregelen hebben een relatief klein beslag op het budget van de overheid.

2.1.4 Complexiteit

Gezien het aantal mogelijke ideeën dat kan worden voorgedragen, is het schier onmogelijk om bij onderwerpen zoals zorg, wonen, onderwijs, innovatie, bereikbaarheid, energie, klimaat en natuur en landschap altijd voldoende kennis beschikbaar te hebben om een goed onderbouwde analyse van alle voorgestelde maatregelen te maken.

Tijdens KiK wordt daarom per maatregel bekeken of een kwantitatieve of kwalitatieve analyse van de effecten mogelijk en verantwoord is. De mogelijkheden lopen uiteen op en tussen de diverse beleidsterreinen, afhankelijk van de beschikbare (empirische) informatie. Bij een deel van de maatregelen is de analyse redelijk compleet, bij andere kunnen alleen de budgettaire effecten worden meegenomen. Bij een aantal maatregelen is er ook onvoldoende informatie om de budgettaire effecten vast te stellen.

Dit stuit met enige regelmaat op onbegrip bij politieke partijen. Een terugkerende vraag is bijvoorbeeld: “wanneer lijkt een bepaalde maatregel voldoende op maatregelen waarover voldoende kennis beschikbaar is om op basis van een ‘extrapolatie’ van die kennis ook meegenomen te worden?”. Of: “wanneer is de (soms ter plekke door de partijen aangereikte) kennis voldoende hard en betrouwbaar om een bepaalde maatregel te kunnen analyseren?”. De grenzen zijn soms moeilijk aan te geven en uit te leggen, dus discussie is onvermijdelijk.

Vanwege de enorme tijdsdruk op het KiK-proces is er echter weinig tijd voor een ordentelijke discussie. Ook een goede uitleg aan de politieke partijen van een besluit om bepaalde effecten van maatregelen al dan niet mee te nemen, komt door tijdnoed regelmatig in het gedrang. Dit leidt tot onvrede, zowel bij politieke partijen als bij het CPB.

Het feit dat het CPB alleen de maatregelen beoordeelt waarover voldoende kennis beschikbaar is, leidt regelmatig tot het verwijt dat het CPB *de facto* een rem zet op innovatie. Over innovatieve maatregelen is immers vaak minder bekend, zodat deze minder vaak kunnen worden meegenomen in de analyse. Een partij kan daarom moeilijk ‘scoren’ met deze maatregelen.

Een aanverwant effect is ‘gaming’ door de politieke partijen. Een partij die op een bepaald onderwerp sterk uit de analyse wil komen zou bij dat onderwerp uitsluitend of vooral maatregelen bij het CPB kunnen indienen die in de doorrekening positief

effect sorteren. Dat kan natuurlijk ook een bewuste politieke keuze zijn waarmee de partijen bepaald punt wil concretiseren of extra benadrukken. In dat geval is het dan weer geen gaming.

2.2 Capaciteit en werkdruk

Aan KiK 2012 werkten ruim zestig CPB-medewerkers, ongeveer evenveel als in 2010.¹ Maar in de tussentijd is de totale capaciteit van het CPB afgenomen. Als oplossing werden enkele oud-medewerkers (gepensioneerd of inmiddels werkzaam bij een andere werkgever) en mensen van departementen 'ingevlogen' om mee te werken aan KiK. Voor een groep medewerkers die aan de kernprocessen werkten, liep de werkdruk hoger op dan verantwoord.

2.3 Kwaliteit onder druk

Er zijn weinig fouten gevonden in het eindresultaat. Wel heeft de interne evaluatie aan het licht gebracht dat de kwaliteitscontrole op sommige onderdelen onder de maat was. De kwaliteit van KiK in 2012 was grotendeels gebaseerd op de kwaliteit, inzet en ervaring van de individuele medewerkers en minder op de standaard kwaliteitscontrole van het CPB als bureau. Dat er desondanks weinig fouten aan het licht zijn gekomen is een enorme prestatie van de medewerkers. Maar daar kan het CPB bij een volgende KiK niet weer in deze mate op varen.

De kwaliteit(-sborging) kan omhoog door het verbeteren en stroomlijnen van de interne processen en modellen op het CPB voorafgaand aan en tijdens KiK. Dit is een belangrijk punt, waarmee het CPB ook al is gestart.

2.4 Doorlooptijd kort

De feitelijk beschikbare tijd voor de analyse in 2012 was ongeveer gelijk aan die in 2010, namelijk twee maanden.² Het is redelijk te veronderstellen dat dit ook in de toekomst het geval is, mocht een kabinet voortijdig vallen. De uitdaging was in 2012 nog groter dan in 2010 vanwege de verwerking van het Lenteakkoord en de terugkeer van de analyse van de macro- en koopkrachteffecten, waardoor de doorlooptijd van de verschillende processen langer werd, terwijl er niet meer tijd in totaal beschikbaar was.

¹ De inzet van het PBL was ongeveer twintig medewerkers.

² Deze periode van twee maanden in 2012 is gecorrigeerd voor het feit dat de afgelopen KiK in de zomer -en dus in de vakantiemaanden- plaatsvond.

2.5 De Commissie Beleidsgerichte Toetsing van het Centraal Planbureau

De conclusie dat doorgaan met KiK in de huidige vorm geen optie is, werd voorgelegd aan de Commissie Beleidsgerichte Toetsing van het Centraal Planbureau (Commissie Frijns), die op dat moment bezig was met een toetsing van het algemeen functioneren van het Centraal Planbureau vanuit beleidsmatig oogpunt. Deze Commissie kwam na eigen onderzoek tot hetzelfde oordeel. In haar rapport schrijft de Commissie het volgende over KiK:

“Doorrekenen van verkiezingsprogramma’s: Keuzes in Kaart

Aangezien de gesprekken kort na de Tweede Kamerverkiezingen en de vorming van een nieuw kabinet plaatsvonden, werd veel verwezen naar de rol van het CPB in de doorrekeningen in de verkiezingsprogramma’s die uitmonden in de publicatie ‘Keuzes in Kaart’. De commissie heeft een speciale sessie belegd met de medewerkers die vanuit de politieke partijen nauw betrokken waren bij de CPB-doorrekeningen.

Zowel uit de gesprekken met de direct betrokkenen vanuit de politieke partijen, als met de overige gesprekspartners komt een gemengd beeld naar voren. Er is een positieve waardering voor de disciplinerende werking die uitgaat van deze exercitie; tevens maken de doorrekeningen de partijprogramma’s beter vergelijkbaar. De doorrekeningen voorzien ook in een behoefte bij de kiezers.

Vele gesprekspartners wezen echter ook op de enorme invloed van het CPB en de grote verantwoordelijkheid die dat met zich mee brengt. Bovendien ontstond door de korte voorbereidingstijd een enorme tijdsdruk, waardoor de kwaliteitsborging in het gedrang kwam. De commissie noteerde vele kritische kanttekeningen, in het bijzonder over de mate van gedetailleerdheid en de risico’s die dat met zich meebrengt.

Een veel gehoord kritiekpunt is dat de gehanteerde systematiek er veelal toe leidt dat alleen die maatregelen worden gekozen die het stempel kansrijk hebben en kwantificeerbaar zijn. Andere (mogelijk goede) maatregelen vallen zo af. In de zorg bijvoorbeeld zijn veel effecten onbekend. Dit leidt tot een onevenwichtig beeld.

Diverse gesprekspartners wezen erop dat partijprogramma’s en de uiteindelijk doorgerekende beleidspakketten sterk uiteen kunnen gaan lopen. Dit is inherent aan de werkwijze. Als bepaalde maatregelen uit het partijprogramma niet te kwantificeren zijn of slecht scoren, dan is er een sterke druk om alternatieve maatregelen te kiezen die wel aan deze kenmerken voldoen maar niet per se

in het verkiezingsprogramma staan. Partijen zijn er dus zelf verantwoordelijk voor als zij alternatieve maatregelen voorstellen. Het CPB rekent door wat partijen aanleveren en legt hier steeds verantwoording over af.

Ook werd erop gewezen dat door de veelheid van maatregelen de kans op fouten en inconsistenties toeneemt. Daar komt volgens enkele gesprekspartners bij dat het CPB capaciteit mist om de groslijsten met maatregelen die door departementen zijn opgesteld, te checken. Verder is erop gewezen dat sommige ingeboekte forse bedragen wetenschappelijk omstreden zijn en dat niet alle resultaten reproduceerbaar bleken te zijn.

De vele kanttekeningen die bij Keuzes in Kaart worden gezet, nemen niet weg dat er heel veel waardering is voor de inzet en betrokkenheid van de CPB-medewerkers. Zij stelden zich toegankelijk en welwillend op, ondanks de grote tijdsdruk.

De commissie beveelt aan dat het CPB in overleg met betrokkenen een beargumenteerde keuze maakt voor een beperktere opzet van Keuzes in Kaart.”

3 Opties voor verandering

De hierboven gesignaleerde problemen en kwetsbaarheden, gevoegd bij de aanbeveling van de Commissie Frijns, maken veranderingen in de opzet van de volgende KiK voor het CPB onontkoombaar. Daartoe werd een aantal opties geformuleerd, die zijn besproken met politici en vertegenwoordigers van de verschillende departementen, zoals vermeld in de inleiding. De noodzaak en urgentie van het stroomlijnen van KiK werden onderkend. De vrijwel unaniem gedragen conclusie was dat KiK een groot goed is dat behouden dient te blijven. Maar daar is wel een flinke sanering voor nodig.

Uitgangspunt bij de aanpassing is dat een nieuwe KiK goed beheersbaar is en met goede kwaliteitsborging kan worden gemaakt. Ook als het kabinet voortijdig valt en de beschikbare tijd voor analyse beperkt is tot ongeveer twee maanden. Er zijn zeven opties geformuleerd.

3.1 Opties

Om de trend van de groeiende omvang van KiK te keren, kunnen het aantal politieke partijen die meedoen en/of het aantal maatregelen beperkt worden. Dit is verwoord in de eerste twee opties.

Wat in het proces veel tijd kost en het inhoudelijk onder druk zet, zijn de discussie en iteratieslagen met politieke partijen over de ingediende maatregelen. Een optie om

dit aspect van het proces in te dammen, is het aantal iteratie- en discussierondes terug te brengen. De derde optie adresseert dit punt.

De inhoud van KiK kan worden opgedeeld in drie elementen:

- De budgettaire effecten in de regeerperiode en de langetermijnanalyse van arbeidsmarkt, economische groei en vergrijzing (houdbaarheid)
- De macro-effecten (groei, werkgelegenheid en koopkracht) aan het einde van de kabinetsperiode
- De programma-effecten, in de laatste KiK op de terreinen wonen, onderwijs, innovatie, bereikbaarheid, energie en klimaat, en natuur en landschap.

Doorrekening van de budgettaire effecten wordt algemeen gezien als de kern van KiK, daarom is schrappen van dit onderdeel niet als optie voorgelegd. Het schrappen van de andere twee onderdelen komen naar voren in opties vier en vijf. Bij de zorg is het lastig om de budgettaire gevolgen van stelselwijzigingen te analyseren. Daarom is optie zes toegevoegd.

De tijdnoed bij vervroegde verkiezingen en de ervaring met het inpassen en uitleggen van het Lenteakkoord in het basispad, waarmee de voorstellen van de partijen worden vergeleken, zijn aanleiding voor optie zeven. Hierin wordt besloten om in uitzonderlijke gevallen de analyse te beperken tot een ex-ante budgettair beeld.

Dit leidt tot de volgende opties:

- 1) Vermindering van het aantal partijen door alleen partijen te laten meedoen met een minimaal aantal zetels, bijvoorbeeld 5 zetels (in kamer en/of peilingen).
- 2) Vermindering van het aantal maatregelen door verhoging van de drempel voor het budgettaire beslag van maatregelen. De huidige drempel is vijftig miljoen euro. Bij een drempel van tweehonderd miljoen euro zou (in 2012) 41% van de maatregelen zijn afgevallen. Dat is erg veel. Bij een drempel van honderd miljoen ging het om 24% van het totale aantal maatregelen.
- 3) Vermindering van het tijdsbeslag door vermindering van het aantal of de omvang van het aantal iteratierondes met de partijen en/of de mate van terugkoppelingen aan de partijen over de tussenuitkomsten.
- 4) Het schrappen van macro-effecten aan het einde van een kabinetsperiode.
- 5) Het schrappen van de 'programma-effecten' bij onderwijs, wetenschap, innovatie, wonen, infrastructuur, natuur en energie. Dit betekent dat alleen het budgettaire beslag van voorstellen op deze terreinen nog wordt meegenomen.
- 6) Het schrappen van budgettaire effecten van stelselwijzigingen in de zorg.
- 7) Bij extreme omstandigheden alleen nog doorrekenen van een ex-ante budgettair beeld.

Aan de geïnterviewden werd gevraagd om voor iedere optie aan te geven wat zij ervan vonden. Opties twee, vijf, zes en zeven konden op verschillende mate van bijval rekenen, de overige opties niet.

Optie zeven kreeg de meeste steun. De algemene gedachte hierbij was dat het ook onder extreme omstandigheid wenselijk is dat het CPB een check uitvoert op het realiteitsgehalte van de voorstellen uit de verkiezingsprogramma's. Ook optie twee werd omarmd, met een grens niet hoger dan honderd of tweehonderd miljoen.

Optie vijf kon ook op bijval rekenen. In beginsel waren de meeste respondenten wel voorstander van een analyse van de programma-effecten, maar bij de huidige partiële kennis op deze terreinen werden de bezwaren genoemd in paragraaf 2.1.4 groter geacht dan de voordelen. Dit ging gepaard met de wens om het onderzoek van het CPB naar die effecten voort te zetten en waar mogelijk te versnellen. Ook is er behoefte aan een overzicht van de stand van de kennis over deze onderwerpen, teneinde bestaande kennis te benutten en gaten te identificeren. De CPB-publicatie *Kansrijk kennisbeleid* (2006) werd als voorbeeld genoemd.

Hoewel er begrip was voor optie zes, was er maar weinig enthousiasme voor te bespeuren. Zorg is zowel voor de samenleving als budgettair zeer belangrijk. Toch werd erkend dat er nog te weinig bekend is over de budgettaire effecten van stelselwijzingen in de zorg om een goed gefundeerde analyse van zulke voorstellen in KiK op te nemen. Ook hier de oproep om het onderzoek naar dit onderwerp te intensiveren en te (blijven) participeren in toekomstige *task forces* en interdepartementale fora, analoog aan de deelname aan de werkgroepen langdurige zorg en curatieve zorg ten tijde van de ambtelijke brede heroverwegingen van 2010.

De andere opties kregen beduidend minder steun. Optie drie was begrijpelijkerwijs zeer impopulair bij de politieke partijen. Optie vier was niet populair bij de politieke partijen en stuitte ook op weerstand bij de departementen. Zij wezen op het grote belang van deze macrobeelden voor de kabinetsformatie. In meerderheid werd de optie verworpen om partijen die in de Tweede Kamer zitten, buiten te sluiten door middel van een zetelgrens. Meer steun kreeg de optie om deelname aan KiK niet langer open te stellen voor partijen die op het moment van uitschrijven van de verkiezingen alleen virtueel in de peilingen een zetel hebben.

3.2 Overige zaken

De term 'KiK-basis' was een veelgebruikte term om aan te geven waar een toekomstige KiK over zou moeten gaan. Typerende quotes waren: 'doe als CPB in ieder geval die dingen die anderen niet kunnen: macro, saldo, structureel en koopkracht. Het CPB heeft hier langdurige expertise en wordt als objectief gezien'. En: 'als het CPB die dingen niet doet, vullen anderen de gaten met slecht werk'. Daarnaast: 'de macrodoorrekening hoeft echter niet in deze mate van detail'.

Er was ook aandacht voor voorbereidend werk:

- Brede heroverweging en taskforces zijn richtinggevend voor het komende beleid. Het CPB moet hierop inspelen met het onderzoek.
- Nieuwe beleidsopties moeten eerder worden doorgerekend, met name voor zorg en wonen.
- Organiseer werkgroepen per onderwerp met CPB'ers en ambtenaren om zo de kennis van het beleid te vergroten, de kennis bij departementen te mobiliseren, discussiepunten te beslechten en methoden te ontwikkelen om effecten van beleid te kwantificeren.

4 Conclusies

Op basis van de interne en externe evaluatie en de aanbeveling van de Commissie Frijns heeft de directie van het CPB besloten de volgende doorrekening van de verkiezingsprogramma's op diverse punten aan te passen. Het leveren van een betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige doorrekening ten behoeve van de deelnemende politieke partijen en de Nederlandse kiezers staat daarbij voorop. Daartoe worden de volgende maatregelen genomen.

- 1) *Invoering minimum budgettair beslag per maatregel van honderd miljoen euro.*
- 2) *Schrappen van de analyse van de programma-effecten van maatregelen op de terreinen onderwijs, innovatie, wonen, bereikbaarheid, natuur, energie en klimaat. De planbureaus gaan tussen de verkiezingen door voorzien in de behoefte aan informatie over de effectiviteit van beleid, waarbij gedacht wordt aan een reeks 'Kansrijk Beleid'-publicaties.³ Dit komt de politieke partijen ook ten goede bij het opstellen van hun verkiezingsprogramma's.*
- 3) *Verbetering van de analyse van voorstellen op het terrein van de zorg, door meer onderzoek, instigatie en deelname aan expertgroepen op dit vlak, alsmede het aanbod om grote innovatieve hervormingen buiten de verkiezingsperiode om te analyseren.*
- 4) *Vergroting van de mogelijkheid voor politieke partijen om de eigen voorbereiding op verkiezingen te vervroegen of te faseren door het aanbod om in de periode tussen verkiezingen 'grote' ideeën te analyseren.*
- 5) *Handhaving van het macrobeeld aan het einde van de kabinetsperiode, inclusief koopkracht en economische en budgettaire effecten op lange termijn (houdbaarheid en structurele werkgelegenheid).*
- 6) *Alleen politieke partijen in de Tweede Kamer worden uitgenodigd voor deelname aan KiK, waarbij geen zetelgrens wordt ingevoerd. Teneinde het mogelijke aantal deelnemende partijen te begrenzen, wordt niet langer op basis van de peilingen uitgenodigd.*
- 7) *Budgettaire kosten en opbrengsten van maatregelen worden vooraf zoveel mogelijk afgestemd, indien mogelijk in (ambtelijke) werkgroepen of task forces.*
- 8) *Bij extreme omstandigheden wordt alleen een ex-ante budgettair beeld doorgerekend.*
- 9) *Optimalisatie van de interne processen van het CPB.*

³ Het SCP schrijft voor iedere kabinetsformatie een verkenning die inzicht geeft in de historische en toekomstige inzet van de middelen voor publieke diensten. zie scp.nl. Het PBL publiceert optiedocumenten die qua opzet te vergelijken zijn met de CPB publicatie *Kansrijk Kennisbeleid* (2006).



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

November 2013