

WIMAR BOLHUIS

De rekenmeesters van de politiek

De doorrekeningen van de verkiezingprogramma's door het CPB

INHOUD

<i>Inleiding</i>	7
DEEL I <i>Geschiedenis</i>	
INLEIDING	13
1. Hoe de politieke partijen zichzelf een verplichting oplegden	15
<i>Eerste Intermezzo</i> Hoe de financiële paragraaf uit verkiezingsprogramma's verdween	32
2. Hoe politici steeds minder zelf (mochten) verzinnen	35
<i>Tweede Intermezzo</i> Hoe de afspraken uit Europa doorwerken	49
3. Hoe het CPB voor ongeboren kiezers ging doorrekenen	51
DEEL II <i>Inputs</i>	
INLEIDING	73
4. De invloed van de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte	75
<i>Derde Intermezzo</i> Hoe moet men <i>KiK</i> -statistieken lezen?	86
5. Pijnloze bezuinigingen en opvallende investeringen	91
<i>Vierde Intermezzo</i> Welke partij kiest voor de grootste verbouwing van de begroting?	110
6. Alle politici beloven lagere belastingen	113

DEEL III | *Outputs*

INLEIDING

127

7. Heilige wensen

129

Vijfde Intermezzo | First-movers op bekende politieke taboes

149

8. Wie profiteren er?

153

Zesde Intermezzo | Wint of verliest een partij verkiezingen door de doorrekening?

167

DEEL IV | *Conclusies*

INLEIDING

171

9. Wat kunnen we leren van acht CPB-doorrekeningen? Lessen, argumenten voor en tegen, aanbevelingen en suggesties

173

10. Verliezen de partijen of het CPB geloofwaardigheid in 2017?

195

Noten en verwijzingen

205

Begrippenlijst

222

DEEL I

Geschiedenis

INLEIDING

- » Hoofdstuk 1 t/m 3 geeft een overzicht van de institutionele, politieke en technische ontwikkeling van de doorrekeningen van het CPB. Het eerste hoofdstuk gaat over de ontstaansgeschiedenis. Wat was de aanleiding voor de eerste doorrekening in 1986? Hoe groeide de publicatie uit tot een institutie – ‘een door mensen zelf opgelegd beperking die structuur geeft aan het politiek, economisch en sociaal handelen’? Wat is de positie van *KiK* in het financieel-economische speelveld rondom de verkiezingen en de (in)formatie van een nieuw regeerakkoord?
- » Vervolgens gaat hoofdstuk 2 in op de vraag hoe de verhouding tussen de producent (CPB) en de consumenten (politieke aanvragers) zich door de tijd heen ontwikkelde. Welke begrenzingen geeft het CPB door de tijd aan in de richting van de politieke partijen en waarom? En hoe behoudt het bureau tegelijkertijd het draagvlak onder de partijen en de media? Hoe open is het CPB als het gaat om kritiek van zijn afnemers?
- » Tot slot beschrijft hoofdstuk 3 hoe de doorrekening zich technisch heeft ontwikkeld. Welke variabelen en statistieken werden er in de loop van de tijd

gewijzigd of werden er toegevoegd? Op welke manier kwam het CPB voor *KiK* tegemoet aan de politieke wensen en bezwaren? Wat waren grootste inhoudelijke verbeterpunten van *KiK* over de afgelopen 30 jaar?

I. HOE DE POLITIEKE PARTIJEN ZICHZELF EEN VERPLICHTING OPLEGDEN

“Het is inmiddels een traditie geworden dat de grotere politieke partijen het CPB vragen om aan te geven wat de economische gevolgen zijn indien de voornemens uit de verkiezingsprogramma’s zouden worden uitgevoerd.”

CPB-DIRECTEUR GERRIT ZALM (1994)

Men zou het anno 2016 bijna vergeten, maar de eerste doorrekening verscheen in 1986 op nadrukkelijk verzoek van de drie grootste partijen in de Tweede Kamer. PvdA, CDA en VVD vroegen het Centraal Planbureau (CPB) om vertrouwelijk te rapporteren wat de effecten zouden zijn van de financieel-economische en sociale paragrafen in hun verkiezingsprogramma’s. De partijen wilden voor zichzelf weten welke gevolgen zij van hun programma konden verwachten. Deze taak vroeg om een onafhankelijke scheidsrechter met de relevante financieel-economische expertise. En zo kwamen de politici in 1986 uit bij het CPB. In de voorliggende jaren had het CPB al meermaals alternatieve begrotingen van de PvdA voor het regeringsbeleid van Lubbers I (CDA en VVD) doorgerekend. Dit nadat premier Lubbers PvdA-fractievoorzitter Wöltgens hiertoe had uitgedaagd. Er was dus ervaring.

Het CPB, op dat moment geleid door directeur Peter de Ridder (1984-1989), besloot aan het verzoek te voldoen als een ‘service’ aan de politiek. Er kwamen drie vertrouwelijke documenten, die na de verkiezingen in 1986 openbaar werden omdat het CPB over deze werkzaamheden wel verantwoording wilde afleggen.¹⁶ Zo werd de eerste doorrekening geboren – voor drie politieke partijen en 16 pagina’s lang, met de hand getypt en bij elkaar gehouden door een nietje. In 2012 verscheen de achtste en laatste doorrekening – voor tien politieke partijen en 454 pagina’s lang, gebundeld in een vormgegeven rapport dat op papier en digitaal beschikbaar kwam. En voorafgaande de verkiezingen, zoals de nieuwe gewoonte werd, als een informatieve ‘service’ aan de kiezer.

Over 30 jaar heeft de doorrekening zich ontwikkeld op institutioneel, politiek en technisch vlak. Dit hoofdstuk 1 vertelt met data en voorbeelden hoe *Keuzes in Kaart (KiK)* stap voor stap uitgroeide tot een institutie. Een institutie is ‘een door mensen zelf opgelegde beperking die structuur geeft aan het politiek, economisch en sociaal handelen’. Ze bestaat zowel uit formele regels, zoals bijvoorbeeld wetten of constituties, als informele regels, zoals bijvoorbeeld tradities of ongeschreven regels. Voor *KiK* zijn een opgebouwde traditie en ongeschreven regels bijvoorbeeld duidelijk af te leiden uit tabel 1.1, die weergeeft in welke jaren de acht doorrekeningen tot nu toe gepubliceerd werden, welke titel ze hadden, welke partijen er meededen, hoe groot de publicaties waren en wie op publicatiedatum de directeur van het CPB was. Er is een duidelijke ontwikkeling geweest die de steeds stevigere positie van de doorrekening van het CPB bevestigt. Het aantal deelnemende politieke partijen groeide, het aantal pagina’s per publicatie (exclusief eventuele bijlagen) ging omhoog, er ontstond een vaste titel *Keuzes in Kaart*, en de laatste twee *KiK*’s werden door twee planbureaus gezamenlijk geschreven. Alleen voorafgaande de Tweede Kamerverkiezingen van 2003 werd er geen *KiK* gemaakt. Dit komt omdat het

voor het CPB onmogelijk was om een zorgvuldige doorrekening te maken in de tijdsdruk die ontstond na de onverwachte en snelle val het kabinet-Balkenende I (CDA, VVD en LPF) op 16 oktober 2002 en de wens om spoedig nieuwe verkiezingen te houden op 22 januari 2003. Zorgvuldigheid ging voor het bureau voor snelheid.

<i>Jaar</i>	<i>Titel</i>	<i>Partijen</i>	<i>Pag.</i>	<i>Auteur/ Directeur</i>
1986	Macro-economische effecten van de verkiezingsprogramma's van PvdA, CDA en VVD	PvdA, CDA, VVD (3)	16	CPB De Ridder
1989	Macro-economische effecten van de verkiezingsprogramma's 1990-1994 van CDA, PvdA, VVD en D66	CDA, PvdA, VVD, D66 (4)	55	CPB Zalm
1994	Vijf verkiezingsprogramma's; Economisch gevolgen van voorgenomen beleid	CDA, PvdA, VVD, D66, GL (5)	220	CPB Zalm
1998	Keuzes in Kaart; Economische effecten van vijf verkiezingsprogramma's	PvdA, CDA, VVD, D66, GL (5)	155	CPB Don
2002	Keuzes in Kaart 2003-2006; Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's	PvdA, VVD, CDA, D66, GL, CU, SP, SGP (8)	228	CPB Don
2006	Keuzes in Kaart 2008-2011; Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's	CDA, PvdA, VVD, SP, GL, D66, CU, SGP (8)	220	CPB Teulings
2010	Keuzes in Kaart 2011-2015; Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu	CDA, PvdA, SP, VVD, PVV, GL, CU, D66, SGP (9)	218	CPB & PBL Teulings & Hajer
2012	Keuzes in Kaart 2013-2017; Een analyse van tien verkiezingsprogramma's	VVD, PvdA, PVV, CDA, SP, D66, GL, CU, SGP, DPK (10)	454	CPB & PBL (Teulings & Hajer)

TABEL 1.1 | *De acht KiK's met hun jaar van uitgave, titels, aantal deelnemende partijen, aantal pagina's (exclusief eventuele bijlagen) en hun auteurs.*

Vier ongeschreven regels

De eerste ongeschreven regel (of traditie) die steeds sterker werd is dat een ‘serieuze regeringspartij’ mee moet doen met de doorrekening. Mede hierdoor is het aantal partijen dat een verzoek aan het CPB deed voorafgaande een verkiezingscampagne in 30 jaar gegroeid van drie naar maar liefst tien. In 2012 deden tien van de elf Tweede Kamerpartijen mee aan de doorrekening. Er bestaat geen wettelijke verplichting voor de partijen om zich aan te melden voor de *KiK*. De partijen kiezen er moedwillig voor om het CPB deze invloed te geven. Blijkbaar willen Nederlandse politici bovenal debatteren over politieke ideeën die echt ingevoerd kunnen worden en waarvan de gevolgen zo goed mogelijk bekend zijn. Dat ook de partijen die op de politieke flanken oppositie voer(d)en – GroenLinks, SP, PVV, DPK (Democratisch Politiek Keerpunt, de partij van Kamerlid Hero Brinkman, ex-PVV) – besloten om een stempel van goedkeuring op te halen bij het CPB zegt veel. Een *KiK*-doorrekening geeft een partij een bewijs van geloofwaardigheid. Dit bewijs is essentieel te hebben richting kiezers en media, maar ook richting de overige politieke partijen. Als een partij in de regering wil komen moeten andere partijen immers met hem willen samenwerken. Dit vraagt geloofwaardigheid. De enige partij die ooit zonder deelname aan de doorrekening van het CPB in de regering kwam was de Lijst Pim Fortuyn (LPF) in 2002.

Een tweede traditie (of ongeschreven regel) is dat met ingang van 1998 elke doorrekening de titel *Keuzes in Kaart* krijgt. Daarom spreken in ‘Den Haag’ politici, ambtenaren en journalisten nu steevast van ‘*KiK*’, de afkorting als koosnaampje. De *KiK* van het CPB is ingeburgerd en heeft een belangrijke rol gekregen in het politiek-ambtelijke verkeer en de mediaberichtgeving over de verkiezingscampagne. De grote meerwaarde van de doorrekening ligt echter

niet zozeer in de campagnetijd als kennisbank voor de partijen op basis waarvan zij elkaar de maat kunnen nemen, maar in de periode na de verkiezingen. De *KiK* is namelijk essentieel geworden voor het politieke handwerk dat bij regeren hoort.

Want een derde ongeschreven regel is dat *KiK* steeds intensiever als technisch document wordt gebruikt ten behoeve van het (in)formatieproces. Zo bestaan er bekende foto's van de onderhandelaars die het kabinet-Balkenende IV smeedden op het landgoed Lauswolt in het Friese Beetsterzwaag, waarbij meerdere *KiK's 2006* pontificaal op tafel liggen. Natuurlijk komt er altijd veel in een regeerakkoord te staan dat niets te maken heeft met de doorrekening, maar *KiK* voedt zeker de financieel-economische onderbouwing. Omdat de onderhandelaars allemaal dezelfde 'menukaart' van beleidsmaatregelen met bijbehorende budgettaire consequenties in handen hebben, worden de onderhandelingskosten voor de vorming van het regeerakkoord aanzienlijk verlaagd.¹⁷ Ter indicatie: van de maatregelen in het regeerakkoord-Rutte/Asscher uit 2012 bleek 92% al in *KiK 2012* te hebben bestaan.¹⁸ Mensen die onbekend zijn in 'Den Haag' onderschatten dit verband tussen de CPB-doorrekening en het aankomende regeerakkoord waarschijnlijk.

Een vierde traditie (of ongeschreven regel) is dat de CPB-doorrekening een steeds sterkere groene en bereikbaarheids-dimensie heeft gekregen. Het PBL (en voorheen het RIVM) publiceerde in 1994 voor het eerst een eigen doorrekening, wat een voorwaarde voor GroenLinks was om mee te gaan doen aan *KiK*. Deze groene doorrekening bestond lange tijd naast de financieel-economische CPB-publicatie, maar kende eigenlijk altijd minder deelnemende politieke partijen.¹⁹ Belangrijke ontwikkeling was daarom dat het PBL onder directeurschap van Maarten Hajer aan de twee laatste *KiK's 2010* en *2012* meeschreef

om vooral de groene dimensie (o.a. opwekking energie, klimaat, natuur) van beleidsvoorstellen mee te nemen, maar ook de bereikbaarheidseffecten (o.a. infrastructuur, weggebruik, openbaar vervoer, reistijdbaten). De partijen moesten aan beide meedoen, het PBL kreeg een sterke positie, en zo werd geprobeerd het draagvlak voor de doorrekening te vergroten. Daarnaast had het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) soms een rol, zoals in 1998, toen het bureau samen met het CPB de analyse maakte van de politieke beleidswensen voor het inkomensbeleid en financiering zorgstelsel.

Het is leerzaam om te zien hoe deze vier tradities of (ongeschreven) regels gegroeid zijn en hoe zij de negende *KiK*-ronde zullen beïnvloeden die in februari 2017 afgerond wordt, onder CPB-directeurschap van Laura van Geest (2013-heden) en PBL-directeurschap van Hans Mommaas (2015-heden). Men zou verwachten dat het merendeel van de zittende Tweede Kamerpartijen weer meedoet – de partijen die geen zitting hebben kunnen immers geen doorrekening aanvragen. Ook heeft het CPB al bekend gemaakt dat de komende publicatie weer *Keuzes in Kaart* gaat heten.²⁰ En waarschijnlijk gaat *KiK 2017* ook intensief gebruikt worden tijdens de (in)formatie. Tot slot zal het PBL opnieuw een eigen doorrekening maken, maar expliciet naast de financieel-economische doorrekening van het CPB.²¹ Er komt geen coproductie zoals bij *KiK's 2010* en *2012*. Nieuw is dat het SCP de verkiezingsprogramma's ook op drie maatschappelijke kwesties zal analyseren, namelijk de toegankelijkheid van de zorg, pensioenveranderingen en sociale veiligheid.²² De SCP-publicatie verschijnt tevens in februari 2017 en is een uitbreiding van het 'memorandum aan de (in)formateur' dat het bureau na voorgaande verkiezingen maakte (men wil het geen doorrekening noemen). Deze *KiK*-ronde leveren alle drie de planbureaus in Nederland zo een bijdrage aan meer inzicht in de gevolgen van de verschillende partijprogramma's voor de partijen, de media en kiezers.

De ambtelijke molen vooraf

Voordat de CPB-doorrekening gepubliceerd wordt, heeft zich op de ministeries in Den Haag en bij het CPB al veel ambtelijk voorwerk afgespeeld. Dit is verborgen voor het grote publiek, maar de financieel-economische ambtenarij bereidt het *KiK*-proces en de formatie van een nieuwe regering goed voor. Een simpele maar effectieve manier om dit te laten zien is om de data van het aanvraag- en publicatiemoment van het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR), de publicatie van de *Middellangetermijnverkenning* (MLT), de *Keuzes in Kaart* (KiK), de verkiezingen van de Tweede Kamer, en het moment van afsluiten van het regeerakkoord (RA) op een rij te zetten. Deze gebeurtenissen zijn namelijk verbonden en afgestemd op de verkiezingscampagne en het (in)formatieproces.

Want het *KiK*-proces start traditioneel een jaar voor de verkiezingen met de adviesaanvraag door de minister van Financiën aan de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR). Al sinds 1972 wordt deze ambtelijk werkgroep bij naderende verkiezingen gevraagd om een openbaar budgettair advies over de Rijksoverheidsfinanciën voor de komende kabinetsperiode te schrijven.²³ De politieke partijen kunnen deze aanbevelingen dan nog verwerken in hun verkiezingsprogramma's. De Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) bestaat uit topambtenaren van meerdere ministeries (Algemene Zaken; Financiën; Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Economische Zaken; Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Binnenlandse Zaken) en de directeurs van het CPB en de DNB. De Studiegroep werd traditioneel (tot en met het dertiende advies uit 2010) voorgezeten door de Thesaurier-Generaal (schatkistbewaarder) van het ministerie van Financiën, maar sinds 2012 (veertiende en vijftiende advies) door de Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën.²⁴ De Studiegroep

schrijft haar advies onafhankelijk, in het geheim en zonder enige politieke inmenging. Als het advies gereed is, biedt de werkgroep het aan de aanvrager aan, de minister van Financiën. De minister stuurt dit advies vervolgens zonder kabinetsstandpunt naar de Staten-Generaal, waardoor het openbaar wordt. De partijen kunnen dan zelf bepalen wat overnemen in hun programma's. Zo werd in maart 2016 het vijftiende en laatste advies *Van Saldosturing naar Stabilisatie* van de Studiegroep openbaar toen minister Dijsselbloem dit naar het parlement doorstuurde.

Belangrijk is dat deze Studiegroep Begrotingsruimte bij haar start altijd direct het CPB verzoekt om, ten behoeve van een goed advies, een nieuwe *Middel-langetermijnverkenning (MLT)* te maken. Deze raming is te begrijpen als het vierjarige of vijfjarige financieel-economische basisscenario voor de komende kabinetsperiode op basis van de laatste inzichten. Deze verkenning is van groot belang voor de verkiezingsprogramma's en daarom wordt ze altijd ruim voor de verkiezingscampagne en de verkiezingsdatum openbaar. Omdat de *MLT* simpelweg de financieel-economisch prognose bij ongewijzigd beleid (basisscenario) is, zijn de beleidsmaatregelen van de huidige regering daarin (structureel) verwerkt. De *MLT*-raming bestaat zo voor 99% uit bestaand en bekend beleid en roept normaalgesproken geen vragen op. Het idee is dat beleidswijzigingen ten opzichte van het *MLT*-basisscenario later door de partijen zullen moeten worden voorgesteld in *KiK*. De *MLT* zelf moet daarom een neutraal vooruitzicht zijn op basis van bestaande en bekende uitgangspunten.

Heel soms lijkt dit niet het geval en ontstaat er wat ophef. In de *MLT* van 2006 ging het CPB er bijvoorbeeld vanuit dat alle nieuwe inkomsten voor het Fonds Economische Structuurversterking (FES) – een fonds gevuld met 42% van de aardgasbaten – in het basisscenario niet automatisch zouden worden

uitgegeven wegens gebrek aan concrete plannen, ondanks dat dit historisch altijd gespendeerd werd. In de *MLT* van 2010 was de assumptie dat met het oog op consistentie met de lange termijn sommen de stijgende zorgkosten in het *MLT*-basisscenario volledig zouden worden opgevangen door een eigen risico dat opliep tot €775, ondanks dat dit een politiek besluit vroeg. Kritiek is dat zulke beleidsrijke assumpties in het *MLT*-basisscenario van het CPB weer gedragseconomische of sociaalpsychologische invloed hebben op de keuzes die de partijen later maken in hun doorrekening. Bij *KiK 2006* zou het geleid hebben tot minder investeringen van FES-gelden – al de partijen kozen er nu voor om de opbrengsten in het EMU-saldo te laten lopen. En bij *KiK 2010* zou het eigen risico hoger vastgesteld zijn dan normaal gesproken – al de partijen kozen er nu voor om het eigen risico te verhogen, met uitzondering van de PVV (alleen indexatie) en de SP (afschaffing). In de praktijk werd het FES-fonds in 2011 onder het kabinet-Rutte I opgeheven en de veronderstelling dat het eigen risico naar € 775 zou gaan in de gedoogconstructie van VVD, CDA en PVV volledig teruggedraaid.²⁵ Dergelijke discussies over de opzet van het *MLT*-basisscenario door het CPB zijn echter schaars.

Als het CPB in *Keuzes in Kaart (KiK)* berekent tot welke financieel-economische uitkomsten (outputs) nieuwe politieke beleidswensen uit de verkiezingsprogramma's (inputs) leiden, worden deze uitkomsten altijd weergegeven in wijzigingen (veranderingen) ten opzichte van dit *MLT*-basisscenario. Het PBL doet ditzelfde als het gaat om milieu, natuur en bereikbaarheid. De politieke beleidswensen die relevant zijn voor het CPB zijn altijd juridisch of budgettair van aard. Een juridische mutatie is bijvoorbeeld een verhoging van het wettelijk jeugdminimumloon (*Wmjl*), wat leidt tot extra loonkosten voor de overheid, meer jeugdwerkloosheid en tot hogere uitgaven aan Wajong-uitkeringen (wegens de koppeling). Een budgettaire mutatie is bijvoorbeeld

extra geld verstrekken aan gemeenten voor de uitvoering van de voorziening WMO-zorg, wat zal leiden tot extra collectieve zorguitgaven. Vaak zijn de politieke inputs een combinatie van juridische en budgettaire wijzigingen. Als beleidswensen uit een verkiezingsprogramma geen financieel-economische gevolgen hebben worden ze vanzelfsprekend niet meegenomen in de doorrekening van het CPB.

Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR), de *MLT*, de *KiK*-publicatie en de Tweede Kamerverkiezingen zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden. Want de (vervroegde) verkiezingsdatum bepaalt het aanvraagmoment van de minister van Financiën voor de Studiegroep. Het startmoment van de Studiegroep bepaalt vervolgens het publicatiemoment van de *MLT*, omdat het CPB de *MLT* in de regel vervaardigt op verzoek van deze werkgroep. De eerste berekeningen voor de *MLT* worden meestal vertrouwelijk met de Studiegroep gedeeld ten behoeve van een goed advies. Als de *MLT* definitief is, wordt deze direct openbaar gemaakt, vaak samen met het eindadvies van de Studiegroep. Daarna maakt het CPB vaak nog eenmaal een update van de *MLT* op basis van nieuwe beleidsontwikkelingen en financieel-economische inzichten als *KiK* dichterbij komt, zodat de partijen in *KiK* inputs voorstellen en outputs realiseren ten opzichte van het meest actuele *MLT*-basisscenario. Tabel 1.2 laat zien hoe deze ambtelijke molen historisch in elkaar zat.

Men ziet dat het CPB de laatste update van de *MLT* bij voorkeur publiceert bij een van zijn vier jaarlijkse korte termijnverkenningen, enkele maanden voor de verkiezingsdatum.²⁶ De meest recente update van de *MLT 2018-2021* vond zo plaats op 16 september bij de *Macro Economische Verkenning (MEV)*, een half jaar voor de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017. Deze eerste versie van de *MLT* werd al in maart 2016 openbaar bij het *Centraal Economisch*

<i>KiK</i> -jaar	SBR (aanvraag / oplevering)	<i>MLT</i> -update (prognose)	Keuzes in Kaart (effectberekening)	Tweede Kamerverkiezingen (afspraken Regeerakkoord)
1986	--- ²⁷	april 1986 (1987-1990)	mei 1986 (1987-1990)	21 mei 1986 (1987-1990)
1989	11 mei 1988 / 23 januari 1989	juli 1989 (1991-1994)	augustus 1989 (1990-1994)	6 september 1989 (1990-1994)
1994	18 februari 1993 / 7 juli 1993	december 1993 (1995-1998)	21 februari 1994 (1995-1998/1999-2002)	3 mei 1994 (1995-1998)
1998	17 januari 1997 / 19 juni 1997	2 december 1997 (1999-2002)	9 april 1998 (1999-2002/2003- 2006)	6 mei 1998 (1999-2002)
2002	23 oktober 2000 / 19 juni 2001	27 november 2001 (2003-2006)	27 maart 2002 (2003-2006/ structureel)	15 mei 2002 (2003-2006)
2006	september 2005 / 22 juni 2006	18 september 2006 (2008-2011)	26 oktober 2006 (2008-2011/ structureel/ houdbaarheid)	22 november 2006 (2008-2011/ structureel/ houdbaarheid)
2010	september 2009 / 1 april 2010	16 maart 2010 (2011-2015)	20 mei 2010 (2011- 2015/structureel/ houdbaarheid)	9 juni 2010 (2011-2015/ structureel/ houdbaarheid)
2012	29 mei 2012 / 15 juni 2012	14 juni 2012 (2013-2017)	27 augustus 2012 (2013-2017/ structureel/ houdbaarheid)	12 september 2012 (2013-2017/ structureel/ houdbaarheid)
2017	15 september 2015 / 1 juli 2016	16 september 2016 (2018-2021)	Week van 13 februari 2017 (nog niet gepubliceerd)	15 maart 2017 (nog niet gepubliceerd)

TABEL 1.2 | *De geïnstitutionaliseerde verhouding tussen de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR), de Middellangetermijnverkenning (MLT), de Keuzes in Kaart (KiK), de Tweede Kamerverkiezingen en de Regeerakkoorden.*

Plan (CEP), samen met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte.²⁸ De publicatie van de *MEV* op Prinsjesdag was het ideale moment voor een update van de *MLT*, gelet op het komende *KiK*-proces. Want de uiterlijke aanmelddatum voor *KiK 2017* lag net daarna, op 14 oktober 2016.

Historisch gezien krijgen de partijen dan altijd twee tot drie maanden om, in overleg met het CPB, hun definitieve wensen voor *KiK* door te geven. Hierna volgt een periode van rekenen door het bureau en overleg met de vertegenwoordigers van de partijen om naar aanleiding van de conceptuitkomsten wijzigingen aan te brengen. Circa een maand voor de verkiezingsdatum publiceert het CPB dan de doorrekening, zodat *KiK* onderwerp van politiek debat kan worden in de verkiezingscampagne. Voor het eerst sinds vijftien jaar worden voor *KiK 2017* weer de reguliere termijnen van het standaardschema *Studiegroep Begrotingsruimte – Middellangetermijnraming – Keuzes in Kaart – Tweede Kamerverkiezingen – Regeerakkoord* gevolgd, omdat de regering-Rutte/Asscher de volledige regeringsperiode lijkt vol te maken. In tegenstelling tot bij de vorige zes regeringscoalities hoeft er niet snel geïmproviseerd te worden door een kabinetsval.

Voor een goede doorrekening is tijd nodig

Bovenstaande logistieke procedure is nodig omdat elke stap in het *KiK*-proces veel tijd kost, complex is, en (politieke) afstemming nodig heeft. Er kan simpelweg veel fout gaan. Een kwalitatief goede *MLT* maken vraagt zorgvuldigheid in de vele assumpties en berekeningen, waarbij econometrische modellen moeten worden gecombineerd en medewerkers van het CPB voldoende tijd moeten hebben om waar nodig op basis van *expert judgement* veranderingen aan te brengen. Een breed geaccepteerde *KiK* vergt goede afstemming met de partijen (die wellicht intern in hun partij ook tot overeenstemming moeten

komen) over hoe zijn hun aangemelde beleidswensen concreet willen invullen en tot welke effecten deze wensen leiden. Dat is allebei complex en tijdrovend. En op de achtergrond is er altijd de druk van een publicatiedeadline. De datum van de verkiezingen ligt nu eenmaal vast. De evaluatie van *KiK 2012* beschrijft deze werkdruk goed. Het CPB moest in 2012 tijdelijk extern personeel inhuren, gedetacheerd vanuit het ministerie van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid of Economische Zaken, en zelfs (gepensioneerde) oud-medewerkers, om de doorrekening op tijd en succesvol af te ronden. Maar nog steeds betekende dit voor veel mensen doorwerken in de weekenden en in de avonden en nachten.

Want geregeld moet de standaardplanning van het CPB in de prullenbak omdat een kabinet de eindstreep niet haalt en er vervroegd verkiezingen worden uitgeschreven. Dan moet het lange, complexe, sensitieve proces (nieuwe *MLT* en volledige *KiK*-doorrekening) plots snel van de grond komen. Af en toe past dit simpelweg niet in de beschikbare tijd, wat bijvoorbeeld verklaart dat er geen *KiK* is gemaakt voorafgaande aan de Tweede Kamerverkiezingen in 2003. Ondanks een nadrukkelijk verzoek van het CDA en de PvdA in de campagne, toen lijsttrekkers Balkenende en Bos in een verkiezingsdebat besloten alsnog naar het CPB te gaan om een doorrekening te vragen (financieel woordvoerder Crone verving bij dat bezoek uiteindelijk partleider Bos, omdat die in de file stond), wees CPB-directeur Don (1994-2006) dit af.²⁹

De reden was tijdsgebrek door de val van de regering-Balkenende I (CDA, VVD en LPF) op 16 oktober 2002 en de vervroegde uitschrijving van verkiezingen op 22 januari 2003. Het CPB kon in december 2002 pas zorgvuldig de *MLT*-publicatie *Economische Verkenning 2004-2007* afronden.³⁰ Deze *MLT* was nodig als onderlegger bij de komende kabinetsformatie van Balkenende II

en moest begin 2003 ook nog eenmaal geüpdatet worden op basis van nieuwe inzichten. Het *MLT*-werk had voor het CPB (terecht) prioriteit en zonder een actueel *MLT*-basisscenario is het ook erg lastig om de ‘service’ *KiK* aan de partijen te leveren. Dit verklaart de afwijzing van het verzoek van CDA en PvdA door directeur Don. In 2003 werd de afwezigheid van de scheidsrechtersrol van het CPB wel duidelijk als een gemis ervaren.³¹ De partijen probeerden elkaar de loef af te steken met ‘eigen’ cijfers. Dat tijdsgebrek voor het CPB en de politiek vervelend kan uitpakken bleek ook bij *KiK 2010*. Wegens de beperkte tijd door vervroegde verkiezingen kon het bureau geen inzicht geven in de macro-economische effecten en de koopkrachtgevolgen van de verschillende verkiezingsprogramma’s.³² In de latere evaluatie bleek dat de partijen, de journalisten, en ook het CPB zelf dit als een groot gemis hadden ervaren.

Tijdsnood blijkt dus een groot risico. Dit verklaart dat het CPB voorafgaande *KiK 2017* probeert om het proces minder tijdrovend te maken door vooraf alvast vele berekeningen van beleidsmaatregelen te publiceren. Dit gebeurt onder andere met het advies van de Studiegroep *Duurzame Groei*, met de *Kansrijk Beleid*-reeks, met het rapport *Zorgkeuzes in Kaart*, en met de uitleg van het macro-economisch model SAFFIER II. Het veronderstelde budget-tair beslag en de effecten van de vele gepubliceerde beleidsmaatregelen zijn op voorhand afgestemd met het ministerie van Financiën, andere departementen, (wetenschappelijke) experts en soms het veld. Zo hebben de partijen een brede menukaart met beleidsmaatregelen (inputs) beschikbaar waarvan zij de financieel-economische uitkomsten (outputs) al weten. Op basis van hun politieke voorkeuren kunnen de partijen uit het menu kiezen en hun wensen voor de doorrekening bij het CPB inleveren. Dan weet het CPB op voorhand wat de budgettaire en economische effecten van deze beleidsmaatregelen zijn, en hoeft het bureau niet vanaf nul te gaan rekenen. Zo weten de partijen en het CPB nu

bijvoorbeeld door het rapport *Zorgkeuzes in Kaart* al dat de beleidsmaatregel medisch specialisten onder de Wet normering topinkomens (Wnt) brengen 85 miljoen euro per jaar gaat opleveren.³³ Zulke afgestemde menukaarten vergemakkelijken het *KiK*-proces. Ook vraagt het CPB traditioneel – vaak informeel – aan de partijen om al in een vroeg stadium vertrouwelijk hun ideeën over stelselwijzigingen of onconventionele maatregelen in te sturen, zodat deze in alle rust door de medewerkers van het CPB kunnen worden beoordeeld en samen met de partijen kunnen worden doorgesproken en wellicht verbeterd. Voorafgaande het proces *KiK 2017* vroeg het CPB dit al gewoon openbaar en expliciet aan de partijen, mede ingegeven door de evaluatie van *KiK 2012*, die liet zien dat er veel werk op het laatste moment verzet moest worden.³⁴

Hoe de ambtenaren het regeerakkoord beïnvloeden

Tabel 1.2 laat ook zien dat de keuzes die het CPB maakt over te presenteren variabelen in *MLT* en *KiK* invloed hebben op de regeerakkoorden. Dit gold altijd al voor het aantal jaren waarmee de middellange termijn of de komende kabinetsperiode werd afgebakend. De keuze in de *MLT*, vier of vijf jaar, kwam altijd een-op-een in het regeerakkoord terecht. Over de tijd worden ook de langetermijneffecten of structurele budgettaire effecten van beleidsmaatregelen en hun gevolgen voor het houdbaarheidssaldo van de overheidsfinanciën overgenomen. Met ingang van Balkenende IV (CDA, PvdA en ChristenUnie) in 2007 staan in het regeerakkoord eveneens afspraken over structurele financiële effecten en houdbaarheidsdoelstellingen. Deze budgettaire variabelen zette de Studiegroep Begrotingsruimte in 2006 via zijn advies *Vergrijzing en Houdbaarheid* op de kaart, omdat ze de zorgen over de groei van uitgaven die aan de vergrijzing gerelateerd zijn zoals de AOW en de zorg goed inzichtelijk maakten, en het CPB nam deze variabelen op in de *MLT 2006* en *KiK 2006*.

De politici konden niet om deze nieuwe indicatoren heen, hoewel geen enkele partij in *KiK 2006* het volledige houdbaarheidstekort oploste, tegen het advies van de Studiegroep in. De rekenmeesters van de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte en het CPB hebben zo een sterk agenderende rol richting hun nieuwe politieke bazen.

Naast een agenderende rol hebben ze ook een controlerende rol. Het CPB maakt traditioneel op verzoek van de (in)formateur een laatste analyse van het regeerakkoord voordat het definitief en openbaar wordt.³⁵ Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte, de *MLT*, de *KiK*-publicatie en de analyse van het regeerakkoord door het CPB helpen bij een goede onderbouwing van de politieke afspraken, omdat ze mede door hun financieel-economische eenduidigheid als ‘objectieve waarheid’ worden behandeld. Deze depolitisering stimuleert snelle overeenstemming tussen de onderhandelende partijen over het te voeren financieel-economisch beleid in de komende kabinetsperiode.³⁶ De budgettaire en economische sommen uit *KiK* komen in de regel een op een in het regeerakkoord terecht, mede doordat ze in een eerder stadium zijn gecontroleerd en afgestemd met het ministerie van Financiën, de vakdepartementen, (wetenschappelijke) experts en soms ‘het veld’. Maar tevens omdat de hele financieel-economische onderbouwing achteraf wordt gecontroleerd door het CPB in de laatste analyse, en deze analyse grotendeels gebaseerd is op de eerdere afstemming. Het ambtelijke voorwerk heeft zo grote invloed op het regeerakkoord.

Conclusie

De doorrekening van het CPB of *KiK* heeft zich in de afgelopen 30 jaar sterk ontwikkeld. In de eerste plaats is de institutionele inbedding vergroot. *KiK* is in ‘Den Haag’ een begrip geworden. Nagenoeg alle partijen die zitting

hadden in de Tweede Kamer verzochten in 2012 om een analyse van hun verkiezingsprogramma. Het is de ongeschreven regel geworden dat de ‘serieuze regeringspartijen’ meedoen, omdat het een bewijs van geloofwaardigheid geeft richting de kiezer, de media en de andere politieke partijen.

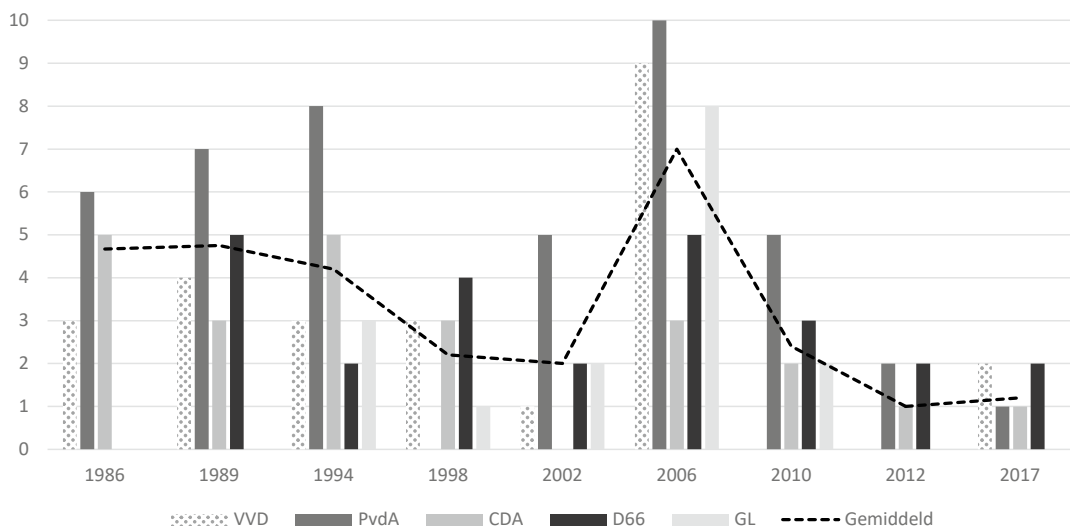
De ambtelijke molen doet veel voorwerk met de nodige invloed. Belangrijk doel van het voorwerk is om de onderhandelingskosten voor het nieuwe regeerakkoord te verlagen door afgestemde eenduidigheid te bieden. Het standaard-schema *Studiegroep Begrotingsruimte – Middellangetermijnraming – Keuzes in Kaart – Tweede Kamerverkiezingen – Regeerakkoord* kent mede daarom brede steun en wordt op politiek en ambtelijk niveau gefaciliteerd.

De Studiegroep Begrotingsruimte en het CPB hebben zo een sterke agenderende en controlerende rol. Na hun agendering zijn bijvoorbeeld de *KiK*-variabelen houdbaarheidssaldo en structurele budgettaire gevolgen van beleid in 2007 onderdeel van het regeerakkoord geworden. De budgettaire sommen van het CPB komen meestal een-op-een in het regeerakkoord terecht, mede doordat ze in een eerder stadium zijn gecontroleerd en afgestemd met het ministerie van Financiën, andere vakdepartementen, (wetenschappelijke) experts en soms ‘het veld’.

Hoe de financiële paragraaf uit de verkiezingsprogramma's verdween

Een interessante ontwikkeling is dat met de opkomst van de CPB-doorrekening de financiële paragrafen uit de verkiezingsprogramma's veel korter werden. In de jaren '80 presenteerden de partijen nog een financiële paragraaf van gemiddeld 5 pagina's. Maar voor *KiK 2010* waren de financiële kaders gemiddeld 2 pagina's en voor *KiK 2012* en *2017* zelfs gemiddeld één pagina.³⁷ Daarbij krimpt het aantal pagina's met gekwantificeerde maatregelen niet alleen, ook de benaming en inhoud verandert. De partijen zijn overgestapt van een financiële 'paragraaf' naar een financieel 'kader'. In de ouderwetse financiële paragraaf beschreef de partij vooral een lange maatregelenlijst met de voorgestelde bezuinigingen, investeringen en lastenmaatregelen, waarbij aan elke maatregel een bedrag werd gehangen. Dit was de financiële onderbouwing van het hele partijprogramma en werd later door het CPB gecheckt.

pagina's financiële paragraaf verkiezingsprogramma's



Maar in het moderne financiële kader noteert een partij alleen de uitgangspunten en kaders van het algemene financieel-economisch beleid in het programma. Balansen met budgettaire reeksen zijn vervangen door teksten met woorden als ‘solide overheidsfinanciën’, ‘Europese begrotingsregels’ en ‘structureel evenwicht’. Door een kort financieel kader en verder relatief vage beleidswensen houden de partijen hun handen vrij. Want er zijn geen beloftes aan de kiezers gemaakt. Zo kan het concrete maatregelenpakket in de CPB-doorrekening geoptimaliseerd worden qua financieel-economische effecten en politieke strategie. Tegelijkertijd wordt de kans geminimaliseerd dat een partij in mediaproblemen komt, omdat de *KiK*-maatregelen bijna niet kunnen conflicteren met het verkiezingsprogramma. *KiK* heeft simpelweg de financiële paragraaf uit de verkiezingsprogramma’s vervangen.³⁸

2. HOE POLITICI STEEDS MINDER ZELF (MOCHTEN) VERZINNEN

“Zij opgemerkt dat de veronderstellingen en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de basisprojectie vanzelfsprekend voor rekening komen van het CPB. Evenzo vanzelfsprekend is dat de daarop gezette beleidsveronderstellingen – haalbaarheid en realiteitsgedachte inbegrepen – voor rekening komen van de drie onderscheiden politieke partijen.”

CPB-DIRECTEUR PETER DE RIDDER (1986)

De openingsquote van dit hoofdstuk komt uit het ‘Ten Geleide’ – het openingswoord dat de CPB-directeur traditioneel bij de doorrekening schrijft – van het werkdocument *Macro-economische effecten van de verkiezingsprogramma’s van de PvdA, CDA en VVD* dat het CPB publiceerde in mei 1986.³⁹ Dit werkdocument was de allereerste doorrekening.

Een instituut ontwikkelt spelregels en leert bij. Voorafgaande aan *KiK 1986* waren er eigenlijk geen regels en iedere versie van *KiK* is gepaard gegaan met meer spelregels voor de partijen. De bescheiden positie die het CPB in 1986 innam en de ruimte die de drie vragende partijen kregen voor eigen invulling kunnen we ons nu niet meer voorstellen. Het bureau fabriceerde simpelweg een paar vertrouwelijke pagina’s per partij, en als die af waren mocht de partij