

# EXTERNE EVALUATIE 'KEUZES IN KAART'

Deze evaluatie is uitgevoerd door Johan Verbruggen (CPB), Melchert Reudink (PBL) en Olav-Jan van Gerwen (PBL). Het is een gezamenlijk product van CPB en PBL.

## Inleiding

Op 20 mei 2010 hebben het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), in de aanloop naar de vervroegde verkiezingen van 9 juni, *Keuzes in Kaart 2011-2015, Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu* gepubliceerd. Daarbij hebben beide planbureaus gezamenlijk opgetrokken en zijn de resultaten van de analyse van de negen verkiezingsprogramma's voor het eerst in één gezamenlijke publicatie naar buiten gebracht. Met *Keuzes in Kaart* proberen CPB en PBL op onafhankelijke, evenwichtige en wetenschappelijk verantwoorde wijze bij te dragen aan de duidelijkheid en onderlinge vergelijkbaarheid van de partijprogramma's en aan een beter inzicht in de keuzes die de verschillende partijen maken.

Mede gezien de aanzienlijke inspanning die de totstandkoming van *Keuzes in Kaart* zowel van de planbureaus als van de politieke partijen vraagt, is besloten tot een uitgebreide evaluatie van de inhoud, het proces en de externe communicatie van dit project. De totale evaluatie bestaat uit 6 deelevaluaties. Allereerst heeft bij beide planbureaus kort na de totstandkoming van *Keuzes in Kaart* een interne evaluatie plaatsgevonden. Vervolgens is in december 2010 het project met de politieke partijen geëvalueerd. In maart 2011 heeft een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de media plaatsgevonden waarin is teruggeblikt op *Keuzes in Kaart*. In april en mei 2011 is een aantal beleidsdirecties bezocht en is hoogleraren gevraagd naar hun visie op *Keuzes in Kaart* vanuit wetenschappelijke optiek. In totaal zijn 47 externe personen bevroegd (17 namens politieke partijen, 9 journalisten, 8 hoogleraren en 13 departementale vertegenwoordigers).

Op basis van de (goedgekeurde verslagen van de) deelevaluaties is de voorliggende integrale externe evaluatie opgesteld. Deze integrale externe evaluatie is aan de managementteams van CPB en PBL voorgelegd, waarna is besloten deze openbaar te maken. Een exemplaar wordt ook aan de geïnterviewden gestuurd.

Deze externe evaluatie is gestructureerd aan de hand van de volgende thema's die grotendeels overeenkomen met de vragen die in de diverse deelevaluaties aan de orde zijn gekomen

1. Evenwichtigheid
2. Inhoudelijke kwaliteit
3. Ontbreken macro-economische effecten en koopkrachtplaatjes
4. 'Alles of niets'-opstelling planbureaus
5. Interactie tussen planbureaus, politieke partijen en media
6. Presentatie
7. Verwarring en onduidelijkheden uitkomsten
8. Inspanning gerechtvaardigd?

# 1 Evenwichtigheid

## *Evenwichtigheid onvoldoende door ontbreken koopkrachtplaatjes en middellangetermijn(MLT-)effecten*

### Samenvatting

De grote meerderheid van de respondenten vindt dat er geen evenwichtig beeld is geschetst. Politieke partijen, hoogleraren, departementen en de media wijten deze onevenwichtigheid aan het ontbreken van de koopkrachtplaatjes en de macro-economische effecten op middellange termijn (MLT). Externen zijn voor het overgrote deel tevreden met de thema's die nu zijn belicht en voor de meeste partijen is het maximum aantal thema's bereikt. Nog meer thema's is voor de meeste partijen niet meer te behappen en bovendien bestaat het gevaar dat er dan teveel thema's bijkomen die niet goed kwantitatief ('hard') kunnen worden geanalyseerd. Twee politieke partijen stellen voor de volgende keer ook het SCP in de analyse te betrekken om de gevolgen van sociaal-culturele keuzes (al dan niet kwalitatief) in beeld te brengen.

### Politieke partijen

Een ruime meerderheid van de partijen vindt *Keuzes in Kaart* deze keer niet evenwichtig of minder evenwichtig dan de vorige keer. Dat komt vooral door het ontbreken van de macro-economische effecten op middellange termijn en de gevolgen voor de koopkracht. Hierdoor is de focus teveel op de langetermijneffecten komen te liggen. Vijf van de acht partijen geven aan dat de thema's goed gekozen zijn en doen geen suggesties voor meer of minder aandacht voor bepaalde thema's. Drie van deze vijf partijen vinden wel dat het maximum aan thema's nu is bereikt. Nog meer thema's is volgens deze partijen niet te behappen of het gaat om thema's die niet goed kwantitatief ('hard') te analyseren zijn. Twee partijen pleiten voor meer aandacht voor de MLT en koopkrachteffecten. Twee partijen stellen voor de volgende keer ook het SCP in de analyse te betrekken om de gevolgen van sociaal-culturele keuzes (al dan niet kwalitatief) in beeld te brengen. Deze partijen realiseren zich wel dat dit alleen kan in geval van reguliere verkiezingen en niet bij vervroegde verkiezingen. Een andere partij stelt juist dat er geen andere instellingen moeten worden toegevoegd. Één partij vindt dat er minder aandacht had mogen worden besteed aan PBL-thema's, een andere partij vindt dat aan alle thema's minder aandacht besteed had mogen worden, uitgezonderd de budgettaire effecten. Één partij ervaart het als onevenwichtig dat er geen koppeling bestaat tussen de CPB- en PBL-modellen.

### Beleid

Drie van de vijf benaderde departementen plaatsen serieuze kanttekeningen bij de evenwichtigheid van deze editie van *Keuzes in Kaart*. Door het ontbreken van de koopkrachteffecten vinden zij de analyse minder evenwichtig.

De departementen zijn behoorlijk tevreden over de gekozen thema's. Er is door de bank genomen geen behoefte aan een verdere verbreding. Belangrijkste overweging daarbij is dat je dan al gauw bij thema's komt waarover je geen 'harde' uitspraken kunt doen, met het gevaar dat de resultaten politiek worden uitgelegd. Volgens één respondent zou voor de huidige en nieuwe thema's moeten gelden dat je ze alleen in de analyse betreft als er een goede empirische onderbouwing voor is en er een relatief lange traditie van onderzoek over bestaat. De huidige verbreding naar een breed welvaartsbegrip wordt wel onderschreven. Één departement twijfelt aan de meerwaarde van de analyse omtrent profijt van de overheid, een ander departement zou graag zien dat een volgende keer ook aandacht werd besteed aan intergenerationele verdelingseffecten. Één departement had aandacht voor immigratie/integratie verwacht.

## Wetenschap

Geen enkele hoogleraar beantwoordt deze vraag met een ongeclausuleerd 'ja' of 'nee'. Driekwart van de respondenten (6 van de 8) merkt op dat het ontbreken van met name de koopkrachteffecten en in mindere mate de macro-economische effecten op middellange termijn de evenwichtigheid van de analyse heeft geschaad. Één hoogleraar stelt dat er een evenwichtig beeld is ontstaan, althans voor die terreinen die het CPB en PBL onder de loep hebben genomen, maar dat er gewaakt moet worden voor schijnzekerheden ten aanzien van de uitkomsten van de beleidsvoornemens.

Als opties om de evenwichtigheid van de analyse te verbeteren noemen vier hoogleraren het toevoegen van de koopkrachteffecten en de macro-economische effecten op middellange termijn. Daarnaast hebben de hoogleraren niet op voorhand behoefte aan een verdere uitbreiding van de geanalyseerde thema's. Drie van hen zijn expliciet van mening dat er geen verdere uitbreiding moet plaatsvinden, maar dat de voorkeur uitgaat naar verdieping van de bestaande thema's en verbetering van de onderbouwing van de effecten. Twee van deze drie respondenten kan zich goed vinden in de verbreding (van het welvaartsbegrip) die in de huidige Keuzes in Kaart is aangebracht ten opzichte van de vorige.

Één hoogleraar vindt dat er in de huidige *Keuzes in Kaart*, gezien de grote onzekerheden, teveel aandacht voor het thema houdbaarheid was. Meer in het algemeen stellen een aantal hoogleraren voor om een volgende keer meer aandacht te besteden aan de onzekerheden rondom de uitkomsten. Voorts vindt één respondent dat het CPB meer aandacht zou moeten besteden aan de gevolgen voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening van taakstellingen en efficiencykortingen bij de overheid. Ten slotte stelt één hoogleraar dat er in deze editie van *Keuzes in Kaart*, gelet op de conjuncturele crisissituatie, meer aandacht had moeten worden besteed aan kortetermijneffecten, omdat nu het debat over stimuleren versus saneren in het luchtledige kwam te hangen.

## Media

De journalisten zijn in het algemeen positief over het belang van de KiK-publicatie en over de evenwichtigheid van de KiK-analyses. Breed gedeeld is de opvatting dat het grote voordeel van de huidige KiK is dat de partijen gedwongen waren hun veelal abstracte voornemens heel concreet te maken en dat ze langs dezelfde meetlat worden gelegd. Wel worden de traditionele gedetailleerde koopkrachtplaatjes gemist en is er forse kritiek op de wijze waarop de koopkrachtcijfers nu zijn gepresenteerd (absolute bedragen i.p.v. de gebruikelijke procentuele mutaties). Ook is één journalist van mening dat door de huidige juridische context en internationale verplichtingen als vertrekpunt te nemen, er te weinig ruimte zou zijn voor vernieuwende inzichten. Volgens één journalist hebben de planbureaus de schijn van partijdigheid gewekt en zou deze klacht ook bij enkele politieke partijen spelen.

## 2 Inhoudelijke kwaliteit

*Inhoudelijke kwaliteit is goed, maar vermijd modelafhankelijkheid en schijnnaauwkeurigheden*

### Samenvatting

In het algemeen beoordelen de respondenten de inhoudelijke kwaliteit als goed. De politieke partijen vinden vooral dat de gebruikte modellen en bijbehorende aannames te sturend zijn en partijen teveel in een keurslijf hebben gedwongen. Enkele partijen zouden graag zien dat er meer ruimte is om vernieuwende ideeën in de analyses mee te nemen, die niet direct aansluiten bij gekozen aannamen en methoden.

Daarnaast heeft ten minste de helft van de partijen kritiek op de wijze waarop de kwantitatieve effecten van het onderwijsbeleid zijn geanalyseerd. Een drietal partijen ziet verbetermogelijkheden bij de PBL-analyses, omdat het hen nu ontbreekt aan voldoende zicht op de aannamen en informatiebasis waarmee de modellen draaien. De media vinden met name de bijlage met de concrete maatregelen per partij heel waardevol. Één journalist vraagt meer aandacht voor het meenemen van vernieuwende visies op de toekomst die afwijken van de huidige juridische context of de huidige internationale verplichtingen. Ook de departementen vinden over het geheel genomen de inhoudelijke kwaliteit goed. Bij diverse onderdelen worden echter vraagtekens geplaatst. Dat geldt in het bijzonder bij de langetermijneffecten van onderwijsmaatregelen. Aan de hardheid van die effecten wordt getwijfeld, terwijl ze tegelijkertijd wel erg fors waren en daarmee de houdbaarheidsdiscussie hebben beïnvloed. Ook worden kritische kanttekening geplaatst bij de onderbouwing van de gepresenteerde effecten op het gebied van woningmarkt, natuur en innovatie. Driekwart van de hoogleraren (6 van de 8) vindt de wetenschappelijke kwaliteit in het algemeen degelijk tot hoog, waarbij zij allemaal wel een aantal verbeterpunten zien. Met name vragen zij meer aandacht voor de onzekerheden in de uitkomsten, het hanteren van bandbreedtes en het vooraf publiceren van het analyse-instrumentarium.

### Politieke partijen

Zeven van de acht partijen geven geen algemeen oordeel over de kwaliteit, maar wijzen wel op concrete verbeterpunten. Één partij is expliciet positief over de kwaliteit, maar ook deze partij noemt een aantal kanttekeningen. De meest genoemde verbeterpunten worden hierna opgesomd. Hierbij moet worden aangetekend dat hierover bij de politieke partijen geen consensus bestaat.

- De manier waarop het CPB in het centrale pad is omgegaan met de ontwikkeling van de zorgkosten (d.w.z. met een sterke stijging van de eigen bijdrage); dit is als verwarrend en niet-beleidsarm ervaren.
- De gebruikte modellen en methoden (en bijbehorende aannames) zijn te weinig flexibel, waardoor zij te sturend zijn en partijen het gevoel hebben in een keurslijf te zitten.
- De manier waarop het CPB de kwantitatieve effecten van onderwijsbeleid analyseert. Daarbij zou sprake zijn van schijnexactheden en de dichotomie tussen ‘kansrijke’ en niet-kansrijke’ beleidsopties is te zwart-wit, te weinig flexibel.
- De opstelling van het CPB met betrekking tot het honoreren van bezuinigingen op het ambtenarenapparaat, die door sommige partijen als te restrictief is ervaren.
- De kwaliteit van de PBL-analyses, waarbij nu te vaak sprake is van een ‘black box’; er is onvoldoende zicht op de aannamen en de informatiebasis waarmee de modellen draaien.

### Beleid

Over het geheel genomen vinden de departementen de inhoudelijke kwaliteit goed, maar bij diverse onderdelen worden vraagtekens geplaatst. Dat geldt in het bijzonder bij de langetermijneffecten van onderwijsmaatregelen. Aan de hardheid van die effecten wordt getwijfeld, terwijl ze tegelijkertijd wel erg fors waren en daarmee de houdbaarheidsdiscussie hebben beïnvloed. Andere onderdelen waarbij expliciet kritische kanttekening zijn geplaatst bij de onderbouwing van de gepresenteerde effecten zijn woningmarkt, natuur en innovatie. Er wordt sterk verschillend gedacht over de manier waarop in het basisscenario met de oplopende zorgkosten is omgegaan. Sommige departementen vinden het uitstekend dat dit tot uiting is gebracht in een toename van de eigen bijdrage, anderen vinden juist dat dit een minder gelukkige keuze was, omdat het door velen werd geïnterpreteerd als een beleidskeuze van het CPB. Eén

departement wijst op de inconsistentie dat investeringen in natuur, milieu en leefomgeving per definitie als kostenposten voor de schatkist worden gezien, waarbij geen rekening wordt gehouden met de positieve economische effecten van deze investeringen.

Één departement wijst erop dat op de departementen veel inhoudelijke kennis op deelonderwerpen en/of maatregelniveau aanwezig is, die onvoldoende is benut. Het betreffende departement is bereid deze kennis een volgende keer bij *Keuzes in Kaart* via een tijdelijke detachering in te zetten.

### Wetenschap

Driekwart van de hoogleraren (6 van de 8) vindt de wetenschappelijke kwaliteit in het algemeen degelijk tot hoog, waarbij zij allemaal wel een aantal verbeterpunten zien. Één hoogleraar vindt de wetenschappelijke kwaliteit beperkt, één andere vindt dat het antwoord afhangt van hoe streng men in de leer is.

Door vier hoogleraren worden kanttekeningen geplaatst bij de wetenschappelijke onderbouwing en robuustheid van de gepresenteerde kwantitatieve langetermijneffecten in het algemeen en bij die van onderwijsbeleid in het bijzonder. Ook wordt door vier hoogleraren opgemerkt dat een deel van de gehanteerde modellen, bijvoorbeeld het woningmarktmodel en model ter bepaling van de onderwijseffecten, niet lang genoeg van tevoren openbaar waren, zodat de inhoud van deze modellen niet op wetenschappelijke merites kon worden beoordeeld. Drie keer wordt aangeraden een volgende keer meer met bandbreedtes van de langetermijneffecten te komen, om zo meer de onzekerheid rondom de cijfers tot uiting te laten komen. In het verlengde hiervan vinden drie hoogleraren dat het CPB de effecten op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën meer zou moeten relativeren. Één hoogleraar doet de suggestie meer met kwalitatieve oordelen (plusjes en minnetjes) te werken en minder met 'harde' cijfers, die teveel schijnexactheid suggereren. Tegelijkertijd doet één hoogleraar de suggestie een volgende keer meer aandacht te besteden aan structurele inkomenseffecten (met behulp van microsimulaties) en aan kwantificering van de milieueffecten. Deze hoogleraar zou ook graag meer gedetailleerd de intergenerationele welvaartseffecten in beeld gebracht zien, waarbij expliciet aandacht gevraagd wordt voor de welvaartseffecten van wijzigingen in 'vrije tijd'. De aanname in het centrale pad dat bij ongewijzigd beleid het eigen risico in 2015 naar 775 euro gaat, wordt tweemaal als ongelukkig en voor verbetering vatbaar genoemd. Twee keer wordt ook een vraagteken geplaatst bij de spelregel dat bij het beleid ter verbetering van de houdbaarheid alleen rekening wordt gehouden met maatregelen waarmee in de aankomende kabinetsperiode al een begin wordt gemaakt. Volgens één respondent lokt dat manipulatie uit.

### Media

Het oordeel van de journalisten over de inhoudelijke kwaliteit varieert van goed tot prima.

## 3 Ontbreken macro-economische effecten en koopkrachtplaatjes

### *MLT-effecten en koopkrachtplaatjes node gemist*

#### Samenvatting

Het overgrote deel van de respondenten vindt het ontbreken van de macro-economische effecten op middellange termijn en de koopkrachtplaatjes een groot gemis. Dat geldt niet alleen voor de politieke partijen en de media, maar ook voor de beleidsdepartementen en de wetenschap. Twee politieke partijen geven aan te overwegen een volgende keer niet meer mee te doen als wederom de MLT en

koopkrachteffecten buiten beeld blijven. Er is nadrukkelijk meegedacht om in geval van tijdgebrek een volgende keer toch koopkrachteffecten te kunnen presenteren.

### **Politieke partijen**

Zeven van de acht partijen vinden het niet analyseren van de macro-economische effecten op middellange termijn en de gevolgen voor de koopkracht een gemis. Verreweg de meeste partijen vinden het een ernstige omissie, die de politieke discussie heeft beïnvloed. Voor één partij hoeven deze effecten op zich niet geanalyseerd te worden en zou volstaan kunnen worden met de ex ante budgettaire effecten. Maar ook die partij constateert dat ‘het volk’ koopkrachteffecten wil en legt zich daarbij neer. Door meerdere partijen wordt geconstateerd dat door het ontbreken van de koopkrachteffecten op het laatste moment onderzoeksbureau Nyfer is ingeschakeld, wat tot grote verwarring heeft geleid. Twee partijen geven aan te overwegen een volgende keer niet meer mee te doen indien wederom de middellangetermijneffecten en de gevolgen voor de koopkracht buiten beeld blijven.

### **Beleid**

Vier departementen vinden het ontbreken van de koopkrachteffecten en macro-economische effecten op middellange termijn een groot gemis. Een van deze departementen biedt zelfs personele ondersteuning aan om een volgende keer koopkrachteffecten in de analyse te betrekken. Het gebrek aan koopkrachteffecten wordt overigens als ernstiger ervaren dan het ontbreken van de economische effecten op middellange termijn. Één departement laat juist een geheel ander geluid horen. Dat departement was blij dat de koopkrachteffecten deze keer ontbraken, vooral omdat er anders teveel aandacht naar zou zijn uitgegaan, terwijl het om schijnzekerheden gaat. Dit ‘afwijkende’ departement vindt ook de economische effecten belangrijker dan de koopkrachteffecten.

### **Wetenschap**

Driekwart van de respondenten (6 van de 8) merkt op dat met name de koopkrachteffecten en in mindere mate de macro-economische effecten op middellange termijn niet zijn gemist en dat het ontbreken daarvan de evenwichtigheid van de analyse heeft geschaad. Het ontbreken van deze effecten wordt ervaren als ‘een grote misser’, ‘het grote gemis’, ‘jammer’ en ‘buitengewoon betreurenswaardig’.

### **Media**

Het gemis aan inzicht in de macro-economische effecten op de middellange termijn en in de koopkrachteffecten wordt als een belangrijke tekortkoming gezien. Als de beschikbare tijd daarvoor te kort is (bijvoorbeeld in geval van vervroegde verkiezingen) moet naar andere oplossingen worden gezocht. De meerderheid vindt het in geval van vervroegde verkiezingen verdedigbaar als de analyseresultaten voor de koopkracht en MLT-effecten een week voor de verkiezingen zouden worden ‘nagestuurd’. De hele rapportage ophouden is geen goede optie, omdat dan de meeste debatten al zijn geweest (‘mosterd na de maaltijd’). Kortom, ‘gefaseerd’ de Kik-informatie naar buiten brengen wordt in uitzonderlijke gevallen als een goede optie gezien. Dat politieke partijen dan geen gelegenheid meer krijgen om hun plannen aan te passen in geval van ongunstige en/of onbedoelde (koopkracht)effecten, nemen de journalisten op de koop toe.

## 4 'Alles of niets'-opstelling planbureaus

*'Alles of niets'-opstelling (èn CPB- èn PBL-analyse van partijprogramma's) is terecht*

### Samenvatting

Politieke partijen is niet de keuze geboden hun programma op slechts een deel van de effecten te laten analyseren door of het CPB of het PBL. Deze 'alles of niets'-opstelling wordt door het overgrote deel van de respondenten gesteund. Als belangrijkste reden wordt aangevoerd dat partijen nu niet selectief kunnen shoppen.

### Politieke partijen

Zeven van de acht partijen vinden het goed en belangrijk dat er gekozen is voor één gezamenlijk project. Één partij had (geredeneerd vanuit capaciteitsoverwegingen) liever de mogelijkheid gehad om te kiezen om het verkiezingsprogramma al dan niet op milieueffecten te laten analyseren.

### Beleid

In beginsel vinden de departementen dit terecht. Het voorkomt 'cherry picking'. Anderzijds wordt er gewaarschuwd het aantal onderzochte thema's niet verder uit te breiden, omdat het dan voor met name kleine partijen bijna niet meer behapbaar is. Één departement zou het op zich wel acceptabel vinden als een kleine partij zich beperkt tot bijvoorbeeld alleen de ex ante budgettaire effecten, zoals voorheen wel tot de mogelijkheden behoorde.

### Wetenschap

De helft van de respondenten (4 van de 8) vindt dit een goede keuze, die past bij het hanteren van het brede welvaartsbegrip. Drie hoogleraren hebben hierover geen mening, terwijl één hoogleraar het geen goede keuze vindt. Zijn voorkeur gaat uit naar afzonderlijke rapportages voor verschillende aspecten.

### Media

Het gezamenlijk optrekken van CPB en PBL wordt breed gesteund, onder andere met het oog op de noodzakelijke consistentie tussen de CPB- en de PBL-doorrekening. Maar gezamenlijk publiceren wordt niet door iedereen nodig geacht. De aandacht voor milieu is daardoor nu sterk in het gedrang gekomen, zeg maar gerust ondergesneeuwd. Aan de andere kant voorkomt een gezamenlijke publicatie dat partijen selectief gaan winkelen. Één journalist vraagt zich hardop af waarom milieu wel apart gerapporteerd zou moeten worden en de zorg bijvoorbeeld niet. Zorg is toch minstens zo belangrijk als milieu? En sommige partijen zullen helemaal niet willen scoren op milieu maar wellicht wel op zorg.

## 5 Interactie tussen planbureaus, politieke partijen en media

*Contact was goed, maar in eindredactiefase meer interactie nodig*

### Samenvatting

De interactie tussen planbureaus en politieke partijen wordt in het algemeen als goed beoordeeld. Dat geldt dan vooral voor de interactie met het CPB. De interactie tussen PBL en politieke partijen wordt iets minder gewaardeerd. Vanuit de politieke partijen wordt aangegeven dat aan het eind van het traject de tijdsdruk knellend werd, waardoor er onvoldoende tijd was voor een goede afstemming over de teksten. Het gebruik van één contactpersoon per partij door CPB werd door de partijen als prettig ervaren en

partijen raden PBL aan om dit de volgende keer ook zo te organiseren. Doordat de politieke partijen minder bekend zijn met het PBL-instrumentarium konden zij minder goed inschatten wat de effecten van hun maatregelen zouden zijn en hadden zij meer behoefte aan iteratie. Daar was niet altijd gelegenheid voor, ondermeer doordat als gevolg van de strakke deadlines modellen soms al waren stilgezet, terwijl partijen graag nog aanpassingen hadden willen doen.

### **Politieke partijen**

In het algemeen zijn de partijen (zeer) te spreken over de contacten en de afstemming met CPB en PBL. De inzet, toegankelijkheid en bereikbaarheid van de betrokken medewerkers waren groot tot zeer groot en worden geroemd. Aan het eind van het traject werd de tijdsdruk helaas knellend en was er onvoldoende tijd over voor een goede afstemming en overleg over teksten. De contacten met het CPB verliepen allemaal via één contactpersoon, wat als zeer prettig werd ervaren. Door meerdere partijen wordt het PBL aangeraden dit de volgende keer op dezelfde wijze te organiseren.

Vier partijen constateren dat de afstemming met CPB beter verliep dan met PBL. De door het PBL gebruikte modellen zijn vaak als een 'black box' ervaren; er bestond onvoldoende zicht op de achterliggende aannames en gebruikte rekenmethodes. Ook bestond er onduidelijkheid over welke maatregelen onder het Europese Emissiehandelsstelsel (ETS) vielen en welke niet. Deze vier partijen zijn over de flexibiliteit, het constructief meedenken, de toegankelijkheid en de bereikbaarheid van de CPB-medewerkers meer tevreden dan over die van het PBL.

Meerdere partijen constateren dat het beeld bij de sommen over houdbaarheid regelmatig veranderde, wat de afstemming bemoeilijkte. Vooral omdat het de partijen niet altijd duidelijk was wat de oorzaak van de mutaties was. In mindere mate speelde dit ook bij het thema woningmarkt en bij de kilometerheffing.

### **Media**

Op dit punt zijn er geen klachten. De planbureaus zijn goed bereikbaar en zij hebben begrip voor de deadlines die dagbladen en andere media hanteren. Ook de website van het CPB is verbeterd. De vermelding van emailadressen van planbureaumedewerkers op de site wordt heel handig gevonden.

## **6 Presentatie**

*Veel waardering voor de publicatie, op de persconferentie wordt wisselend teruggekeken*

### **Samenvatting**

Voor de publicatie zelf is in het algemeen veel waardering. De meningen verschillen over het al dan niet opnemen van de bijlagen in de publicatie. Vooral politieke partijen en de media maken tijdens en na afloop van de verkiezingen zoveel gebruik van de bijlagen, dat ze deze graag apart of in het hoofddocument in boekvorm gepubliceerd zien. De oordelen over de persconferentie en de presentatie van het rapport zijn wisselend. Onder de media is niet iedereen ervan overtuigd dat de planbureaus een persconferentie moeten organiseren bij het uitbrengen van de KiK.

### **Politieke partijen**

In doorsnee zijn de partijen positief over de wijze waarop Keuzes in Kaart is gepubliceerd. Er is in het algemeen waardering voor de teksten en de objectieve wijze waarop maatregelen en hun effecten zijn beschreven. Op onderdelen is behoefte aan meer uitleg van lastige begrippen, zoals houdbaarheid, in het



hoofddocument. Hier en daar zijn praktische vertalingen van maatregelen gegeven en dat werkt zeer verhelderend. Dat zou nog meer moeten gebeuren. Daar waar overzichtstabellen en -grafieken zijn gemaakt, gaat dat helaas wel onvermijdelijk ten koste van de nuances tussen partijen. Partijen zijn verdeeld over het al dan niet opnemen van de bijlagen in het hoofddocument. Er is bij sommige partijen wel behoefte aan een nog meer gedetailleerde uitsplitsing van maatregelen per partij in de bijlagen. Er is spraakverwarring ontstaan over de gepubliceerde effecten van maatregelen enerzijds en de ontwikkeling van het centrale pad inclusief deze maatregelen anderzijds. Dat heeft vooral gespeeld bij de ontwikkeling van de huizenprijs en van de zorgkosten. Een andere manier van presenteren zou dat een volgende keer moeten voorkomen.

Meerdere partijen pleiten voor een andere manier van het in beeld brengen van de koopkrachteffecten. De beleidsmatige effecten op koopkracht en winst (bkw) werden nu gepresenteerd in mrd euro's, maar de gebruikelijke koopkrachteffecten (in procentuele mutaties) verdienen de voorkeur. Over het kader in Hoofdstuk 2 met betrekking tot de uitverdieneffecten van bezuinigingen zijn de partijen verdeeld. Sommigen vinden dat het kader zijn doel voorbij is geschoten, omdat het heeft geresulteerd in 'het grovere gooi- en smijtwerk', waarbij uit de losse pols de uitkomsten werden vertaald naar de programma's van andere partijen. Andere partijen vinden het juist wel zinvol, omdat er deze keer geen mlt-effecten werden gepresenteerd.

Ten slotte wijst één partij wijst erop dat de tabel met 'Netto profijt van de overheid' ongetwijfeld theoretisch zal kloppen, maar dat de resultaten ongrijpbaar en daardoor niet zinvol zijn.

### **Beleid**

Het boek is goed geschreven, maar men pleit ervoor om de volgende keer ook de bijlagen in boekvorm uit te brengen. Het zijn namelijk vooral de bijlagen die in het vervolgproces worden 'stukgelezen'. De gedetailleerde informatie op de website was goed toegankelijk. Over de persconferentie zijn de meningen verdeeld. Sommige departementen vonden de persconferentie duidelijk en met goede dia's, anderen vragen zich af of er überhaupt wel een persconferentie (live op tv) zou moeten zijn. Bij een neutraal en degelijk product hoort een sobere presentatie. Het wordt belangrijker gevonden dat de media goed worden voorgelicht en twee departementen noemen een persbriefing het overwegen waard, zoals bij de publicatie van de Heroverwegingsrapporten. Dat kan al dan niet in aanvulling op de persconferentie.

### **Wetenschap**

In het algemeen vinden de hoogleraren dat Keuzes in Kaart helder is geschreven en dat de uitkomsten op duidelijke wijze zijn toegelicht. Twee keer wordt hierbij expliciet het samenvattende hoofdstuk 2 in positieve zin genoemd. Één respondent vindt het een goede mix van overzicht (in Hoofdstuk 2) en gedetailleerde cijfers voor de liefhebbers. Daarnaast wordt twee keer geconstateerd dat het document niet geschikt is voor de kiezer, maar duidelijk is geschreven voor de politiek en media. Één hoogleraar pleit voor een meer systematische verantwoording van de effecten, een andere hoogleraar vindt dat er teveel nadruk ligt op de tabellen met kwantitatieve effecten.

### **Media**

Breed gedeeld is de waardering voor de wijze waarop de uitkomsten van de analyses in de KiK zijn gepubliceerd. Idee zou zijn om meer aandacht te schenken aan de digitale informatievoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van een "aanvullend webtooltje" om met de resultaten te kunnen spelen dan wel een

goede selectie te kunnen maken. Neemt niet weg dat het merendeel van de journalisten aangeeft behoefte te blijven houden aan een 'hard copy' van KiK.

Niet iedereen is ervan overtuigd dat de planbureaus een persconferentie moeten organiseren bij het uitbrengen van KiK. De analyse is volgens sommige journalisten dermate bekend, dat de publicatie ook zonder persconferentie meer dan voldoende aandacht zal krijgen. Meerdere journalisten vonden het een probleem dat de KiK-resultaten pas heel kort voor de persconferentie beschikbaar waren. Overigens wordt het persbericht heel helder gevonden en is men positief over de toegankelijkheid van de planbureaus voor interviews.

## 7 Verwarring en onduidelijkheden

### *Uitgangspunten in het basispad moeten beter worden gecommuniceerd*

#### Samenvatting

De meeste respondenten geven aan dat er verwarring bestaat over de effecten van maatregelen enerzijds en de ontwikkeling van bepaalde grootheden inclusief het centrale pad anderzijds. Tegelijkertijd geven zij aan dat dit welhaast onvermijdelijk is. Daarnaast is ook over het gehanteerde begrippenkader hier en daar verwarring ontstaan. Een ander veelgehoord punt van kritiek is de wijze waarop de Beleidsmatige effecten op Koopkracht en Winst (bkw) zijn gepresenteerd.

#### Politieke partijen

In doorsnee zijn de partijen positief over de wijze waarop *Keuzes in Kaart* is gepubliceerd. Er is in het algemeen waardering voor de teksten en de objectieve wijze waarop maatregelen en hun effecten zijn beschreven. Op onderdelen is behoefte aan meer uitleg van lastige begrippen, zoals houdbaarheid, in het hoofddocument. Daar waar een praktische vertaling wordt gegeven van maatregelen werkt dat goed en verhelderend. Dat zou nog meer moeten gebeuren. Daar waar overzichtstabellen en -grafieken zijn gemaakt, gaat dat helaas wel onvermijdelijk ten koste van de nuances tussen partijen. Partijen zijn verdeeld over het al dan niet opnemen van de Bijlagen in het Hoofddocument. Er is bij sommige partijen wel behoefte aan een nog meer gedetailleerde uitsplitsing van maatregelen per partij. Die uitsplitsing heeft men nu wel van de eigen partij, maar zou men ook graag zien van de andere partijen.

Er is spraakverwarring ontstaan over de effecten van maatregelen enerzijds en de ontwikkeling van het centrale pad inclusief deze maatregelen anderzijds. Dat heeft vooral gespeeld bij de ontwikkeling van de huizenprijs en van de zorgkosten. Een andere manier van presenteren zou dat een volgende keer moeten voorkomen.

Meerdere partijen pleiten voor een andere manier van het in beeld brengen van de koopkrachteffecten. De beleidsmatige effecten op koopkracht en winst (bkw) werden nu gepresenteerd in mrd euro's, maar de gebruikelijke koopkrachteffecten (in procentuele mutaties) verdienen de voorkeur.

#### Beleid

Verwarring is deels te voorkomen door vooraf aan journalisten meer tekst en uitleg te geven. Daarnaast had verwarring voorkomen kunnen worden door het centrale pad wat meer aandacht te geven. Nu ontstond er bijvoorbeeld verwarring over de vraag of bij een bepaalde partij de huizenprijs ging dalen of minder ging stijgen. Soortgelijke misverstanden waren er ook bij de zorguitgaven.

## Media

Het al dan niet relateren van de uitkomsten van beleidsmaatregelen aan de ontwikkeling in het basispad was af en toe verwarrend, zoals bij de kosten van de gezondheidszorg. De stijging van de zorgkosten zaten voor een belangrijk deel in het basispad, zodat een negatieve score voor een partij op dit punt ‘minder meer’ betekende en niet een afname van de kosten. Dat speelde ook bij de huizenprijzen. Dat vraagt om in *Keuzes in Kaart* een helder beeld te schetsen van de uitgangspunten zijn in het referentiepadi. Voorop moet staan dat de verschillen tussen partijen goed voor het voetlicht worden gebracht. Grafische weergaven kunnen daarbij heel illustratief zijn.

## 8 Inspanning gerechtvaardigd?

*KiK is een onmisbare en cruciale planbureau-activiteit!*

### Samenvatting

Het overgrote deel van de respondenten vindt de inspanningen absoluut gerechtvaardigd. Nagenoeg alle respondenten vinden de KiK-rapportage een belangrijk product, dat disciplinerend werk voor de politieke partijen en bijdraagt aan de kwaliteit van het politieke debat door de onderlinge vergelijkbaarheid van partijen. Politieke partijen kunnen ‘geen gouden bergen beloven’ en ‘moeten boter bij de vis’ leveren. Door politieke partijen en media wordt de *Keuzes in Kaart* zeer intensief gebruikt, zowel voor de verkiezingen als erna bij coalitieonderhandelingen, het formatieproces en het maken van eventuele tegenbegrotingen.

### Politieke partijen

Zes van de acht partijen vindt dat het saldo van resultaten en inspanningen positief is, één partij vindt van niet en één partij vindt alleen van het in kaart brengen van de ex ante budgettaire effecten het saldo positief. Deelname is niet alleen politiek interessant, maar er treden voor de deelnemende partijen ook leereffecten op.

### Beleid

De departementen zijn het er unaniem over eens dat het de zeer moeite waard is om *Keuzes in Kaart* te maken. Ter illustratie het volgende citaat:

*“Het is voor ons een zeer nuttig, eigenlijk onmisbaar product. Het lijkt ons ook een essentieel product voor het politieke draagvlak voor het (voort)bestaan van de planbureaus. [...] voor de politiek is dit hét contactmoment met de planbureaus. De doorrekening van de verkiezingsprogramma’s is nu een instituut geworden, dat ook internationaal veel waardering krijgt. Dat draagt ook een risico in zich, want je kunt er nu eigenlijk niet meer mee stoppen, ook niet als er onverwachts verkiezingen zijn en de voorbereidingstijd zeer kort is. Voor de planbureaus zou dit de topprioriteit moeten zijn.”*

Door één departement worden de baten wel gerelativeerd door te stellen dat partijen weliswaar allemaal langs dezelfde meetlat worden gelegd, maar dat die meetlat wel een enorme schijnwerkelijkheid is. Dit departement ziet graag meer aandacht voor de onzekerheden en pleit voor het intensiever gebruiken van ‘plusjes en minnetjes’ in plaats van cijfers.

### Wetenschap:

Hoewel de kosten bij de respondenten niet bekend zijn, beantwoorden vijf van de acht hoogleraren deze vraag positief. De meest genoemde (6 keer) bate is het disciplineren van de politieke partijen en daaruit voortvloeiende geloofwaardigheid van de verkiezingsprogramma’s. Daarnaast wordt openheid,

transparantie, concreetheid en vergelijkbaarheid ten aanzien van de inhoud en gevolgen van de programma's drie keer als bate genoemd.

Twee hoogleraren zien wel baten, maar vinden die moeilijk te kwantificeren. Zij constateren bovendien dat politieke partijen bij de formulering van hun beleidsvoornemens kunnen anticiperen op de doorrekening ("teaching to the test") en dat partijen niet per se uitgenodigd worden om fundamentele keuzes voor te stellen waarmee het instrumentarium misschien geen raad weet. Eén hoogleraar maakt een eigen inschatting van de kosten ("gedurende een halfjaar grote delen van de onderzoekscapaciteit van beide bureaus") en is op grond daarvan van mening dat de kosten van *Keuzes in Kaart* de baten vele malen overtreffen<sup>1</sup>.

### Media

Zonder uitzondering wordt de KiK een heel nuttige planbureau-inspanning gevonden. Vooral het feit dat politieke partijen 'boter bij de vis' moeten doen, 'met de billen bloot' moeten, wordt als grote meerwaarde gezien. Hier gaat ook een preventieve werking van uit. Partijen zullen nu minder snel 'gouden bergen' beloven. Enkele journalisten geven aan de KiK-rapportage tot en met de formatie zeer intensief als naslagwerk te hebben geraadpleegd. Een onafhankelijke planbureauvergelijking van de partijprogramma's is winst. Het algemene gevoel is dat de inspanningen zeker opwegen tegen het resultaat.

Johan Verbruggen (CPB)

Melchert Reudink (PBL)

Olav-Jan van Gerwen (PBL)

---

<sup>1</sup> Hierbij wordt aangetekend dat de feitelijke inzet vanuit CPB en PBL slechts een fractie van deze persoonlijke inschatting bedroeg.