

Door-rekenen wijzer?!

Een onderzoek naar de wenselijkheid en de mogelijkheden van het doorrekenen van verkiezingsprogramma's

Door-rekenen wijzer?!

Een onderzoek naar de wenselijkheid en de mogelijkheden van het doorrekenen van verkiezingsprogramma's van provinciale politieke partijen



Auteur: Joas Duister
Begeleider: dr. C.J. Lako



Inhoudsopgave

Ten geleide	3
Samenvatting.....	5
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Probleemstelling	8
1.3. Relevantie	9
1.4. Leeswijzer	10
2. Beleidskader	11
2.1. De motie	11
2.2. De Rekenkamer Oost-Nederland	11
2.3. De provincie.....	12
2.4. Het Centraal Planbureau	13
<i>Algemene informatie</i>	13
<i>Werkzaamheden</i>	13
<i>Positionering</i>	14
<i>Producten</i>	14
3. Theoretisch kader	15
3.1. Schemadenken en Arenadenken.....	15
3.1.1. <i>Schemadenken</i>	15
3.1.2. <i>Achtergrond</i>	16
3.1.3. <i>Rol van politiek</i>	16
3.1.4. <i>Rol van informatie</i>	17
3.2. Institutionaliserings.....	17
3.2.1. <i>Planbureaufunctie</i>	17
3.2.2. <i>Verklaringen voor het bestaan van deze instituties</i>	18
3.2.3. <i>Nadelen van deze institutionalisering</i>	19
4. Methodologisch kader	20
4.1. Soort onderzoek.....	20
4.1.1. <i>Kwantitatief of kwalitatief onderzoek</i>	20
4.1.2. <i>Open benadering</i>	20
4.1.3. <i>Praktijkgericht of theoriegericht onderzoek</i>	20
4.1.4. <i>Beleidsgericht onderzoek</i>	21
4.1.5. <i>Onderzoeksdesign: case-study</i>	21
4.1.6. <i>Onderzoekseenheid en waarnemingseenheid</i>	23
4.2. Methoden van dataverzameling	23
4.2.1. <i>Interview</i>	23
4.2.2. <i>Desk study</i>	24
4.3. Kwaliteitseisen onderzoek: betrouwbaarheid en validiteit	25
5. Landelijke doorrekening van verkiezingsprogramma's	26
5.1. Historie	26
5.2. De achtergrond van het doorrekenen: functies en voordelen	26
5.3. Methodiek	28
5.4. Werkwijze	28
5.5. Terreinen waarop wordt doorgerekend.....	29
6. Kritiek op het doorrekenen van verkiezingsprogramma's.....	31
6.1. Kritiek op het doorrekenen	31

6.2.	Kwantitatieve analyse.....	31
6.3.	Reputatie CPB	32
6.4.	Mogelijke negatieve neveneffecten van het doorrekenen.....	32
7.	Mogelijkheden en implicaties van het doorrekenen voor de Rekenkamer	34
7.1.	Juridische kaders.....	34
7.2.	Politiek-Bestuurlijke kaders.....	35
7.2.1.	Soort onderzoek.....	35
7.2.2.	Positie en rapporten	36
7.2.3.	Reputatie en onafhankelijkheid	37
7.2.4.	Missie en strategie.....	38
7.3.	Organisatorische kaders en expertise	38
8.	Wenselijkheid en wensen bij politieke partijen.....	40
8.1.	Gelderland	40
8.2.	Overijssel.....	46
9.	Politieke en maatschappelijke implicaties	52
9.1.	Consequenties voor verkiezingsprogramma's	52
9.2.	Consequenties voor politieke partijen	53
9.3.	Maatschappelijke gevolgen.....	54
10.	Conclusies.....	55
10.1.	Deelconclusies	55
10.1.1.	Landelijke doorrekening van verkiezingsprogramma's	55
10.1.2.	Kritiekpunten op het doorrekenen van verkiezingsprogramma's.....	56
10.1.3.	Mogelijkheden en implicaties van het doorrekenen voor de Rekenkamer.....	56
10.1.4.	Wenselijkheid en wensen bij politieke partijen	58
10.1.5.	Politiek en maatschappelijke implicaties	58
10.1.6.	Toepassing theorie	59
10.2.	Algemene conclusie	60
10.3.	Doelbereiking	62
11.	Aanbevelingen	63
11.1.	Aanbevelingen onderzoek	63
11.2.	Aanbevelingen vervolgonderzoek	64
	Bijlage 1: Motie D66, CDA, VVD (M11)	65
	Bijlage 2: Heuristisch kader van Hemerijck.....	66
	Bijlage 3: Brief PS	68
	Bijlage 4: Voorbeelden interviewguides	69
	Bijlage 5: Betrokkenen onderzoek.....	72
	Bijlage 6: Literatuurlijst	74

Ten geleide

Waarde lezer,

Voor u ligt het resultaat van een kleine vijf maanden onderzoek bij de Rekenkamer Oost-Nederland. Als derdejaars student Bestuurskunde kreeg ik de mogelijkheid om mijn kennis die ik tot dan toe had opgedaan in de driejaar durende Bachelorfase in praktijk te brengen middels een onderzoeksstage en aansluitend de Bachelorthesis te schrijven over hetzelfde onderwerp. In mijn oriënterende gesprekken met de Rekenkamer Oost-Nederland kwam een actueel en interessant onderwerp ter sprake, waarbij ik ook nog eens de kans kreeg om dit onderzoek voor een groot deel zelfstandig uit te voeren. Dit betrof een verzoek van de Provinciale Staten van Gelderland om verkiezingsprogramma's te laten doorrekenen. Een zeer interessant instrument om de politiek professioneler en transparanter te maken, maar ook een instrument waaraan een aantal nadelen kleven. Daarnaast is het een onderwerp met vele politieke, bestuurlijke en juridische aspecten en daarom zeer geschikt om als bestuurskundestudent onderzoek naar te doen. Over dit onderwerp kunt u alles lezen in de volgende pagina's.

De Rekenkamer is naar mijn mening een zeer geschikte organisatie voor bestuurskundigen in spé om stage te lopen en te proeven aan het echte onderzoekswerk. In deze organisatie komen veel relevante bestuurskundige theorieën en inzichten aan de orde en kon ik mijn bestuurskundige kennis toepassen in de praktijk. Daarnaast is het een organisatie die in veel opzichten te maken heeft met het Openbaar Bestuur. De vier maanden dat ik hier stage mocht lopen waren dan vooral ook zeer leerzaam en interessant.

Graag zou ik nog een aantal personen willen bedanken die hebben bijgedragen aan het welslagen van dit voor mij intensieve en omvangrijke project. Allereerst is dit de opdrachtgever voor dit onderzoek, drs. Claudio F.M. Bruggink (secretaris-directeur Rekenkamer Oost Nederland). De begeleiding die ik van hem mocht ontvangen en de gesprekken met hem hebben mij geholpen in de sturing van het onderzoek. Daarnaast wil ik hem en drs. Oldrik Bulthuis (onderzoeker Rekenkamer Oost Nederland) hartelijk danken voor het participeren in de interviews die ik heb gehad. Zij boden een voortreffelijke steun in de gesprekken en uitwerking van de gesprekken. Verder wil ik alle andere medewerkers van de Rekenkamer bedanken voor hun steun. Vanaf de eerste dag hebben zij mij wegwijs gemaakt in de wereld van de Rekenkamer(s) en in de provinciale wereld. Vanaf deze plek wil ik ook alle respondenten bedanken die hebben meegewerkt aan dit onderzoek (fracties van Provinciale Staten, landelijk betrokkenen, wetenschappers en experts).

Uiteraard wil ik ook dr. Christiaan J. Lako (Universitair Docent Bestuurskunde) hartelijk bedanken, van wie ik telkens bekwame begeleiding mocht ontvangen vanuit de Radboud Universiteit Nijmegen. De samenwerking met hem heb ik als zeer prettig ervaren en zijn

vakkundige begeleiding was onmisbaar om tot deze Bachelorthesis te komen. Tot slot wil ik mijn ouders bedanken. Het bereiken van de eindfase van de Bachelor is een mijlpaal in mijn leven. Mijn ouders hebben mij altijd gestimuleerd en ondersteund in mijn activiteiten op het gebied van de studie. Zonder hun had ik nooit zover kunnen komen.

Rest mij u als lezer veel plezier te wensen bij het lezen van deze bachelorthesis. Ik hoop dat het nieuwe inzichten biedt en antwoord geeft op vragen die leven bij de Rekenkamer Oost-Nederland en Provinciale Staten Gelderland en Overijssel. Daarnaast hoop ik dat het interessante aanknopingspunten biedt om mee verder te gaan.

Joas Duister
Deventer/Nijmegen, juli 2007

Samenvatting

In deze bachelorthesis voor de studie Bestuurskunde is onderzoek gedaan naar het mogelijk laten doorrekenen van verkiezingsprogramma's. Dit naar aanleiding van een motie van Provinciale Staten Gelderland, waarin een verzoek tot het doorrekenen van provinciale verkiezingsprogramma's door de Rekenkamer Oost-Nederland ter sprake komt. In deze enkelvoudige casestudy staat de volgende vraag centraal "*Wat is de wenselijkheid (wensen) en wat zijn de mogelijkheden en implicaties van het doorrekenen van verkiezingsprogramma's van provinciale politieke partijen door de Rekenkamer?*". Om deze vragen te kunnen beantwoorden heeft er een desk-study plaatsgevonden naar relevante documenten met betrekking tot het landelijk doorrekenen en de wettelijke regelingen. Daarnaast is er informatie vergaard middels interviews met Statenleden, landelijk betrokkenen bij doorrekenen en deskundigen / wetenschappers op het gebied van rekenkamer- en doorrekenonderzoek.

In hoofdstuk 3 wordt een theoretische onderbouwing gegeven aan dit onderzoek, middels twee theorieën. De theorie van het schemadenken (van de Donk, 1997) en de theorie over de planbureaufunctie (Hoppe en Halffman, 2004). Deze theorieën hebben een toepassende rol in het onderzoek. In het daaraanvolgende hoofdstuk wordt ingegaan op het soort onderzoek en de methoden van datagenerering.

Daarna worden achtereenvolgens de vijf onderzoeksvragen beantwoord. *Allereerst* wordt uitgebreid ingegaan op de landelijke doorrekening van verkiezingsprogramma's. Doorrekenen biedt een aantal functies en voordelen, zoals dat burgers de verkiezingsprogramma's op een onpartijdige manier met elkaar kunnen vergelijken. De doorrekening is tevens een functie voor partijen, omdat de programma's door een doorrekening meer helder, concreter, consistent en haalbaar worden. Daarnaast vergemakkelijkt het de onderhandelingen in coalitievorming. *Ten tweede* wordt de kritiek op het doorrekenen behandeld. Het doorrekenen zou te kwantitatief zin, terwijl er ook veel kwalitatieve aspecten in een verkiezingsprogramma staan die niet in een kwantitatief model kunnen worden opgenomen. Ook zou het kwantificeren van beleidsmaatregelen met veel onzekerheid zijn omgeven. Verder heeft doorrekenen een aantal negatieve negeneffecten, zoals het risico van ideeënarmoede bij de politiek, strategisch gedrag van partijen en 'misbruik' van de publicatie door de media. *Ten derde* wordt dan ingezoomd op de Rekenkamer. Er blijken een aantal juridische beperkingen aan doorrekenen door de Rekenkamer te zitten, omdat de Rekenkamer oorspronkelijk bedoeld is om het beleid en het bestuur van het provinciebestuur achteraf te controleren. Doorrekenonderzoek is ex-ante onderzoek en verkiezingsprogramma's zijn afkomstig van singuliere politieke partijen en niet van het provinciebestuur. Daarnaast zijn er enkele politiek-bestuurlijke en organisatorisch complicaties. Het afbreukrisico bij doorrekenonderzoek is groter dan bij regulier rekenkameronderzoek en de Rekenkamer wordt door doorrekenen meer in de politieke arena geplaatst. Verder zou de Rekenkamer in een lastig parket kunnen komen wanneer zij zowel beleid vooraf als achteraf beoordeeld, dit kan afbreuk doen aan de onafhankelijke positie. Tot slot

is ook de kennis en deskundigheid nog niet aanwezig bij de Rekenkamer voor doorrekenonderzoek. Dit zou dan eerst moeten worden opgebouwd. *Ten vierde* wordt de wenselijkheid van het doorrekenen besproken vanuit de kant van de politiek. Hieruit blijkt dat een meerderheid van de Statenfracties van Gelderland en Overijssel ¹ een doorrekening van verkiezingsprogramma's wenselijk acht, maar de wijze waarop en de reikwijdte van het doorrekenen verschilt enorm per fractie. Er wordt een redelijke urgentie gegeven aan het doorrekenen en een meerderheid vindt dat de Rekenkamer dit moet doen. *Ten vijfde* worden de politieke en maatschappelijke gevolgen besproken. Een doorrekening vereist forse kwaliteitslagen van verkiezingsprogramma's, daarnaast zullen programma's eerder moeten worden aangeleverd en zal er meer tijd en energie vanuit de fracties moeten worden geïnvesteerd vanwege het proces van communicatie en discussie met de doorrekeninstantie. De burger kan door een doorrekening de programma's gemakkelijker vergelijken. Het nadeel is echter dat een doorrekening door de burger gezien wordt als een soort keurmerk. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk de vraag opgeworpen of een doorrekening het gewenste effect heeft of dat het een te groot en duur instrument is op provinciaal niveau. Er zijn echter ook Statenleden die vinden dat door dit instrument de maatschappelijke acceptatie voor de provincie zal stijgen en het de herkenbaarheid van de provincie zal vergroten. Zo bestaat er over het doel en de uitwerking van het instrument 'doorrekenen' nog groot verschil van mening tussen de fracties.

De rapportage wordt dan vervolgd met enkele conclusies, waarin de voor- en nadelen van doorrekenen tegen elkaar worden afgewogen en waarin een antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag. De wenselijkheid van het doorrekenen van verkiezingsprogramma's is aanwezig bij de Statenfracties. Wel is het zo dat de wensen en achterliggende gedachten omtrent het doorrekenen enorm per fractie variëren. Zo verschilt het ook sterk per fractie welke reikwijdte van doorrekenonderzoek gewenst is. De Rekenkamer staat in principe welwillend tegenover een dergelijk onderzoek, maar na een onderzoek naar de mogelijkheden en gevolgen blijken er nog een aantal juridische en politiek-bestuurlijke implicaties te zijn. Ook vanuit het organisatorische gezichtspunt zijn er nog de nodige complicaties, zoals het opbouwen van financieel-economische expertise. Doorrekenonderzoek ligt niet per se in de lijn van de Rekenkamer of rekenkameronderzoek, omdat er met name ex-post evaluaties worden gedaan. Verder past het ook niet bij het onafhankelijke karakter van de Rekenkamer en de opbouwfase waarin zij zich bevindt.

Tot slot volgen de aanbevelingen, waarin geadviseerd wordt om voorlopig geen doorrekenonderzoek uit te voeren en het besluit om te gaan doorrekenen te heroverwegen op basis van de kennis en inzichten uit dit onderzoek. Ook wordt aanbevolen om een eenduidige en gedragen visie op doorrekenen te ontwikkelen en zelf initiatieven, kaders en formats te ontplooien die leiden tot haalbare, realistische en afrekenbare verkiezingsprogramma's met een heldere financiële onderbouwing. Daarnaast wordt aanbevolen om via het IPO dit vraagstuk aan de orde te stellen, want wellicht zijn er meerdere provincies dit zouden willen.

¹ Bij Gelderland is dit ook een meerderheid in stemmenaantal, bij Overijssel is dit geen meerderheid in stemmenaantal.

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een inleiding op het onderwerp van dit onderzoek gegeven. Eerst zal de aanleiding voor het onderzoek worden gegeven (1.1), vervolgens de probleemstelling met bijbehorende onderzoeksvragen (1.2), daarna de maatschappelijke, politieke, financiële en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek (1.3) en tot slot de opzet van het onderzoek (1.4).

1.1. Aanleiding

De Provinciale Staten (PS) van Gelderland hebben het onderwerp voor dit onderzoek op de agenda geplaatst van de Rekenkamer Oost-Nederland. Dit onderzoek speelt namelijk in op de motie van D66, VVD en CDA in de Statenvergadering van 1 november 2006². PS heeft deze motie met meerderheid van stemmen aangenomen (CDA, PvdA, VVD, GL, D66 en LPF) en zij verzoeken de Rekenkamer tot het doorrekenen van verkiezingsprogramma's van provinciale politieke partijen³ voor 7 maart 2007 (Statenverkiezingen).

Doorrekenen gebeurt op landelijk niveau sinds 1986 door het Centraal Plan Bureau (CPB) en heeft te maken met de steeds grotere drang van politieke partijen naar openheid en transparantie, maar vooral vanwege de wens dat politieke partijen realistische (haalbare) en deugdelijke voorstellen doen. Daarnaast past doorrekenen van verkiezingsprogramma's onder de noemer 'bestuurlijke vernieuwing' of 'het dichterbij brengen van de politiek naar de burger'. Andere voorbeelden daarvan zijn de stemwijzer, interactieve besluitvorming, politieke markten en zo zijn er meerdere instrumenten die er voor zorgen dat de burger meer inzicht krijgt in de politiek, politieke voorstellen en besluitvorming. Het CPB heeft de autoriteit van een onafhankelijk orgaan dat een 'keurmerk' op een verkiezingsprogramma kan zetten. Op dit moment bestaat er bij de Staten van Gelderland een wens om een dergelijke doorrekening uit te laten voeren door een onafhankelijk orgaan. In de motie wordt verzocht of de Rekenkamer Oost-Nederland een dergelijke analyse wil doen. Aangezien dit onderzoekstechnisch niet op korte termijn (voor de Statenverkiezingen van 7 maart) mogelijk was, maar de Rekenkamer het verzoek wel serieus wil bekijken, is besloten tot een onderzoek naar de mogelijkheid van het doorrekenen van verkiezingsprogramma's.

Omdat in de motie verwezen wordt naar het CPB, dat verkiezingsprogramma's landelijk analyseert, zal voor dit onderzoek goed gekeken moeten worden naar de rol van het CPB en of een dergelijke rol ook weggelegd is voor de Rekenkamer op provinciaal niveau. Kan dit landelijk beleid worden overgenomen op provinciaal niveau? Verder zal er

² Motie M11, *doorrekenen van verkiezingsprogramma's*, 1 november 2006, zie bijlage 1.

³ Voor een inhoudelijke toelichting op doorrekenen wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

onderzocht moeten worden waarom verkiezingsprogramma's überhaupt geanalyseerd worden op landelijk niveau en welke kritiek daarop is. Daarnaast zal onderzocht worden wat de wensen hieromtrent zijn bij de provinciale statenleden. Omdat de Rekenkamer het belangrijk vindt dat ook de wensen van de Staten in Overijssel gehoord worden, wordt naast Gelderland ook Overijssel meegenomen in het onderzoek.

1.2. Probleemstelling

Naar aanleiding van het bovenstaande is de doelstelling van dit onderzoek als volgt geformuleerd:

Inzicht verkrijgen in de mogelijkheden, wenselijkheid (wensen) en implicaties van een doorrekening van verkiezingsprogramma's van provinciale politieke partijen, teneinde aanbevelingen te doen voor een dergelijke analyse voor de Rekenkamer en Provinciale Staten.

Uit de doelstelling kan een drieledige hoofdvraag worden geformuleerd:

Wat is de wenselijkheid van en wat zijn de mogelijkheden en implicaties van het doorrekenen van verkiezingsprogramma's van provinciale politieke partijen door de Rekenkamer?

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Hoe worden verkiezingsprogramma's landelijk doorgerekend?*
Deze vraag gaat in op landelijke ervaringen met doorrekenen. Immers, het eventuele doorrekenonderzoek op provinciaal niveau wordt al twintig jaar landelijk toegepast. Het wiel hoeft dus niet opnieuw uitgevonden te worden. Er wordt ingegaan op de historie, achtergronden (het 'waarom' van het doorrekenen), werkwijze (methodiek) en ervaringen van het doorrekenen op landelijk niveau. Van deze beschrijvingen en verklaringen op landelijk niveau kan geleerd worden wanneer dit doorrekenonderzoek op provinciaal niveau tot uitvoering zou komen.
Kortom: hierdoor kan inzicht worden verkregen in de mogelijkheid van het analyseren van verkiezingsprogramma's op provinciaal niveau en wat hier zoal bij komt kijken (implicaties).
2. *Wat zijn kritiekpunten op het doorrekenen van verkiezingsprogramma's?*
PS heeft, gezien de motie, de assumptie dat wat het CPB landelijk doet, goed is. In deze onderzoeksvraag komen ook kritiekpunten van het doorrekenen aan de orde. Van de landelijke negatieve ervaringen kan geleerd worden op provinciaal niveau. Daarnaast kan rekening worden gehouden met negatieve neveneffecten op provinciaal niveau.

3. *Welke mogelijkheden en implicaties brengt het doorrekenen van verkiezingsprogramma's met zich mee voor de Rekenkamer?*

In deze deelvraag staat een drietal aspecten⁴ centraal:

a. Juridisch? → Mag het?

Er moet onderzocht worden wat de wettelijke taak is van de Rekenkamer en of dergelijk doorrekenonderzoek daar bij past. Wat staat er in de Provinciewet en de gemeenschappelijke regeling over de taak van de Rekenkamer?

b. Politiek-bestuurlijk? → Past het?

Daarnaast wordt onderzocht of deze taak bij de positie en de rol van de Rekenkamer past en of een dergelijke doorrekening invloed heeft op de onafhankelijke positie die zij inneemt. Kortom: is doorrekenonderzoek Rekenkameronderzoek?

c. Organisatorisch? → Kan het?

Er zal bezien moeten worden of de Rekenkamer het personeel en de expertise in huis heeft om deze mogelijk extra taak op zich te nemen.

4. *Wat is de wenselijkheid van en wat zijn de wensen bij politieke partijen omtrent het doorrekenen van verkiezingsprogramma's?*

Het doel van dit hoofdstuk is onderzoeken of partijen een doorrekenfunctie willen en of de Rekenkamer dit moet doen. Daarnaast is het van belang om te weten te komen of zij daaraan mee kunnen werken en hoe zij een doorrekening idealiter ingericht zien.

5. *Welke politieke en maatschappelijke implicaties brengt het doorrekenen met zich mee?*

In deze deelvraag staat het politiek-organisatorische aspect centraal. Omdat dit een nieuw fenomeen is op provinciaal niveau, moet onderzocht worden of de verkiezingsprogramma's op een analyse zijn ingesteld en of er mogelijk aanvullende eisen nodig zijn voor de programma's. Verder wordt onderzocht of partijen zelf wel zijn ingesteld op een doorrekenonderzoek. Tevens zal bij deze onderzoeksvraag aan de orde komen welke maatschappelijke effecten doorrekenonderzoek heeft.

1.3. Relevantie

De Rekenkamer richt zich op maatschappelijk relevante onderwerpen (a) die binnen de politiek-bestuurlijke omgeving van de provincie belangrijk worden geacht (b) en waar ook een substantieel deel van de middelen naar toe gaat (c). Hierna wordt kort ingegaan op deze drie items. Tot slot zal worden ingegaan op de wetenschappelijke relevantie.

a. Maatschappelijke relevantie

Het doorrekenen van verkiezingsprogramma's van politieke partijen heeft een maatschappelijke relevantie. Het mogelijk laten 'doorrekenen van

⁴ Deze aspecten zijn ontleend aan het heuristisch kader van Hemerijck, zie bijlage 2, er is nog een aspect, het maatschappelijke, maar dit komt in onderzoeksvraag 5 aan de orde.

verkiezingsprogramma's' is een service voor de kiezers. Het biedt kiezers de mogelijkheid om de effecten van verkiezingsprogramma's op een onpartijdige manier met elkaar te vergelijken. Alle programma's worden op dezelfde wijze beoordeeld. Een onafhankelijke analyse zorgt ervoor dat partijen "de voordelen van het eigen voorstel niet groter voorstellen dan gerechtvaardigd en/of de kosten lager" (CPB, 2006).

b. Politiek/bestuurlijke prioriteit

Allereerst moet er een reactie worden gegeven op de motie die is ingediend op 1 november. In die zin is er een hoge politieke prioriteit. Het doorrekenen van verkiezingsprogramma's is een initiatief vanuit de provinciale politiek van Gelderland. Doorrekenonderzoek is vanwege een aantal redenen zeer belangrijk voor de politiek, deze redenen zullen in de loop van dit onderzoek duidelijk worden.

c. Financieel belang

Het doorrekenen van verkiezingsprogramma's maakt de financiële consequenties van beleidskeuzes duidelijk en inzichtelijk.

d. Wetenschappelijk relevantie

In de wetenschappelijke literatuur wordt met regelmaat gesproken over de *institutionalisering* van de (plan)bureaufunctie in politiek en bestuur. Daarnaast wordt gesproken van de *verwetenschappelijking*, *technocratisering* en *depolitisering* van de politiek (Van de Donk, 1997). Dit zijn een aantal termen die te maken hebben met het doorrekenen van verkiezingsprogramma's (door de Rekenkamer Oost-Nederland). Doorrekenonderzoek kan daarnaast wellicht relevant zijn voor de ontwikkeling van wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland.

1.4. Leeswijzer

Het onderzoek is als volgt opgebouwd: allereerst zal in hoofdstuk 2 het beleidskader worden weergegeven, hierin wordt de achtergrond en de context van het onderzoek geschetst. Er wordt ingegaan op de motie van provinciale staten, op de provincie zelf, de Rekenkamer Oost-Nederland en het CPB. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het theoretisch kader geschetst. Hierin zal een wetenschappelijk verhandeling worden weergegeven dat kenmerkend is voor en aansluit bij dit onderzoek en aan de hand waarvan ook adviezen en aanbevelingen geformuleerd kunnen worden. In hoofdstuk 4 zal een methodologisch kader worden weergegeven. Hierin wordt de aanpak en de werkwijze van het onderzoek beschreven. Er zal tevens in worden gegaan op de gebruikte methodiek van onderzoek en dataverzameling. Vervolgens volgt de bespreking van de resultaten aan de hand van een analyse van de deskstudy, het literatuuronderzoek en de interviews waarin de vooraf opgestelde onderzoeksvragen leidend zijn (hoofdstuk 6-9). In hoofdstuk 10 zullen de conclusies worden weergegeven, waarin de vraagstelling en onderzoeksvragen van het onderzoek worden beantwoord en in hoofdstuk 11 zullen de aanbevelingen en adviezen volgen. Tot slot treft u de bijlagen en de literatuurlijst aan.

2. Beleidskader

In dit hoofdstuk zullen relevante instituties die in dit onderzoek een evidente rol innemen, worden besproken. Het gaat hierbij om de Rekenkamer Oost-Nederland in 2.2 (de organisatie van waar uit het onderzoek en de stage hebben plaatsgevonden), de provincie in 2.3 (de organisatie die door de Rekenkamer onderzocht wordt) en het Centraal Planbureau in 2.4 (de instantie waarnaar in de motie van PS Gelderland wordt verwezen als vergelijkbare instantie voor het doorrekenen van verkiezingsprogramma's). Alvorens op deze organisaties in te gaan, zal eerst de motie naar aanleiding waarvan dit onderzoek is begonnen, worden beschreven (2.1).

2.1. De motie

Op 1 november 2006 diende D66, CDA en VVD een motie in, waarin zij GS verzoeken om de Rekenkamer Oost-Nederland te vragen of zij voor de verkiezingen van 7 maart 2007 een toetsing van de verkiezingsprogramma's wil uitvoeren en de resultaten daarvan zo goed mogelijk bij de kiezer bekend wil maken.⁵

De motie werd, behalve door de indieners D66, CDA en VVD, ook gesteund door PvdA, GroenLinks en de groep Fortuyn. De SP, ChristenUnie en SGP ondersteunden de motie niet.

De Rekenkamer heeft aangegeven⁶ dat zij op een dergelijke korte termijn geen mogelijkheden zag voor deze doorrekening, gezien de wettelijke kaders en het onderzoekstechnische aspect (capaciteit Rekenkamer). Men gaf aan dat het op korte termijn niet mogelijk was om aan het verzoek te voldoen. De Rekenkamer heeft tevens aangegeven dat zij recht wil doen aan een democratisch tot stand gekomen besluit en daarom een onderzoek wil doen naar de mogelijkheden, wenselijkheid en implicaties van een mogelijke doorrekening van verkiezingsprogramma's voor de volgende verkiezingen in 2011.

Alhoewel de motie van provinciale staten van Gelderland komt, is zij niet de enige speler waarmee de Rekenkamer te maken heeft. Ook Overijssel zal in dit onderzoek moeten worden meegenomen, omdat de Rekenkamer Oost een gemeenschappelijke Rekenkamer is voor zowel Gelderland als Overijssel (gemeenschappelijke regeling).

2.2. De Rekenkamer Oost-Nederland

De wet Dualisering Provinciebestuur (12 maart 2003) reikt de Rekenkamer aan als een van de nieuwe instrumenten van Provinciale Staten ter versterking van haar controlerende rol. Deze Rekenkamer is per 1 januari 2005 verplicht voor provincies. De Rekenkamer(functie) is het sluitstuk van de controlemiddelen die staten kunnen inzetten en is een onafhankelijk orgaan, nevensgeschikt aan Provinciale Staten.

⁵ Zie bijlage 1 voor de motie.

⁶ Zie bijlage 3 voor brief bestuur.

De Rekenkamer kan onderzoek doen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van provinciaal beleid en beheer. Naar aanleiding van de bevindingen kan de Rekenkamer voorstellen doen aan de Staten en de Gedeputeerden, ter verbetering van het beleid. Overigens voert de Rekenkamer niet het rekeningenonderzoek uit, dat is voorbehouden aan de accountant (Rekenkamer Oost-Nederland, 2005). De provincies Overijssel en Gelderland hebben de Rekenkamer Oost-Nederland in 2005 ingesteld als onafhankelijk orgaan, met als doel om het bestuurlijk functioneren van de beide provincies te versterken. Deze toegevoegde waarde wil zij realiseren door een bijdrage te leveren aan het:

- versterken van de controlerende en kaderstellende verantwoordelijkheden van de Provinciale Staten (versterken bestuurlijke visie en bestuurlijke besluitvorming);
- verbeteren van het handelen van de provincies (vergroten doelmatigheid en doeltreffendheid);
- vergroten van de publieke verantwoording (vertrouwen en transparantie).

Vanuit dit perspectief richt de Rekenkamer zich zowel op doelmatigheid in brede zin (doeltreffendheid, effectiviteit en efficiency), als rechtmatigheid van het bestuurlijk handelen binnen de provincies. Daaronder is ook begrepen de besteding van nationale en Europese fondsen. Het soort onderzoek dat de Rekenkamer doorgaans doet is ex-post beleidsevaluerend onderzoek.

De Rekenkamer Oost-Nederland beïnvloedt het bestuurlijk functioneren van de provincies op twee manieren:

- in directe zin door de uitkomsten en aanbevelingen van onderzoeken te adresseren aan de betreffende bestuurlijke organen en door aandacht te besteden aan de implementatie van aanbevelingen door follow up onderzoek;
- in preventieve zin, door haar bestaan.

De Rekenkamer Oost-Nederland is *nevengeschiedt* aan Provinciale en Gedeputeerde Staten. De onafhankelijkheid van de Rekenkamer komt tot uitdrukking in haar onderzoeksprogrammering en -uitvoering, welke zij zelf bepaalt. Onderzoeksonderwerpen die door Provinciale Staten van beide provincies zijn aangedragen kunnen worden opgenomen in deze programmering. Zowel wensen van Provinciale Staten als onderwerpen die door de Rekenkamer Oost-Nederland zelf als relevant beoordeeld worden, kunnen in de programmering aan bod komen.

2.3. De provincie

De provincie vormt de schakel tussen de gemeenten en het Rijk en wordt daarom het middenbestuur genoemd. Ze voert simpel gezegd de taken uit die voor gemeenten te groot zijn en voor het Rijk te klein. De provincie werkt veel samen met de andere overheden (Rijk, gemeenten en waterschappen) en met bedrijven en maatschappelijke organisaties. De provincie gaat onder andere over de volgende beleidsterreinen: Ruimtelijke Ordening; Natuur en landschap; Jeugdzorg, samenleving en cultuur; Verkeer en vervoer; Water; Milieu; Economische ontwikkeling.

De inkomsten van de provincie bestaan uit: de provinciale opcenten (motorrijtuigenbelasting); gelden uit het provinciefonds (afhankelijk van het aantal inwoners, oppervlakte aan land en water en regionale omstandigheden); rente en dividend van bijvoorbeeld aandelen. Een deel van de inkomsten is gelabeld en moet verplicht aan bepaalde beleidsterreinen worden gespendeerd. Andere delen zijn vrij besteedbaar (Provincies.nl, 2007).

De Rekenkamer heeft vooral te maken met Provinciale Staten (zij heeft voor dit orgaan een versterkende en kaderstellende rol); Gedeputeerde Staten (de Rekenkamer onderzoekt met name het beleid dat door het dagelijks bestuur, het college van GS, is gevoerd); de Griffie (met name voor administratieve en organisationele zaken) en daarnaast heeft de Rekenkamer contact met verschillende ambtenaren van allerlei afdelingen, wanneer de Rekenkamer onderzoeken uitvoert. Tot slot kan het voorkomen dat wanneer dat nodig is er contacten buiten de provincie worden gelegd.

2.4. Het Centraal Planbureau

Omdat in de motie expliciet wordt verwezen en vergeleken met het Centraal Planbureau (CPB) die de verkiezingsprogramma's landelijk doorrekent, zal hieronder kort worden ingegaan op de rol van het CPB.

Algemene informatie

Het Centraal Planbureau (CPB) is opgericht in 1945. In 1947 krijgt zij haar wettelijke basis. Hoewel de naam van het bureau dit wel suggereert, doet het CPB niet aan (economische) planning. Dat zou niet passen in de markteconomie die Nederland kenmerkt. Het CPB maakt economische prognoses en analyses. Een naam die de lading van het CPB-werk beter dekt, zou dan ook zijn 'Bureau voor Economische Beleidsanalyse'. Het CPB is opgericht als een inhoudelijk onafhankelijke organisatie en heeft een eigen extern adviesorgaan. Zij maakt onafhankelijke economische analyses die wetenschappelijk verantwoord en up-to-date zijn en die relevant zijn voor de beleidsvorming in Nederland. Het CPB informeert met zijn analyses niet alleen politici en beleidsmakers, maar ook maatschappelijke organisaties, wetenschap en het algemeen publiek (CPB.nl, 12-03-2007).

Werkzaamheden

Het CPB verricht onderzoek op eigen initiatief en op verzoek van anderen (onder deze groep vallen: het kabinet, ministeries, parlement, individuele Kamerleden of Kamerfracties, politieke partijen, werknemers- en werkgeversorganisaties, de Sociaal-Economische Raad en een aantal andere instituten en organisaties op sociaal-economisch terrein). Het doel van het CPB is informeren over economische effecten van beleidsvoorstellen. Zij brengt daarbij voors en tegens van beleid in beeld. Het doel is niet om te legitimeren. Het CPB is onafhankelijk en erkent en respecteert de rol van de politiek. Het CPB schetst in haar rapporten vaak een uitruil en geeft daarbij economische argumenten. Ze geeft zelf aan

dat het ook gaat om andere argumenten, maar dat dit aan de politiek is (CPB.nl, 12-03-2007).

Positionering

Het Centraal Planbureau is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut dat tegelijkertijd organisatorisch onderdeel uitmaakt van de rijksoverheid. Het CPB voelt deze positionering niet als een belemmering. Opeenvolgende ministers van Economische Zaken hebben de onafhankelijkheid gerespecteerd en waar nodig verdedigd, ook al waren ze het soms op inhoudelijke dossiers niet eens met de CPB-conclusies. De meeste politici accepteren en waarderen de onafhankelijkheid van het CPB. Zo kunnen zij tegelijkertijd voor de regering en de Tweede Kamer (oppositie en coalitie) werken. De politiek bepaalt uiteindelijk het beleid, waarbij het CPB - gevraagd of ongevraagd - de economische effecten van concrete beleidsvoorstellen kan verhelderen (CPB.nl, 12-03-2007).

Ook de financiering uit algemene middelen, via de begroting van Economische Zaken, draagt bij aan de inhoudelijke onafhankelijkheid. Dit geeft een zekere vrijheid bij het bepalen van de onderzoeksagenda, waarbij de maatschappelijke behoeften overigens voorop staan. Uiteindelijk is de onafhankelijkheid het best gewaarborgd door de wetenschappelijke kwaliteit van het verrichte werk (CPB.nl, 12-03-2007).

Producten

In de kern levert het Centraal Planbureau maar één soort product: economische analyses. Deze kunnen op diverse manieren worden onderverdeeld (cpb.nl, 12-03-2007):

- *Prognoses*: schetsen de te verwachten economische ontwikkelingen op korte, middellange of lange termijn. Het bekendst zijn de kortetermijnramingen voor het huidige en het volgende jaar, die vier maal per jaar verschijnen. Hoe langer de termijn, des te groter de onzekerheden. Daarom bevatten studies voor de lange termijn, bijvoorbeeld twintig of vijftig jaar vooruit, geen ramingen maar schetsen ze een aantal mogelijke toekomstscenario's.
- *Beleidsanalyses*: geven een inschatting van de economische effecten van beleidsvoorstellen. Dat kan uiteenlopende onderwerpen betreffen als belastingmaatregelen, de aanleg van een spoorlijn, nieuwe criteria voor de WAO of de toetreding van Turkije tot de Europese Unie.

Hierin zit ook het grote verschil met de Rekenkamer. Terwijl de provinciale Rekenkamer veelal gevoerd beleid evalueert (beleidsevaluatie ex-post), analyseert het CPB met name de te verwachten effecten van voorgenomen beleid (beleidsevaluatie ex-ante).

- *Kwantitatieve en kwalitatieve analyses*. Veel - maar lang niet alle - CPB-analyses monden uit in een kwantificering van verwachte economische effecten. Sommigen beschouwen het planbureau daarom als 'rekenmeester', dat louter cijfers produceert. Het gaat echter nooit om cijfers alleen. De inhoudelijke analyse staat centraal. Sommige CPB-analyses, bijvoorbeeld op het gebied van marktwerking, zijn zelfs geheel kwalitatief van aard (cpb.nl, 12-03-2007).

3. Theoretisch kader

In dit kader wordt naar een verklaring gezocht voor de prominentere rol die wetenschappelijke bureaus, rekenkamers en planbureaus innemen in Nederland en meer specifiek in het politieke landschap. In de wetenschappelijke literatuur wordt met regelmaat gesproken over de *institutionalisering* van de (plan)bureaufunctie en wetenschappelijke bureaus in de politiek. Daarnaast wordt gesproken van de *verwetenschappelijking*, *technocratisering* en *depolitisering* van de politiek. Dit zijn een aantal termen die te maken hebben met ‘doorrekenonderzoek’ (door de Rekenkamer Oost-Nederland). Een doorrekenonderzoek kan daarnaast relevant zijn voor de ontwikkeling van wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland. In dit hoofdstuk zal een theoretisch raamwerk aan de orde komen aan de hand van twee theorieën. Allereerst het schemadenken van Van de Donk (1997) (3.1) en vervolgens zal de institutionalisering van de planbureaufunctie worden besproken (Hoppe en Halffman, 2004) (3.2).

3.1. Schemadenken en Arenadenken

In de dichotomie van het beleidsdenken spreekt Van de Donk treffend over het schemadenken versus het arenadenken. Ofwel het onderscheid tussen de benadering waarbij beleidsprocessen plaatsvinden in normatieve schema's, veelal gericht op ‘rationele’ en ‘optimale’ perspectieven voor beleidskeuzen versus de benadering waarbij ‘veranderingen in ambities en haalbaarheid van realisatie’ ook de onderlinge relatieve afhankelijkheidsverhoudingen kunnen veranderen (van de Donk, 1997: 494). In de hierna volgende paragrafen zal duidelijk worden waarom bij doorrekenonderzoek sprake is van de schemabenadering.

3.1.1. Schemadenken

In de loop van tijd is in de bestuurwetenschappelijke literatuur over beleid en beleidsprocessen een zeer grote variatie van modellen en theorieën ontwikkeld. Een belangrijke daarvan is de ‘rationele-actor benadering van beleidsvoering’. Dit wordt sterk terug gezien in de schemabenadering. De schemabenadering wordt gekenmerkt door de nadruk te leggen op een sterke verbetering van de praktijk van beleidsvoering (van de Donk, 1997:74). Een beleidsproces wordt hierbij primair gezien als “een intellectueel leerproces, waarin op basis van (bijna) volledige informatie ontwikkelde alternatieven bij gegeven doelstellingen doel-rationele beleidsuitkomsten kunnen worden gerealiseerd” (van de Donk, 1997:78).

Er zijn een aantal kenmerken te noemen bij de schemabenadering:

- (wetenschappelijke) rationalisering;
- wetenschappelijke informatievoorziening als input voor rationele besluitvorming;
- economische optimalisering.

3.1.2. *Achtergrond*

De schemabenedering wordt getypeerd als de klassieke, doel-rationele benadering van besluitvorming en beleidsvoering. Ook is de schemabenedering zeer verwant aan het door Habermas (1964) onderscheiden decisionistische en technocratische model van de moderne verhouding tussen politiek en besluitvorming en wetenschap. Voor Habermas is verwetenschappelijking van de politiek geen negatief gegeven, juist omdat hij daar een bepaald model van besluitvorming mee bedoelt. Maatschappij en wetenschap/techniek zouden veel meer met elkaar moeten communiceren, zodat de maatschappij dan van de wetenschap kan profiteren en werkelijk rationeler kan worden. Beleid als schema sluit aan bij de rationalistische en neo-rationalistische denktradities en opvattingen over beleidsvoering en beleidsanalyse. “Hierin worden de op rationele wijze ingerichte methodieken voor het oplossen van maatschappelijke problemen door politici en bureaucraten verwelkomd als veelbelovende hulpmiddelen voor een naar inhoud en procedure meer efficiënte en effectieve politieke besluitvorming” (Van de Donk, 1997: 75-76).

3.1.3. *Rol van politiek*

Binnen de schemabenedering wordt getracht de rol van deskundigheid zo sterk mogelijk te laten zijn. Dit kan betekenen dat niet alleen de instrumentkeuze een zaak van experts is, maar ook het doelstellend gedrag van politici aan wetenschappelijke kritiek kan worden blootgesteld (Van de Donk, 1997:77).

De schemabenedering lijkt wat weg te hebben van een taakverdeling: “politici kiezen de doelstellingen en stellen die vast, beleidsanalisten onderzoeken de optimale wegen en middelen om tot het bereiken van die doelstelling te geraken” (Van de Donk, 1997:78). Deze win-win situatie, waarin het domein van het politieke en het wetenschappelijk rationele in een verhouding van wederzijdse afhankelijkheid tot beider voordeel kan zijn, wordt echter steeds meer problematisch. “De politiek merkte dat de technocratische beleidsanalisten zich in ‘think-tanks’ en ‘advisory boards’ institutionaliseerden, op loopafstand van de macht en een aanmerkelijk deel van de feitelijke invloed op besluitvorming in handen kregen” (Van de Donk, 1997:78). Dus aan de ene kant maakt een verdere verfijning van methoden en technieken het mogelijk om alternatieve opties en scenario’s te ontwikkelen, maar aan de andere kant wordt de keuze voor politici feitelijk toch steeds beperkter. Sommige theoretici (zoals Robertson, 1988) stellen dat een dergelijke ontwikkeling positief is. Is het niet beter besluiten te funderen op kennis en rede in plaats van op politieke grillen en vooroordelen? De politiek wordt in dit denken dus geprofessionaliseerd en verwetenschappelijkt door de komst van (wetenschappelijke) bureaus die allerlei onderzoeken en analyses uitvoeren, zoals de Rekenkamers. Ook Hoogerwerf (1974:84) sluit zich hierbij aan: “overheidsbeleid in Nederland berust in zeer belangrijk mate op subjectieve oordelen, machtsposities, intuïtie en ervaring en slechts in uiterst bescheiden mate op wetenschappelijk onderzoek”. En van de Donk (1997) schrijft in dit kader: “De wetenschap emancipeert zich tot meester, een strenge meester, voor politici”.

Fisscher (1990), echter, wijst in dit verband op de fundamenteel gespannen verhouding die daardoor ontstaat tussen politieke democratie en technocratie. De technocratische methode zou een bedreiging zijn voor de democratische politiek. De reductie van de rol van de politiek is het gevolg van het feit dat conflictoplossing meer en beter wordt ondersteund door onderzoek en analyse.

3.1.4. Rol van informatie

In de schemabepaling vervult informatievoorziening (data, informatie en daarop gebaseerde en wetenschappelijk getoetste interpretaties en conclusies) een belangrijke rol, want informatie zorgt voor cognitieve onzekerheidsreductie. Informatie reduceert onzekerheid over de vraag hoe het beleidsprobleem het beste kan worden opgelost, bijvoorbeeld ten aanzien van mogelijke gevolgen van alternatieve handelingsopties die kunnen worden gekozen voor de oplossing van een bepaald beleidsprobleem.

Informatie is bij de schemabepaling met name van groot belang voor beleidsvorming. Informatie, vooral wetenschappelijke, objectieve informatie, wordt beschouwd als een belangrijke grondstof voor doeltreffend beleidsontwerp. De assumptie is dat informatie nuttig en relevant is, omdat die van invloed is op (de kwaliteit) van de besluitvorming over het te voeren beleid ('savoir pour pouvoir'). Informatie geeft de mogelijkheid tot het verantwoord kiezen van beleidsdoelen en alternatieve wegen (instrumenten) om die doelen zo efficiënt mogelijk te realiseren, en dus voor het doelrationeel ontwerpen van beleid. De afwezigheid van informatie vanuit het (plan)bureau leidt onvermijdelijk tot geringe of uitblijvende beleidseffectiviteit (Van de Donk, 1997:81-82).

3.2. Institutionaliserings

Hoppe en Halfman (2004) beschrijven de (almaar toenemende) institutionalisering van (plan)bureaus in de Nederlandse politiek en het bestuur. Er zijn allerlei planbureaus die onderzoek doen en informatie leveren voor de politiek. Zaken als onafhankelijkheid, onpartijdigheid, wetenschappelijkheid en deskundigheid staan voorop bij deze instituties. De meest bekende zijn het Centraal Planbureau en het Sociaal Cultureel Planbureau (maar ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Milieu- en Natuurplanbureau zijn inmiddels zeer bekende instituties). Al deze instituties doen aan monitoring, prognoses en modelbouw.

3.2.1. Planbureaufunctie

De planbureaufunctie wordt steeds meer als een kerntaak van en voor de overheid gezien. "De planbureaufunctie is een kerntaak van de overheid. (...) De planbureaufunctie omvat het verrichten van verkenningen, analyses en prognoses, die relevant zijn voor het strategisch beleid van het kabinet. Bij het uitvoeren van de planbureaufunctie nemen de instituten afstand in acht ten opzichte van de dagelijkse beleidsvoering. Hun informatie ten behoeve van de beleidsvorming is zoveel mogelijk gebaseerd op wetenschappelijke analyses. De planbureaus dienen hun

goede naam als onpartijdige en objectieve instituten die loyaal zijn aan de regering, te bewaren” (Hoppe en Halfman, 2004: 38). Combinaties van hervormingen, deskundologisering en institutionalisering van de planbureaufunctie wijst op een uitbreiding van wetenschappelijke expertise in de beleidsondersteuning van de overheid. Vanuit een neoliberale opvatting dat iedere vorm van maatschappelijke belangenrepresentatie buiten het parlement een bedreiging is voor het primaat van de politiek, stuurden steeds meer parlementariërs aan op ontvlechting van belangenrepresentatie en overleg enerzijds, en op wetenschap en deskundigheid gebaseerde beleidsadvisering anderzijds (Hoppe en Halfman, 2004: 39).

3.2.2. Verklaringen voor het bestaan van deze instituties

De instituties zijn steeds meer geïntegreerd in het (bureau)politieke spel en in de corporatistische structuren. Zo vormen de wetenschappelijke experts als het ware de grensrechters, de bewakers van de grenzen waarbinnen het politieke spel plaats vindt.

Een aantal redenen voor deze functie is (Hoppe en Halfman, 2004: 40):

- ze hebben een groot competitief voordeel, er is ook veel werk verzet voor het ‘optuigen’ van deze instituties;
- analytische modellen en theorieën van planbureaus zijn lastig en dus moeilijk na te volgen.

Belangrijker is waarschijnlijk dat beleidsmakers en politici zelf gemakkelijk de autoriteit aan de bureaus geven. De welwillendheid richting deze instituties heeft een aantal oorzaken (Hoppe en Halfman, 2004:41):

- Planbureaus helpen de randvoorwaarden voor politieke onderhandeling te bepalen en maken daarmee de onderhandelingen zelf mogelijk.
- Politieke doelen en belangen mogen variëren, in een sterk pluriform politiek bestel en ingewikkelde coalitieverhoudingen komt het handig uit als er strenge grensrechters bestaan die de complexiteit van onderhandelingen vereenvoudigen door de uitkomsten van voorgesteld beleid te beoordelen als toelaatbaar of niet.
- In een meerpartijensysteem (dat gekenmerkt wordt door structurele uitslagloosheid van verkiezingen en een sterke tendens tot pacificatie en depolitisering van conflicten) zijn (wetenschappelijke) deskundigen welkom als grensrechter voor de politiek.

Het komt er dus op neer dat “het systeem⁷ leidt tot stabiele onderhandelingsplatforms, het systeem is bijzonder goed in het aanwijzen van inconsistentie in beleid en het aangeven van geaggregeerde budgettaire gevolgen van voorgenomen beleid en het leidt tot kennisaccumulatie” (Hoppe en Halfman, 2004: 54).

⁷ Met het systeem wordt het systeem van doorrekenen bedoeld.

3.2.3. Nadelen van deze institutionalisering

Hoppe en Halffman noemen ook enkele nadelen van deze institutionalisering van onder andere de grensrechterfunctie (Hoppe en Halffman, 2004:40 en 55).

- Sommige beleidsalternatieven worden door een dergelijke grensrechterfunctie buiten spel gezet en gehouden op grond van voor politici moeilijk navolgbare assumpties en technische modellen.
- Het CPB heeft inmiddels zoveel status dat politieke partijen zich nauwelijks kunnen veroorloven hun verkiezingsprogramma's niet te onderwerpen aan hun toetsing als vallend binnen de grenzen van wetenschappelijke plausibiliteit.
- Het kennismonopolie van dergelijke instituties.
- De ontoegankelijkheid van de expertise.
- Het buiten de discussies houden van keuzes in politiek-normatieve implicaties.
- Eventuele uitsluiting van politiek levensvatbare beleidsalternatieven.

4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk worden de methoden beschreven op welke manier dit onderzoek is uitgevoerd en welke manieren van datagenering zijn gebruikt. Allereerst wordt ingegaan op het soort onderzoek (4.1), vervolgens wordt in hoofdstuk 4.2 ingegaan op de methoden van datagenering en tot slot wordt in hoofdstuk 4.3 ingegaan op belangrijke kwaliteitseisen voor dit onderzoek, namelijk validiteit en betrouwbaarheid.

4.1. Soort onderzoek

4.1.1. *Kwantitatief of kwalitatief onderzoek*

In dit onderzoek naar het mogelijk laten doorrekenen van verkiezingsprogramma's is niet sprake van de kwantitatieve variant, maar van de kwalitatieve⁸. Bij kwalitatief onderzoek wordt de literatuur veelal gebruikt om een probleemstelling te formuleren. Het doel is het onderwerp van het onderzoek met de juiste begrippen te beschrijven en te begrijpen wat er zich afspeelt. De gegevens worden verzameld door instrumenten die de onderzoeker zelf ontwikkelt en die hij gedurende de dataverzameling verder verfijnt. Er worden meestal geen grote aantallen onderzoekseenheden in het onderzoek betrokken. De resultaten bestaan uit beschrijvingen van begrippen die de onderzoeker uit gegevens heeft gehaald en van de redeneringen die de onderzochten aandragen. In de analyse wordt gewerkt met teksten van bijvoorbeeld interviews. Verder wordt er gezocht naar verklaringen voor de bevindingen (dat gebeurt overigens ook in kwantitatief onderzoek) (Boeije, 2005:17-20).

4.1.2. *Open benadering*

Het kwalitatieve onderzoek dat uitgevoerd gaat worden, laat veel ruimte voor de open benadering. Dat wil zeggen: De vraagstelling kan worden aangepast en gespecificeerd naarmate het onderzoek vordert. Er kan dus gewerkt worden van een voorlopige probleemstelling naar een definitieve probleemstelling. Tijdens het onderzoek kan worden ontdekt dat de vraagstelling niet scherp genoeg is of dat het te onderzoeken veld interessantere of relevantere vraagstukken aan de orde stelt (Boeije, 2005).

4.1.3. *Praktijkgericht of theoriegericht onderzoek*

Onderzoek wordt ingedeeld naar twee soorten, theoriegericht onderzoek en praktijkgericht onderzoek. In dit onderzoek gaat het om praktijkgericht onderzoek. Het gaat bij praktijkgericht onderzoek niet om kennis om de kennis, zoals in theoriegericht onderzoek, maar praktijkgericht onderzoek richt zich juist op het toepassen en/of genereren van kennis om bepaalde praktijkproblemen te helpen oplossen.

⁸ Ondanks het feit dat er ook van ondersteunende kwantitatieve gegevens gebruik gemaakt zal worden, wordt toch van kwalitatief onderzoek gesproken.

Er wordt een probleem gesignaleerd en dit moet opgelost worden (Verschuren en Doorewaard, 2000).

In dit geval is het probleem dat de Rekenkamer niet weet of zij wel of niet voor de volgende verkiezingen ‘doorrekenonderzoek’ moet gaan uitvoeren, wat daar allemaal bij komt kijken en of de Rekenkamer of een andere onafhankelijke instantie dat moet gaan uitvoeren. Daarnaast leven er bij Provinciale Staten soortgelijke vragen. Vandaar dat opdracht is gegeven tot het onderzoek zoals dat in eerdere hoofdstukken uitvoerig beschreven is.

4.1.4. *Beleidsgericht onderzoek*

In dit geval kan van een nog meer specifieke soort van onderzoek worden gesproken. Praktijkgericht empirisch onderzoek wordt namelijk ook wel *beleidsonderzoek* of *beleidsgericht onderzoek* genoemd, als het om empirisch onderzoek met een toegepast karakter gaat. Veel van dit soort onderzoek is beschrijvend van aard. Er moet van alles in kaart worden gebracht hoe een bepaalde situatie in elkaar zit. Daarnaast is het onderzoek vaak inventariserend van aard. Ook gebruikt men in dergelijk onderzoek soms kennis uit wetenschappelijke theorieën, maar soms wordt helemaal niet gebruikt gemaakt van wetenschappelijk uitgewerkte theoretische inzichten (Vennix, 2004). In dit onderzoek wordt inderdaad gebruik gemaakt van enkele theoretische inzichten, welke een rol spelen in de beantwoording van de hoofdvraag en het doen van aanbevelingen (toepassend). Er wordt geen nieuwe theorie ontwikkeld, noch wordt er een bestaande theorie getoetst.

In het onderzoek zullen enkele beschrijvende vragen worden gesteld die moeten leiden tot het oplossen van het *kennisprobleem* (wat de mogelijkheden, implicaties en wenselijkheid van een doorrekening zijn). Daarnaast wordt naar verklaringen gezocht (waarom wil men de verkiezingsprogramma’s laten doorrekenen?). Deze kennis kan bijdragen aan het oplossen van het *handelingsprobleem* (namelijk het formuleren van aanbevelingen en een advies aan de Rekenkamer en Provinciale Staten of men moet gaan doorrekenen en hoe men zou kunnen doorrekenen).

Daarnaast is er *beschrijvend* en *verkennend* onderzoek uitgevoerd. Beschrijvend omdat het onderzoek kennis moet opleveren over de wijze waarop verkiezingsprogramma’s landelijk worden geanalyseerd en omdat het onderzoek kennis moet opleveren hoe betrokkenen bij het mogelijk provinciaal doorrekenen van verkiezingsprogramma’s de (on)mogelijkheden, wenselijkheid en implicaties inschatten. Maar omdat vooraf niet vast staat welke kennis het onderzoek zal opleveren, kan dit ook als een vorm van *exploratief* onderzoek worden gezien. Zeker ook gezien het feit dat dit soort mogelijk rekenkameronderzoek nooit eerder is uitgevoerd. Er wordt in principe niet naar een verklaring gezocht en er wordt geen theorie getoetst.

4.1.5. *Onderzoekdesign: case-study*

In dit onderzoek is gekozen voor een enkelvoudige casestudy. In een case study wordt een hedendaags verschijnsel in zijn natuurlijke omgeving bestudeerd. Dit omdat er bij een enkelvoudige casestudy rond één

eenheid onderzoek gedaan wordt, in dit geval het mogelijk laten doorrekenen van verkiezingsprogramma's (Vennix, 2003).

Swanborn (1996: 22) noemt zes kenmerken van een case-study. "Bij een case-study of gevalsonderzoek gaat het om de bestudering van een sociaal verschijnsel, of sociale verschijnsel:

- a. bij een drager of slechts enkele dragers van het verschijnsel: mensen, groepen, met elkaar interacterende mensen en groepen;
- b. in de natuurlijke omgeving (dus niet in een laboratorium);
- c. over een bepaalde periode;
- d. waarbij meestal diverse databronnen worden gebruikt (triangulatie); de belangrijkste zijn documenten, interviews met sleutelpersonen en participerende observatie;
- e. waarbij het onderzoek gericht is op een gedetailleerde beschrijving van stabiliteit en verandering van tal van variabelen en het daardoor op het spoor komen van verklaringen van processen;
- f. en deze beschrijvingen en verklaringen getoetst worden (door bespreking met, voorleggen van tussen- en eindresultaten) aan de beschrijvingen en verklaringen die door de onderzochten zelf worden gegeven".

Hieronder worden deze kenmerken eenvoudig weergegeven en wordt per kenmerk aangegeven hoe en in hoeverre dat kenmerk bij dit onderzoek aan de orde komt (Bleijenbergh, 2006):

- a. Eén of enkele onderzoekseenheden.
Er worden groepen van mensen onderzocht, namelijk de fracties van PS Gelderland en PS Overijssel. Er wordt wel steeds één persoon ondervraagd, namelijk de fractievoorzitter van een politieke partij. Daarnaast worden ook op landelijk niveau 'experts' steeds een persoon ondervraagd.
- b. In een natuurlijke omgeving.
Dit onderzoek vindt plaats in de (politiek-bestuurlijke) 'natuurlijke omgeving'.
- c. Over een bepaalde periode.
Van dit kenmerk is geen sprake. Het onderzoek vindt niet plaats over een bepaalde periode, maar op een moment.
- d. Combinatie van onderzoekstechnieken (triangulatie).
Er wordt gebruik gemaakt van verschillende databronnen, namelijk interviews en documentenstudie. Daarnaast is er gebruik gemaakt van onderzoekerstriangulatie.
- e. Patronen en structuren in plaats van relaties
Er wordt een gedetailleerde beschrijving gegeven van tal van variabelen betreffende het doorrekenen.
- f. Betekenis van betrokkenen speelt een rol.
Er worden door onderzochten zelf beschrijvingen en verklaringen gegeven over het doorrekenen.
- g. Diepte in plaats van breedte.
Het onderzoek gaat vrij diep in op het doorrekenen en is geen onderzoek, zoals een survey, dat onder zeer veel respondenten wordt uitgevoerd. Het heeft betrekking op enkele actoren in het veld.
- h. Intensief.
Er kan gesproken worden van een intensief onderzoek, omdat het interviewen van betrokkenen en bestuderen van relevante

documenten een zeer tijdrovende aangelegenheid is. Daarnaast vindt het onderzoek in een kort tijdsbestek plaats.

i. Exploratief.

Het gaat hier om exploratief onderzoek, omdat er nog niet eerder op provinciaal niveau is doorgerekend en omdat er weinig bekend is over doorrekenen.

4.1.6. Onderzoekseenheid en waarnemingseenheid

De *onderzoekseenheid* is datgene waarover men uiteindelijk iets wil weten en waar men een uitspraak over wil doen. De onderzoekseenheden in dit onderzoek zijn Provinciale Staten, het landelijk niveau en de Rekenkamer Oost-Nederland. De *waarnemingseenheid* is diegene die of datgene wat geobserveerd wordt in het onderzoek. De waarnemingseenheden zijn in dit geval de fractievoorzitters van Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel. Daarnaast de betrokkenen bij het doorrekenen op landelijk niveau (beleidsmedewerkers kamerfracties en het CPB) en het bestuur en directie van de Rekenkamer Oost-Nederland. Deze personen worden namelijk geïnterviewd.

4.2. Methoden van dataverzameling

4.2.1. Interview

De eerste methode om tot gegevensverzameling te komen is het interview. Er is gekozen voor een ‘standardised open-ended interview’⁹. Hierbij is de formulering en de volgorde van de vragen vooraf vastgelegd. Het merendeel van de vragen is open, ze hebben geen vooraf vastgelegde antwoordcategorieën. Een klein aantal vragen moest beantwoord worden met eens of oneens. Dit soort vragen vallen onder de categorie ‘closed fixed field response’ (Vennix, 2004). De onderstaande tabel (tabel 1) bevat een overzicht van de gehouden interviews en tot welke deze kennis deze interviews leidt.

Tabel 1: Interviews en gesprekken		
Interview	Soort	Kennis
Initiatiefnemer motie	Mondeling, face to face	Inzicht verkrijgen waarom de motie is ingediend (waarom men wil laten doorrekenen) en wat de gewenste invulling er van is. Kortom te weten komen wat de mogelijkheden, wenselijkheden en implicaties van het doorrekenen zijn.
8 fractievoorzitters provincie Gelderland	Mondeling, face to face	Inzicht verkrijgen in wat de mogelijkheden, wenselijkheden en implicaties van het doorrekenen zijn.
7 fractievoorzitters provincie Overijssel	Mondeling, face to face	Inzicht verkrijgen in de reactie op de motie van PS Gelderland en

⁹ Voorbeelden van interviewguides zijn te vinden in bijlage 4

		inzicht verkrijgen wat de mogelijkheden, wenselijkheden en implicaties van het doorrekenen zijn.
Medewerker CPB	Mondeling, face to face	Inzichtelijk maken hoe het doorrekenen landelijk gebeurt (methoden en werkwijzen) en welke implicaties het doorrekenen heeft.
Experts	Mondeling, telefonisch	Inzicht verkrijgen in het feit of dit soort onderzoek door de Rekenkamer gedaan kan worden en of dit een taak is voor de Rekenkamer.
Tweede Kamerlid	Mondeling, telefonisch	Inzicht verkrijgen in de ervaringen (positief en negatief) met het doorrekenen en daaruit lering trekken voor een eventuele doorrekening op provinciaal niveau.
Beleidsmedewerkers fracties Tweede Kamer betrokken bij doorrekenen	Schriftelijk, per mail	Inzicht verkrijgen in de ervaringen (positief en negatief) met het doorrekenen en daaruit lering trekken voor een eventuele doorrekening op provinciaal niveau.
Gedeputeerde Bestuurszaken college GS Gelderland	Schriftelijk, per mail	Inzicht verkrijgen in het standpunt van het college betreffende een eventuele doorrekening en of zij dit een taak voor de Rekenkamer acht.
Bestuur en directie Rekenkamer	Mondeling	Inzicht verkrijgen in de visie van de Rekenkamer op het laten doorrekenen van verkiezingsprogramma's en welke vorm daarbij gewenst is.

4.2.2. Desk study

Naast de interviews heeft er ook een desk study plaatsgevonden. Bij een desk study worden er allerlei documenten bestudeerd. In de onderstaande tabel (tabel 2) treft u hiervan een overzicht aan met daarbij vermeldt tot welke inzichten dit leidt.

Tabel 2: Documenten	
Document	Kennis
Publicatie van het doorrekenen door het CPB	Inzicht verkrijgen in de vraag waarom men doorrekent, hoe dit gebeurt en welke methoden en werkwijzen er worden gebruikt.
Provinciale vergaderstukken	Inzicht verkrijgen hoe Provinciale Staten en het college van Gedeputeerde Staten

	hebben gereageerd op de motie en hoe men gestemd heeft.
Provinciewet en Gemeenschappelijke regeling Rekenkamer	Inzicht verkrijgen in de juridische kaders van het onderzoek. Welke taken en bevoegdheden heeft de Rekenkamer.
Documenten over de Rekenkamer	Inzicht verkrijgen in de missie en het doel van de Rekenkamer en bekijken of 'doorrekenenonderzoek' ook bij 'rekenkameronderzoek' past.
Publicaties van wetenschappers / experts	Inzicht verkrijgen in de kritieken op het doorrekenen.
Krantenartikelen	Inzicht verkrijgen in de reacties op het doorrekenen.

4.3. Kwaliteitseisen onderzoek: betrouwbaarheid en validiteit

Twee zeer belangrijke kwaliteitseisen voor onderzoek zijn betrouwbaarheid en validiteit. Bij de betrouwbaarheid gaat het om het voorkomen van toevallige meetfouten. Dat kan bewerkstelligd worden door de methoden van dataverzameling te standaardiseren (Boeije 2005: 145). In dit onderzoek is door middel van de volgende werkwijzen geprobeerd om de betrouwbaarheid te verhogen (Boeije, 2005: 152-153):

- Vooraf is door twee onderzoekers een vragenlijst vastgelegd die tijdens de interviewgesprekken leidend is en redelijk vast ligt.
- Er is tevens gebruik gemaakt van onderzoekerstriangulatie. De interviewverslagen en aantekeningen zijn onderling becommentarieerd. Daarmee wordt de kwaliteit van de dataverzameling verhoogd en daarmee de betrouwbaarheid.
- Ook is er gebruik gemaakt van een bijzondere vorm van onderzoekstriangulatie, namelijk peer debriefing. Collega-onderzoekers hebben een kritisch panel gevormd dat bij de controle van het onderzoek is betrokken.
- Daarnaast zijn de uitgewerkte interviews teruggekoppeld naar de participanten (member check validation). Hierdoor kan nagegaan worden of de informatie correct is (weergegeven). Ook deze methode verhoogt de betrouwbaarheid van de waarneming.

Bij de validiteit gaat het om het voorkomen van systematische meetfouten en of we meten wat we willen meten. Middels onderstaande werkwijze is getracht de validiteit van het onderzoek zo hoog mogelijk te laten zijn:

- De 'member check validation' (zoals die hierboven genoemd is) verhoogt naast de betrouwbaarheid ook de validiteit.
- De interpretaties van de onderzoekers zijn kritisch gevolgd door collega-onderzoekers. Zo worden de interpretaties bediscussieerd op de juistheid (validiteit).
- Door de informatie van de interviews zowel vast te leggen met voice-recorders als middels aantekeningen wordt de validiteit van de metingen verhoogd (datatriangulatie).

5. Landelijke doorrekening van verkiezingsprogramma's

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksvraag “*Hoe worden verkiezingsprogramma's landelijk doorgerekend?*” centraal. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de historie (1.1), de achtergronden ofwel het ‘*waarom*’ (5.2), de gebruikte methodiek (5.3), de gevolgde werkwijze (5.4) en de terreinen waarop verkiezingsprogramma's worden doorgerekend (5.5).

5.1. Historie

Het analyseren van verkiezingsprogramma's is een typische Nederlandse traditie¹⁰ en gebeurt op landelijk niveau sinds 1986 door het CPB. In 1986 waren er drie partijen (CDA, VVD en PvdA) die om een beoordeling van hun programma vroegen. Het CPB presenteerde een rapport met daarin de effecten van verkiezingsprogramma's op het overheidsbudget, de macro-economische variabelen en inkomensverdeling (van Opstal, 2002). Tegenwoordig laten bijna alle partijen hun verkiezingsprogramma doorrekenen. In 2003 en 2006 waren er acht partijen die hun verkiezingsprogramma's lieten analyseren, te weten PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks, ChristenUnie, SP en SGP. De verkiezingsprogramma's worden geanalyseerd op de budgettaire effecten, op de effecten op overheidsfinanciën, op macro-economische effecten en koopkrachteffecten voor diverse groepen in de samenleving. Daarnaast wordt er geanalyseerd op kennisbeleid (analyse van kennisvoorstellen) (CPB, 2006: 3-5). Noot die hierbij gemaakt moet worden is dat de SGP haar programma alleen laat analyseren op ex-ante budgettaire effecten, dat is het begrotingsbeleid en de overheidsfinanciën (CPB 2006: 112). Dit heeft te maken met het feit dat het een zeer intensief proces is, dat zeker voor de kleine partijen nogal wat inspanning vereist. Daarnaast vindt de SGP de hele economische analyse weinig zinvol. Ook de Partij voor de Dieren heeft haar programma nog nooit laten doorrekenen door het CPB.

5.2. De achtergrond van het doorrekenen: functies en voordelen

De analyse van het CPB zou omschreven kunnen worden als een “uniforme maatstaf om partijprogramma's naast elkaar te leggen” (Commissie Beleidsgeoriënteerde Toetsing CPB, 2001: 9). De analyse maakt inzichtelijk wat de gevolgen zijn van politieke keuzes en hierdoor worden programma's vergelijkbaar op hun economische effecten. Kort gezegd is de functie van het CPB hierin dus met name informatieverschaffing. Er zijn verschillende redenen te noemen over het waarom van het doorrekenen.

¹⁰ Dit is niet helemaal waar, want in Groot-Brittannië worden sommige verkiezingsprogramma's ook doorgelicht door het Institute for Fiscal Studies (IFS).

Volgens het CPB heeft het doorrekenen van verkiezingsprogramma's de volgende functies:

- Het is allereerst een "service voor de kiezers". Het planbureau geeft een zo goed mogelijke raming van de kosten en opbrengsten van bijvoorbeeld belastingmaatregelen en subsidies die partijen bepleiten. Het biedt kiezers de mogelijkheid om de effecten van verkiezingsprogramma's op een onpartijdige manier met elkaar te vergelijken.
- Alle programma's worden op dezelfde wijze beoordeeld, waarbij de analyse van de programma's gaat over feiten, zodat het debat kan gaan over politieke keuzes en de politieke visie van een partij (CPB, 2006).
- Daarnaast heeft het doorlichten van verkiezingsprogramma's een functie voor de partijen. Het CPB loopt de programma's na op consistentie, want een euro kan immers maar één keer worden uitgegeven. Een dergelijke inconsistentie in een verkiezingsprogramma wordt door het CPB samen met de betreffende partij opgelost.
- Een andere functie is dat een verkiezingsprogramma meteen gefilterd wordt op het gebied van juridische en technische uitvoerbaarheid. "Alleen die maatregelen die technisch en juridisch uitvoerbaar zijn worden meegenomen in de analyse" (CPB, 2006:7).
- Het CPB geeft tevens een oordeel over de uitvoerbaarheid van een voorstel en verantwoordt dit ook (CPB, 2006:7).
- Daarnaast kan de analyse van nut zijn na de verkiezingen, wanneer de onderhandelingen in het formatieproces beginnen. De analyse geeft een inventarisatie van mogelijke gevolgen van voorstellen van betrokken partijen. Voor het formuleren van een regeerakkoord is zo al veel denkkraft verzet. Het kan helpen tot het komen van een (regeer)akkoord voor een nieuw kabinet. Het CPB bevordert op deze manier de informatiewisseling tussen partijen. Het zou goed kunnen dat zonder een doorrekening het formatieproces langer zou duren.

Er worden over het algemeen¹¹ een aantal voordelen genoemd van het analyseren van verkiezingsprogramma's.

- De analyse hanteert voor alle verkiezingsprogramma's dezelfde uitgangspositie, zodat verschillen in uitkomst niet het gevolg zijn van uiteenlopende veronderstellingen over de economische ontwikkeling.
- Een onafhankelijke analyse zorgt ervoor dat partijen "de voordelen van het eigen voorstel niet groter voorstellen dan gerechtvaardigd en/of de kosten lager" (CPB, 2006:7).
- Het CPB brengt de 'zon- en schaduwzijden' van beleid steeds in beeld. Wanneer in de analyse van een maatregel in eerste instantie alleen een 'zonzijde' te zien is, dan is dat reden tot argwaan. Het CPB stelt zich dan altijd de vraag of zo'n maatregel wel realiseerbaar is, omdat, zo veronderstelt zij, een dergelijke maatregel anders allang was uitgevoerd. Er wordt dus met de nodige scepsis (en een kritische houding) naar de verkiezingsprogramma's gekeken.

¹¹ bijvoorbeeld in de publicatie *Keuzes in kaart* en door de *Commissie Beleidsgeoriënteerde Toetsing CPB*

- Het CPB dwingt met haar analyse van verkiezingsprogramma's de politieke partijen om expliciet te zijn over beleidsvoornemens en voorgenomen maatregelen te concretiseren. Ze accepteert geen vage aanduidingen van omvangrijke bezuinigingen of beleidsmaatregelen. "Deze scheidsrechterrol is niet alleen van belang om de vergelijking tussen de partijprogramma's zo eerlijk mogelijk te houden, maar ook om een te rozig beeld te voorkomen indien het maatschappelijk draagvlak voor een maatregel, diens effectiviteit of de implementatie ervan worden overschat" (Bergeijk, 1998).
- Het analyseren van verkiezingsprogramma's "verschafft transparantie en rationaliteit die node gemist kan worden in een zinvol debat over de economische politiek" (Bergeijk, 1998).

5.3. Methodiek

Startpunt voor het doorrekenen is een voorzichtig scenario van de economie voor de middellange termijn (beleidsarm), zodat voor elk verkiezingsprogramma dezelfde uitgangspositie wordt gehanteerd. Voor het analyseren worden verschillende modellen door het CPB gehanteerd. Dit heeft te maken met een van de lijfspreuken van het CPB: "*different models for different purposes*". Het is niet mogelijk om alle effecten in één model op te nemen, het ligt er aan met welk doel dat model wordt gebruikt. De volgende modellen worden gehanteerd (CPB, 2006: 11):

- Voor het meten van het effect van belastingmaatregelen op het arbeidsaanbod wordt gebruik gemaakt van het toepaste algemeen evenwichtsmodel MIMIC.
- Voor de beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt gebruik gemaakt van het lange-termijnmodel GAMMA.
- Voor de macro-economische doorwerking op korte en middellange termijn wordt het macromodel SAFFIER gebruikt.
- Het CPB gebruikt voor de berekening van de opbrengst van belasting- en premiemaatregelen en de ontwikkeling van de koopkracht microsimulatiemodellen.
- Voor de analyse van specifieke beleidsmaatregelen wordt gebruik gemaakt van studies die nog lopen of eerder gepubliceerd zijn. Voorbeelden die hierbij genoemd worden zijn: pensioenen, arbeidsongeschiktheid, kinderopvang, gezondheidszorg, ontslagrecht en de fiscale behandeling van de eigen woning.

Tot slot beschrijft het CPB in haar publicatie dat het gebruik maakt van het 'gezond verstand'. Dat wil zeggen voor iedere maatregel in een verkiezingsprogramma wordt bekeken of het haalbaar is en iedere modeluitkomst wordt geëvalueerd op plausibiliteit. Mogelijk worden ook kanttekeningen geplaatst bij voorstellen van politieke partijen (CPB, 2006: 11).

5.4. Werkwijze

Uit gesprekken met het CPB blijkt dat voor het doorrekenonderzoek de volgende werkwijze wordt gebruikt. De hele procedure begint met een aftrapbijeenkomst vanuit het CPB waarvoor alle politieke partijen worden

uitgenodigd. Hier worden de spelregels, de methodiek, de instrumenten en het tijdspad uitgelegd en op basis daarvan kunnen partijen zich vervolgens aanmelden bij het CPB voor een doorrekening. Wanneer een partij zich aanmeldt, moet zij haar verkiezingsprogramma aanleveren. Hierin staan veel 'nietszeggende en vage zaken' vermeld en vandaar dat het CPB naast de verkiezingsprogramma's nog verzoekt tot een apart stuk met concrete maatregelen. Dit vereist van politieke partijen een zekere omslag van denken in doelen (output) naar denken in maatregelen (input). Partijen moeten dus beleidsmaatregelen aangeven en het CPB berekent vervolgens het budgettaire beslag.

Dit hele proces heeft een disciplinerende werking voor de verkiezingsprogramma's van partijen, omdat ze zeer specifiek hun maatregelen moeten aangeven en de consequenties voor inkomsten en uitgaven duidelijk worden. Dit proces wordt door partijen als frustrerend ervaren, omdat de vragen van het CPB lastig zijn. Partijen moeten namelijk keuzes maken. Wanneer de verkiezingsprogramma's door het CPB worden bestudeerd, wordt vervolgens een vragenlijst opgesteld voor de partij waarin gevraagd wordt zaken te preciseren ('u schrijft dit, bedoelt u dat?'). Daarnaast kan er een discussie plaatsvinden tussen CPB en politieke partijen over wat ze precies bedoelen en wordt er met een schuin oog gekeken naar de echte verkiezingsprogramma's.

Verder wordt er op haalbaarheid getoetst. Dit is een 'kwestie van gezond verstand'. Bijvoorbeeld: wanneer een politieke partij een voorstel doet om op het ambtenarenapparaat te bezuinigen, dan levert dit volgens de partij een x aantal gelden op. Echter deze ombuigingen hebben een niet natuurlijk verloop, want ambtenaren kunnen niet zomaar worden ontslagen. Dit kost dus geld en een dergelijke inconsistentie in een verkiezingsprogramma wordt dan wel in een berekening meegenomen en eruit gehaald.

Wanneer er doorgerekend wordt door het CPB, kost een maatregel vaak meer dan partijen wensen. Deze onvolkomenheden worden er uitgehaald en partijen kunnen dan een wijziging aanbrenge. Anderzijds kan het ook zijn dat men het er niet mee eens is en dat kan betekenen dat een partij achter de schermen druk uitoefent tot op het hoogste niveau van het CPB. Daar moet de instelling die doorrekent tegen bestand zijn. Partijen maken (in de media) nog wel eens bezwaar tegen sommige analyses, maar de analyse zoals die door het CPB gemaakt wordt, wordt uiteindelijk gepubliceerd.

5.5. Terreinen waarop wordt doorgerekend

Er zijn verschillende terreinen te noemen waarop het CPB de effecten van verkiezingsprogramma's analyseert (CPB, 2006):

- **Het begrotingsbeleid:** hoeveel geld willen de politieke partijen uittrekken voor de verschillende beleidsterreinen en wat moet er volgens hen gebeuren met de belastingen en premies? Deze analyse vindt plaats voor de beleidsterreinen openbaar bestuur, veiligheid, defensie, infrastructuur, milieu, onderwijs, zorg, sociale zekerheid en ontwikkelingssamenwerking. Vervolgens presenteert het CPB de mutaties (ten gevolge van deze beleidsmaatregelen) per partij voor de groei van de werkgelegenheid in de collectieve sector en de mutaties voor microlasten van onder andere bedrijven en gezinnen.

- Macro-economische effecten: het CPB presenteert macro-economische effecten van verkiezingsprogramma's. Hieronder vallen bijvoorbeeld het bruto binnenlands product, de loonvoet, de consumentenprijsindex, werkgelegenheid, evenwichtswerkloosheid, kortom: alle economische kengetallen.
- Overheidsfinanciën: Van houdbare overheidsfinanciën is sprake wanneer de overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de belastingen in de toekomst moeten worden verhoogd of de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt. Het CPB laat per partij zien welke voorstellen een partij doet om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren.
- Koopkracht: de verkiezingsprogramma's beïnvloeden via verschillende maatregelen (wijzigingen in het belastingsstelsel, maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid) de koopkracht. Het CPB laat de mutaties zien van de koopkracht voor diverse doelgroepen.
- Kennisbeleid: de productiefactor kennis neemt in de moderne economie een steeds belangrijkere plaats in ten opzicht van de traditionele productiefactoren arbeid en kapitaal. Vandaar de term 'kenniseconomie'. De welvaart van een land hangt af van de mate waarin het land erin slaagt om kennis te creëren en te benutten. Het CPB laat in haar publicatie zien hoeveel de partijen aan netto intensiveringen voor het kennisbeleid doen, wat kansrijke intensiveringen zijn, wat niet kansrijke intensiveringen zijn en wat kansrijke ombuigingen zijn.

6. Kritiek op het doorrekenen van verkiezingsprogramma's

In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 2 centraal: *“Wat zijn kritiekpunten op het doorrekenen van verkiezingsprogramma's?”*. In de motie van PS wordt van de assumptie uitgegaan dat wat het Centraal Planbureau (CPB) landelijk doet, goed of wenselijk is. In deze deelvraag komen ook kritiekpunten van het analyseren aan de orde. Van de landelijke negatieve ervaringen kan geleerd worden op provinciaal niveau. Daarnaast kan rekening worden gehouden met negatieve neveneffecten op provinciaal niveau. In 6.1 komt de kritiek op het CPB in zijn algemeenheid aan de orde; in 6.2 de kritiek op de kwantitatieve analyse; in 6.3 iets over de reputatie van het CPB en in 6.4 komen de mogelijke negatieve neveneffecten aan de orde.

6.1. Kritiek op het doorrekenen

Vanuit verschillende kanten komt kritiek op het CPB of in ieder geval op het doorrekenen van verkiezingsprogramma's of de publicatie over het doorrekenen. Zowel politici en andere betrokkenen als wetenschappers wagen zich aan kritiek.

Er is kritiek op de hectiek van het proces. Men heeft vaak extra tijd nodig om zaken bij te stellen en men had ook behoefte aan een 'extra ronde'. Andere kritiek op het doorrekenen van verkiezingsprogramma's is dat het in de media en de discussie alleen gaat over de economische effecten, terwijl er bij een keuze voor een politieke partij nog veel meer van belang is. Zo zijn er de terreinen immigratiepolitiek, buitenlandpolitiek, medisch-ethische kwesties die niet mee worden genomen in een berekening, simpelweg vanwege het feit dat dit niet mogelijk is. Daarnaast zijn er terreinen als milieu en onderwijs waarop de effecten op korte termijn veel minder zichtbaar zijn en die dus lang niet altijd in een dergelijke analyse worden meegenomen.

6.2. Kwantitatieve analyse

De veelgehoorde kritiek door media en critici is dat de CPB-analyse te nauw gericht zou zijn op de kwantitatieve effecten van dat beleid dat past in het model van het CPB. Er worden door partijen ook allerlei voorstellen gedaan die niet in 'het model passen'. Zo kunnen de lange termijn voordelen van bijvoorbeeld meer overheidsuitgaven op onderwijs, milieu en gezondheidszorg niet worden vervat in bestaande methoden van het CPB. Het CPB probeert dat wel te ondervangen door onderzoeken naar deze terreinen te doen, bijvoorbeeld in combinatie met andere bureaus, zoals het Milieu en Natuurplanbureau (MNP). De analyses van deze instanties wordt echter niet van gelijk niveau geacht in vergelijking met het CPB. De kritiek blijft dus dat de analyse van het CPB incompleet is. De vraag is dan wat gewenst is: een vergelijking tussen verkiezingsprogramma's die incompleet is of helemaal geen vergelijkingsanalyse. Een andere kritiek is dat de kennis van al die economische details van verkiezingsprogramma's mensen alleen maar

verwart bij het maken van een keuze voor een politieke partij waar men op moet stemmen (van Opstal, 2002:3).

Een aandachtspunt voor het CPB is om meer aandacht te hebben voor de niet te kwantificeren elementen, zoals institutionele hervormingen. Want wanneer beleid niet doorgerekend wordt, wordt het vergeten. Ook een aandachtspunt is om “niet meer duidelijkheid te scheppen dan kan worden waargemaakt” (Ministerie van Economische Zaken, 2001). Dit kan zeer verleidelijk zijn, maar is niet objectief vast te stellen (van Bergeijk, 2006 en Min. EZ, 2001).

Daarnaast wordt door verschillende betrokkenen op landelijk niveau aangegeven dat de doorrekening ‘beperkt en biased is, omdat alleen van de economische groei wordt uitgegaan en niet van schaarse goederen, duurzaamheid of lange termijn effecten’.

6.3. Reputatie CPB

De Commissie Beleidsgeoriënteerde Toetsing (Min. EZ, 2001) wijst op het gevaar van afbreuk van de reputatie van het Centraal Planbureau. Het kwantificeren van de voorgestelde beleidsmaatregelen (van politiek partijen) is met grote onzekerheid omgeven. Dit kan schadelijk zijn voor de reputatie, omdat het CPB onder druk komt te staan om effecten te berekenen die eigenlijk niet met enige zekerheid te kwantificeren zijn. Verder vinden sommige politieke partijen en critici dat door het analyseren van verkiezingsprogramma’s van politieke partijen, de onafhankelijkheid onder druk komt te staan.

Het CPB is de enige instantie die de verkiezingsprogramma’s doorrekent. Dat pleit zowel voor als tegen deze instantie. Voordeel van de monopoliepositie is dat het helderheid en transparantie schept. Nadeel is dat wanneer beleid verkeerd wordt doorgerekend, dit toch wordt aanbevolen, omdat er verder geen andere instantie is die de doorrekening ‘controleert’. Hierdoor kan een partij wel eens bovengemiddeld gunstig of juist zeer ongunstig uit een analyse komen. Vroeger werd de monopoliepositie nog wel eens bedreigd, omdat De Nederlandse Bank (DNB), Nijenrode Forum for Economic Research (Nijfer) of universitaire economen zelf met alternatieve berekeningen van verkiezingsprogramma’s kwamen (van Bergeijk, 2006). Nu voert alleen het CPB deze berekeningen uit.

6.4. Mogelijke negatieve neveneffecten van het doorrekenen

Naast de positieve effecten, zoals die genoemd zijn in deelvraag 1, zijn er ook negatieve neveneffecten te noemen:

- Een mogelijk negatief neveneffect van het doorrekenen van verkiezingsprogramma’s is dat het in de media en de discussie alleen gaat over de *economische effecten*, terwijl er bij een keuze voor een politieke partij nog veel meer van belang is. Zo staat er in verkiezingsprogramma’s nog veel genoemd over bijvoorbeeld milieu, medisch-ethische kwesties en integratie.

- Ten tweede wordt er door de media op basis van de publicatie van het CPB *één partij uitgehaald als zijnde de beste*. Naar de mening van het CPB zijn alle programma's goed en is de een niet beter of slechter. Er worden alleen andere keuzes gemaakt die verschillende effecten hebben. Deze gedachtegang wordt echter niet op deze manier door de media gevolgd.
- Er bestaat het *risico van ideeënarmoede*. Dit ontstaat omdat de prikkels in dit proces niet stimuleren tot aandacht voor economische vraagstukken die niet in CPB modellen gevangen kunnen worden. Dit is overigens niet zozeer een punt van kritiek dat het CPB zich moet aantrekken als wel degenen die de modelberekeningen gebruiken. Het planbureau geeft immers heel open aan dat politieke partijen een belangrijke fout zouden maken indien zij hun beleid louter op de uitdraaien van computers zouden bepalen en ook de kiezer doet er volgens het CPB goed aan ook verder te kijken dan *Keuzes in kaart*, omdat het economische aspect wel belangrijk is maar ook andere beleidsvraagstukken belangrijk zijn (Van Bergeijk, 2006).
- De doorrekening zorgt ervoor dat de politiek *getechnocratiseerd* wordt. Het CPB vervult met haar doorrekening een *scheidsrechterfunctie*. De disciplinerende van verkiezingsprogramma's is op landelijk niveau wat te ver doorgesloten. De vraag is of dat wenselijk is. Een dergelijk risico bestaat wellicht ook op provinciaal niveau.
- *Strategisch gedrag van partijen*: als partijen weten wat de modellen zijn, kunnen ze strategisch gedrag gaan vertonen. Politieke partijen kunnen hun voorgestelde maatregelen zo aanpassen dat ze volgens het model een zo groot mogelijk effect sorteren, bijvoorbeeld door aan te sturen op gunstige korte termijn effecten, omdat ze weten dat de lange termijn effecten toch niet worden meegenomen. Het CPB probeert dat te voorkomen door verschillende modellen te gebruiken en ook lange termijn effecten te berekenen, maar met name door ook het 'gezonde verstand' te gebruiken (Min. EZ, 2001).
- Er bestaat het *neveneffect dat de discussie in de verkiezingscampagne vernauwd wordt* naar de resultaten van één of twee variabelen. Het CPB probeert richting publiek altijd te benadrukken dat het om een trade-off gaat, een afruil tussen twee beleidsmaatregelen.

7. Mogelijkheden en implicaties van het doorrekenen voor de Rekenkamer

In dit hoofdstuk zal de onderzoeksvraag “*Welke mogelijkheden en implicaties brengt het doorrekenen van verkiezingsprogramma’s met zich mee voor de Rekenkamer*” aan de orde komen. Allereerst wordt ingegaan op de juridische mogelijkheden van doorrekenonderzoek (7.1), vervolgens worden de politiek-bestuurlijke implicaties beschreven (7.2) en tot slot volgt in 7.3 de organisatorische kaders en de expertise die vereist is voor doorrekenonderzoek.

7.1. Juridische kaders

Om überhaupt iets te kunnen zeggen over de wenselijkheid en implicaties en gevolgen van het doorrekenen moet bezien worden of een doorrekening juridisch gezien tot de mogelijkheden behoort. Daarvoor is gekeken naar de Provinciewet van 2003. Daarnaast is bij staatsrecht deskundigen te rade gegaan. In hoofdstuk XIa van de Provinciewet staat het volgende vermeld over de bevoegdheden van de Rekenkamer:

Artikel 183

1. De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde bestuur. Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde bestuur bevat geen controle van de jaarrekening als bedoeld in artikel 217, tweede lid.

2. Op verzoek van provinciale staten kan de rekenkamer een onderzoek instellen.

Het artikel in het algemeen

Het artikel regelt de reikwijdte van het onderzoek door de Rekenkamer. Tot de taak van de rekenkamer behoort in de eerste plaats het onderzoeken van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het financiële beheer, van de provinciale organisatie en van het gevoerde beleid. In de tweede plaats heeft de Rekenkamer tot taak het doen van onderzoek naar de rechtmatigheid. De Rekenkamer zelf bepaalt haar onderzoeksplan (Modderkolk et al., 2004: 478).

Lid 1 en Lid 2

Het provinciebestuur omvat alle bevoegde organen van de provincie, dus zowel Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, de Commissaris van de Koning als de commissies. Uit lid 1 en 2 blijkt dat de Rekenkamer zowel op eigen initiatief als op verzoek van provinciale staten onderzoek kan doen. Dit geldt ook voor burgers en andere provinciale organen (Modderkolk et al., 2004: 478).

De Rekenkamer is bij de dualiseringsoperatie ingesteld ter versterking van de controlefunctie van PS, ter versterking van de positie van PS, ter verbetering van de doeltreffendheid van het beleid van PS en andere

provinciale organen en als aanknopingspunt voor het afleggen (door PS of de provincie) van rekenschap aan de burgers (over het door het bestuur van de provincie gevoerde beleid).

De Rekenkamer doet onderzoek naar de doeltreffendheid van het door het bestuur gevoerde bestuur. Daaronder vallen ook beleidsvoorbereiding, -vorming, -vaststelling- en -effecten. Politieke partijen maken echter geen deel uit van het bestuur. De planvorming, het opstellen van verkiezingsprogramma's is niet aan te merken als voorbereiding voor of vorming van beleid van het bestuur. Partijen weten niet van te voren of en in welke mate zij vertegenwoordigd zullen zijn in de Staten. Ook kunnen zij niet met zekerheid weten dat hun voorstellen door de Staten zullen worden overgenomen en door een meerderheid aangenomen. Het vormen van verkiezingsprogramma's is geen (voorbereiding van) bestuursbeleid.

Het onderzoeken van de verkiezingsprogramma's van politieke partijen valt niet onder onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde bestuur. Valt het onderzoek dan onder lid 2 van artikel 183? Ook dat is niet het geval, want hier wordt over het orgaan Provinciale Staten gesproken en de verzoeken tot doorrekenen zouden van losstaande politieke partijen komen.

7.2. Politiek-Bestuurlijke kaders

In deze paragraaf zullen de politieke en bestuurlijke kaders de revu passeren, bijvoorbeeld op het gebied van het soort onderzoek en de positie van de Rekenkamer. Er is hierbij gebruik gemaakt van rekenkamerstukken en -artikelen en de kennis en expertise van (rekenkamer)deskundigen.

7.2.1. Soort onderzoek

Het doel van rekenkameronderzoek is om tot een oordeel te komen over de kwaliteit van het functioneren van de provincie (de Schipper, 2004). Rekenkameronderzoek is een vorm van beleidsonderzoek. Het onderzoek dat de Rekenkamer doet, wordt gekenmerkt door het volgende (Hakvoort en Klaassen, 2006):

1. "Het betreft vrijwel uitsluitend ex post onderzoek."

Tot nu toe zijn alle studies en rapporten van de lokale en provinciale rekenkamers te typeren als ex post onderzoek. Slechts in enkele gevallen is ex-ante onderzoek verricht. Dat is onderzoek waarbij de vraagstelling gericht was op de komende en mogelijke beleidsontwikkelingen (strategische beleidsvorming, toekomstscenario's), zoals het CPB dat op landelijk niveau doet. Door aanhoudende budgettaire druk, druk vanuit burgers en andere stakeholders en de verdere institutionalisering van het duale stelsel, is er meer dan ooit behoefte aan onderzoek in de ruimste zin (ook ex-ante onderzoek). Hieronder valt ook het mogelijk onderzoeken van de verkiezingsprogramma's. Ook dan worden scenario's, mogelijke effecten en kosten beschreven van programma's en beleidsmaatregelen.

2. “Het maakt expliciet gebruik van normen.”

Normen zijn getallen of omschrijvingen van beoogde resultaten of te verwachten effecten. Normen liggen vast in regels, in beleidsstukken of andere formele documenten. Zonder normen zijn oordeelsvorming en het trekken van conclusies vrijwel uitgesloten. De volgorde in rekenkameronderzoek is als volgt: normbeschrijving, bevindingen middels empirisch onderzoek, conclusies en oordeelsvorming. Het opzetten van een normenkader is wellicht lastiger bij doorrekenonderzoek. De Rekenkamer zou dan zelf normen moeten formuleren op basis van ervaring of wat redelijkerwijs verwacht mag worden of op basis van vergelijking (benchmarking). Mogelijkheden voor normen zijn:

- *Zijn de voorstellen in verkiezingsprogramma's juridisch mogelijk (rechtmatigheid)?*
- *Zijn de voorstellen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden)?*
- *Zijn de voorstellen financierbaar?*

3. “Het is gericht op oordeelsvorming en/of leren.”

Regulier rekenkameronderzoek mondt uit in een oordeel over het gevoerde beleid en in aanbevelingen ('beleid is leren'). Een 'oordeel' geven over beleidsvoorstellen in een verkiezingsprogramma is wat lastiger en gevoeliger en daar moet voorzichtig mee worden omgesprongen, gezien de reacties van verscheidene respondenten in het onderzoek. Een politieke partij bepaalt immers zelf haar programma.

4. “Er is sprake van belangentegenstelling door de diversiteit aan actoren.”

Bij rekenkameronderzoek zijn vaak veel actoren betrokken die belang hebben bij het onderzoek, maar daarop geen of weinig invloed hebben. Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, andere betrokken actoren, burgers en media kunnen tegenstrijdige belangen hebben bij specifiek onderzoek. Een volledig vrije keuze van onderzoeksonderwerpen is daarbij belangrijk voor het eigenstandige oordeel dat een rekenkamer zich moet kunnen vormen.

Bij doorrekenonderzoek ligt dat complexer. De politiek plaatst een onderzoek op de agenda van de Rekenkamer en de Rekenkamer wordt geacht dit op een onafhankelijke en verantwoorde manier door te rekenen.

Samenvattend kan gesteld worden dat de expertise van Rekenkamers niet ligt op het gebied van doorrekenonderzoek. De Rekenkamer doet retrospectief onderzoek en ex-post evaluaties. Deze onderzoeken gaan dus over gevoerd beleid. Onder andere door de steeds verder institutionalisering is er steeds meer behoefte aan ex-ante onderzoek.

7.2.2. Positie en rapporten

De Rekenkamer Oost-Nederland beoogt het bestuurlijk functioneren van de provincies Gelderland en Overijssel te versterken. Haar positie wordt gekenmerkt door een sterke mate van onafhankelijkheid. Dit komt tot uitdrukking in de onderzoeksprogrammering die zij zelf bepaalt. Zoals blijkt uit de interviews met betrokken Statenleden heeft de Rekenkamer Oost-Nederland een uitstekende reputatie wanneer het gaat om

onafhankelijk, gedegen en kwalitatief goed onderzoek (bijvoorbeeld de onderzoeken naar *verdroging* en *wonen, zorg en welzijn bij ouderen*). Uit de gesprekken op landelijk niveau blijkt dat die onafhankelijkheid mogelijk in gevaar komt wanneer de Rekenkamer betrokken raakt bij de beoordeling van politieke plannen vooraf (bij beleidsvorming). Mogelijk verliest de Rekenkamer haar onafhankelijkheid in haar rol bij het afleggen van verantwoording achteraf (onderzoek naar het reeds uitgevoerde beleid), als zij onderzoek gaat doen naar de verkiezingsprogramma's. Het gaat hier dus om een kwestie functiescheiding. Landelijk gezien zou de Algemene Rekenkamer zoiets in ieder geval niet kunnen doen, omdat het niet strookt met andere onderzoeken naar of het geld van de burger wel op de juiste manier is besteed.

De Rekenkamer Oost-Nederland zou zich door een doorrekenonderzoek meer begeven in de politieke arena, door de scheidsrechterfunctie die zij op dat moment gaat bekleden. Het is vraag of dit een wenselijke situatie is. Van belang voor de ontwikkeling en de positie van de Rekenkamer is de kwaliteit en de inhoud van de rapporten. Deze dient onomstreden te zijn. De politiek-bestuurlijke omgeving van de rekenkamer is turbulent. De bestuurlijke positie van de rekenkamers is in veel provincies dan ook nog onwennig. Het doorrekenen van verkiezingsprogramma's is wellicht minder omvangrijk qua tijd dan regulier rekenkameronderzoek, maar dit mag niet uitmonden in 'quick en dirty onderzoek'. Het blijft (juist dan) gewenst om aandacht te schenken aan de kwaliteit van de gegevens en het oordeel (Klaassen en Hakvoort, 2006).

Door verschillende betrokken respondenten (Statenleden) is als risico / mogelijk nadeel aangegeven dat het wellicht kan voorkomen dat partijen in discussie gaan met de Rekenkamer over de resultaten van het onderzoek, waardoor wellicht de positie van de Rekenkamer ter discussie komt te staan (in het politiek debat).

7.2.3. Reputatie en onafhankelijkheid

Het Centraal Plan Bureau (CPB) die de verkiezingsprogramma's van landelijke politieke partijen doorrekent is een gevestigd instituut dat haar sporen ruimschoots verdiend heeft. Het staat op een grotere afstand van de politiek dan de Rekenkamer. De Rekenkamer is een jong en nieuw instituut, dat zich nog moet bewijzen. Het is dan veiliger om niet te dicht op de politiek te zitten. Alhoewel het CPB ook niet ontbekritiseerd is om haar doorrekeningen, kan zij zich deze kritiek beter veroorloven, omdat het een gesettelde organisatie is. De Rekenkamer moet een zekere prudentie in acht nemen bij het afleveren van rapporten. Aan de andere kant gaan er ook stemmen op dat je met dergelijk doorrekenonderzoek je bestaansrecht kan bewijzen. Echter als jonge instantie is het van belang dat je 'scoort' met ex-post rapporten die onberispelijk vast staan. Zoals gezegd heeft de rekenkamer haar expertise liggen op het terrein van ex-post evaluatieonderzoek, terwijl het CPB dit meer heeft liggen op ex-ante onderzoek (prognoses en modellen). De instantie die mogelijk gaat doorrekenen moet goed in de gaten houden waar de expertise ligt en dat er ook grenzen aan het onderzoek zijn dat een onafhankelijke instantie kan uitvoeren, zo heeft de Rekenkamer minder financiële en economische expertise dan het CPB.

Daarnaast is er kans op een verhoogd afbreukrisico, omdat er wellicht aantoonbare foute berekeningen gemaakt worden of omdat de analyse

niet goed is gebeurd. Wanneer er een misser wordt gemaakt, zal dit breed worden uitgemeten. Verder vereist een doorrekening de nodige discipline van de medewerkers van de Rekenkamer, namelijk dat men vertrouwelijk omgaat met de informatie die door de partijen wordt verschaft.

7.2.4. *Missie en strategie*

De Rekenkamer Oost-Nederland wil het bestuurlijk functioneren van de beide provincies versterken. Deze toegevoegde wil zij realiseren door een bijdrage te leveren aan het:

1. versterken van de controlerende en kaderstellende verantwoordelijkheden van Provinciale Staten (versterken bestuurlijke visie en bestuurlijke besluitvorming);
2. verbeteren van het handelen van de provincies (vergroten doelmatigheid en doeltreffendheid);
3. vergroting van de publieke verantwoording (vertrouwen en transparantie).

Vooraf de punten 1 en 3 sluiten goed aan bij doorrekenonderzoek. Ook het uitgangspunt van de Rekenkamer als kwaliteitskamer, het leveren van een constructieve bijdrage aan het bestuurlijke handelen (het leren van elkaar), sluit goed aan bij doorrekenonderzoek. Bij doorrekenonderzoek is echter geen sprake van het doen van onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerd provinciaal beleid. In die zin past het doorrekenonderzoek minder goed in de missie en de strategie van de Rekenkamer Oost-Nederland (Rekenkamer Oost-Nederland, 2005).

7.3. **Organisatorische kaders en expertise**

Wanneer de Rekenkamer Oost-Nederland verkiezingsprogramma's zou gaan onderzoeken wat betekent dit dan voor de organisatie? Er is een aantal zaken waar rekening mee moet worden gehouden:

- De Rekenkamer zal financieel-economische expertise in huis nodig hebben, afhankelijk van hoe diep en hoe ver het doorrekenonderzoek zal gaan. Maar ook in de minst verregaande vorm zal enige financieel-economische deskundigheid vereist zijn. Rekening houdend met de huidige samenstelling van de onderzoekers is wellicht iemand met knowhow op het gebied van control en kennis op het terrein van overheidsfinanciën handig. Deze expertise kan eventueel ook ingehuurd worden, waarbij er bij de provinciale Statenverkiezingen steeds met een vast persoon gewerkt wordt.
- Voor doorrekenonderzoek is politiek-bestuurlijke en juridische expertise een pre. Gezien de huidige samenstelling van de onderzoekers vormt dat geen probleem.
- Daarnaast is het verstandig om enige expertise in huis te hebben voor het procesmatige geheel, zodat de gehele exercitie (plan- en beheersmatig) goed verloopt.
- Natuurlijk zal ook rekening moeten worden gehouden met de planning. Gezien de relatief korte tijd waarin het onderzoek zal plaatsvinden zal rekening moeten worden gehouden met om de vier jaar een zeer intensief onderzoek voor de Rekenkamer, zo wordt het proces van interactie en communicatie tussen Rekenkamer en

politieke partijen door landelijk betrokkenen als zeer intensief en omvangrijk ervaren.

- Door veel respondenten wordt aangegeven dat er prijs wordt gesteld op een duidelijke communicatie vanuit de Rekenkamer, zowel in het opstellen van een format voor verkiezingsprogramma's als een planning. Om de resultaten van het onderzoek tijdig bij de politiek en de burger bekend te maken, moet er waarschijnlijk een half jaar voor de verkiezingen gestart worden met het onderzoek. Dat betekent dat op dat moment de verkiezingsprogramma's in conceptvorm moeten worden aangeleverd.¹²

De expertise om door te rekenen is niet aanwezig bij Rekenkamers. Als er doorgerekend zou moeten worden dan vereist dit financieel-economische expertise, ook bij de Rekenkamer Oost-Nederland. Voor dit soort onderzoek zou er dan vrij zwaar geïnvesteerd moeten worden in dit soort expertise. De vraag die gesteld moet worden, is of dat verstandig is of dat de Rekenkamer zich wellicht beter kan focussen op waarvoor zij is opgericht, namelijk het uitvoeren van onderzoeken op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van gevoerd bestuur.

¹² Op dit onderwerp wordt in het volgende hoofdstuk nog uitvoerig ingegaan.

8. Wenselijkheid en wensen bij politieke partijen

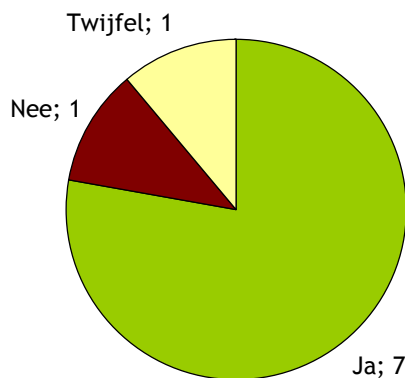
In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 4 centraal: “*Wat is de wenselijkheid van en wat zijn de wensen bij politieke partijen omtrent het doorrekenen van verkiezingsprogramma’s?*” Er volgt een analyse van de resultaten van de interviews met politieke partijen van Provinciale Staten Gelderland (8.1) en Provinciale Staten Overijssel (8.2). Het doel van dit hoofdstuk is in kaart te brengen of partijen een doorrekenfunctie willen en of de Rekenkamer dit moet doen. Daarnaast is het van belang om te weten of zij daaraan mee kunnen werken en hoe zij een doorrekening idealiter ingericht zien. Deze bespreking zal verlopen aan de hand van enkele diagrammen (kwantitatief). De getallen bij deze diagrammen zijn absoluut. Deze diagrammen zullen waar nodig worden toegelicht met tekst en uitleg (kwalitatief).

8.1. Gelderland

In Gelderland hebben alle fracties meegewerkt aan het onderzoek. Dat betekent dat er sprake is van een respons van 100%.

Motie

Bent u het eens met motie M11?



Zoals af te lezen is uit de diagram wil een meerderheid van Provinciale Staten dat de verkiezingsprogramma’s worden doorgerekend. Daarnaast is er aan partijen gevraagd wat de bedoeling van het doorrekenen is en wat er onder verstaan wordt. De redenen die het meest genoemd worden door partijen zijn:

- Middels een doorrekening worden er middelen aan beleid gekoppeld, terwijl dat voorheen niet het geval was.
- Inzicht verkrijgen in de consequenties van de verkiezingsprogramma’s.
- Instrument waarmee bekeken kan worden of verkiezingsprogramma’s haalbaar en realiseerbaar zijn.

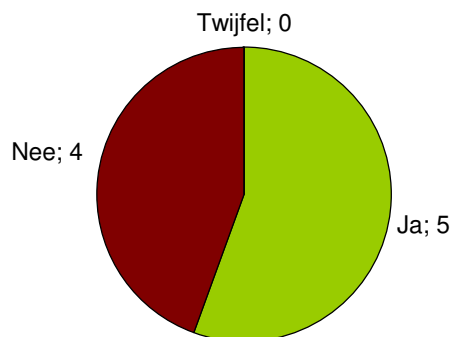
- Het vergroot de vergelijkbaarheid tussen partijen.
- Het voorkomt dat partijen beloftes doen, die geen betekenis hebben, waarvan de consequenties niet zichtbaar zijn of die loos en duur zijn.
- Door de meeste partijen wordt gezegd dat coalitievorming wordt vergemakkelijkt. Door één partij wordt aangegeven dat het de coalitievorming juist bemoeilijkt.
- Het doorrekenonderzoek is een goed instrument om de provinciale politiek zichtbaarder te maken richting de Gelderse burger.
- Het moet duidelijk maken of een verkiezingsprogramma financieel realiseerbaar is onder de huidige inkomstenstroom.

Bereidheid tot medewerking

Op de vraag of een partij van de mogelijkheid om door te rekenen gebruik zou maken, antwoorden alle partijen positief. Ook al is een partij het inhoudelijk gezien niet eens met het doorrekenen; een partij is dan toch bereid om mee te werken. Dit heeft te maken met het collectieve proces, waarbij alle partijen mee doen en met het feit dat partijen anders bang zijn een verkeerd signaal richting Staten en burger af te geven. De fracties zijn dus niet principieel tegen het doorrekenen.

Andere invalshoeken

Zijn er ook andere invalshoeken mogelijk dan alleen de financiële?



Er is aan partijen gevraagd of dat zij behalve financiële consequenties (zoals in de motie vermeld stond) ook de verkiezingsprogramma's op andere consequenties wil doorrekenen. Zoals af te lezen valt in de diagram, vindt een meerderheid van de partijen dat de doorrekening breder zou moeten zijn. Over het geheel genomen werden de volgende redenen voor en tegen een bredere doorrekening aangedragen.

Voor:

- Ook prestaties en effecten moeten in beeld worden gebracht.
- Ook rechtmatigheid en consequenties moeten in beeld worden gebracht.
- Ook maatschappelijke gevolgen moeten in beeld worden gebracht.

Tegen:

- Financiële haalbaarheid is het meest objectief.
- Ander onderzoek naar bijvoorbeeld inhoudelijke consequenties is tijdrovend, complex en kostbaar (kosten-baten aspect). Het gaat hier om publiek geld.
- Van afgeleide taken van de provincie is het lastig effecten en consequenties inzichtelijk te maken.
- Doorrekenen van effecten is een politieke vraag.
- Ook de provinciale ambtenaren doen verschillende onderzoeken naar allerlei beleidsterreinen naar aanleiding van verkiezingsprogramma's, dus wellicht dat er dan werk dubbelop gedaan wordt.

Inrichting van de doorrekenfunctie

Vanuit de fracties komen verschillende mogelijkheden voor wat betreft een mogelijke doorrekenfunctie. De meeste scenario's die werden aangedragen komen in grote mate met elkaar overeen:

- Partijen moeten vooraf een format van de Rekenkamer ontvangen.
- Partij levert conceptverkiezingsprogramma aan en Rekenkamer hangt aan concrete voorstellen prijskaartjes.
- Er moet geanalyseerd worden wat de financiële haalbaarheid is van het verkiezingsprogramma.
- Tevoren dezelfde uitgangspunten en zelfde overzicht van middelen die beschikbaar zijn.
- De speerpunten van verkiezingsprogramma koppelen aan beleid.

Consequenties voor verkiezingsprogramma's

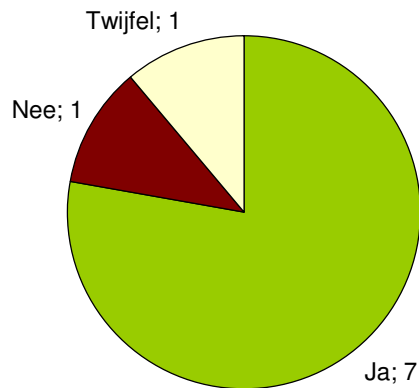
Op de vraag welke consequenties een doorrekening heeft voor verkiezingsprogramma's werd over het algemeen vrij eenduidig geantwoord door de fractievoorzitters. Er werden verschillende gevolgen aangedragen die het doorrekenen zou hebben voor verkiezingsprogramma's:

- Er moeten bedragen in verkiezingsprogramma's worden genoemd.
- Politieke partijen moeten veel meer nadenken over wat ze opschrijven in verkiezingsprogramma's. Er kunnen niet zomaar lukraak beloftes gedaan worden.
- Er moeten van tevoren afspraken worden gemaakt over en eisen worden gesteld aan de verkiezingsprogramma's.
- Er moet een heldere tijdsplanning worden gemaakt, wanneer zaken aangeleverd moeten worden.
- Het dwingt partijen tot het maken van keuzes. Omdat Gelderland een rijke provincie is, worden er lang niet altijd beleidskeuzes gemaakt in verkiezingsprogramma's.

Kennis en kunde van partijen

Aan partijen werd gevraagd of ze in staat waren tot het leveren van de benodigde kennis aan de doorrekeninstantie en of ze ook financieel specialisten in de fractie hadden die daarvoor konden zorgen.

Kan uw partij specialisten leveren?



Voor een meerderheid van de fracties is dit geen probleem. Een enkele partij spreekt haar twijfels uit, vooral voor kleinere partijen en nieuwkomers is dit lastig.

Gevolgen

Politiek

Aan partijen werd gevraagd wat zij als positief effect van het doorrekenen zien op politiek gebied. De volgende gevolgen werden genoemd:

- Partijen gaan minder op elkaar lijken, verschillen worden duidelijker.
- Verkiezingsprogramma's worden duidelijker.
- Meer transparantie en helderheid in campagnes en debatten.
- Duidelijk waar een partij wil investeren en waar bezuinigen.

Maatschappelijk

Daarnaast werd aan partijen gevraagd wat zij als positief effect zien op maatschappelijk gebied. De verschillende fracties noemden de volgende effecten:

- Faire informatievoorziening naar burger (bijv. lasten voor burgers bekend).
- Meer duidelijkheid over positie van partij en waar de provincie over gaat.
- Burgers kunnen partijen beter vergelijken.

Mogelijke nadelen van of risico's aan het doorrekenen

Aan partijen werd gevraagd of zij eventuele nadelen aan het doorrekenen zien of mogelijke risico's voor de Rekenkamer wanneer deze instantie zou gaan doorrekenen.

- Wellicht te veel nadruk op de financiële kant van de verkiezingsprogramma's.
- Wellicht is het qua budget en capaciteit van de Rekenkamer niet haalbaar.

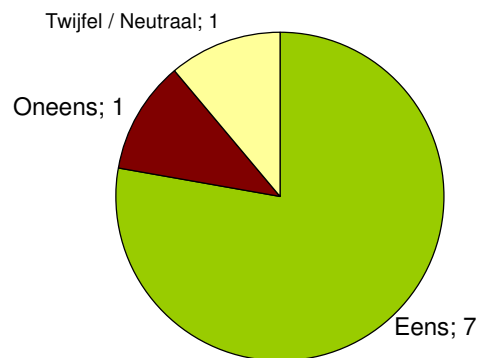
- Mogelijke betichting van subjectiviteit of betrokkenheid bij de politieke discussie.
- Discussie of de doorrekening goed / objectief was.
- Veel werk voor een klein resultaat.

Stellingen

Aan het einde van alle gesprekken met de fractievoorzitters werden hen een aantal stellingen voorgelegd. De resultaten hiervan worden in onderstaande diagrammen weergegeven. Dit vormt een goede samenvatting van wat partijen willen.

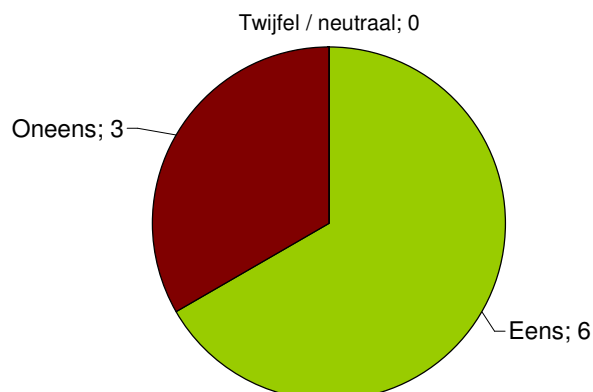
Stelling A

A. Er zou een doorrekening van verkiezingsprogramma's moeten plaatsvinden



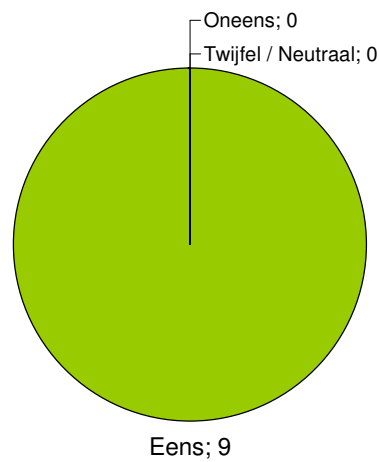
Stelling B

B. De Rekenkamer is hiervoor de aangewezen instantie



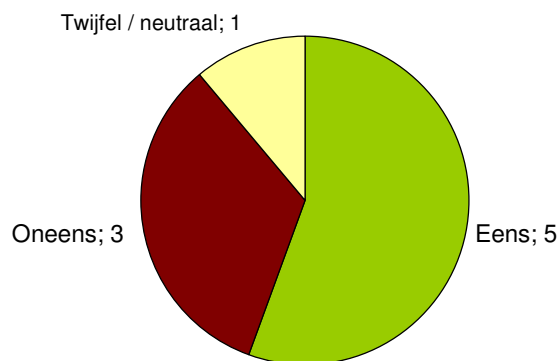
Stelling C

C. Mijn partij zou gebruik maken van de doorrekenpublicatie



Stelling D

De doorrekening zou breder moeten zijn dan alleen de financiële consequenties



Stelling E

Tot slot werd de stelling voorgelegd hoe belangrijk de fracties een doorrekening vinden (prioriteit die men er aan geeft). De statenleden konden dat indiceren met een rapportcijfer tussen 1 en 10. Bij Gelderland kwam daar een gemiddelde uit van 6,4. De mediaan is 7.¹³

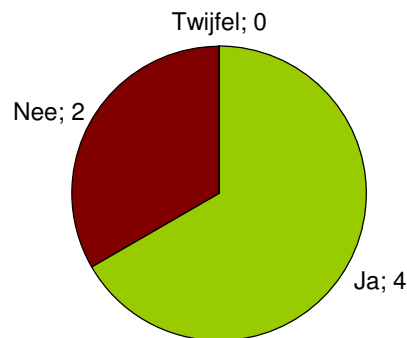
¹³ Op een schaal van 1-10.

8.2. Overijssel

In Overijssel hebben zes van de in totaal zeven fracties meegewerkt aan het onderzoek. Dat betekent dat er sprake is van een respons van 85%.

Motie

Bent u het eens met de motie van PS Gelderland?



Zoals af te lezen valt uit het diagram spreken vier van de zes fracties zich uit voor een doorrekening van verkiezingsprogramma's.¹⁴

Partijen omschrijven de bedoeling van het doorrekenen als volgt:

- Haalbaarheid / realiseerbaarheid verkiezingsprogramma's wordt duidelijk.
- Effecten verkiezingsprogramma onderzoeken.
- Het kan een belangrijke rol spelen in de coalitie-onderhandelingen.
- Er moet door een doorrekening duidelijk worden of wat er staat geschreven in een programma kan en mag.
- Instrument voor de burger, omdat het de burger inzicht verschaft in wat een politieke partij wil en de burger op deze manier tot een betere afweging kan komen wat betreft zijn keuze bij verkiezingen.

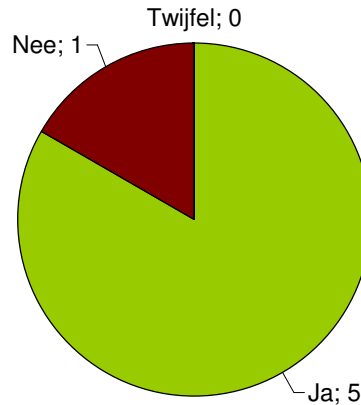
Bereidheid tot medewerking

Op de vraag of men van de mogelijkheid om door te rekenen gebruik zou maken, antwoorden alle fracties positief. Ook al is een partij het inhoudelijk gezien niet eens met het doorrekenen; een partij is dan toch bereid om mee te werken. Dit heeft te maken met het collectieve proces, waarbij alle partijen mee doen en met het feit dat partijen anders bang zijn een verkeerd signaal richting Staten en burger af te geven.

¹⁴ In stemmenaantal is er geen meerderheid in Overijssel. Dit heeft te maken met het feit dat een van de grotere fracties tegen een doorrekening is.

Andere invalshoeken

Zijn er ook andere invalshoeken mogelijk dan alleen de financiële?



Een meerderheid van de fracties ziet meerdere invalshoeken dan alleen de financiële kant. De fractievoorzitters van PS Overijssel noemen een paar mogelijke andere invalshoeken:

- Maatschappelijke effecten.
- Effecten op milieugebied.
- Efficiency effecten.

Inrichting van de doorrekenfunctie

Aan de fractievoorzitters van Overijssel werd gevraagd hoe zij idealiter de inrichting van een doorrekenfunctie zagen. Daar kwamen hoofdzakelijk de volgende opmerkingen uit:

- Een soort stemwijzer, maar dan uitgebreider.
- Haalbaarheid van voorstellen toetsen.
- Geen politiek instrument, maar het instrument is er voor de burger.
- Zeer schematisch en simpel zodat het begrijpelijk is voor de burger.
- Middelen toevoegen aan verkiezingsprogramma's en dat doorrekenen.

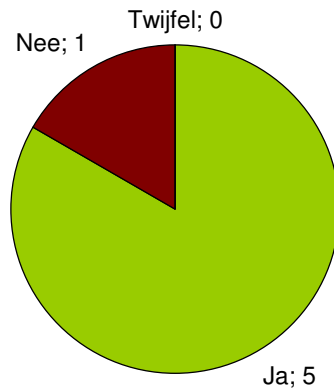
Consequenties voor verkiezingsprogramma's

Op de vraag welke consequenties dit heeft voor verkiezingsprogramma's wordt zeer uiteenlopend geantwoord. Hieronder een globaal beeld van de reacties:

- Een format voor verkiezingsprogramma's is onaanvaardbaar.
- Verkiezingsprogramma's niet aanpassen aan de cijfers.
- Lastig om door te rekenen, vanwege de grote variatie in programma's.
- Verkiezingsprogramma's worden concreter en exacter.
- Verkiezingsprogramma's moeten realistisch worden in plaats van idealistisch.

Kennis en kunde van partijen

Heeft uw partij de kennis en kunde in huis om mee te werken aan het doorrekenen?



Aan partijen werd gevraagd of ze in staat waren tot het leveren van de benodigde kennis aan de doorrekeninstantie en of ze ook financieel specialisten in de fractie hadden die daarvoor konden zorgen. Duidelijk is dat de overgrote meerderheid de kennis en kunde in huis heeft om mee te werken aan een doorrekening.

Gevolgen

➤ Politiek

Aan partijen werd gevraagd wat zij als positief effect van het doorrekenen zien op politiek gebied. De volgende gevolgen werden genoemd:

- Scherper debatteren.
- Onderbouwing helderder en beter.
- Volksvertegenwoordigende rol wordt beter en het doorrekenen versterkt dualisme.
- Politiek wordt zakelijker en realistischer.

➤ Maatschappelijk

Daarnaast werd partijen gevraagd wat zij als positief effect zien op maatschappelijk gebied. De verschillende fracties noemden deze effecten:

- Betere profilering van partijen en provincie (bekendheid, beeldvorming en opkomst beter).
- Stem wordt provinciale stem in plaats van landelijke stem.
- Maatschappelijke acceptatie groter, want er is meer duidelijkheid over de richting.
- Meer duidelijkheid over wettelijke taken van de provincie.

Mogelijke nadelen van of risico's aan het doorrekenen

Aan de fractievoorzitters werd tevens gevraagd of zij eventuele nadelen aan het doorrekenen zien of mogelijke risico's voor de Rekenkamer wanneer deze instantie zou gaan doorrekenen.

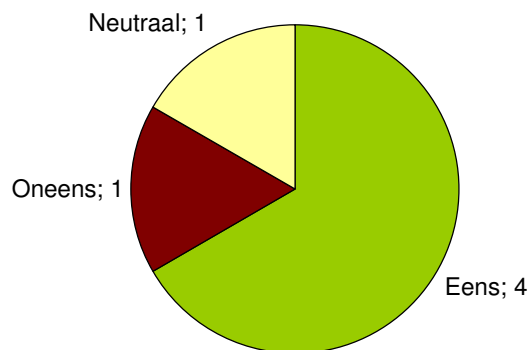
- Rekenkamer wordt wellicht onderwerp in de campagne.
- Publicatie van de Rekenkamer wordt wellicht in twijfel getrokken.
- Discussie over het instrument doorrekenen.
- Het proces van samenstellen van verkiezingsprogramma's is intensiever.
- Cijfers gaan te veel overheersen, waardoor politieke visie wellicht minder wordt.
- Zichtbaarheid van de doorrekening voor de burger is wellicht klein.

Stellingen

Aan het einde van alle gesprekken met de fractievoorzitters werd hen een aantal stellingen voorgelegd. De resultaten hiervan worden in onderstaande diagrammen weergegeven.

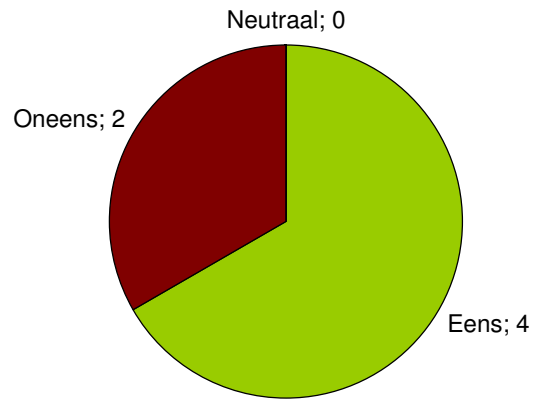
Stelling A

A. Er zou een doorrekening van verkiezingsprogramma's moeten plaatsvinden



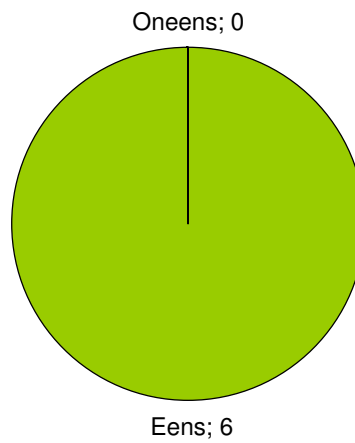
Stelling B

B. RKON is hiervoor de aangewezen instantie



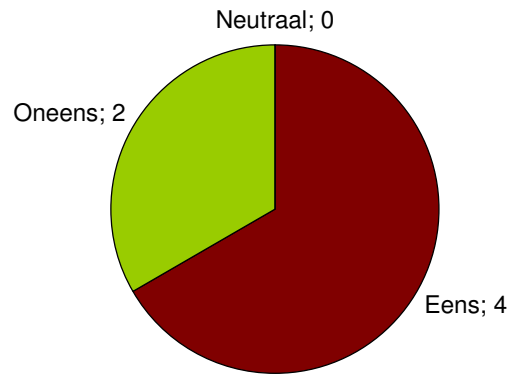
Stelling C

C. Mijn partij zou gebruik maken van de doorrekenpublicatie



Stelling D

D. De doorrekening zou breder moeten zijn dan alleen financiële consequenties



Stelling E

Tot slot werd de stelling voorgelegd hoe belangrijk de fracties een doorrekening vinden (prioriteit die men er aan geeft). De statenleden konden dat indiceren met een rapportcijfer tussen 1 en 10. Bij Overijssel kwam daar een gemiddelde uit van 6,6. De mediaan is hier 7,5.¹⁵

¹⁵ Op een schaal van 1-10.

9. Politieke en maatschappelijke implicaties

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksvraag “*Welke politieke en maatschappelijke implicaties brengt het doorrekenen met zich mee*” centraal. Er wordt gekeken naar de gevolgen van het doorrekenen voor de verkiezingsprogramma’s van politieke partijen (9.1), de gevolgen voor de politieke partijen zelf (9.2) en tot slot de maatschappelijke effecten en gevolgen (9.3).

9.1. Consequenties voor verkiezingsprogramma’s

De verkiezingsprogramma’s van provinciale politieke partijen zijn bestudeerd door de onderzoeker en voorgelegd aan een deskundige van het CPB. Er kan gesteld worden dat er nog forse slagen moeten worden gemaakt met de programma’s alvorens deze door te rekenen zijn. De volgende opmerkingen over de verkiezingsprogramma’s zijn hierbij van toepassing:

- De verkiezingsprogramma’s zijn te vaag. De programma’s moeten concreter worden. Er moeten duidelijkere keuzes worden gemaakt en er moet meer richting worden gegeven aan voorstellen. Als er in een verkiezingsprogramma staat: “*er moet meer geïnvesteerd worden in Openbaar Vervoer*” is de vraag hoeveel meer, wat is de hoogte van het bedrag, waarin investeren? Als er staat “*meer aandacht voor ondernemers in het MKB en één- en tweemansbedrijven als aanjagers van de economie*” rijzen de vragen: meer aandacht dan wat, hoeveel meer aandacht, wat is de concretisering in budget? Als er staat “*grotere rol voor grondbezitters en particulier initiatief in het natuurbeheer*”. Hierbij kan de vraag opgeworpen worden: hoeveel groter en in welke mate? Wanneer een programma vermeld “*geen wachtlijsten in de jeugdzorg*” of “*culturele uitingen stimuleren*” of “*bevorderen verkeersveiligheid*” of “*economische mogelijkheden van recreatie en toerisme moeten meer gestimuleerd worden*”, kan telkens de vraag gesteld worden welk budget een partij daaraan wil koppelen.
- Er moet gekeken worden naar de haalbaarheid. Waar gaat de provincie over en in welke mate kan zij zaken beïnvloeden? In de verkiezingsprogramma’s staan zaken die niet ‘des provincies’ zijn en waar de provincie helemaal niet of niet alleen over gaat. Bijvoorbeeld waar zij afhankelijk is van andere actoren, zoals gemeenten, Rijk en particulieren.
- Er staan te veel beloftes in die gemakkelijk kunnen worden doorgeprikt. Van de partij moet verwacht worden dat ze precies weet wat ze de komende vier jaar wil en ook enig zicht heeft op de effecten daarvan.
- Een heldere financiële onderbouwing en vertaling van beleidsvoorstellen in getallen mist op dit moment in de verkiezingsprogramma’s. Wanneer er een beleidsmaatregel genoemd wordt, zal daar capaciteit aan moeten worden gekoppeld en een prijs.
- Op dit moment is er een zeer grote variatie in verkiezingsprogramma’s van klein naar groot en van globaal tot zeer gedetailleerd. Deze

variatie maakt een doorrekening zeer lastig. Veel partijen hebben in de gesprekken aangegeven prijs te stellen op een format cq randvoorwaarden voor de programma's van de doorrekeninstantie, zodat van alle kanten dezelfde soort informatie wordt geleverd. Sommige partijen stellen ook voor met elkaar vooraf eisen te stellen aan de verkiezingsprogramma's.

- Door velen wordt ook genoemd dat partijen echt keuzes moeten gaan maken, in plaats van alle mogelijkheden te noemen. Partijen kunnen nu A, B, C en D noemen, terwijl er gewoon een keuze moet worden gemaakt tussen beleidsvoorstel A en B. Daarnaast zullen partijen meer realiteitszin in acht moeten nemen bij het schrijven van de programma's. De verkiezingsprogramma's moeten meer realistisch worden, in plaats van idealistisch.
- Het proces van het analyseren, toetsen en doorrekenen en de interactie en communicatie met politieke partijen is een zeer tijdrovende klus. Daarom zullen de verkiezingsprogramma's tijdig moeten worden aangeleverd bij de instantie die doorrekent. Dit kan betekenen dat dat eerder is dan nu het geval is.

9.2. Consequenties voor politieke partijen

Een doorrekening vereist natuurlijk ook het nodige van politieke partijen zelf en heeft een aantal gevolgen voor de partijen. Een aantal van deze zaken zijn reeds genoemd in onderzoeksvraag 1 en 2. Hierna volgen nog een aantal welke ook genoemd zijn bij de gesprekken met partijen.

- Voor een doorrekening is het noodzakelijk dat er een of twee specialisten beschikbaar zijn die de instantie die de doorrekening verzorgt van de nodige informatie voorziet. Een financieel-economisch deskundige ligt hierbij het meest voor de hand. Uit de interviews blijkt dat dit voor het grootste deel van de partijen geen probleem is. Vaak betreft dit slechts één fractiespecialist en daarnaast geven sommige kleinere partijen aan dat dit wellicht een probleem kan vormen.
- Voor de instantie die de doorrekening uitvoert, is het handig als deze weet welke mensen er in de werkgroep zitten die het verkiezingsprogramma heeft samengesteld. Deze mensen kunnen dan eventueel benaderd worden, als er gedetailleerde informatie over bepaalde plannen nodig is.
- Een doorrekening vereist commitment van een politieke partij. Zij moet bereid zijn om tijd te investeren en mensen te leveren die informatie geven aan de doorrekeninstantie en die de discussie ook aan kunnen gaan.
- Partijen zullen mogelijk negatief uit een doorrekening komen en partijen zullen elkaar meer gaan bekritisieren op basis van de doorrekening. Partijen zullen hier dan wel boven moeten staan en deze consequenties voor lief moeten nemen.
- Daarnaast kan het gevolg zijn dat het in het debat alleen over de cijfertjes gaat.

9.3. Maatschappelijke gevolgen

Zoals aangegeven in de inleiding wordt dit onderwerp zeer summier behandeld. Er is geen onderzoek verricht onder de Gelderse en Overijsselse burgers of zij een doorrekening wenselijk achten. Wel is in eerdere hoofdstukken aangegeven wat het beoogd effect is van een doorrekening en welk effect men landelijk waarneemt. Het doel van een doorrekening is zichtbaar te maken welke keuzes verschillende partijen maken. Hierdoor kan de burger de verkiezingsprogramma's gemakkelijk vergelijken. Voor veel burgers komt het echter vaak nog zo over, dat de publicatie van het CPB een keurmerk meegeeft aan verkiezingsprogramma's, een soort waardeoordeel dus. Dit effect wordt met name gesorteerd door de media die alleen negatieve aspecten uit een doorrekening halen of bepaalde partijen als beste partijen bestempelen. Dat is geenszins de bedoeling van het CPB in haar hoedanigheid als doorrekeninstantie.

Door een aantal betrokken Statenleden werd aangegeven dat zij het maatschappelijk effect zeer gering inschatten. De verkiezingsprogramma's worden nauwelijks gelezen en de stem voor een provinciale politieke partij wordt toch bepaald door de landelijke voorkeur. Daarnaast vinden sommige Statenleden de kosten niet tegen de baten opwegen en zouden ze liever zien dat het geld aan andere onderzoeken werd besteed. Sommigen vinden het zelfs weggegooid belastinggeld.

Een meerderheid van de Statenleden geeft echter aan dat ze denken dat door een doorrekening meer helder en transparant wordt wat de provincie doet en dat een politieke partij zich veel beter kan profileren en dat daarnaast het opkomstpercentage zal stijgen. Verder denken ze dat de debatten in campagnes meer helder worden voor de burger. Tot slot geven bepaalde Statenleden aan dat hiermee de maatschappelijke acceptatie zal stijgen, omdat er meer duidelijkheid over de (rol van de) provincie komt.

10. Conclusies

Allereerst zal per onderzoeksvraag de deelconclusie worden weergegevens (10.1), vervolgens zal getracht worden de hoofdvraag te beantwoorden (10.2) en tot slot zal de mate waarin het doel van het onderzoek is bereikt worden weergegeven (10.3).¹⁶

10.1. Deelconclusies

In de inleiding zijn vijf onderzoeksvragen aan de orde gekomen.

1. Hoe worden verkiezingsprogramma's landelijk doorgekend?
2. Wat zijn kritiepunten op het doorrekenen van verkiezingsprogramma's?
3. Welke mogelijkheden en implicaties brengt het doorrekenen van verkiezingsprogramma's met zich mee voor de Rekenkamer?
4. Wat is de wenselijkheid van en wat zijn de wensen bij politieke partijen omtrent het doorrekenen van verkiezingsprogramma's?
5. Welke politieke en maatschappelijke implicaties brengt het doorrekenen met zich mee?

Deze vragen zullen achtereenvolgens worden behandeld en beantwoord.

10.1.1. Landelijke doorrekening van verkiezingsprogramma's

De doorrekening is een uniforme maatstaf om partijprogramma's naast elkaar te leggen, het maakt inzichtelijk wat effecten van politieke keuzes zijn, zodat kiezers deze op een onpartijdige manier met elkaar kunnen vergelijken. Dit feitenmateriaal zorgt er voor dat het in de debatten niet meer over de feiten hoeft te gaan, maar dat het dan over politieke keuzes en visie kan gaan.

De doorrekening heeft tevens een functie voor partijen als het gaat om juridisch en technisch uitvoerbare en consistente verkiezingsprogramma's. Alleen de maatregelen die op deze gebieden uitvoerbaar zijn, worden meegenomen in de analyse. Daarnaast wordt hiermee gecontroleerd of partijen een euro slechts een keer uitgeven. Verder worden bij een doorrekening steeds de zon- én schaduwzijden van beleid inzichtelijk gemaakt en wordt er geen genoegen genomen met vage duidingen in programma's. Partijen moeten concreet en expliciet zijn. Ook kan de uitkomst van de toetsing van programma's van nut zijn voor na de verkiezingen als er coalitie-onderhandelingen plaatsvinden. Voor partijen is het meteen inzichtelijk hoe de consequenties er uit zien en kunnen zij op basis daarvan gaan onderhandelen. Kortom: een doorrekening zorgt ervoor dat de politiek wordt geprofessionaliseerd.

De doorrekening hanteert voor alle partijprogramma's dezelfde uitgangspositie (het zogenaamde beleidsarme scenario). Op basis daarvan worden de partijprogramma's vergeleken op budgettaire effecten, op de

¹⁶ De conclusies worden expres zeer uitgebreid behandeld, zodat deze ook los van de rest van de onderzoeksrapportage gelezen kunnen worden.

effecten op overheidsfinanciën, op macro-economische effecten en koopkrachteffecten voor diverse groepen in de samenleving. Het CPB gebruikt voor de doorrekening verschillende ingewikkelde economische modellen en spreadsheets. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken en het gezond verstand. De eerste methode kan niet ingezet worden op provinciaal niveau, omdat er geen provinciale economische rekenmodellen zijn. Er is sowieso niet zoveel te zeggen over de koopkracht en de macro-economische effecten, simpelweg omdat de provincie hier weinig tot geen invloed op heeft. Mogelijk kunnen er wel uitspraken gedaan worden over de economisch effecten op regionaal of lokaal niveau, maar ook daar ontbreken modellen voor. Ook kan er ingegaan worden op de budgettaire consequenties en de consequenties voor de overheidsfinanciën.

Bij een doorrekening wordt de volgende werkwijze gehanteerd. Men begint de hele sessie met een aftrapbijeenkomst, waarin de spelregels, de methodiek, de instrumenten en het tijdpad worden doorgesproken. Vervolgens kunnen partijen hun verkiezingsprogramma's indienen, met daarnaast een apart document met concrete maatregelen en financiële gegevens. Het vereist een omslag voor partijen: van denken in doelen, naar denken in maatregelen. Daarna volgt het proces van interactie en discussie met partijen en tot slot natuurlijk de doorrekenpublicatie.

10.1.2. Kritiekpunten op het doorrekenen van verkiezingsprogramma's

Er zijn een aantal globale kritiekpunten te noemen op het doorrekenen van verkiezingsprogramma's. Het nadeel van uitsluitend een financieel-economische analyse van verkiezingsprogramma's is dat niet alle trade-offs tussen beleidsdoelstellingen zichtbaar worden. Het is bijvoorbeeld lastig om een analyse van milieumaatregelen en -consequenties uit te voeren. Er is een risico op afbreuk voor de instantie die doorrekent, omdat het kwantificeren van beleidsmaatregelen met veel onzekerheid is omgeven. Hierdoor kan mogelijk ook de onafhankelijkheid onder druk komen te staan.

Verder is het nadeel dat de discussie alleen over cijfers gaat en halen de media vaak de verkeerde zaken uit een doorrekenpublicatie. Voor de politiek ontstaat het gevaar van ideeënarmoede, vooral vanwege het feit dat zaken die niet doorgerekend worden niet stimuleren tot aandacht voor de politiek. Daarnaast wordt de politiek op deze manier steeds meer getechnocratiseerd, doordat de doorrekeninstantie een scheidsrechterfunctie vervult. Zo kan het gebeuren dat politiek levensvatbare beleidsalternatieven buiten de doorrekening worden gehouden en daarmee ook buiten het politieke en maatschappelijke debat.

10.1.3. Mogelijkheden en implicaties van het doorrekenen voor de Rekenkamer

a. Juridisch

Juridisch gezien is doorrekenonderzoek in beginsel geen onderzoek voor de Rekenkamer. De Rekenkamer is ingesteld voor het evalueren van het bestuur dat door het provinciebestuur gevoerd is. Doorrekenonderzoek valt niet onder de Provinciewet, omdat verkiezingsprogramma's niet

onder gevoerd beleid vallen en een verzoek tot doorrekenen komt van een singuliere partij en niet van de Staten. Overigens staat nergens in de wet dat doorrekenonderzoek niet zou mogen. Deze onzekerheid biedt wellicht nog mogelijkheden.

b. Politiek-bestuurlijk

Rekenkamers doen over het algemeen ex-post onderzoek. De Rekenkamer Oost-Nederland sluit niet uit dat zij in de toekomst ook gaat experimenteren met ex-ante onderzoek. Ook mede gezien het feit dat door de verdere institutionalisering van de Rekenkamers steeds meer behoefte is aan onderzoeken in de ruimste zin van het woord (ook ex-ante) (Hakvoort en Klaassen, 2006). Doorrekenonderzoek is ex-ante onderzoek, dus wellicht is het in de toekomst mogelijk om ook dit type onderzoek door de Rekenkamer Oost-Nederland te laten uitvoeren. Een aandachtspunt is dat er sprake behoort te zijn van functiescheiding. De Rekenkamer evalueert beleid en kan dus mogelijk in een lastige situatie komen als zij beleid dat zij vooraf (ex-ante) als realiseerbaar en goed beoordeelt achteraf (ex-post) bestempelt als gefaald beleid. Bij Rekenkameronderzoek wordt gebruikt gemaakt van een normenkader, dat is wellicht lastiger bij doorrekenonderzoek, omdat er geen criteria zijn voor 'goede verkiezingsprogramma's'. Daarnaast is rekenkameronderzoek gericht op oordeelsvorming of leren. Daar moet voorzichtig mee worden omgesprongen, gezien de reacties van verscheidene respondenten in het onderzoek.

Ook is gekeken naar de aspecten reputatie en onafhankelijkheid. Het is zeer belangrijk dat de Rekenkamer een onafhankelijke positie bekleedt, zodat zij kwalitatief goede rapporten kan afleveren over gevoerd beleid. Zeker in deze fase waarin de Rekenkamer zich aan het profileren is en haar bestaansrecht middels onbetwiste rapporten probeert aan te tonen, is het niet verstandig om doorrekenonderzoek te gaan uitvoeren. Op die manier begeeft de Rekenkamer zich teveel in de politieke arena en als de Rekenkamer aantoonbare missers in de doorrekening maakt, zal dat breed worden uitgemeten. Dit gebeurt op landelijk niveau ook wel eens bij het CPB, maar het CPB is een lang bestaande organisatie die haar bestaansrecht inmiddels heeft bewezen. Wanneer de Rekenkamer in discussie gaat met partijen kan haar wellicht ook partijdigheid worden verweten. Desalniettemin past doorrekenen wel in de missie van de Rekenkamer, namelijk het versterken van de bestuurlijke visie en de bestuurlijke besluitvorming en het vergroten van de publieke verantwoording en de transparantie.

c. Organisatorisch

Op dit moment heeft de Rekenkamer de financieel-economische expertise niet in huis om tot een doorrekening te komen. Voor dit type onderzoek zou er dan vrij zwaar geïnvesteerd moeten worden, daar dit soort expertise vereist is. De vraag die gesteld moet worden, is of dat verstandig is in deze opbouwfase van de Rekenkamer of dat zij zich wellicht beter kan richten op waarvoor zij is opgericht. Namelijk het uitvoeren van onderzoeken op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van gevoerd bestuur. Er zou gekeken kunnen worden of dit in IPO verband kan op landelijk niveau of dat er een provinciaal planbureau zou kunnen worden opgericht, want wellicht zijn

er meerdere provincies die willen doorrekenen. Bovendien wordt de expertise daardoor bij één instantie opgebouwd (schaalvoordeel).

10.1.4. Wenselijkheid en wensen bij politieke partijen

De meerderheid van de fracties in Gelderland en Overijssel¹⁷ staat positief ten opzichte van een doorrekening. De wens voor een doorrekening is dus zeker aanwezig, maar de bedoeling van en de invulling aan een dergelijk onderzoek naar verkiezingsprogramma's wordt per fractie wel zeer verschillend ingevuld. Op de vraag of er ook andere invalshoeken mogelijk zijn dan alleen de financiële consequenties wordt overwegend positief geantwoord, maar ook hier varieert de invulling van mogelijke invalshoeken zeer. Wanneer de mogelijkheid zou worden geboden zouden alle fracties daaraan deelnemen. De prioriteit/urgentie die de Statenfracties van Gelderland en Overijssel aan een doorrekening geven ligt rond de 6,5, de mediaan is 7 en de modus 8.¹⁸ Een kanttekening is dat Overijssel wat betreft het aantal fracties wat minder lovend is, maar ook daar staat een meerderheid van de fracties positief tegenover een doorrekening.

De fracties geven aan dat wanneer zij de doorrekeninstantie van de nodige informatie zouden moeten voorzien, dit mogelijk is. De meeste partijen antwoorden dat deze expertise bij hen aanwezig is, bijvoorbeeld in de vorm van een financieel specialist. Een enkeling (bijvoorbeeld een nieuwkomer of kleinere partij) geeft aan dat dit op dit moment een probleem is, maar dat wanneer dat nodig mocht zijn daar voor gezorgd kan worden. Het tijdig aanleveren van verkiezingsprogramma's vormt op dit moment geen probleem, de meeste fracties geven aan dat ze zich zullen conformeren aan de tijdsplanning van de instantie die doorrekent. Een redelijke meerderheid van de fracties geeft aan dat de Rekenkamer Oost-Nederland de aangewezen instantie is om de doorrekening uit te voeren, maar sommige fracties zien hierbij ook wel nadelen of risico's.

10.1.5. Politiek en maatschappelijke implicaties

a. Politiek

Als er zou worden doorgerekend, moeten de verkiezingsprogramma's helderder, concreter en haalbaarder worden. Een financiële onderbouwing en vertaling ontbreken op dit moment in de partijprogramma's, ook deze informatie is vereist voor een doorrekenonderzoek. Daarnaast zou het verstandig zijn als alle programma's eenzelfde format hebben, waardoor een vergelijking tussen partijen vereenvoudigd wordt. Daarnaast moeten partijen tijd en energie willen steken in de interactie met de doorrekeninstantie en bij het opstellen van de programma's.

b. Maatschappelijk

Zoals uit landelijke ervaringen blijkt heeft de doorrekening niet altijd het maatschappelijk effect dat beoogd werd. Burgers zien de doorrekening soms als een keurmerk, een oordeel over een partij en ook halen de

¹⁷ In Overijssel is er geen meerderheid in stemmenaantal voor doorrekenen, meegenomen het feit dat zes van de zeven fracties heeft geparticipeerd in het onderzoek.

¹⁸ Op een schaal van 1-10.

media soms alleen de ‘negatieve dingen’ uit een doorrekening. Toch geven veel fracties aan dat er grote maatschappelijke effecten mee bereikt kunnen worden, zoals de opkomst, het imago van de provinciale politiek, de provincie in het algemeen en de maatschappelijke acceptatie voor de provincie. Enkele fracties gaven aan dat het schieten is met een kanon op een mug en ze liever zouden zien dat het geld aan andere onderzoeken besteed zou worden. De stem van een burger wordt toch bepaald door de landelijke voorkeur en de verkiezingsprogramma’s spelen daarbij geen rol. Verder wordt aangevoerd dat wanneer dit soort onderzoek wordt gedaan, goed gelet moet worden op het feit dat er gebruikt wordt gemaakt van publiek geld. En dat dit soort onderzoek wellicht weggegooid belastinggeld is.

10.1.6. Toepassing theorie

Al is de theoretische verhandeling vooral afgeleid van de situatie op landelijk niveau, de beschreven verklaringen kunnen ook toegepast worden op provinciaal niveau. De schemabenedering (Van de Donk, 1997) kan worden toegepast op de doorrekenfunctie. De schemabenedering wordt namelijk gekenmerkt door een sterke verbetering van de praktijk van beleidsvoering. Uit landelijke ervaringen en de wensen op provinciaal niveau blijkt dat doorrekenen inderdaad bijdraagt aan beter beleid (betere beleidsvoorstellen in verkiezingsprogramma’s) of dat dat in ieder geval de veronderstelling is. De informatieve functie die de doorrekenaar vervult, draagt namelijk bij aan rationalisering en (economische) optimalisering van beleid. Tevens kan de doorrekenaar met op rationele wijze ingerichte methodieken tot een oplossing van maatschappelijke problemen komen, zodat de politiek en het beleid effectiever en efficiënter worden. Het nadeel van deze technocratisering van de politiek is dat het een bedreiging zou vormen voor de politieke democratie, omdat haar rol beperkter wordt. (Van de Donk, 1997)

In het theoretische kader werd tevens de institutionalisering van de doorrekenfunctie beschreven (Hoppe en Halffman, 2004). Deze institutionalisering zou mogelijk ook opgaan voor de situatie van het doorrekenen van verkiezingsprogramma’s van *provinciale* politieke partijen. Door een dergelijke institutionalisering, die neerkomt op het trekken van grenzen door onafhankelijke derden (de doorrekeninstantie) waarbinnen zich de onderhandelingen tussen de gebruikelijke partijen mogen afspelen, neemt de inbedding van expertise in corporatistische besluitvorming feitelijk in kracht toe. Deze grensrechterfunctie vermindert de complexiteit van de onderhandelingen om als politieke partijen tot elkaar te komen (bijvoorbeeld bij het komen tot een coalitie of bij stemmingen). Daarnaast helpt de doorrekeninstantie bij aan het bepalen van de randvoorwaarden voor de politiek en het aanwijzen van inconsistenties in beleid. Nadeel is echter dat bepaalde politiek levensvatbare beleidsalternatieven op grond van de grensrechterfunctie worden uitgesloten en dat doorrekeninstanties een monopoliepositie hebben, die vrijwel ontoegankelijk is (Hoppe en Halffman, 2004). Rekenkamers en rekenkamerfuncties worden steeds meer geïstitutionaliseerd in het politiek-bestuurlijke landschap en er is steeds meer behoefte aan onderzoeken in de ruimste zin van het woord (dus niet alleen de ex-post evaluaties).

10.2. Algemene conclusie

De hoofdvraag zoals die aan het begin van het onderzoek is opgesteld luidt:

Wat is de wenselijkheid en wat zijn de mogelijkheden en implicaties van het analyseren van verkiezingsprogramma's van de politieke partijen van Gelderland door de Rekenkamer?

Om tot een afgewogen beantwoording van de hoofdvraag te komen is het van belang om de voor- en nadelen te inventariseren en deze tegen elkaar af te wegen.

Voordelen:

1. Inzicht verkrijgen in de gevolgen van politieke keuzes en de mate van uitvoerbaarheid van voorstellen.
2. Het is een nuttige service voor de kiezers, zij kunnen de verkiezingsprogramma's op een onpartijdige manier met elkaar vergelijken.
3. Alle programma's worden op dezelfde wijze beoordeeld, zodat het debat kan gaan over politieke keuzes en een politieke visie en niet over de feiten.
4. De doorrekeninstantie brengt steeds de zon- en schaduwzijde van beleid in beeld.
5. De verkiezingsprogramma's worden kwalitatief beter, omdat de doorrekeninstantie de programma's naloop op inconsistentie in beleid. Daarnaast worden de programma's nagelopen op juridische en technische uitvoerbaarheid.
6. Verkiezingsprogramma's worden concreter en explicieter. Er worden bedragen gekoppeld aan de doorrekening.
7. De doorrekening kan het formatieproces vergemakkelijken, omdat de doorrekening een inventarisatie van de mogelijke gevolgen van beleidsvoorstellen van partijen geeft. Hiermee wordt de complexiteit van de onderhandelingen vereenvoudigd.
8. Informatie vanuit de doorrekeninstantie helpt de onzekerheid over de manier waarop het beleidsprobleem het beste kan worden opgelost, te verminderen. Kortom de kwaliteit van het beleid wordt beter.
9. De doorrekening zorgt voor rationalisering en optimalisering van de verkiezingsprogramma's en dus van beleid.
10. De doorrekening zorgt er voor dat het duidelijk wordt waar de provincie over gaat en zorgt voor verdere profilering.
11. De volksvertegenwoordigende rol wordt versterkt en het dualisme komt beter tot zijn recht.

Nadelen:

1. Te veel nadruk op de economische effecten, terwijl voor een stemkeuze op een politieke partij nog meer van belang is.
2. Niet alle beleidsvoorstellen van politieke partijen zijn te kwantificeren.
3. Het kan zijn dat de media op basis van de publicatie één partij er uit haalt als zijnde de beste. Dit is geenszins de bedoeling van het

- doorrekenen. De doorrekeninstantie wil alleen inzichtelijk maken welke keuzes er worden gemaakt door partijen en welke gevolgen dat heeft, maar geen keurmerk meegeven.
4. Het risico van ideeënarmoede. Dit ontstaat omdat de prikkels in dit proces niet stimuleren tot aandacht voor economische vraagstukken of andere vraagstukken die niet door te rekenen zijn.
 5. Strategische gedrag van partijen. Politieke partijen kunnen hun maatregelen zo gaan aanpassen dat ze een zo groot mogelijk effect sorteren.
 6. Er bestaat de mogelijkheid dat de discussie in de verkiezingscampagne vernauwd wordt naar de resultaten van één of twee variabelen.
 7. Technocratisering van de politiek. Rol van de politiek wordt gereduceerd, omdat de doorrekeninstitutie een scheidsrechtersfunctie vervuld.
 8. Het afbreukrisico voor de doorrekeninstantie is groot, omdat het kwantificeren van beleidsvoorstellen met veel onzekerheid is omgeven.
 9. De onafhankelijkheid van de doorrekeninstantie kan onder druk komen te staan, wanneer zij zich te veel in de politieke arena begeeft.
 10. Op provinciaal niveau zitten er nogal wat juridische en politiek-bestuurlijke haken en ogen aan doorrekenen.
 11. De verkiezingsprogramma's van provinciale politieke partijen zijn niet door te rekenen.

Zoals te zien valt is het lastig om een oordeel te geven over de voordelen en de nadelen, want er zijn zowel veel voordelen als veel nadelen aan het doorrekenen. Om terug te keren naar de hoofdvraag: de wenselijkheid van het doorrekenen van verkiezingsprogramma's is aanwezig bij de Statenfracties. Voor Gelderland is dit 7/9 en voor Overijssel 4/6. Wel is het zo dat de wensen en achterliggende gedachten omtrent het doorrekenen enorm per fractie variëren. Zo verschilt het ook sterk per fractie welke reikwijdte van doorrekenonderzoek gewenst is.

De Rekenkamer staat in principe welwillend tegenover een dergelijk onderzoek, maar na een onderzoek naar de mogelijkheden en gevolgen blijken er nog een aantal juridische en politiek-bestuurlijke implicaties te zijn. Ook vanuit het organisatorische gezichtspunt zijn er nog de nodige complicaties, zoals het opbouwen van financieel-economische expertise. Doorrekenonderzoek ligt niet per se in de lijn van de Rekenkamer of rekenkameronderzoek, omdat er met name ex-post evaluaties worden gedaan. Verder past het ook niet bij het onafhankelijke karakter van de Rekenkamer en de opbouwfase waarin zij zich bevindt. Zo valt er een lichte tegenstrijdigheid te bezien in de conclusie. Aan de ene kant is er de wens vanuit de politiek om verkiezingsprogramma's door te rekenen en daar zitten ook veel voordelen aan. Maar aan de andere kant blijkt dat er nog een aantal juridische en politiek-bestuurlijke complicaties zijn. Ook van de zijde van wetenschappers en experts komt het devies om niet te gaan doorrekenen en dat al helemaal niet door de Rekenkamer te laten doen. Op deze discrepantie wordt in de aanbevelingen verder ingegaan.

10.3. Doelbereiking

Vooraf is het volgende doel gesteld:

Inzicht verkrijgen in de mogelijkheden, wenselijkheid (wensen) en implicaties van een analyse van verkiezingsprogramma's van de politieke partijen van Gelderland door de Rekenkamer, teneinde aanbevelingen te formuleren voor een dergelijke analyse voor de Rekenkamer en Provinciale Staten.

De wenselijkheid van het doorrekenen van verkiezingsprogramma's is uitgebreid in beeld gebracht, middels de interviews met Statenfracties. Daaruit is veel en nuttige informatie gekomen dat ook voor latere onderzoeken nog gebruikt kan worden. Daarnaast zijn de mogelijkheden en implicaties van het doorrekenen in beeld gebracht door te onderzoeken hoe het doorrekenen landelijk gebeurt en welke ervaringen men daar mee heeft. Er is daartoe informatie verzameld vanuit het CPB en betrokken fracties en beleidsmedewerkers. Daarnaast zijn de mogelijkheden en implicaties in beeld gebracht door documenten en wetten te raadplegen en te rade te gaan bij experts en wetenschappers. Op basis van deze kennis kunnen aanbevelingen gedaan worden. Dit zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

11. Aanbevelingen

Op basis van de kennis en inzichten die in dit onderzoek zijn vergaard en op basis van de conclusies¹⁹ komen aanbevelingen voor de Rekenkamer Oost-Nederland en Provinciale Staten Gelderland en Overijssel naar voren (11.1), daarnaast worden er nog enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan(11.2).

11.1. Aanbevelingen onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat:

- een meerderheid van Provinciale Staten van beide provincies een doorrekening van verkiezingsprogramma's wenselijk acht²⁰;
- er nog grote verschillen bestaan van inzicht in hoe een dergelijk onderzoek er uit moet zien en hoe diep een doorrekening moet gaan en welke werkwijzen en methoden daarbij wenselijk zijn;
- de verkiezingsprogramma's op dit moment niet voldoen aan de eisen om te worden doorgerekend en dat hier nog forse slagen vereist zijn;
- de meeste provinciale statenfracties in voldoende mate beschikken over de benodigde expertise en informatie om te komen tot een kwalitatief goede en betrouwbare doorrekenpublicatie;
- het onduidelijk is of op provinciaal niveau de kosten van een doorrekening opwegen tegen de baten;
- er nog een aantal juridische haken en ogen aan het doorrekenen zitten, daarnaast zijn er ook politiek-bestuurlijke en organisatorische belemmeringen die eerst goed overwogen moeten worden;
- de Rekenkamer Oost-Nederland nog een jonge organisatie is en zich in deze fase van haar bestaan beter kan toeleggen op ex-post onderzoeken;
- de onafhankelijkheid van de Rekenkamer mogelijk in gevaar komt als zij betrokken geraakt in de politieke arena van beleidsvorming en wellicht in de problemen komt als zij beleid achteraf moet beoordelen;
- Gedeputeerde Staten van Gelderland een doorrekening van verkiezingsprogramma's geen taak voor de Rekenkamer Oost-Nederland vindt.

De onderzoeker adviseert de Rekenkamer Oost-Nederland:

- voorlopig geen doorrekenonderzoek te gaan uitvoeren;
- statenfracties te stimuleren bij de volgende verkiezingen middels andere methoden dan een doorrekening de verkiezingsprogramma's haalbaar, realistisch en met een heldere financiële onderbouwing te maken;

¹⁹ Welke zijn opgedaan middels documentstudie, interviews, experts en een landelijke vergelijking.

²⁰ Het draagvlak bij de provincie Gelderland is hiervoor groter dan bij de provincie Overijssel.

- op landelijk niveau te kijken of een andere instantie dit soort onderzoek kan uitvoeren ofwel te bezien of de Provinciewet of de gemeenschappelijke regeling kan worden aangepast.

De onderzoeker adviseert Provinciale Staten:

- het besluit om te gaan doorrekenen binnen de partijen en in de Staten te heroverwegen op basis van de kennis en inzichten van dit onderzoek en de voor- en nadelen daarbij af te wegen;
- een eenduidige en gedragen visie op doorrekenen te ontwikkelen;
- wanneer doorrekenonderzoek gewenst is, dit modulair op te bouwen:
 1. zelf initiatieven, kaders en formats te ontplooiën die leiden tot haalbare, realistische en afrekenbare verkiezingsprogramma's met een heldere financiële onderbouwing;
 2. vervolgens een onafhankelijke instantie dit te laten doorlichten;
 3. eventueel door te rekenen op maatschappelijke effecten.
- voorlopig geen doorrekenonderzoek door de Rekenkamer Oost-Nederland te laten uitvoeren;
- wanneer een toetsing van verkiezingsprogramma's door een meerderheid van PS gewenst blijft, dit op landelijk niveau binnen het Interprovinciaal Overleg aan de orde te stellen en eventueel aan te dringen op een provinciaal planbureau (dat lijkt op het landelijke Centraal Planbureau dat verkiezingsprogramma's toetst).

11.2. Aanbevelingen vervolgonderzoek

Er zijn een aantal mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

- Onderzoeken wat een doorrekening van verkiezingsprogramma's ongeveer gaat kosten.
- Onderzoeken of een doorrekening in IPO verband kan worden opgestart en of er meer provincies behoefte hebben aan doorrekenen.
- Het mogelijk initiëren van een provinciaal planbureau (zie ook: Klaassen en Hakvoort, 2006).

Bijlage 1: Motie D66, CDA, VVD (M11)

M11



Motie (art. 37 RvO)

aangenomen

Datum 1 november 2006
Indiener Statenfractie D66
Onderwerp PS2006-507 Begroting 2007, Doorrekenen verkiezingsprogramma's

Provinciale Staten van Gelderland, in vergadering bijeen op 1 november 2006,

gahoord de beraadslagingen,

constaterende dat

- het Centraal Planbureau de partijprogramma's van de nationale politieke partijen doorrekent; het CPB geen verzoeken van het provinciaal niveau in behandeling neemt;

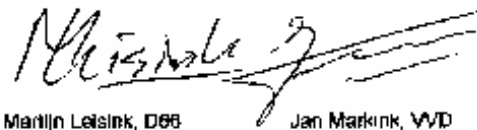
overwegende dat

- het wenselijk is dat ook de maatregelen uit de provinciale verkiezingsprogramma's getoetst worden op hun financiële consequenties; deze analyse door een onafhankelijk orgaan vergelijkbaar met het CPB moet worden uitgevoerd;
- het partijen vrij moet slaan hieraan wel of niet deel te nemen;

verzoeken GS

- de Rekenkamer Oost te vragen of zij voor de verkiezingen van 7 maart een dergelijke analyse uit wil en kan voeren; de resultaten daarvan zo goed mogelijk bij de kiezer bekend te maken;

en gaan over tot de orde van de dag.


Martijn Leisink, D66

Jan Markink, VVD


. CDA

Bijlage 2: Heuristisch kader van Hemerijck

Beleidswetenschappen worden gekenmerkt door verschillende perspectieven en benaderingen. Hemerijck omschrijft dit als “een *garbage can* waar voor elk beleidsprobleem en voor iedere oplossing verschillende perspectieven voor handen zijn met grote verschillen in optiek, methoden en technieken, en oplossingsrichtingen” (Hemerijck, 2003: 3). Dit is aan de ene kant een voordeel, het levert namelijk multidisciplinaire tolerantie op, maar aan de andere kant een nadeel, namelijk door het gebrek aan samenhang dat ontstaat. Om enig houvast te bieden heeft Hemerijck vier kernvragen voor beleid opgesteld: werkt het?; past het?; mag het? en hoort het? Deze vragen horen bij de vier criteria waaraan gelegitimeerd beleid moet voldoen.

De vier beleidsvragen tezamen vormen een perspectief dat een goed richtsnoer kan zijn voor de bestudering van de dynamiek van processen van beleidsaanpassing en institutionele verandering. In hun geheel vormen zij dus een heuristisch model over de bestudering van beleid (Hemerijck, 2003).

Vier beleidsvragen

Door de bovenstaande vormen en oriëntaties aan elkaar te koppelen ontstaat het onderstaande schema (tabel 1). De vier velden met elk een andere vraag zullen apart wordt uitgewerkt.

Tabel 1: Vier kernvragen van beleid (Hemerijck, 2003:8)

Handelingsoriëntatie	Criteria van legitimatie	
	Outputlegitimiteit	Inputlegitimiteit
Logica van passendheid	Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid (<i>Past het?</i>)	Maatschappelijke aanvaardbaarheid (<i>Hoort het?</i>)
Logica van consequentie	Instrumentele doelmatigheid (<i>Werkt het?</i>)	Constitutionele rechtmatigheid (<i>Mag het?</i>)

Instrumentele doelmatigheid: Werkt het?

Zoals uit tabel 1 blijkt, is beleid bij de *werkt-het*-vraag doelgericht op outputprestaties. Onderzoek gaat over de prestaties (succes of falen) van overheidsbeleid en staat in het teken van de probleemgeoriënteerde beleidsanalyse. Beleid is dan ook pas succesvol te noemen wanneer “een beleidsinstrument duidelijk aanwijsbare bijdragen levert aan de realisering van ‘externe’ doelstellingen” (Hemerijck, 2003).

Aan beleid wordt twee criteria gesteld. Beleid moet doeltreffend en doelmatig zijn. Doeltreffend beleid houdt in dat de doelen gehaald zijn met de vooraf vastgestelde middelen. Van doelmatig beleid is sprake wanneer bepaalde baten tegen zo laag mogelijke kosten worden gerealiseerd (Hemerijck, 2003:91). Doeltreffendheid heeft dus te maken met de effectiviteit van beleid. Doelmatigheid gaat over de efficiëntie van beleid.

Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid: Past het?

Na de beantwoording van de *werkt-het-vraag* komt de *past-het-vraag* aan de orde (Hemerijck, 2003). Bij deze vraag gaat het om het politieke en maatschappelijke draagvlak voor beleidskeuzen en de aanvaardbaarheid van beleid. “Haalbaarheid en uitvoerbaarheid hebben betrekking op de mate waarin politieke, ambtelijke, en maatschappelijke organisaties bereid zijn mee te werken aan de vormgeving en implementatie van beleid” (Hemerijck, 2003).

Constitutionele rechtmatigheid: Mag het?

De *mag-het-vraag* gaat over de input en throughput-kant van het politieke proces. Het gaat met name over hoe de democratie en maatschappij zijn ingericht en van welke bevoegdheden, rechten en ordening sprake is (Hemerijck, 2003). Het centrale begrip dat bij deze vraag hoort is ‘rechtsstaat’. De essentie van dit begrip is het feit dat overheidsmacht verbonden is aan het recht. De macht die door de overheid wordt uitgeoefend is daarmee gelegitimeerd. De rechtsstaat is daarnaast zowel een normatief ideaal als een empirisch fenomeen.

Maatschappelijke aanvaardbaarheid: Hoort het?

In een democratie draait alles om maatschappelijke aanvaardbaarheid. Zo is de overheid door het mandaat van de kiezer gelegitimeerd om beleid uit te voeren. Bovendien moet dit beleid aansluiten bij normatieve en culturele oriëntaties in de samenleving (Hemerijck, 2003). Overheidsbeleid moet dus aansluiten bij de verlangens, behoeften en emoties van de burgers. Het beleid wordt dan ook gewaardeerd op basis van de intersubjectieve waardering door burgers. Onderzoek dat gedaan wordt in het kader van deze vraag, wordt veelal gedaan door sociologen die de veranderingen van opvattingen van burgers over maatschappelijke problemen en politieke instituties bestuderen. Een voorbeeld van dergelijk onderzoek is onderzoek dat wordt uitgevoerd door het Sociaal Cultureel Planbureau.

Bijlage 3: Brief PS

Provincie Gelderland
t.a.v. de leden van de Provinciale Staten van de provincie Gelderland
Markt 11
6811 CG Arnhem

Deventer, 7 maart 2007

Betreft: Motie D66, inzake het doorrekenen van programma's van politieke partijen (M11)

Geachte heer, mevrouw,

Op 1 november werd een motie van D66 aangenomen betreffende het doorrekenen van de programma's van politieke partijen op de financiële consequenties voor de burger, zoals dat op landelijk niveau door het CPB gebeurd. In deze brief wil ik u informeren over de wijze waarop de Rekenkamer antwoord wil geven op het verzoek van Provinciale Staten.

Zoals in het fractievoorzitteroverleg met de Rekenkamer op 8 november 2006 is aangegeven, was er geen mogelijkheid dit op zo'n korte termijn (voor de Statenverkiezingen van 7 maart 2007) tot uitvoering te brengen. In het overleg is door de Rekenkamer aangegeven dat, afgezien van het feit of de Rekenkamer al dan niet de aangewezen instantie is voor een dergelijk onderzoek, dit ook een en ander van de verkiezingsprogramma's vereist. In het overleg is tevens aangegeven dat het instellingsbesluit van de Rekenkamer weinig ruimte laat voor een dergelijk onderzoek. Zowel de Provinciale Staten van Gelderland als van Overijssel zouden dan ruimte moeten bieden om af te wijken van het instellingsbesluit.

Kortom: het was onderzoekstechnisch niet mogelijk om op korte termijn aan uw motie gehoor te geven.

De Rekenkamer heeft bij dit overleg aangegeven dat zij het belangrijk vindt om de mogelijkheid op termijn te onderzoeken. Begin februari is er een stagiair aangenomen die zich de komende tijd gaat bezighouden met de vraag over de mogelijkheid en wenselijkheid van het analyseren cq doorrekenen van verkiezingsprogramma's.

De voorbereidingen hebben inmiddels plaatsgevonden en de informatieverzameling voor dit onderzoek zal op zeer korte termijn starten. Het lijkt me daarom goed u te informeren dat dhr. J.J. Duister van de Radboud Universiteit Nijmegen dit onderzoek zal uitvoeren. Hij zal daarvoor contact zoeken met Statenleden en andere personen binnen de Provinciale organisatie.

Wanneer er vragen of onduidelijkheden zijn dan wel ontstaan gedurende de uitvoering van het onderzoek, verzoek ik u contact op te nemen met dhr. Duister of dhr. Bruggink, secretaris-directeur van de Rekenkamer Oost-Nederland.

Hoogachtend,
Rekenkamer Oost-Nederland

Bijlage 4: Voorbeelden interviewguides

Interview CPB

Onderzoek

De Rekenkamer Oost-Nederland doet onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van provinciaal beleid. De Rekenkamer Oost-Nederland is ingesteld door de provincies Gelderland en Overijssel en is één van de nieuwe instrumenten van Provinciale Staten ter versterking van haar controlerende rol.

Op dit moment doe ik een onderzoek naar de mogelijkheid, wenselijkheid en implicaties van het doorrekenen van verkiezingsprogramma's van provinciale politieke partijen. Hierbij willen we onderzoeken hoe dit landelijk gebeurt en vervolgens bekijken of dit ook provinciaal mogelijk is.

Praktisch

Het gaat om een interview van ongeveer een uur. Ik maak een verslag. Dit verslag ontvangt u voor een reactie op eventuele onjuistheden.

- Wilt u de onderzoeksrapportage ontvangen? (email)
- Heeft u er bezwaar tegen als ik het gesprek opneem?

Geïnterviewde: Interviewer: Joas Duister Datum: 8 maart 2007 Tijd: 11:00-12:00 Locatie: CPB, Den Haag

Normatief

1. Waarom worden verkiezingsprogramma's naar uw mening geanalyseerd?

Methode

2. Welke procedures worden gevolgd om tot een dergelijke publicatie (als 'Keuzes in kaart') te komen?
3. Welke Methoden en Technieken worden er gebruikt voor het doorrekenen?
4. Tijdsbestek?

Verbeteringen

5. Zijn er ook verbeteringen te noemen voor de analyse zoals die door het CPB wordt uitgevoerd (leermomenten)?

Effecten en impact

6. Wat zijn bedoelde gevolgen en effecten van dergelijke analyses en publicaties? (maatschappelijk en politiek)
7. Wat zijn onbedoelde gevolgen en onbedoelde effecten van dergelijke analyses en publicaties? (maatschappelijk en politiek)

Implicaties voor partijen

8. Is dit beleid (analyseren van verkiezingsprogramma) volgens uw inzicht te kopiëren naar provinciaal niveau?
9. Wat vereist dit van:
 - a. Verkiezingsprogramma's?
 - b. Politieke partijen, fractievoorzitters cq contactpersonen van een fractie?

Implicaties voor de instantie die verkiezingsprogramma's analyseert:

10. Wat zijn mogelijke implicaties voor de Rekenkamer? Waar moeten we rekening mee houden en wat komt er op ons af?
11. Wat moeten wij er voor "in huis hebben"? (expertise)

Kritiek

12. Er wordt (door bijvoorbeeld politieke partijen) wel eens kritiek geleverd op de analyses. Het CPB zou alleen welvaart meten, de analyses zijn te eenzijdig en te kwantitatief, het CPB heeft een politieke rol, stuurt politiek en heeft te veel een scheidsrechterfunctie.
 - a. Is deze kritiek terecht?
 - b. Wat wordt er met de kritiek gedaan? (mogelijk leermoment voor de Rekenkamer)

Verkiezingsprogramma's provinciale partijen (wanneer hier tijd voor is)

13. Ziet geïnterviewde aanknopingspunten cq mogelijkheden om de bijgevoegde verkiezingsprogramma's te analyseren cq door te rekenen?
14. Zo nee, wat zou hieraan veranderd moeten worden?

Interview fractievoorzitters politieke partijen van PS

Onderzoek

Op dit moment doen we een onderzoek naar de mogelijkheid, wenselijkheid en implicaties van het doorrekenen van verkiezingsprogramma's van provinciale politieke partijen. Hierbij willen we onderzoeken hoe dit landelijk gebeurt en vervolgens bekijken of dit ook provinciaal mogelijk is. Daartoe worden de fractievoorzitters van politieke partijen van PS geïnterviewd.

Praktisch

Het gaat om een interview van ongeveer een uur. Ik maak een verslag. Dit verslag ontvangt u voor een reactie op eventuele onjuistheden. Heeft u er bezwaar tegen als ik het gesprek opneem?

Geïnterviewde:

Functie: fractievoorzitter

Interviewers: Oldrik Bulthuis en Joas Duister

Datum:

Tijd:

Locatie:

Motie

1. Bent u het eens met de motie?

2. Wat is naar uw mening de bedoeling van de motie?
3. Wat verstaat u onder 'het doorrekenen van verkiezingsprogramma's'?
4. Waarom alleen financiële consequenties?
5. Zijn er ook andere invalshoeken mogelijk dan alleen de financiële?
6. Ziet u ook iets in een totale analyse van verkiezingsprogramma's?
7. Hoe ziet een dergelijke analyse er volgens u uit?

Implicaties

8. Is uw partij bereid mee te werken aan het doorrekenen van verkiezingsprogramma's?
9. Weet u welke consequenties dit heeft voor verkiezingsprogramma's?
10. Kan uw partij de noodzakelijke informatie leveren die de Rekenkamer nodig heeft?
11. Kan uw partij specialisten leveren die informatie geven voor de Rekenkamer? (die bijvoorbeeld bedragen kunnen noemen bij beleidsvoorstellen)
12. Heeft uw partij de capaciteiten in huis voor een dergelijke analyse (ook financiën)?
13. Tijdsbestek? Op tijd aanleveren van verkiezingsprogramma's.
14. Welke implicaties van het doorrekenen ziet u
 - a. Politiek?
 - b. Maatschappelijk?
15. Ziet u mogelijk ook nadelen van het doorrekenen?
16. Wat zijn de mogelijke risico's voor de Rekenkamer?
17. Kunt u een inschatting geven van de kosten en baten wanneer een dergelijk onderzoek zou gaan plaatsvinden?

Hoofdvragen

18. Wat zijn volgens u de mogelijkheden, onmogelijkheden, kansen en belemmeringen voor een doorrekening van verkiezingsprogramma's?
19. Is dit een rol voor de RKON of zou een andere onafhankelijke instantie dat moeten doen?

Stellingen

Kunt u aangeven of u het eens of oneens bent met onderstaande stellingen?

- A. Er zou een doorrekening van de verkiezingsprogramma's van provinciale politieke partijen moeten plaatsvinden op de financiële consequenties voor de burger.
 - B. De Rekenkamer Oost Nederland is hiervoor de aangewezen instantie.
 - C. Mijn partij zou in de politieke en maatschappelijke discussie gebruik maken van de publicatie over de verkiezingsprogramma's.
 - D. De doorrekening zou breder moeten zijn dan alleen een berekening van de financiële consequenties.
 - E. Hoe belangrijk is voor u het doorrekenen van verkiezingsprogramma's op een schaal van 1-10?
- Verdere uitleg over het proces en dank voor de medewerking.

Bijlage 5: Betrokkenen onderzoek

Geïnterviewden Provincie Gelderland

1. mw. M. Aartsen-den Harder
fractievoorzitter CDA
2. dhr. M. Schuurman
fractievoorzitter ChristenUnie
3. dhr. Dr. M. Leisink
fractievoorzitter D66
4. dhr. Drs. J. Wijnia
fractievoorzitter GroenLinks
5. mw. C. van der Valk
fractievoorzitter PvdA
6. dhr. L.R. van der Veer
fractievoorzitter Partij voor de Dieren
7. dhr. E. Klein
fractievoorzitter SGP
8. mw. Dr. A.M.E. Lewe
fractievoorzitter SP
9. dhr. J. Markink
fractievoorzitter VVD

Geïnterviewden Provincie Overijssel

1. dhr. P. Antuma
fractievoorzitter CDA
2. dhr. Tj. Oostra
fractievoorzitter ChristenUnie
3. mw. M. van Olphen
fractievoorzitter GroenLinks
4. dhr. W.J. Dalhuisen
fractievoorzitter PvdA
5. dhr. D. van Dijk
fractievoorzitter SGP
6. dhr. D. Yildirim
fractievoorzitter SP

Geïnterviewden landelijk per mail of vragenlijst

1. dhr. M. de Ruiter
beleidsmedewerker D66 Tweede-Kamerfractie
2. mw. M. Streefkerk
beleidsmedewerker GroenLinks Tweede-Kamerfractie
3. dhr. M. van Leeuwen
beleidsmedewerker PvdA Tweede-Kamerfractie
4. dhr. ir. D. Samsom
Tweede-Kamerlid PvdA

Gesprekken met experts en wetenschappers

1. dhr. drs. F.W. Suiker
hoofd afdeling sociale zekerheid en lid projectgroep Keuzes in Kaart van het CPB
2. dhr. dr. H.L. Klaassen
*Universitair Hoofddocent en onderzoeker Bestuurskunde en economische wetenschappen
Tevens docent rekenkamer cursussen, rekenkamerexpert
Erasmus Universiteit Rotterdam*
3. dhr. dr. P.J. Klok
*Universitair Docent en onderzoeker beleidsanalyse,
rekenkamerexpert
Universiteit Twente*
4. dhr. prof. dr. P.A.G. van Bergeijk
*hoogleraar financieel economisch beleid
afdelingsdirecteur bij het Ministerie van Economische Zaken
verscheidene publicaties over doorrekenen*
5. dhr. mr. D.E. Bunschoten
Gemeenterechtspecialist, sectie staats- en bestuursrecht
6. dhr. prof. mr. dr. R.J.N. Schlössels
hoogleraar staats- en bestuursrecht

Geïnterviewden Rekenkamer Oost-Nederland

1. dhr. drs. C.F.M. Bruggink
secretaris-directeur
2. dhr. P. van Dijk
voorzitter bestuur

Bijlage 6: Literatuurlijst

Artikelen, boeken en publicaties

- Bergeijk, P.A.G. van (1998). *De wonderbaarlijke terugkeer van inverdieneffecten*. In: Economische Statistische Berichten, 83e jaargang, nr. 4148, p. 313.
- Bleijenbergh, I.L. (2006). *Collegereeks methoden van kwalitatief onderzoek*. Nijmegen.
- Boeije, H.R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Utrecht: Boom.
- Centraal Planbureau (2006). *Keuzes in kaart 2008-2011. Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's*. Den Haag: Koninklijke de Swart.
- Commissie Bakker, Ministerie van Economische zaken (2001). *Commissie Beleidsgeoriënteerde Toetsing van het CPB. Met beleid te werk*. Den Haag.
- Donk, W.B.H.J. van de (1997). *De arena in schema*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Fischer, F. (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. London: Sage publications Inc.
- Hakvoort, J.L.M. en Klaasen, H.L. (2006). *Methodische en politiek-bestuurlijke aspecten van provinciaal en lokaal rekenkameronderzoek*. In: TPC public audit februari 2006, p. 21-24.
- Hemerijck, A.C. (2003). *Vier kernvragen van beleid*. In: Beleid en Maatschappij, 30/1, p.3-19.
- Hoppe, R. en Halfman, W. (2004). *Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland. Trends en Ontwikkelingen*. In: Beleid en Maatschappij, 2004/1, p. 31-61.
- Modderkolk e.a. (2004). *Gemeentewet, Provinciewet. Tekst en Uitleg*. Amsterdam: Kluwer
- Opstal, R. van (2002). *Analysing election platforms*. In: CPB Report, 2002/1, p. 3.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2005), *Missie Rekenkamer Oost-Nederland*. Deventer.
- Robertson, A. (1988). *Information and Government. Studies of the Social Dynamics of Policy-Making*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Schipper, W. de (2004). *De betekenis van lokale rekenkamers*, in TPC, public controlling, december 2004, p. 10-13.
- Swanborn, P.G. (1996). *Case-study, wat, wanneer en hoe?* Meppel: Boom.
- Vennix, J.A.M. (2004). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Nijmegen.
- Verkiezingsprogramma's politieke partijen provincie Gelderland en Overijssel.
- Verschuren, P.J.M. en Doorewaard, H. (2000). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma.

Websites

- Centraal Planbureau (z.d.). Verkregen op 5 april 2007, van http://nl.wikipedia.org/wiki/Centraal_Planbureau.
- Vergaderstukken Provincie Staten Gelderland (2006). Verkregen op 8 februari, van <http://www.gelderland.nl/smartsite.shtml?id=5293&menu=11594>.
- Organisatie Centraal Plan Bureau (z.d.). Verkregen op 22 maart 2007, van <http://www.cpb.nl/nl/org/>.
- Taken provincies (z.d.). Verkregen op 27 maart 2007, van <http://www3.provincies.nl/4/wat-doet-de-provincie/>.
- www.gelderland.nl
- www.overijssel.nl