Universiteit
Leiden
The Netherlands

Van woord tot akkoord. Een analyse van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, 1986-2017

Bolhuis, W.

Citation
Bolhuis, W. (2018, October 11). *Van woord tot akkoord. Een analyse van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, 1986-2017*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/66127

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/66127

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page

Universiteit Leiden

The handle http://hdl.handle.net/1887/66127 holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Bolhuis, W.
Title: Van woord tot akkoord. Een analyse van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, 1986-2017
Issue Date: 2018-10-11

Van Woord tot Akkoord

Een analyse van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, 1986-2017

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. C.J.J.M. Stolker
volgens besluit van het College voor Promoties
ter verdedigen op donderdag 11 oktober 2018
klokke 15:00 uur

door

Wimar Daniel Bolhuis
geboren te Leiden
in 1986

Promotores

prof. dr. A. Timmermans (Universiteit Leiden)
prof. dr. K.P. Goudswaard (Universiteit Leiden)

Promotiecommissie

prof. dr. B. Steunenberg (Universiteit Leiden)
prof. dr. C.L.J. Caminada (Universiteit Leiden)
prof. dr. C.N. Teulings (Universiteit Utrecht, University of Cambridge)
prof. em. dr. C.A. de Kam (Rijksuniversiteit Groningen)
dr. N.A.J. van der Zwan (Universiteit Leiden)

Voorwoord

Het lukt alleen een proefschrift af te ronden als mensen je helpen. Gelukkig hebben vele mensen dat in de afgelopen jaren gedaan, door me te inspireren, te faciliteren of te corrigeren. Ieder van hen ben ik zeer dankbaar, maar een select groepje mensen verdient vanwege bijzondere verdiensten een aparte vermelding.

Ten eerste professor Arco Timmermans en professor Kees Goudswaard, die mij 'aannamen' als buitenpromovendus aan de Universiteit Leiden. Jullie steun, suggesties en discussies hebben mij meer werk laten verzetten dan ik van plan was en mij analytisch verder gebracht dan ik alleen kon doen. Het was daarbij de werkplek bij het Montesquieu Instituut aan de Lange Voorhout, geregeld door Arco, die zorgde dat ik ooit aan dit avontuur begon. Vanaf dat moment groeide mijn mentale verplichting om het proefschrift succesvol af te ronden. Snel kwam ik erachter dat dit alleen zou lukken als ik me een langere periode kon afsluiten voor de vele afleidingen die ik altijd en overal zie.

Ten tweede mijn welwillende werkgevers en collega's: de Tweede Kamerfractie van PvdA, het ministerie van Financiën en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Mijn dank betreft niet alleen het verstrekte studieverlof. Zonder de bij jullie opgedane werkervaring en de geweldige, meedenkende collega's had ik de opzet van dit proefschrift nooit kunnen uitdenken. Jetta Klijnsma en de ambtelijke leiding van SZW verdienen een bijzondere vermelding. Jullie hebben mij, vooral na de Tweede Kamerverkiezingen in 2017, de ruimte gegeven aan dit proefschrift te werken. Dat was een bijzonder gebaar en bood mij de gezochte periode waarin ik een maandenlange eindsprint kon trekken. Hopelijk kan ik wat terugdoen door me in te blijven zetten voor de publieke zaak.

Ten derde het Centraal Planbureau: in den brede, maar een specifiek dankwoord richt ik tot Laura van Geest, Wim Suyker, Johannes Hers, Suzanne van Gils en Lucienne Verbeek-Damshuizer. In het begin werden mijn ideeën en manuscripten met enige argwaan bekeken, maar dit sloeg snel om naar een fijne en open samenwerking. Meerdere CPB'ers hebben enthousiast geholpen om mijn gewenste dataset te collecteren en deze op juistheid te controleren, ook werden de uitkomsten van mijn analyses bekeken en mijn manuscripten becommentarieerd. Dit was waardevol en leerzaam - ik ben voor vele fouten behoed. Eventuele vergissingen die resteren komen volledig voor mijn rekening.

Ten vierde mijn familie: mijn moeder Daniëlle en mijn broers Tijmen en Marijn. Jarenlang hebben jullie mijn verzuchtingen over dit proefschrift aangehoord, zonder dat jullie deze echt konden plaatsen. Nu ligt er een eindproduct. Het is heel fijn om jullie onvoorwaardelijke steun en onvermoeibare pogingen tot begrip te mogen ervaren. Ook wil ik mijn vader Erik bedanken. Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat zijn werkzame verleden bij het CPB en het ministerie van Financiën zorgde dat mensen net iets eerder geneigd waren me te helpen. Het onderzoeksobject lijkt me daarbij me een klassiek gevalletje van 'het bloed kruipt waar het niet gaan kan'. Weinig mensen beginnen een studie psychologie om na vele omzwervingen te eindigen met een proefschrift als dit. Dank daarom aan de economische genen van mijn beide ouders, die ik blijkbaar niet kan ontlopen.

Mijn grootste dank gaat uit naar mijn vriendin Karin. Want je zou maar een vriend hebben die halverwege 2016 besluit "als uitdaging" een boek te schrijven over zoiets als CPB-doorrekeningen (?),

in 2017 hoopt dat hij dit “snel” kan uitbreiden naar een proefschrift en in 2018 bedenkt dit manuscript “nog even” om te zetten naar een publieksboek. Deze brainwaves eindigden er allemaal mee dat jij gedoogde dat ik me uren of dagen afzonderde en dat ik regelmatig onze afgesproken uitjes uitstelde. Voor ruim twee jaar lang en vaker dan je lief was. Al die tijd kon ik, als ik fysiek niet met een boek of het proefschrift bezig was, wel op jouw gezelschap bouwen. Dat gezelschap heb ik ook zeker nodig gehad: je hebt deze kluizenaarsjaren opgefleurd. Voor dit alles wil ik je uit het diepste van mijn hart bedanken.

Wimar Bolhuis
Augustus 2018, Den Haag

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave ..... - 5 -
H1: Inleiding ..... - 8 -
1.1 Probleemstelling ..... - 10 -
1.2 Afbakening onderzoeksobject ..... - 12 -
1.3 Beschikbare data ..... - 14 -
1.4 Onderzoeksvragen ..... - 18 -
1.5 Leeswijzer ..... - 19 -
H2: Theorie en hypotheses ..... - 21 -
2.1 Politieke rationaliteit en ambtelijke rationaliteit ..... - 24 -
2.2 Agenderen ..... - 26 -
2.3 Politieke economie ..... - 27 -
2.4 Ambtelijke invloed ..... - 29 -
2.5 Hypotheses ..... - 30 -
2.6 Conclusie ..... - 31 -
H3: Institutionalisering van de CPB-doorrekeningen vanuit politiek perspectief ..... - 32 -
3.1 Het CPB en zijn positie in het politiek-ambtelijk speelveld ..... - 32 -
3.2 Historie van de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's ..... - 34 -
3.3 Politieke motieven voor het stijgend aantal deelnemende partijen aan *KiK* ..... - 39 -
3.4 Deelname aan *KiK* als offensieve actie tot stemmenwinst (electorale prikkel) ..... - 42 -
3.5 Deelname aan *KiK* als defensieve actie tot stemmenstabilisatie (politieke risicoaversie) ..... - 44 -
3.6 Deelname aan *KiK* als toegangsbewijs voor de formatie (machtsverwerving) ..... - 46 -
3.7 Historie van de CPB-doorrekening van regeerakkoorden ..... - 48 -
3.8 Conclusie ..... - 51 -
H4: Institutionalisering van de CPB-doorrekeningen vanuit ambtelijk perspectief ..... - 52 -
4.1 Historische functie van de CPB-doorrekeningen in het ambtelijke begrotingsproces ..... - 52 -
4.2 De ambtelijke MLT-raming is het anker voor ambtelijke advisering en partijkeuzes ..... - 54 -
4.3 Ambtelijke motieven voor de steun aan de CPB-doorrekeningen ..... - 57 -
4.4 Ambtelijke steun door de extra begrenzingsmacht (kaderstellende positie) ..... - 60 -
4.5 Ambtelijke steun door de toename van sturingsinvloed (adviserende positie) ..... - 63 -
4.6 Ambtelijke steun door de lagere onderhandelingskosten (doelmatigheidsmotief) ..... - 65 -
4.7 Conclusie ..... - 68 -
H5: Dataset en methode ..... - 69 -
5.1 Data ..... - 69 -

5.2 Vergelijkbaarheid van data in CPB-doorrekeningen voor en na verkiezingen ..... - 71 -
5.3 Vergelijkbaarheid van data ex ante reeksen (collectieve uitgaven en inkomsten) ..... - 73 -
5.4 Vergelijkbaarheid van data ex post reeksen (macro-economie en koopkracht) ..... - 77 -
5.5 Methodiek ..... - 83 -
5.6 Ten minste twee *KiK*-deelnames als criterium voor een gevestigde partij ..... - 83 -
5.7 Gemiddelde afwijking van *KiK*-groepsgemiddelde als convergentiemaat ..... - 85 -
5.8 Gewogen gemiddelde *KiK*-score als referentiemaat ..... - 86 -
5.9 Conclusie ..... - 88 -
H6: Analyse van de invloed van ambtelijke advisering en *MLT*-updates op partijkeuzes ..... - 90 -
6.1 Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte is een richtsnoer voor de politiek ..... - 91 -
6.2 Groepsdenken naar procyclisch begrotingsbeleid, maar de mate waarin is ideologisch ..... - 96 -
6.3 Hoe de Studiegroep Begrotingsruimte het regeerakkoord (niet) beïnvloedt ..... - 99 -
6.4 Het houdbaarheidssaldo als bijvangst van het belangrijkere overheidssaldo ..... - 102 -
6.5 *MLT*-updates van het overheidssaldo beïnvloeden het regeerakkoord sterk ..... - 107 -
6.6 Conclusie ..... - 113 -
H7: Analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de collectieve uitgaven ..... - 116 -
7.1 De totale collectieve uitgaven ..... - 117 -
7.2 De specifieke collectieve uitgavencategorieën ..... - 119 -
7.3 Conclusie ..... - 144 -
H8: Analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de collectieve lasten ..... - 147 -
8.1. De totale collectieve lastendruk ..... - 148 -
8.2. De specifieke collectieve lastencategorieën ..... - 151 -
8.3 De lastendruk voor huishoudens en de lastendruk voor bedrijven ..... - 162 -
8.4 Conclusie ..... - 167 -
H9: Analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de koopkracht ..... - 170 -
9.1 De koopkracht van alle huishoudens ..... - 170 -
9.2 De koopkracht op basis van inkomstenbronnen ..... - 172 -
9.3 De koopkracht op basis van huishoudenssamenstellingen ..... - 178 -
9.4 De koopkracht op basis van inkomenscategorieën ..... - 184 -
9.5 Conclusie ..... - 191 -
H10: Conclusie en discussie ..... - 193 -
10.1 Toetsing van de hypotheses ..... - 193 -
10.2 Beantwoording van de deelvragen ..... - 199 -
10.3 Beantwoording van de hoofdvraag ..... - 203 -

10.4 Zes wetmatigheden in de voorspellende waarde van *KiK* voor een regeerakkoord ..... - 207 -

10.5 Discussie ..... - 209 -

Literatuurlijst ..... - 216 -

Bijlagen ..... - 244 -

Bijlage 1 ..... - 244 -

Bijlage 2 ..... - 245 -

Bijlage 3 ..... - 245 -

Bijlage 4 ..... - 246 -

Bijlage 5 ..... - 247 -

Bijlage 6 ..... - 248 -

Summary in English ..... - 249 -

Curriculum Vitae ..... - 257 -

Stellingen ..... - 258 -

H1: Inleiding

Al meer dan dertig jaar toetst een onafhankelijke instantie in Nederland systematisch de woorden van Tweede Kamerpartijen voor de verkiezingen en het afgesloten regeerakkoord na de verkiezingen. Op verzoek van de betrokken partijen worden deze toetsen ook openbaar. De instantie waarover het gaat is het ambtelijke Centraal Planbureau (CPB). De toetsen zijn de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord. Het bureau vervult met deze financieel-economische doorrekeningen historisch een belangrijke rol in het politiek-ambtelijke proces voor én na de Tweede Kamerverkiezingen (Bos & Teulings, 2012; Ministerie van Financiën, 2010). Sinds 1986 rekent het bureau in de maanden voor de verkiezingsdatum, op vertrouwelijke basis, de programma's door van de partijen die hier om vragen (Centraal Planbureau, 2017a). De berekeningen, die steeds uitgebreider en gedetailleerder werden, betreffen ex ante[1] budgettaire toetsen op de partijkeuzes voor de collectieve uitgaven en inkomsten en ex post berekeningen van de macro-economische gevolgen en koopkrachteffecten van de partijkeuzes. Het voordeel van de doorrekeningen is dat het CPB in samenwerking met de partijen hun verkiezingsbeloftes op uitvoerbaarheid test, verder uitwerkt en de financieel-economische effecten inzichtelijk maakt. Dit maakt het voor de deelnemende partijen nagenoeg onmogelijk om onrealistische of vage beloftes (blijven) te doen (Den Butter, 2003a; Don, 2003). De doorrekening 'disciplineert' partijen (Van Liedekerke, 2003). Dit geldt zeker voor de budgettaire gevolgen van verkiezingsbeloftes, aangezien het CPB deze gevolgen met een hoge mate van zekerheid kan uitrekenen (Graafland, 2003). De doorrekening beoogt de kwaliteit van het democratisch proces te verbeteren, omdat het politieke aandacht vraagt voor de financieel-economische realiteitszin van verkiezingsbeloftes en omdat het neutrale informatie verschaft aan de media en de kiezer over partijkeuzes (Van Erp, 2003).

Ongeveer een maand voor de datum van de Tweede Kamerverkiezingen publiceert het CPB de doorrekening van de verkiezingsprogramma's – *het woord* – van alle deelnemende partijen die aangeven dat de resultaten van hun programma openbaar kunnen worden gemaakt. De openbare berekeningen, gebundeld in een rapportage die sinds 1998 de vaste titel *Keuzes in Kaart (KiK)*[2] krijgt, worden onderwerp van debat in de laatste fase van de verkiezingscampagne. De publicatie geeft een beeld van de preferenties van de partijen op financieel-economisch terrein. Voor een politieke partij is het belangrijk om zich met zijn doorrekening positief te onderscheiden van andere partijen, omdat de verwachting is dat dit extra stemmen kan opleveren. Voor CPB-medewerkers is het belangrijk dat de doorrekeningen kwalitatief hoogwaardig zijn, aangezien zij het fundament leggen voor het nieuwe regeerakkoord. Daarin worden idealiter alleen uitvoerbare en uitgewerkte voorstellen opgenomen waarvan de effecten bekend zijn. Voor journalisten is het belangrijk dat de CPB-doorrekening gepubliceerd blijft worden en dat veel partijen meedoen, omdat deze informatie helpt bij het duiden van de verkiezingsbeloftes van partijen. Door deze factoren is de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's populair in politiek-bestuurlijk Den Haag, hoewel er gerede twijfel is of veel kiezers de gepubliceerde resultaten daadwerkelijk lezen, begrijpen en hun stem erop baseren (Van

[1] Ex ante betekent zonder economische doorwerking, waardoor inverdien- en uitverdieneffecten zoals stijgende belasting- en premie-inkomsten en oplopende werkloosheidsuitgaven buiten beschouwing blijven. Dit verwerkt het CPB wel in ex post berekeningen van de gevolgen voor de economische groei, de werkloosheid, het overheidssaldo, het houdbaarheidssaldo en de koopkracht voor diverse inkomstenbronnen, inkomenscategorieën en huishoudenssamenstellingen.

[2] De termen '*KiK*' en 'CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's' worden in dit proefschrift voor de leesbaarheid inwisselbaar gebruikt, hoewel in 1998 de CPB-doorrekening voor het eerst de titel *Keuzes in Kaart (KiK)* kreeg.

der Lecq, 2003). Sinds 1986 zijn er negen *KiK's* gepubliceerd en het aantal deelnemende partijen is gestegen van drie naar elf (Centraal Planbureau, 1986b, 1989c, 1994a, 1998a,; 2002b, 2006b, 2017a; Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, 2010, 2012a).

De meerwaarde van *KiK* ligt vooral in het werkproces dat deelnemende partijen disciplineert en dat voorwerk verzet voor een hoger doel: het komende formatieproces dat dient uit te monden in het sluiten van een nieuw regeerakkoord (Van Liedekerke, 2003; Vandevelde, 2003). Want na de verkiezingsuitslag is de CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma's voor de partijen een natuurlijk startpunt voor de formatieonderhandelingen (Suyker, 2013). In deze tweede fase direct na de Tweede Kamerverkiezingen heeft het CPB opnieuw een belangrijke rol als toetser (Centraal Planbureau, 2017f; Van Baalen & Van Kessel, 2016). Het bureau berekent op verzoek van de informateur altijd de financieel-economische gevolgen van conceptafspraken uit het nieuwe regeerakkoord – *het akkoord* - en verstrekt deze berekeningen informatief en vertrouwelijk aan de politieke onderhandelaars.[3] De onderhandelaars kunnen naar aanleiding van de tussentijdse berekeningen hun afspraken nog wijzigen, bevestigen of opzeggen. Want het is van evident belang dat nieuwe regeringspartijen de definitieve CPB-doorrekening van hun regeerakkoord steunen, omdat deze openbaar zal worden. De sterke, opvallende punten uit hun afspraken moeten er naar tevredenheid in doorklinken en eventuele, zwakke punten uit hun afspraken moeten naar tevredenheid zijn afgedekt. In het debat over de regeringsverklaring zal deze CPB-doorrekening een prominente rol spelen. De kersverse regeringspartijen en de oppositie zullen de CPB-cijfers gebruiken voor hun aanvallen en verdediging. Ook de media zullen de CPB-doorrekening van het regeerakkoord gebruiken om het nieuwe kabinet te beoordelen en voor te stellen aan het grote publiek. Door deze factoren is de CPB-doorrekening van het regeerakkoord populair in een groot deel van politiek-bestuurlijk Den Haag. Alle negen *KiK's* zijn opgevolgd door een systematisch vergelijkbare CPB-doorrekening van de financieel-economische bijlage van het regeerakkoord (Centraal Planbureau, 1994b, 1998b, 2002b, 2007, 2010b, 2012b, 2017d; Lubbers, 1989; De Koning, 1986).

De definitieve CPB-doorrekening van het regeerakkoord is bepalend voor het financieel-economisch overheidsbeleid in de zojuist begonnen kabinetsperiode en zal het uitgangspunt blijven vormen voor financieel-economische discussies binnen de regering en met de Tweede Kamer (Suyker, 2015). Want in de Nederlandse begrotingssystematiek zijn de onafhankelijke CPB-cijfers vrijwel altijd leidend (Bos, 2007). De tijdens de formatie gemaakte keuzes hebben daardoor vergaande budgettaire consequenties. De nieuwe minister van Financiën zal op basis van (de doorrekening van) het regeerakkoord de Startnota opstellen waarin het uitgavenkader en het inkomstenkader voor de komende kabinetsperiode zijn vastgelegd (Algemene Rekenkamer, 2017). Deze Startnota vormt de budgettaire onderlegger voor alle opvolgende begrotingsdiscussies tussen de bewindspersonen en de regeringspartijen en is een voorbeeld van een sterke budgettaire institutie om tussentijdse wensen van regeringsfracties voor extra uitgaven of extra lastenverlichtingen te beheersen (Bäck, Müller & Nyblade, 2017). Daarbij bepalen de afgesproken financieel-economische kaders in de CPB-doorrekening het speelveld waarbinnen regeringspartijen afspraken over nieuwe beleidsmaatregelen kunnen maken. Deze begrenzing dwingt tot partijkeuzes, waarna de beleidsmaatregelen die binnen het speelveld pasten een goede kans hebben om gerealiseerd te worden. Onderzoek wijst uit dat ruim 80% van de afspraken uit Nederlandse regeerakkoorden traditioneel wordt omgezet in

[3] Het betreft altijd een CPB-doorrekening van de financieel-economische bijlage van het regeerakkoord. Het akkoord zelf en ook niet-financieel-economische afspraken blijven daarom buiten beschouwing van het CPB en dit proefschrift.

overheidsbeleid (Thomson, 2001). Zodoende zullen CPB-doorrekeningen van de regeerakkoorden over de periode 1986-2017 een behoorlijke invloed hebben gehad op het (toekomstige) financieel-economisch overheidsbeleid.

1.1 Probleemstelling

De CPB-doorrekeningen worden als unieke Nederlandse budgettaire instituties gesteund en bewonderd door internationale organisaties als het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Organisatie voor Economische Samenwerking (OESO) en Ontwikkeling en de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE) (Bos, 2007; IMF, 2006; OESO, 2010, 2016; OVSE/BDIM, 2010, 2012). Ook onder politici en ambtenaren in ons land bestaat over het algemeen brede steun voor de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, zo bleek uit de evaluaties van *KiK 2010* en *2012* (Centraal Planbureau, 2013a; Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, 2012b). In dertig jaar zijn de CPB-doorrekeningen geïnstitutionaliseerd geraakt in het politiek-ambtelijke begrotingsproces voor én na de Tweede Kamerverkiezingen.

Gezien deze steun en bewondering is het extra opmerkelijk dat er feitelijk weinig bekend is over de relatie tussen de partijkeuzes in *KiK* en de latere partijkeuzes in het regeerakkoord (Van der Lecq, 2003). Wat zijn empirisch de overeenkomsten en de verschillen? De meest uitgebreide studies voerde het CPB zelf uit voor *KiK 2012* en het daaropvolgende regeerakkoord van Rutte II, waaruit bleek dat 83% van de beleidsmaatregelen al in doorgerekende verkiezingsprogramma's van (zowel) de VVD en de PvdA stond, en voor *KiK 2017* en het opvolgende regeerakkoord van Rutte III, waaruit bleek dat 63% van de beleidsmaatregelen voor de verkiezingen was opgenomen door (zowel) de VVD, het CDA, D66 en de CU (Centraal Planbureau, 2018; Suyker, 2013). Gelet op het belang voor de politieke campagne en het ambtelijke begrotingsproces is het waardevol om te onderzoeken welke relatie er bestaat tussen de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van regeerakkoorden. Dergelijk empirisch onderzoek kan niet alleen informatie geven over wat de traditie over de periode 1986-2017 heeft gebracht, maar ook voor de toekomst wetmatigheden in kaart brengen ten aanzien van de voorspellende waarde van een *KiK*-publicatie voor het financieel-economisch kader van een nieuw regeerakkoord.

Het is relevant meer empirische kennis over de CPB-doorrekeningen te verzamelen en wetenschappelijk te analyseren. Tot op heden zijn er weinig diepgaande bespiegelingen uitgebracht of feitelijk onderzoek gedaan naar de impact van *KiK*. De belangrijkste relevante publicatie is het boek *Economic Assessment of Election Programmes; Does it make sense?* dat in 2003 uit kwam en dat 15 bijdragen van wetenschappelijke auteurs over de toegevoegde waarde van de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's bundelt (Graafland & Ros, 2003). De auteurs bieden echter beredeneerde beschouwingen, op basis van theorie uit hun vakgebied of eigen assumpties, maar geen empirische onderbouwing. In die zin zijn de bijdragen vergelijkbaar met de beschikbare opiniestukken, columns en krantenartikelen over de CPB-doorrekeningen van recente datum (Engelen, 2017; Giebels & Herderscheê, 2016, 2017; Jonker, 2016; Kalshoven, 2017; Oomkes, 2017; Sommer, 2017; Stellinga, 2017). Het empirisch onderzoek blijft beperkt tot enkele andere publicaties (Bolhuis, 2017a; Centraal Planbureau, 2018; Den Butter, 2002; Suyker, 2013). Empirische proefschriften over de Nederlandse overheidsfinanciën richtten zich op andere relevante vragen, zoals de vraag wat de invloed was van economen in dienst van de Rijksoverheid op het financieel-

economisch beleid (Bemelmans-Videc, 1984), welke technische sluiproutes bewindspersonen gebruiken om hun onwelgevallige bezuinigingen niet uit te voeren (Toirkens, 1988) en in hoeverre de politieke kleur van een regering invloed heeft op de macro-economische ontwikkeling (Snels, 1999).

Wel hebben wetenschappers en gastauteurs op basis van de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's artikelen geschreven in Nederlandse vakbladen voor economie en overheidsfinanciën (Bolhuis, 2017b; Compaijen & Den Butter, 1996; De Kam, 2012; Don, 2007b; Van Veen, Koedijk & Van Witteloostuijn, 1998; Zalm, 2002). Ook zijn bijdragen gepubliceerd in internationale wetenschappelijke tijdschriften aan de hand van *KiK's* (Otjes, 2016; Zoutman, Jacobs & Jongen, 2017). Toch blijft dit beperkt, en gaan de artikelen bijna niet in op de relatie tussen *KiK's* en de doorrekening van regeerakkoorden. Een verklaring waarom er zo weinig wetenschappelijke analyses gemaakt zijn van of met behulp van de CPB-doorrekeningen kan zijn dat het een uniek Nederlands fenomeen betreft en een specifiek onderdeel van de beleidseconomie is, waardoor het moeilijk is de onderzoeksuitkomsten gepubliceerd te krijgen in een internationaal tijdschrift. Door de 'Veramerikanisering' van de economische wetenschap is er steeds minder aandacht voor binnenlandse beleidseconomie van praktische en empirische aard (Boot & Plasmeijer, 1996). Ook de wetenschappelijke aandacht voor het realisme van de details van de CPB-modellen verdwijnt verder naar de achtergrond (Graafland, 2003). Hoewel Nederlandse economen van oorsprong veel waarde hechten aan onderzoek voor nationale en lokale beleidsonderwerpen verliest dit vakgebied aanhang en status (Van Dalen & Klamer, 1996a, 1996b, 2009). Deze ontwikkeling maakt de relatie tussen partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden over de periode 1986-2017 echter een aantrekkelijk proefschriftonderwerp. Het is onontgonnen terrein.

Dit proefschrift onderzoekt de relatie tussen de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de CPB-doorrekeningen van de opvolgende regeerakkoorden over de periode 1986-2017. Dit moet bijdragen aan de empirische kennis over partijkeuzes in CPB-doorrekeningen voor en na Tweede Kamerverkiezingen. De focus van het proefschrift ligt op de relatie tussen de financieel-economische verkiezingsbeloftes die regeringspartijen in *KiK* deden en de financieel-economische afspraken die partijen later maakten in het regeerakkoord – *Van Woord tot Akkoord*. Kennis hierover is relevant voor de economische, bestuurskundige en politicologische wetenschap en vormt een aanvulling op de theoretische beschouwingen die tot nu toe zijn verschenen. Om hypotheses te formuleren over de partijkeuzes gebruik ik theoretische perspectieven uit de economie, bestuurskunde en politicologie. De hypotheses worden getoetst door de beschikbare data te analyseren. Ten behoeve van dit onderzoek is handmatig een nieuwe dataset gemaakt van de negen beschikbare paren van CPB-doorrekeningen – een *Keuzes in Kaart (KiK)* met een opvolgende *Regeerakkoord (RA).* Dit promotieonderzoek heeft daarmee een exploratief karakter. Door de 18 beschikbare datapunten over de periode 1986-2017 blijven ook de gebruikte analytische methodieken eenvoudig. Er is gekozen voor grafiekweergaven, correlatie-testen en gemiddelde scorevergelijkingen om de relatie(s) te duiden. Regressieanalyses zouden onbetrouwbare uitkomsten genereren. Het betekent ook dat de mate van causaliteit tussen de CPB-doorrekeningen voor en na de Tweede Kamerverkiezingen niet precies is vast te stellen, aangezien de totstandkoming van doorrekeningen een interactief en iteratief proces is. De partijkeuzes in de definitieve doorrekening van de financiële bijlage van het regeerakkoord worden bijvoorbeeld beïnvloed door tussentijdse CPB-berekeningen, de onderhandelingen tussen formatiepartijen, nieuwe financieel-economische

vooruitzichten, en wijzigende sociaal-maatschappelijke omstandigheden. Door dit exploratief onderzoek is het wel mogelijk om (structurele) relaties tussen beide doorrekeningen te berekenen.

Dit proefschrift beoogt bij te dragen aan de wetenschap, maar ook in een maatschappelijke behoefte te voorzien, gelet op de discussies over CPB-doorrekeningen. Er worden geregeld vraagtekens gezet bij het directe nut van het doorrekenproces. Het neemt veel politieke en ambtelijke menskracht en tijd in beslag, maar het is onduidelijk wat de toegevoegde waarde precies is voor het regeerakkoord (Van Erp, 2003; Van der Lecq, 2003). Ook is onbekend of de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's worden nagekomen in het regeerakkoord, terwijl kiezers campagnebeloftes vaak serieus nemen en de door hen gekozen partijen bij een volgende verkiezing willen afrekenen op het gerealiseerde deel van hun verkiezingsprogramma (Feltovich & Giovannoni, 2015). Wel is bekend dat partijen hun algemene verkiezingsprogramma's in de regel goed nakomen als ze regeringsverantwoordelijkheid krijgen, hoewel dit begrijpelijkerwijs lastiger blijkt bij regeringen waaraan meerdere partijen deelnemen (Thomson et al., 2017). Promotieonderzoek naar de keuzes van CDA, VVD, PvdA en D66 over de periode 1986-1998 bewijst dat, als deze partijen in de regering kwamen, ze van de punten uit hun verkiezingsprogramma bijna 40% in het regeerakkoord kregen als ze deze als enige coalitiepartij nastreefden, en bijna 80% van de punten uit hun programma als ze de standpunten deelden met ten minste één coalitiepartij (Thomson, 2001). Verkiezingsprogramma's blijken dus een duidelijke relatie met het regeerakkoord te vertonen. Maar geldt dit ook voor *KiK* en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord?

1.2 Afbakening onderzoeksobject

Door het beperkte wetenschappelijk empirisch onderzoek tot op heden en de maatschappelijke discussies over de CPB-doorrekeningen zijn er veel relevante onderzoeksvragen. Helaas kan een proefschrift niet alle aspecten van een probleemstelling onderzoeken. Enerzijds komt dit door de focus van dit proefschrift op de relatie tussen de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's en de CPB-doorrekening van het opvolgende regeerakkoord. Anderzijds zijn door beperkingen van (on)beschikbare CPB-data en de gemaakte dataset niet alle relevante vragen te beantwoorden. Daarom wil ik vooraf duidelijkheid geven over de afbakening van het onderzoeksobject:

1) In mijn onderzoek analyseer ik alleen de financieel-economische variabelen die het CPB uitrekende en publiceerde ten aanzien van de verkiezingsprogramma's en de regeerakkoorden over de periode 1986-2017. Het gaat dan om de ex ante budgettaire effecten (collectieve uitgaven en collectieve lasten), de ex post macro-economische effecten en de ex post koopkrachteffecten. Deze selectie van variabelen sluit aan bij onderzoek van het CPB zelf naar de historische uitgaven- en inkomstenontwikkeling (Bos, 2006). De onderzochte *geaggregeerde* grootheden, ook wel de specifieke uitgavencategorieën en inkomstencategorieën of de functies van collectieve uitgaven en inkomsten genoemd, maken het mogelijk om de partijkeuzes over de periode 1986-2017 betrouwbaar en consistent te vergelijken. Het is niet mogelijk om op beleidsmaatregelenniveau of op partiële niveaus van uitgaven of inkomsten een betrouwbare en consistente analyse uit te voeren. In de negen *KiK's* en de negen doorgerekende regeerakkoorden publiceerde het CPB vaak geen afzonderlijke beleidsmaatregelen of partiële niveaus, waardoor de dataset te beperkt en te wisselvallig wordt. Mijn onderzoeksopzet op basis van CPB-variabelen impliceert dat de analyse niet oppakt of in het regeerakkoord beleidsmaatregelen staan die niet overeenkomen met partijkeuzes in

de doorgerekende verkiezingsprogramma's, omdat enkel het cumulatief budgettair beslag per functie bekeken wordt. Ook andere inhoud zoals medisch-ethische afspraken of juridische overeenkomsten zonder gevolgen voor de overheidsfinanciën, die verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden ook altijd bevatten, valt buiten het onderzoeksterrein van het CPB en daarmee dit proefschrift. Tevens blijven doorrekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)[4] en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden buiten beschouwing. Het proefschrift richt zich enkel op de financieel-economische CPB-doorrekeningen.

2) In mijn onderzoek gebruik ik alleen CPB-data over de periode 1986-2017. De reden is dat ik wil onderzoeken hoe in Nederland partijkeuzes worden gemaakt op de financieel-economische dimensie van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden. Essentieel is dat in politiek-ambtelijk Den Haag wordt gestuurd naar aanleiding van en op basis van CPB-cijfers (Ministerie van Financiën, 2010). Hoe de cijfers precies tot stand kwamen en hoe de CPB-modellen precies werkten is voor hun werkelijke consequenties niet relevant, aangezien politici de CPB-cijfers als de meest betrouwbare zien. Belangrijk is daarom dat ik geen eigen data invoeg en ik niet eigenhandig een statistiek voor een jaargang in de dataset bereken als het CPB deze niet rapporteerde.[5] Het betekent ook dat dit proefschrift zich expliciet afzijdig houdt van discussies of CPB-cijfers wel of niet 'neutraal' zijn of dat macro-economische cijfers wel of geen grote onzekerheid in zich dragen (Mügge, 2016; Van Erp, 2003). Erkend moet worden dat er economische politiek bedreven kan worden met modellen (Barten, 2003). Daarom is er geregeld kritiek op de realiteit van CPB-assumpties, het feit dat het CPB verschillende soorten modellen combineert, en de mate van invloed die het CPB desondanks heeft (De Beer, 2016; Jacobs, Kuper & Sterken, 2003; Salverda, 2003: Van Bergeijk, 1998; Van Bergeijk & Van Sinderen, 2000; Van der Geest & Bomhoff, 2002). Ook stellen sommige auteurs dat de CPB-modellen de ruimte beperken om extreme beleidswijzigingen voor te stellen, omdat de modellen alleen incrementele voorstellen kunnen doorrekenen binnen de bestaande politiek-economische grenzen (Den Butter, 2003a; Keuzenkamp, 2003; Van Erp, 2003; Van den Boogaard, 2002; Van der Lecq, 2003). Tot slot zijn de CPB-ramingen voor de ontwikkeling van de collectieve uitgaven en inkomsten op middellange termijn zekerder dan de ramingen voor de macro-economische en koopkrachteffecten, waardoor de ex ante budgettaire toetsen zelfs onder de scherpste criticasters draagvlak hebben (Bomhoff & Van der Geest, 2003; Graafland, 2003). Een onderzoek naar de (on)toereikendheid van de CPB-modellen past echter niet binnen de focus van dit proefschrift. Overigens laat het CPB zijn modellen regelmatig evalueren door externe, wetenschappelijke visitatiecommissies (Commissie Beleidsgerichte Toetsing van het Centraal Planbureau, 2007, 2011, 2013; CPB Review Committee, 2003, 2010; Visitatiecommissie CPB, 2016). Voor een lezer die zeer geïnteresseerd is in de precieze werking van de CPB-modellen en hun ontwikkeling in de periode 1986-2017 zijn ook meerdere publicaties beschikbaar (Den Butter, 2003c; Don & Verbruggen, 2006).

3) In mijn onderzoek analyseer ik wel in hoeverre de politieke standpunten van de deelnemende partijen aan de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's over de periode 1986-2017 op elkaar zijn gaan lijken. Er wordt geregeld gesuggereerd dat (de prikkels in) de CPB-modellen leiden tot een convergentie van de financieel-economische standpunten van partijen, waardoor er steeds

[4] Voorheen deden het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Milieu en Natuurplanbureau (MNP) in 1994 (RIVM), 1998 (RIVM), 2002 (RIVM) en 2006 (MNP) de 'groene' doorrekeningen. In 2010, 2012 en 2017 deed het PBL dit.
[5] Alle financieel-economische data in dit promotieonderzoek komt uit CPB-publicaties, is opgevraagd bij het CPB of is berekend in overleg met het CPB.

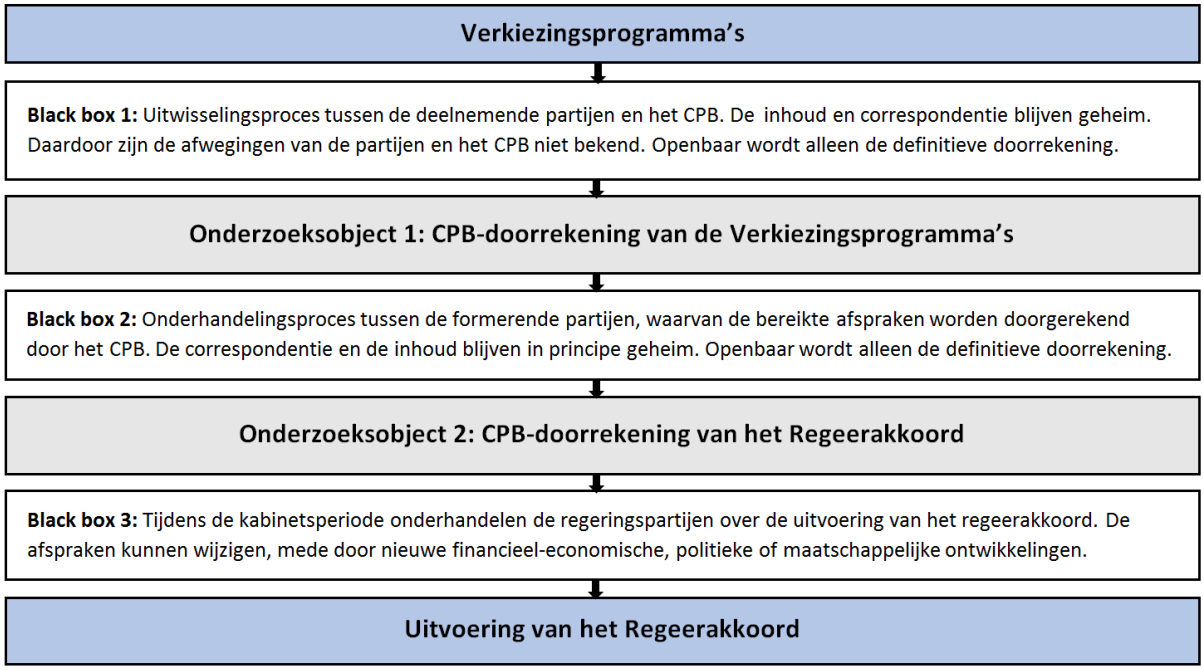
minder te kiezen zou zijn (Den Butter, 2003a; Donders & Graafland, 1998; Van der Lecq, 2003; Vandevelde, 2003). De eerste oorzaak zou een feedback-loop zijn: partijen leren welke financieel-economische keuzes zorgen voor goede uitkomsten in de CPB-modellen en zij spelen hierop in, waardoor de politieke standpunten steeds meer convergeren. Dit gedrag is positief als het leidt tot beter financieel-economisch beleid als gevolg van goede ambtelijke informatievoorziening. Maar het heeft een negatieve kant als het leidt politieke 'gaming' op onrealistische eigenschappen van de ambtelijke CPB-modellen. Een tweede oorzaak van de convergentie zou zijn dat het CPB steeds verdergaande beperkingen oplegt aan de budgettaire breedte van keuzes die partijen kunnen maken, omdat zogenoemde extreme voorstellen onuitvoerbaar of onrealistisch zouden zijn. Er is empirisch onderzoek waaruit blijkt dat standpunten van Nederlandse partijen in de jaren '80 en '90 zijn gaan convergeren, vooral van de traditionele regeringspartijen en linkse en rechtse stromingen, wat onderdeel lijkt van een internationale trend (Adams, De Vries & Leiter, 2011; Knutsen, 1998; Potrafke, 2017). Maar er zijn ook politicologen die op basis van empirisch onderzoek vinden dat verschillen in politieke standpunten de afgelopen decennia stabiel zijn geweest en dat het fundamenteel wijzigen van partijprogramma's veel moeilijker blijkt dan vaak wordt gedacht (Budge, Klingemann, Volkens, Bara & Tanenbaum, 2001; Walgrave & Nuytemans, 2009). Tot slot zijn er politiek-economen die op basis van theoretische aannames voorspellen dat partijen in hun programma's juist extremere, divergerende standpunten innemen om zich van elkaar te onderscheiden, zo potentieel meer kiezers aan te trekken, en een sterkere positie te krijgen in het latere onderhandelingsproces over een regeerakkoord (Alesina & Rosenthal, 2000). Om deze voorspellingen voor Nederland te beantwoorden analyseer ik de spreiding van de *KiK*-standpunten van partijen over de tijd.

1.3 Beschikbare data

De analyse in dit proefschrift is gebaseerd op de openbare data die de *uitkomsten* waren van de CPB-processen waaraan politici en ambtenaren deelnamen. Op basis van de negen definitieve CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en negen opvolgende CPB-doorrekeningen van regeerakkoorden over de periode 1986-2017 is handmatig een dataset gemaakt. Het gaat om een vergaande uitbreiding van het databestand dat ik maakte voor het boek *De Rekenmeesters van de Politiek,* waarin de geschiedenis van de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's over de periode 1986-2012 werd beschreven, maar niet de regeerakkoorden (Bolhuis, 2017a). Het CPB heeft geen digitale of fysieke dataset van alle CPB-doorrekeningen bijgehouden. De achttien doorrekeningen waren enkel op papier beschikbaar in hun originele uitgave of in latere jaren digitaal in een pdf-bestand. Alleen van *KiK 2017* was er een Excel-bestand op de CPB-website beschikbaar. Daardoor kostte de bouw van de dataset veel tijd. Vermeld dient te worden dat het CPB altijd zeer behulpzaam was bij mijn dataverzameling en de digitale invoering van de data, zowel de bibliothecaris als de wetenschappelijk medewerkers hebben mijn vragen altijd snel beantwoord en mij waar mogelijk geholpen. Dit in tegenstelling tot wat een Nederlandse politieke econoom dertig jaar geleden voorspelde: "Belangrijke hindernis ten slotte, betreft het gebrek aan adequate data om politiek-economische theorieën toe te passen en te toetsen. Gedeeltelijk is dit ongetwijfeld een kwestie van tijd en een ongemak waar alle onderzoekers mee moeten leven. Het is evenwel van belang te constateren dat in dit geval de informatie grotendeels geleverd moet worden door dezelfde organisatie als die onderzocht en mogelijk bekritiseerd wordt" (Van Winden, 1989).

Over de periode 1986-2017 zijn bij negen van de tien Tweede Kamerverkiezingen voor én na de verkiezingsdatum CPB-doorrekeningen gemaakt. Er is slechts één omissie: voor de verkiezingen van 2003 verrichte het CPB uit tijdsgebrek geen doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Hierdoor blijft ook de CPB-doorrekening van het regeerakkoord Balkenende II uit 2003, buiten de dataset en de analyse gelaten. De gemaakte dataset voor dit onderzoek bevat daarom negen CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's (1986, 1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2012 en 2017) en negen CPB-doorrekeningen van opvolgende regeerakkoorden (1986, 1989, 1994, 1998, 2002, 2007, 2010, 2012 en 2017). De dertien partijen die over de onderzochte periode op enige moment deelnamen aan *KiK* en al dan niet het opvolgende regeerakkoord waren de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), het Christen-Democratisch Appèl (CDA), de Partij van de Arbeid (PvdA), Democraten '66 (D66), GroenLinks (GL), de Socialistische Partij (SP), de ChristenUnie (CU), de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP), de Partij voor de Vrijheid (PVV), het Democratisch Politiek Keerpunt (DPK), DENK, VoorNederland (VNL) en de Vrijzinnige Partij (VP). De digitale dataset komt online te staan; vrij toegankelijk en beschikbaar voor onderzoeksdoeleinden en kan daarmee bijdragen aan de economische, bestuurskundige en politicologische wetenschap.

Over het *proces* van de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de regeerakkoorden zijn geen gegevens beschikbaar. Tijdens het werkproces voorafgaande aan publicatie van een doorrekening delen de ambtelijke vertegenwoordigers van het CPB en de politieke vertegenwoordigers van de partijen veel gevoelige informatie, kennis en beslissingen. De CPB-werkafspraak is echter dat tussentijdse (concept) berekeningen vertrouwelijk behandeld worden en nooit gepubliceerd worden (CPB, 2016h: 16). Het CPB maakt alleen de doorrekening van het definitieve regeerakkoord openbaar als de (in)formateur hierom verzoekt, na goedkeuring van de politieke onderhandelaars. Daarom willen betrokken (oud) CPB-medewerkers, maar ook (oud) financieel-woordvoerders van de deelgenomen partijen, niet officieel praten over hun onderlinge interactie of tussentijdse berekeningen die voorlagen. Informatie over politieke en ambtelijke afwegingen of tussentijdse CPB-data uit de eerste hand zijn daarom voor de periode 1986-2017 niet beschikbaar. Schema 1.1 illustreert de meerdere 'black boxes' in het werkproces van de doorrekeningen. Dit proefschrift neemt pragmatisch de openbare uitkomsten van de definitieve CPB-doorrekeningen als de *directe* Onderzoeksobjecten 1 en 2. Met het oog op de betrouwbaarheid en consistentie is de dataset volledig gebaseerd op openbare CPB-cijfers en zijn geen eigen berekeningen gemaakt voor jaargangen waarin een bepaald CPB-datapunt niet beschikbaar was.



Schema 1.1: De onderzoeksobjecten en de black boxes in het proces van CPB-doorrekeningen.

Aanvullend onderzoekt dit proefschrift *indirect* ook het proces in Black box 2. Dit is het onderhandelingsproces tijdens de formatie, waarbij de politieke onderhandelaars starten vanuit de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's van de formatiepartijen en de onderhandeling afsluiten met de CPB-doorrekening van het financieel-economisch kader van het regeerakkoord (Centraal Planbureau, 2017). Hoewel in principe geheim blijft wat er inhoudelijk aan de formatietafel is besproken, welke tussentijdse berekeningen er zijn gemaakt en wat de correspondentie tussen de politieke onderhandelaars en het CPB was, kan uit de overeenkomsten en de verschillen tussen Onderzoeksobject 1 en Onderzoeksobject 2 afgeleid worden welke keuzes politieke onderhandelaars maken. Alle formatieprocessen over de periode 1986-2017 waren in die zin overzichtelijk. Men kan er vanuit gaan dat vooral de eerdere keuzes van formatiepartijen in *KiK* en vervolgens hun nieuwe keuzes in de formatie invloed hebben op de Onderzoeksobject 2. Niet-formerende partijen hebben in principe geen invloed op het regeerakkoord en de CPB-doorrekening van het financieel kader, hoewel in Nederland formatieonderhandelaars regelmatig wensen van de oppositie opnemen in een regeerakkoord, betreffende ongeveer 10% van alle maatregelen (Centraal Planbureau, 2018; Suyker, 2013; Thomson, 2001). Maar formatiepartijen zijn in de beste positie om verkiezingsbeloftes te verzilveren in het regeerakkoord. Verder hebben wijzigingen in de politieke motieven, in de ambtelijke standpunten, en in financieel-economische vooruitzichten effecten op de partijkeuzes in het regeerakkoord. Sinds de *KiK*-publicatie verandert de context altijd in meer of mindere mate.

Dit alles betekent dat twee onderdelen uit het proces in Schema 1.1., namelijk de Verkiezingsprogramma's en de Uitvoering van het Regeerakkoord, en twee black boxes, namelijk Black box 1 en Black box 3, in dit proefschrift buiten beschouwing blijven. Black box 1 is de stap van de verkiezingsprogramma's, waarvan de eerste versie is opgesteld door een programmacommissie en de definitieve versie vaak democratisch is vastgesteld door de leden van partijen, naar de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Hierbij zijn de financieel experts van partijen penvoerder en worden de ingeleverde keuzes beoordeeld door CPB-medewerkers (Centraal Planbureau, 2017f). De politieke en ambtelijke afwegingen blijven nagenoeg onbekend, omdat de

correspondentie tussen financieel experts van partijen en de CPB-contactpersoon ten behoeve van *KiK* geheim blijft. In de praktijk van de werkelijkheid kan er verschil ontstaan tussen de inhoud van het verkiezingsprogramma en de CPB-doorrekening van het verkiezingsprogramma van dezelfde partij. Er kan zelfs sprake zijn van duidelijke inconsistenties. Dit is mogelijk doordat het CPB alleen de input beoordeelt die de financieel experts aanleveren bij het bureau en niet daadwerkelijk het verkiezingsprogramma van hun partij. Het CPB waarschuwt daarom sinds *KiK 2006* in het voorwoord dat het bureau niet verantwoordelijk is voor verschillen tussen beide documenten, deze verantwoordelijkheid voor consistentie ligt bij de partijen zelf (Centraal Planbureau, 2006). Dit proefschrift onderzoekt deze (in)consistentie over de periode 1986-2017 expliciet niet. Een dergelijk onderzoek, hoe waardevol ook, is zo omvangrijk dat het een eigenstandig promotietraject is.

Black box 3 is de stap van de CPB-doorrekening van het financieel-economisch kader van een regeerakkoord naar het daadwerkelijk gevoerde beleid in de komende regeerperiode. In theorie kan er verschil bestaan tussen de afspraken die zijn gemaakt aan de formatietafel en hun praktische uitvoering. De mogelijke oorzaken zijn talrijk: veranderende politieke standpunten, gewijzigde financieel-economische vooruitzichten, verschoven sociaal-maatschappelijke voorkeuren, enzovoort. Wie deze overeenkomsten en verschillen wil analyseren moet alle financiële nota's van het ministerie van Financiën (Miljoenennota, Voorjaarsnota, Najaarsnota, Jaarverslag), alle begrotingen en jaarverslagen vanuit de vakdepartementen en alle nieuwe ramingen van het CPB over de periode 1986-2017 minutieus doornemen en betrouwbaar op elkaar aansluiten. Waarbij men weet dat deze informatie afkomstig van de regering waarschijnlijk gekleurd is; de verantwoordelijke politici zullen proberen een gunstiger beeld te schetsen van de realisaties en proberen afgestelde bezuinigingen en verhoogde lasten te verbergen (Toirkens, 1988). Dit proefschrift onderzoekt expliciet niet in hoeverre afgesproken financieel-economisch kaders van regeerakkoorden, zoals doorgerekend door het CPB, over de periode 1986-2017 ook volledig werden uitgevoerd of gerealiseerd. Ook een dergelijk onderzoek, hoe waardevol ook, is zo omvangrijk dat het een eigenstandig promotietraject is.

Schema 1.1 illustreert dat er in dit promotieonderzoek een onderscheid geldt tussen de ontologie, de epistemologie en de methodologie, zoals gewoonlijk in de sociale wetenschappen (Hollis, 2007). De ontologie betreft de opvattingen over de werkelijkheid en wat er is (Rutgers, 2004). Ontologisch is Schema 1.1 het begrip van de werkelijkheid als het gaat om het proces van de CPB-doorrekeningen – het is de structuur van de realiteit van onderzoek, waarbij bekend is dat het CPB en de partijen andere belangen en opvattingen hebben, maar deze verschillen in geheime discussies intern worden beslecht. De epistemologie betreft de manier waarop wetenschappelijke kennis door mensen kan worden vergaard. Epistemologisch zijn voor empirisch onderzoek alleen de openbare, definitieve data van Onderzoeksobject 1 en Onderzoeksobject 2 extern beschikbaar. Verder zijn onderzoekers voor rationele kennisvorming over Black box 2 aangewezen op een combinatie van logische deductie uit aannames en de inpasbaarheid van relevante theorieën. In de sociale wetenschappen is deze combinatie van empirisme en rationalisme de dominante weg naar kennis, aangezien beiden bijdragen aan een consistent en logisch coherent wereldbeeld (Hollis, 2007). De methodologie betreft de wetenschappelijk juiste manier van onderzoeken. Methodologisch kiest dit proefschrift voor exploratief onderzoek op basis van correlatietesten, gemiddelde scores en grafische weergaven aan de hand van een nieuw gemaakte dataset, omdat regressieanalyses onbetrouwbaar zijn.

1.4 Onderzoeksvragen

Door dit promotieonderzoek wil ik antwoorden vinden op vijf onderzoeksvragen. De hoofdvraag gaat over de relatie tussen de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's en de opvolgende CPB-doorrekening van het regeerakkoord – *Van Woord tot Akkoord*. Men zou verwachten dat de laatste een duidelijke vertaling is van de keuzes van de formatiepartijen in de eerste. Hoewel deze definitieve keuzes bijvoorbeeld wel beïnvloed worden door de onderlinge machtsverhoudingen tussen de formatiepartijen na de verkiezingsuitslag, eventueel onverwachte wijzigingen in de financieel-economische situatie, inhoudelijke herbezinningen van formatiepartijen, of nieuw beschikbare informatie voor de politieke onderhandelaars. Het hoeft daarom zeker niet zo te zijn dat de som der delen van de formatiepartijen in *KiK* een voorspellende waarde heeft voor het doorgerekende regeerakkoord waar formatiepartijen het uiteindelijk eens over worden.

Hoofdvraag:

Wat is de relatie tussen de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en de opvolgende CPB-doorrekeningen van het regeerakkoord, en hoe kan deze relatie worden verklaard?

De dataset geeft, gecombineerd met statistieken verstrekt door het CPB of andere overheidsinstanties, de mogelijkheid om voor de periode 1986-2017 te onderzoeken hoe men vaak gestelde vragen over CPB-doorrekeningen correct beantwoordt of in hoeverre vaak beweerde verklaringen voor partijkeuzes in CPB-doorrekeningen kloppen. Daarom stel ik in dit proefschrift vier deelvragen die behulpzaam zijn om de hoofdvraag te beantwoorden. Elke deelvraag gaat over een politieke, ambtelijke of financieel-economische factor die de relatie tussen de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden zou kunnen beïnvloeden.

Deelvragen:

1. Welke trend is er in de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's?

Deze deelvraag refereert aan de stelling dat politieke standpunten door de CPB-doorrekeningen zijn gaan convergeren. Het gaat om een ambtelijke factor. Want de oorzaken zouden de CPB-modellen zijn, die voor politici prikkels bevatten om standpunten in te nemen die de beste uitkomsten voor de werkgelegenheid of de koopkracht geven, en de CPB-ambtenaren, die de kaderstellende macht zouden hebben om bepaalde beleidsvoorstellen te weigeren of zulke effecten toe te kennen dat partijen wel andere keuzes zullen (moeten) maken. Deze ambtelijke disciplinering zou zorgen voor een trend van convergentie in de politieke standpunten.

2. Op welke kiezersdoelgroepen zijn de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's gericht?

Deze deelvraag refereert aan het verklaren van het proces in Black box 2. Het gaat om een politieke factor. Want partijen kunnen zich bij hun keuzes in *KiK* uit electorale motieven laten leiden door de wensen van de mediane kiezer of hun partijpolitieke achterban en ter onderscheiding voor deze

doelgroepen extremere, divergerende standpunten innemen.[6] Ook kunnen partijen extremere, divergerende standpunten innemen om alvast een betere onderhandelingspositie in de formatie veilig te stellen. Als partijen *KiK* inzetten als campagnedocument en onderhandelingsdocument, maar tijdens de formatie vooral letten op uitvoerbaarheid en politieke overeenstemming, zal de relatie tussen de CPB-doorrekeningen niet één op één zijn.

3. Hebben topambtenaren uit de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) invloed op de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord?

Deze deelvraag refereert aan de ambtelijke invloedspositie ten aanzien van Onderzoeksobject 1 en 2. Het gaat om een ambtelijke factor. Want partijen willen een verantwoord financieel kader kiezen voor de komende kabinetsperiode, wat spanning geeft omdat het hun budgettaire ruimte beperkt om de kiezer extra overheidsuitgaven of lastenverlichting te beloven. De SBR brengt traditioneel voor de verkiezingen een advies uit over de opzet van de begroting en de beschikbare budgettaire ruimte, om partijen in hun keuze te ondersteunen.[7] De vraag is in hoeverre dit SBR-advies het regeerakkoord beïnvloedt. Bij een duidelijke relatie tussen het ambtelijke geadviseerde financieel kader en het politiek gekozen financieel kader in het regeerakkoord is er sprake van ambtelijke disciplinering.

4. Wat is de invloed van wijzigingen in de economische groei, de werkloosheid en het overheidstekort op de partijkeuzes in de CPB-doorrekening van het regeerakkoord?

Deze deelvraag refereert aan het verklaren van het politieke proces in Black box 2. Het gaat om een financieel-economische factor. Want het is aannemelijk dat partijkeuzes en ambtelijke advisering worden aangepast als de financieel-economische vooruitzichten veranderen. Partijen kunnen tijdens de formatie bijvoorbeeld besluiten tot meer of minder saldoverbetering dan voorgenomen in *KiK* wanneer het basisscenario waarop de CPB-doorrekening wordt gebaseerd verslechtert of verbetert. Daarom onderzoekt dit proefschrift ook de invloed van wijzigingen in het financieel-economische basisscenario, vastgesteld door ambtenaren, op de partijkeuzes in het regeerakkoord.[8]

In hoofdstuk 2 worden voor de hoofdvraag en de deelvragen hypotheses geformuleerd uitgaande van relevante theorieën uit de economische, bestuurskundige en politicologische wetenschap. Deze hypotheses worden in het proefschrift getoetst op basis van de gemaakte dataset met CPB-gegevens uit de doorrekeningen over de periode 1986-2017.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader besproken en worden hypotheses geformuleerd die in de latere hoofdstukken worden getoetst aan de hand van de dataset. Hoofdstuk 3 behandelt ter inleiding de institutionalisering van de CPB-doorrekeningen vanuit politiek perspectief, de historische positie van het CPB, en de motieven waarom partijen vrijwillig deelnemen aan de doorrekeningen. Hoofdstuk 4 beschrijft vervolgens de institutionalisering van de CPB-doorrekeningen vanuit ambtelijk

[6] Hoofdstuk 2 gaat in op de theorie van de politieke economie en het verschil tussen de mediane en partijpolitieke kiezer.
[7] Hoofdstuk 6 gaat in op de geschiedenis van en de adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR).
[8] Het betreft hier de *Middellangetermijnverkenning (MLT)* van het CPB. In dit proefschrift is gekozen om constant de term (*MLT*-)basisscenario te hanteren. De lezer kan ook 'basispad' lezen. Hoofdstuk 6 gaat in op de (updates van de) *MLT.*

perspectief, de plek van de doorrekeningen in het Nederlandse begrotingsproces richting het regeerakkoord, en de motieven waarom financieel-economische ambtenaren de opzet steunen. Hoofdstuk 5 behandelt de dataset en de methodiek waarmee betrouwbaar onderzoek kan worden gedaan naar de relatie tussen de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en opvolgende regeerakkoorden, aangezien het CPB over de periode 1986-2017 soms (enige tijd) stopte met de publicatie van een bepaalde variabele, de definities van variabelen aanpaste, en nieuwe variabelen introduceerde.

Daarna volgen de vier analytische hoofdstukken op basis van de gemaakte dataset met CPB-doorrekeningen over de periode 1986-2017. In hoofdstuk 6 wordt de invloed van financieel-economische topambtenaren op het regeerakkoord onderzocht, door de historische relatie met het SBR-advies ten aanzien van het overheidssaldo en het houdbaarheidssaldo te analyseren, en bekeken wat de invloed is van updates van het financieel-economische basisscenario na de verkiezingen op de partijkeuzes in het regeerakkoord. Hoofdstuk 7 bespreekt de partijkeuzes die in *KiK* gemaakt worden inzake de collectieve uitgaven (ex ante), de trends die hierin te zien zijn, en analyseert de voorspellende waarde van de keuzes van de formatiepartijen voor het regeerakkoord. Hoofdstuk 8 behandelt de partijkeuzes die in *KiK* gemaakt worden betreffende de collectieve lasten (ex ante), de trends die hierin te zien zijn, en analyseert de voorspellende waarde van de keuzes van de formatiepartijen voor het regeerakkoord. In hoofdstuk 9 worden de partijkeuzes besproken die in *KiK* gemaakt worden over de koopkrachteffecten (ex post), de trends die hierin te zien zijn, en de voorspellende waarde van de keuzes van de formatiepartijen voor het regeerakkoord geanalyseerd.

Hoofdstuk 10 bevat de conclusie en de discussie. Gebaseerd op de bevindingen in de vier analytische hoofdstukken wordt een aantal wetmatigheden geformuleerd ten aanzien van de relatie tussen een CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's en een daaropvolgende CPB-doorrekening van een regeerakkoord.

H2: Theorie en hypotheses

Dit hoofdstuk beschrijft de theoretische ondergrond waarmee de relatie tussen de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord over de periode 1986-2017 kan worden begrepen. In eerste aanleg komt dit proefschrift voort uit twee disciplines, te weten vanuit de economische wetenschap en de bestuurskundige wetenschap. Deze twee disciplines bieden verschillende, maar complementaire, theoretische perspectieven om de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden te begrijpen. Dit is een logisch gevolg van hun verschillend onderwerp van onderzoek. De economische wetenschap onderzoekt hoe mensen de beschikbare schaarse middelen inzetten om zo goed mogelijk in hun behoeftebevrediging te voorzien (Heertje, 2007; Schöndorff, Pleus & De Kam, 2015). De bestuurskundige wetenschap onderzoekt de werking van alle organisaties en alle processen in het openbaar bestuur (Bovens, 't Hart, Van Twist & Rosenthal, 2001; Rutgers, 2004). Deze twee perspectieven zal de lezer herkennen in de gebruikte theorieën, net zoals het politicologische perspectief. De politicologische wetenschap onderzoekt immers alle verschillende verschijnselen uit de politiek (Woerdman, 2013). Daarom start dit hoofdstuk met een uitleg hoe de CPB-doorrekeningen vanuit deze perspectieven kunnen worden bekeken. Daarna wordt de politiek-ambtelijke context van de CPB-doorrekeningen beschreven, waardoor de verhouding tussen de politieke rationaliteit en de ambtelijke rationaliteit duidelijk wordt, en wat meer diepte biedt aan de drie gebruikte theorieën over *agenderen*, *politieke economie* en *ambtelijke invloed* die daarna doorgenomen worden. Deze drie theorieën zijn bruikbaar omdat ze het behandelde fenomeen kunnen beschrijven, uitleggen en voorspellen (Frederickson & Smith, 2003). Tot slot worden de theorieën omgezet in specifieke hypotheses over CPB-doorrekeningen.

Economisch perspectief

Vanuit economisch perspectief moeten partijen in een CPB-doorrekening openbaren hoe zij de beschikbare schaarse middelen zouden inzetten zodat de behoeften van de samenleving het beste worden bevredigd. In feite openbaart elke deelnemende partij in *KiK* de sociale welvaartsfunctie die in zijn verkiezingsprogramma verborgen zit en is de aanname dat kiezers stemmen op partijen met de sociale welvaartsfunctie van hun voorkeur (Den Butter, 2002). Op deze aanname valt echter veel af te dingen, aangezien kiezers relatief hoge kosten maken voor volledige verwerving en verwerking van informatie over de sociale welvaartsfuncties van alle partijen (Achen & Bartels, 2016). Daarbij is bekend dat kiezers zelden rationeel oordelen (Blais, 2000; Caplan, 2007). Maar CPB-doorrekeningen moeten duidelijk de neiging van partijen voorkomen om gekleurde informatie te verstrekken aan kiezers, en zo de verkiezingen op basis van correcte informatie laten verlopen (Swank, 2003). De bedoeling is dat het regeerakkoord dat daarna door een democratische meerderheid wordt aanvaard een sociale welvaartsfunctie uitdraagt die aansluit bij een meerderheid van de individuele kiezersvoorkeuren. De vraag is of dit daadwerkelijk gebeurt. De CPB-doorrekening van (de financiële bijlage van) het regeerakkoord openbaart wel de sociale welvaartsfunctie van de formatiepartijen. Maar lastig is dat partijen de electorale prikkel hebben om in *KiK* extremere en divergerende standpunten in te nemen, waardoor de werkelijke sociale welvaartsfunctie aan de formatietafel na de verkiezingen anders kan blijken te zijn (Alesina & Rosenthal, 2000).

Bestuurskundig perspectief

Vanuit bestuurskundig perspectief zijn de CPB-doorrekeningen een belangrijk agenderingsproces in het openbaar bestuur, namelijk voor de financieel-economische beleidsplannen in het nieuwe

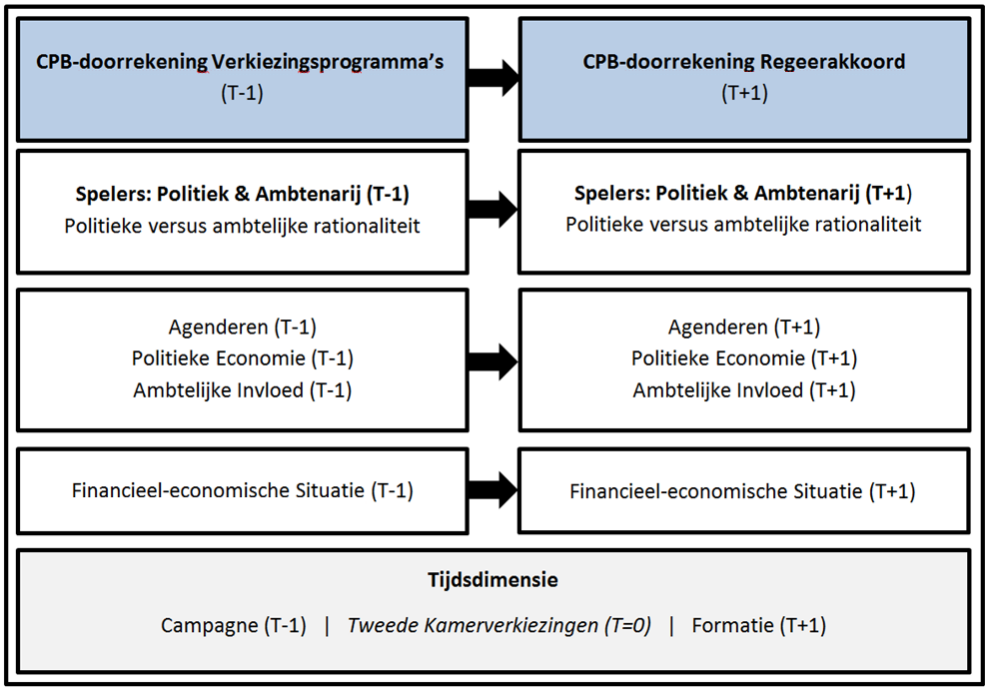
regeerakkoord. De totstandkomingsperioden van deze doorrekeningen lijken duidelijke 'windows of opportunity' om beleidsproblemen te agenderen (Kingdon, 2003). Lastig hierbij is dat de voorkeuren van partijen en de vooruitzichten van de financieel-economische situatie voor en na de Tweede Kamerverkiezingen kunnen wijzigen, wat de partijkeuzes in het agenderingsproces beïnvloedt. Voor deze discipline is verder de innige samenwerking en rolverdeling tussen de politieke Tweede Kamerpartijen en de betrokken ambtenaren om de financieel-economische agenda's op te stellen en te publiceren opmerkelijk. In bestuurskundige beschouwingen over de relatie tussen de politiek en de ambtenarij is het concept 'primaat van de politiek', op basis van de democratische legitimiteit, nagenoeg onomstreden (Nieuwenkamp, 2001). In het doorrekenproces van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden door het CPB staat dit politieke primaat echter onder druk. De CPB-ambtenaren kunnen op basis van hun expertise politieke voorstellen weigeren en ook de verwachte negatieve effecten van politieke voorstellen openbaar maken. Wijzigt de rolverdeling en verwordt het politieke primaat tot een ambtelijke primaat? Aan de andere kant kiest het politieke primaat uit eigen beweging voor deelname aan het CPB-proces en de ambtelijke publicatie van de eigen keuzes.

Politicologisch perspectief

Vanuit politicologisch perspectief zijn de politieke motieven achter de keuzes in de opvolgende CPB-doorrekeningen interessant. In de eerste plaats komt de vraag op waarom Tweede Kamerpartijen op vrijwillige basis meedoen met *KiK* en welke politieke en inhoudelijke keuzes er gemaakt worden in de doorrekeningen. Welk 'politiek kapitaal' denken partijen te kunnen winnen? (French, 2011; Kimberly, 2008). Vervolgens is de vraag in hoeverre (het bestaan van) deze CPB-doorrekeningen invloed heeft op de partijkeuzes in het regeerakkoord dat na de Tweede Kamerverkiezingen wordt afgesloten door de bij de formatie betrokken partijen. Wat zijn in dat proces de politieke en inhoudelijke overwegingen? Opnieuw is hier de vraag waarom regeringspartijen hun nieuwe regeerakkoord laten doorrekenen door het CPB en zich bereid tonen de resultaten van deze exercitie openbaar maken. Het is van waarde hierover meer te weten te komen, aangezien de politieke steun voor de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden lijkt voort te bestaan en de doorrekeningen in Nederland gebruikelijk lijken te blijven – uitgaande van doorzettende trends.

Politiek-ambtelijke context CPB-doorrekeningen

Voor beter begrip en positionering van de drie theorieën die gebruikt gaan worden geef ik eerst een beschrijving van de politiek-ambtelijke context van de CPB-doorrekeningen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 gaat de hoofdvraag in dit promotieonderzoek over de relatie tussen de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord, oftewel tussen *Keuzes in Kaart (KiK)* en *Regeerakkoord (RA).* Schema 2.1 geeft dit weer.



Schema 2.1: Overzicht van de relatie tussen de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord, de spelers, de bruikbare theorieën, de financieel-economische situatie en de bijbehorende tijdsdimensie.

Een belangrijke factor in deze relatie is de Tijdsdimensie (T). Essentieel is dat de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's tot stand komt in de campagnetijd voor de verkiezingsdatum (T-1), waarna er Tweede Kamerverkiezingen zijn die de nieuwe politieke verhoudingen bepalen (T=0), en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord tot stand komt in de formatietijd onder deze nieuwe politieke verhoudingen (T+1). De belangrijkste spelers zijn de Politiek – namelijk de Tweede Kamerpartijen die deelnemen aan *KiK* (T-1) en de Tweede Kamerpartijen die besluiten over het nieuwe doorgerekende *RA* (T+1) – en de Ambtenarij – te weten de financieel-economische rijksambtenaren die werken op het CPB, het ministerie van Financiën, overige relevante departementen en bij De Nederlandsche Bank. Al de genoemde spelers hebben elk hun eigen rationaliteit. Ze acteren vanuit een eigen omgeving, namelijk een politieke of een ambtelijke omgeving, en streven andere doelen na, namelijk politieke of ambtelijke doelen. Om dit beter te kunnen begrijpen is hoofdstuk 3 gewijd aan de institutionalisering van de CPB-doorrekeningen vanuit het perspectief van de speler Politiek en hoofdstuk 4 aan het perspectief van de speler Ambtenarij.

Gemeenschappelijk hebben Politiek en Ambtenarij wel dat ze via de CPB-doorrekeningen beiden proberen financieel-economische beleidskeuzes te Agenderen, waarbij politici keuzes zullen maken in lijn met de Politieke Economie en de ambtenaren proberen Ambtelijke invloed uit te oefenen op de partijkeuzes in T-1 en T+1. Dit volgt uit de drie algemene theorieën over agenderen, politieke economie en ambtelijke invloed, die specifiek bruikbaar zijn om te verklaren waarvoor de spelers de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's gebruiken en vooral proberen (de doorrekening van) het regeerakkoord te beïnvloeden. Want uiteindelijk ligt de focus op het belangrijkste document voor de komende regeringsperiode, namelijk (de financiële bijlage van) het regeerakkoord en de CPB-doorrekening daarvan in T+1. Tot slot worden de spelers bij het maken van keuzes beïnvloed door de Financieel-economische Situatie, zoals voorzien in het *MLT*-basisscenario met vooruitzichten

ten aanzien van de economische groei, de werkloosheid of de overheidsfinanciën in T-1, waarbij dit beeld van de Financieel-economische Situatie na een update in T+1 kan wijzigen.

In de komende paragraaf werk ik eerst de begrippen politieke rationaliteit en ambtelijke rationaliteit uit voordat ik overga naar een paragraaf over de drie algemene theorieën.

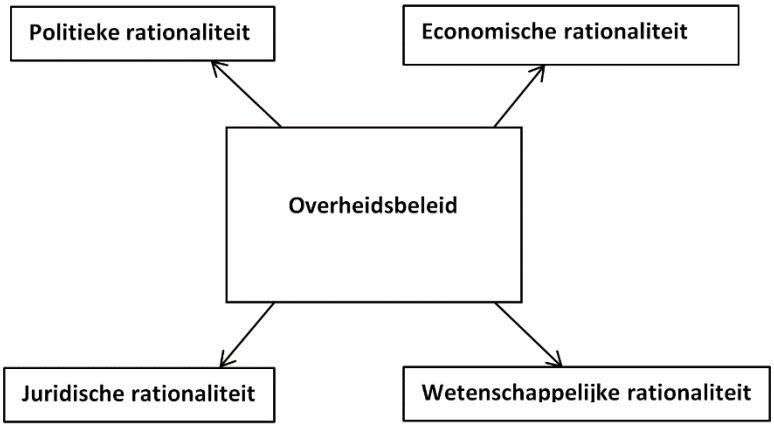
2.1 Politieke rationaliteit en ambtelijke rationaliteit

Voor dit theoretisch hoofdstuk is de kapstok de rationaliteit van de Spelers uit Schema 2.1: de politieke rationaliteit versus de ambtelijke rationaliteit. Politiek en Ambtenarij hebben door de verschillende omgevingen waarin ze werken verschillende doelen en voorkeuren en tevens andere methoden en instrumenten om deze te bereiken. Opvallend is dat zowel een groot deel van de politiek als een groot deel van de ambtenarij zeer tevreden is over de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de regeerakkoorden. Blijkbaar profiteren beide spelers van het steeds verder uitgebreide werkproces voor en na de verkiezingen. In andere woorden: het CPB-proces voldoet aan zowel de politieke rationaliteit als de ambtelijke rationaliteit.

Waarom en hoe het proces voldoet valt te verklaren aan de hand van de theorie van Snellen, die stelt dat al het Nederlandse overheidsbeleid in de laatste decennia wordt beïnvloed door vier normatieve rationaliteiten (Snellen, 1987, 1989, 2007). Het gaat om deze vier rationaliteiten:

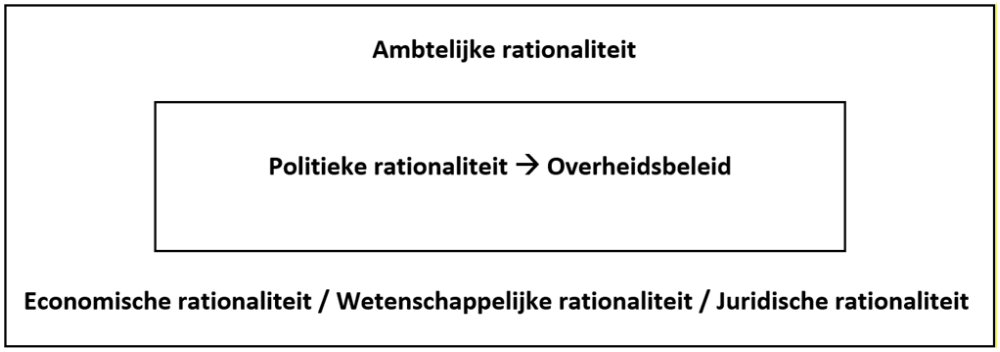
1) De politieke rationaliteit;
2) De economische rationaliteit;
3) De wetenschappelijke rationaliteit;
4) De juridische rationaliteit.

Deze vier rationaliteiten voor overheidsbeleid zijn in concurrentie met elkaar, leggen elkaar randvoorwaarden en beperkingen op, maar kennen ook begaanbare uitruilen. Succesvol en geaccepteerd overheidsbeleid heeft altijd een evenwicht tussen de vier rationaliteiten, die onderling gelijkwaardig zijn en geen rangorde kennen. Schema 2.2 illustreert dit. Bijzonder aan de moderne, democratische, constitutionele samenleving is dat de politiek de strijd om het beleid voert, dat is de kern en de functie van politieke partijen en politici in het bestel. Hierdoor speelt in de totstandkoming van overheidsbeleid altijd een politieke rationaliteit mee. Politici moeten stemmen winnen, zich met woorden en daden onderscheiden van politieke concurrenten, en proberen de macht te verkrijgen en vast te houden. Ambtenaren vertegenwoordigen (meestal) de drie andere rationaliteiten en beoordelen de politieke rationaliteit regelmatig als irrationeel, aangezien de politieke voorstellen vanuit een inhoudelijk oogpunt af en toe twijfelachtig onderbouwd zijn. Voor partijen en politici kan het soms echter rationeel zijn om list en misleiding in te zetten. Vast onderdeel van de politieke rationaliteit is tevens het gebruik van mistige en ambigue bewoordingen om tot politieke overeenstemming te komen en het doen van toezeggingen en beloftes om het electoraat te binden. Voor de economische rationaliteit, de wetenschappelijke rationaliteit en de juridische rationaliteit, die gebaseerd zijn op waarheid, consistentie en precisie, zijn dit irrationele keuzes (Snellen, 1987, 1989, 2007).



Schema 2.2: De vier rationaliteiten die overheidsbeleid beïnvloeden. Overgenomen theorie uit Snellen (2007: 85).

Uitgangspunt in dit proefschrift is dat de ambtelijke rationaliteit de economische, wetenschappelijke en juridische rationaliteiten bundelt – dit is een logische uitwerking van de theorie van Snellen. Vanuit hun expertise hebben ambtenaren de rol om de irrationaliteit van politici te disciplineren en de inhoudelijke ratio te leveren om economisch doelmatig en doeltreffend, wetenschappelijk onderbouwd, en juridisch kloppend overheidsbeleid uit te (kunnen gaan) voeren. In de context van CPB-doorrekeningen vervullen de ambtenaren van het CPB, het ministerie van Financiën, andere sociaaleconomische vakdepartementen, en De Nederlandsche Bank deze rol ten opzichte van de deelnemende Tweede Kamerpartijen. De activiteiten van het CPB zijn gericht op het aanleveren van wetenschappelijke, objectieve financieel-economische kennis waarop beleidsmakers hun beslissingen kunnen baseren. De inhoudelijke ontwikkeling van de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden over de periode 1986-2017 is een duidelijke uiting van de disciplinering van politieke rationaliteit door economische rationaliteit, wetenschappelijke rationaliteit en juridische rationaliteiten. Het ambtelijke werkproces is immers stap voor stap uitgebreid met extra economische toetsen, wetenschappelijke toetsen en juridische toetsen die vooral de budgettaire voorstellen van partijen moesten rationaliseren en begrenzen (Bolhuis, 2017a). Daarmee zijn de CPB-doorrekeningen een uiting van de ambtelijke rationaliteit die de politieke rationaliteit 'disciplineert' of 'inkadert', zoals afgebeeld in Schema 2.3.



Schema 2.3: Hoe de ambtelijke rationaliteit – die de economische, wetenschappelijke en juridische rationaliteit bundelt – de politieke rationaliteit discplineert via de CPB-doorrekeningen. Uitgewerkte theorie van Snellen (1987; 1989; 2007).

Belangrijke kanttekening hierbij is dat de politieke rationaliteit in de campagne net voor de verkiezingsdatum (T-1) waarschijnlijk anders is dan de politieke rationaliteit tijdens de formatie na de verkiezingsdatum (T+1), zoals aangegeven in Schema 2.1. In de eerste fase is de CPB-doorrekening vanuit de politieke rationaliteit een *campagnedocument*, waarmee partijen zich kunnen onderscheiden en extra stemmen kunnen winnen, en een *onderhandelingsdocument*, waarmee partijen door extreme en divergerende standpunten hun positie in de formatie kunnen versterken (Alesina & Rosenthal, 2000). In de tweede fase is de CPB-doorrekening voor de politieke rationaliteit een *uitvoeringsdocument*, waarin uitvoerbaar en uitgewerkt beleid staat waar regeringspartijen verantwoordelijkheid voor nemen, en een *begrotingsdocument,* waarin de correcte budgettaire, macro-economische en koopkracht-effecten staan van het beleid in het regeerakkoord. Echter, voor de ambtelijke rationaliteit zijn de doorrekeningen in *beide* fases een uitvoeringsdocument en een begrotingsdocument. De ambtelijke rationaliteit blijft immers hetzelfde; de ambtelijke standpunten kunnen alleen beperkt wijzigen in T+1 op basis van nieuwe economische, wetenschappelijke en juridische inzichten en een *MLT*-update van de financieel-economische situatie.

2.2 Agenderen

Vanuit bestuurskundig perspectief is het Nederlandse fenomeen van de CPB-doorrekeningen, waarin zowel de Politiek als de Ambtenarij participeert, een proces van agenderen in het openbaar bestuur ten dienste van latere politieke besluitvorming over de inhoud van het regeerakkoord. Een agenda is een (lijst met) onderwerp(en) waaraan beleidsmakers in het openbaar bestuur hun gerichte aandacht gaan besteden en beslissingen over nemen (Howlett & Ramesh, 2009; Kingdon, 2003). Agenderen is in de kern een noodzakelijk selectieproces gegeven de beperkte tijd en aandacht die beleidsmakers beschikbaar hebben. Bepaalde onderwerpen komen wel op de agenda, andere onderwerpen niet. In het werkproces van de beide CPB-doorrekeningen vindt precies deze selectie plaats met betrekking tot financieel-economische keuzes. De ambtenarij helpt bij het vaststellen van de politieke agenda, zoals gewoonlijk (O'Toole, 1989). Het CPB rekent agenda's door en partijen maken aan de hand van deze informatie selectiekeuzes. De doorrekening van de verkiezingsprogramma's is een eerste brede bundeling van politieke conceptagenda's voor de formatieperiode (T-1) en de doorrekening van het regeerakkoord is de tweede smalle politieke agenda voor de komende kabinetsperiode (T+1).

De CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's is in de kern een selectieproces om tot uitvoerbare en uitgewerkte politieke agenda's te komen. Hier lopen de politieke rationaliteit en de ambtelijke rationaliteit door elkaar heen. De Tweede Kamerpartijen worden door het proces met het CPB gedwongen om keuzes te maken ten aanzien van hun financieel-economische agenda's. Men moet een limitatieve lijst met beleidsmaatregelen aandragen en kan niet enkel electoraal wenselijke beleidsmaatregelen gepubliceerd krijgen, aangezien het CPB van elke maatregel de kosten in kaart brengt. Daarbij worden deze partijkeuzes voor een bepaalde agenda bekrachtigd doordat *KiK* openbaar wordt. Tegelijkertijd kunnen de ambtenaren op het CPB en de verschillende ministeries vooruit werken op deze politieke agenda's door menukaarten met uitvoerbare en uitgewerkte beleidsmaatregelen te maken waarbij deze beleidsmaatregelen beoordeeld zijn op hun budgettaire, economische en koopkrachtgevolgen. Door dit inhoudelijke voorwerk vanuit de ambtelijke rationaliteit kunnen partijen beter geïnformeerd kiezen welke beleidsmaatregelen zij wel en niet op hun gepubliceerde financieel-economische agenda's willen hebben. Beide doorrekeningen zouden

een zogenoemde 'window of opportunity' voor partijen, ambtenaren en andere spelers (zoals belangengroepen) kunnen zijn om beleid te agenderen voor de komende jaren (Kingdon, 2003).

Vanuit een bestuurskundig perspectief is het belangrijk dat de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's een agenderingsproces is ten dienste van de belangrijkste politieke agenda in Nederland voor de komende vier jaar, namelijk het regeerakkoord (Andeweg & Irwin, 2014; Timmermans, 2006). Want in de formatieperiode wordt *KiK*, waarin de verschillende politieke agenda's zijn gebundeld, door de onderhandelaars benut om definitieve afspraken te maken over de overheidsfinanciën, de macro-economische doelen en de koopkrachtgevolgen. Er is opnieuw een selectieproces ten aanzien van de beleidsmaatregelen die op deze smallere politieke agenda komen te staan. De onderhandelingskosten voor het regeerakkoord zouden door het politiek-ambtelijk voorwerk daarbij af dalen – bedoelende de 'politieke' onderhandelingskosten omdat het formatieproces doelmatiger zou verlopen; de 'ambtelijke' tijdsinspanningen of kosten stijgen immers door de introductie van de CPB-doorrekeningen. Ook zou de inhoud van het regeerakkoord doeltreffender of kwalitatief hoogwaardiger moeten worden – het formatieproces zou vaker moeten uitmonden in een uitvoerbare en uitgewerkte agenda (Den Butter, 2002; Van der Lecq, 2003; Vandevelde, 2003). Onduidelijk is echter hoe sterk de agenderingsfunctie van *KiK* voor het regeerakkoord is – zijn de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's echt een 'window of opportunity'? Duidelijk is wel dat de individuele, agendabepalende invloed van de verschillende bij de formatie betrokken partijen afhankelijk is van hun onderhandelingsmacht, die grotendeels bepaald wordt door de onderlinge zetelverhoudingen na de laatste Tweede Kamerverkiezingen.

Agenderen	
Doelstelling Spelers:	Realiseren van uitvoerbare en uitgewerkte agenda voor regeerakkoord
Voor de verkiezingen (T-1):	Selectieproces tot een agenda voor de formatie (agenderingsfunctie)
Na de verkiezingen (T+1):	Lagere onderhandelingskosten tot agenda voor het regeerakkoord (tijd)

Schema 2.4: De algemene theorie over agenderen toegepast op de specifieke context van CPB-doorrekeningen.

2.3 Politieke economie

Vanuit economisch perspectief is de theorie van de politieke economie bruikbaar om de keuzes in de CPB-doorrekeningen te begrijpen. De generale assumptie in de politieke economie is dat politici en partijen de keuzes zullen maken die het aantal stemmen maximaliseren dat zij bij de volgende verkiezingen krijgen (Downs, 1957). In de literatuur wordt deze theorie ook wel 'voting theory' genoemd (Rosen & Gayer, 2010). De theorie van de politieke economie zou vanuit rationele overwegingen verklaren welke keuzes partijen maken in hun CPB-doorrekeningen. Tevens kan verklaard worden waarom partijen in de campagneperiode voor de verkiezingen (T-1) andere keuzes maken dan in de formatieperiode na de verkiezingen die zal uitmonden in het sluiten van een regeerakkoord (T+1). Het is een uitwerking van de klassieke 'politieke conjunctuurcyclus' die voorspelt dat regeringen expansief begrotingsbeleid voeren in een verkiezingsjaar, omdat stijgende werkgelegenheid leidt tot meer stemmen voor regeringspartijen, en na de verkiezingen weer overgaan tot de orde van de dag (Alesina & Roubini, 1992; Nordhaus, 1975). Dit proefschrift onderzoekt de keuzes van (formatie)partijen, niet van regeringen. Maar de parallel is dat een keuze in *KiK* voor electorale winst kan zorgen omdat de keuze kiezers aanspreekt, terwijl partijen

terughoudend kunnen zijn om dezelfde keuze in het regeerakkoord op te nemen omdat de daadwerkelijke uitvoering van de belofte tot electorale schade kan leiden. De verwachting is dat (doorgerekende) verkiezingsprogramma's extremere en divergerende standpunten bevatten dan de werkelijke preferenties, omdat dit onderscheidend is en stemmen oplevert en tevens de onderhandelingspositie in de formatie verstevigt (Alesina & Rosenthal, 2000). Politieke economie voorspelt dat partijkeuzes voor en na verkiezingen verschillen.

Onderwerp van discussie binnen de politieke economie blijft welke electorale strategie vanuit de politieke rationaliteit optimaal is. Er zijn twee dominante stromingen die rivaliseren: de theorie van de 'mediane kiezer' en de theorie van de 'partijpolitieke kiezer'. In het model waar de mediane kiezer centraal staat doet de ideologie van een partij er niet toe, een partij kan zelfs beslissingen nemen die in strijd zijn met zijn oorspronkelijke ideologie, zolang zijn keuzes het aantal stemmen maximaliseren. Links, rechts, progressief of conservatief - politici maken uit calculerende overwegingen uniforme keuzes. Want ze zijn "ondernemers die beleid verkopen voor stemmen in plaats van producten voor geld" (Downs, 1957: 137). Dit overlapt met het 'Median Voter Theorem' dat stelt dat de mediane kiezer de winnende stem verschaft en partijen zich in campagnes daarom op de middenklasse moeten richten (McDonald & Budge, 2005). Hier tegenover staat de theorie van de partijpolitieke kiezer die verkondigt dat partijen juist diverse keuzes moeten maken vanuit hun eigen ideologie, omdat dit de meeste stemmen oplevert (Grossman, 2006). Partijen moeten immers bewaken dat zij hun electorale achterban blijven aanspreken en inconsistente keuzes kunnen daarom tot stemmenverlies leiden (Bräuninger, 2005). Zeer belangrijk voor stemmenmaximalisatie is dat kiezers zich kunnen (blijven) identificeren met een partij (Campbell, Converse, Miller & Stokers, 1960).

Vanuit economisch perspectief zouden partijen in de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's keuzes moeten maken die hun aantal stemmen bij de verkiezingen maximaliseren. De vraag is dan of partijen uniforme keuzes maken om dezelfde mediane stem te winnen of diverse keuzes maken om elk hun eigen partijpolitieke achterban te overtuigen. Er is bewijs dat partijen bewust voorstellen lanceren op onderwerpen waar zij vanuit hun ideologische achtergrond of verwachte competentie 'issue-ownership' hebben en die positieve associaties bij kiezers oproepen (Bélanger & Meguid, 2008; Van der Brug, 2004). Partijen lijken een bepaald electoraal imago veilig te moeten stellen, maar alleen op ideologisch relevante onderwerpen. Het belang dat de kiezer hecht aan ideologische posities, vooral aan de Links-Rechts dimensie, en de bijbehorende partijkeuzes zijn vaak onderzocht (Bobbio, 1996; Cusack, 1997; Esping-Andersen, 1990; Freire, 2006, 2008; Huber & Inglehart, 1995; Inglehart, 1990; Keman, 2007; Schmidt, 1996; Sharpe & Newton, 1984). Onduidelijk is echter in hoeverre overwegingen die aandacht krijgen van politieke economie de partijkeuzes in *KiK* en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord beïnvloeden. Duidelijk is wel dat regeringspartijen vaak slechts een beperkt ideologisch stempel drukken op het overheidsbeleid, wat impliceert dat regeringen zich meer richten op de mediane kiezer dan op de partijpolitieke kiezer (Blais, Blake & Dion, 1996; Imbeau, Pétry & Lamari, 2001).

Politieke Economie	
Doelstelling Politiek:	Stemmenmaximalisatie bij de volgende verkiezingen
Voor de verkiezingen (T-1):	Beloftes - mediane kiezer (uniform) / partijpolitieke kiezer (divers)
Na de verkiezingen (T+1):	Uitvoering – mediane kiezer / partijpolitieke kiezer (onderhandeling)

Schema 2.5: De algemene theorie van de politieke economie toegepast op de specifieke context van CPB-doorrekeningen.

2.4 Ambtelijke invloed

Vanuit bestuurskundig perspectief is de maatschappelijke discussie over de CPB-doorrekeningen begrijpelijk, gelet op theorieën over de positie van de Ambtenarij ten opzichte van de Politiek. Sinds het verschijnen van *The Administrative State* van Waldo (1948) is er een wetenschappelijk debat gaande over het al dan niet onontkoombaar nemen van politieke, waarden geladen besluiten door professionele, meritocratische ambtenaren aan wie politieke beslissingsmacht is gedelegeerd. Het is een fundamentele discussie, omdat een zodanige rol van het ambtelijk apparaat in strijd zou zijn met het primaat van de politiek, gebaseerd op democratische legitimiteit, in het openbaar bestuur. Dit concept stelt juist dat de keuzes van politici leidend zijn voor de keuzes van ambtenaren, omdat welvaartstheoretisch politici geacht worden de wensen van burgers te vertegenwoordigen (Van den Doel & Van Velthoven, 1990; Korsten, 2007). Eerder zag Weber (1972) juist in de ideaaltypische bureaucratie, waarin rationaal-legaal gezag de boventoon voert en ratio en doelmatigheid doorslaggevend zijn, het voorbeeld van een ambtelijke organisatie waarin politieke beslissingen zo goed mogelijk worden uitgevoerd. Volgens Weber was er geen tegenstelling tussen het politieke primaat en het rationeel-legaal gezag van ambtenaren. De politieke rationaliteit en ambtelijke rationaliteit zouden voor verkiezingen (T-1) en na verkiezingen (T+1) gelijk moeten lopen.

In het proces van de CPB-doorrekeningen kunnen situaties ontstaan waarin financieel-economische ambtenaren de positie krijgen om politieke beslissingen te nemen. In de eerste plaats kan de Ambtenarij voorafgaande aan het eigenlijke werkproces ambtelijke kaders stellen waarbinnen de Politiek keuzeruimte krijgt. Zo maakt het CPB de *MLT*-raming die als basisscenario dient. Ook stelt het CPB via het Startdocument voor *KiK* budgettaire maximeringen in en accepteert het CPB bepaalde beleidsmaatregelen niet, allemaal op basis van economische, wetenschappelijke en juridische rationaliteiten (CPB, 2016g). Deze ambtelijke disciplinering zou als neveneffect kunnen hebben dat de politieke standpunten steeds verder convergeren. In de tweede plaats heeft de Ambtenarij tijdens het CPB-werkproces de uitvoeringsvrijheid om politieke beslissingen te nemen, omdat de economische literatuur nooit volledig eenduidig is, de gehanteerde modellen nooit volledig realistisch of bruikbaar zijn, en er altijd assumpties moeten worden gemaakt in beoordelingen (Den Butter, 2003a). Toch accepteren partijen, kiezers en media dat deze ambtelijke rationaliteit de politieke rationaliteit mag disciplineren. Redenerend vanuit het gedachtegoed van Waldo kan men tegenwerpen dat neutrale beslissingen onmogelijk zijn en ambtenaren in dit geval zonder democratische legitimiteit een deel van het politieke primaat overnemen. Vanuit het gedachtegoed van Weber is het juist doelmatig, en daarmee legitiem, dat politieke beloftes rationeel worden gedisciplineerd door een bureaucratische uitvoeringspraktijk van meritocratische ambtenaren.

In het verlengde speelt het debat over de ambtelijke machtspositie ten opzichte van de Politiek. Vooral in situaties waarin ambtenaren veel uitvoeringsvrijheid hebben zouden zij als ‘vierde macht’ beslissingen kunnen nemen die contrair zijn met het politieke primaat (Crince le Roy, 1971). Er zijn inderdaad aanwijzingen dat de ambtenarij door kaderstelling, sturing en uitvoeringsvrijheid de politieke besluitvorming kan overheersen (Kickert, 2015; Noordegraaf, 2000; Peters, 1999; Van Goor, 1988). Hoewel het doen van de CPB-doorrekeningen niet identiek is aan de uitvoering van overheidsbeleid waartoe op politiek niveau is besloten, is de parallel hier dat het onafhankelijke CPB besluiten kan nemen die directe gevolgen hebben op (de keuzevrijheid van) zijn politieke aanvragers.

Er is voor de Ambtenarij voorafgaande aan of tijdens elk werkproces van een CPB-doorrekening de mogelijkheid om kaders te stellen aan de politieke ruimte. Tevens kan de ambtelijke rationaliteit proberen de politieke rationaliteit in *KiK* en in het regeerakkoord te sturen via financieel-economische advisering voor en na verkiezingen. Prominent ambtelijk advies geeft de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR), die op aanvraag van de Ministerraad adviseert over het financieel kader voor de komende kabinetsperiode. De vraag is in hoeverre de vierde macht invloed heeft op partijkeuzes door deze kaders te stellen, de uitvoeringsvrijheid te gebruiken en adviezen te geven.

Ambtelijke invloed	
Doelstelling Ambtenarij:	Beïnvloeding financieel-economische keuzes Politiek
Voor verkiezingen (T-1):	Kaderstellend, uitvoeringsvrijheid en advisering (convergentie)
Na verkiezingen (T+1):	Kaderstellend, uitvoeringsvrijheid en advisering (sturen)

Schema 2.6: De algemene theorie over ambtelijke invloed toegepast op de specifieke context van CPB-doorrekeningen.

2.5 Hypotheses

De drie theoretische perspectieven zet ik om in specifieke hypotheses over CPB-doorrekeningen die in dit promotieonderzoek worden getoetst. De focus ligt op de relatie tussen de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's (T-1) en de opvolgende CPB-doorrekening van het regeerakkoord (T+1).

Op basis van de theorie over agenderen formuleer ik deze hypotheses:

1.1 De CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's van de formatiepartijen heeft een hoge voorspellende waarde voor de CPB-doorrekening van het regeerakkoord (agenderingsfunctie).
1.2 De voorspellende waarde van de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's is een uiting van de onderhandelingsmacht van de formatiepartijen (gewogen gemiddelde Kamerzetels).
1.3 De onderhandelingskosten voor het regeerakkoord zijn verlaagd door invoering van de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's (tijdsduur formatie).

Op basis van de theorie van de politieke economie formuleer ik deze hypotheses:

2.1 Partijen maken uniforme keuzes op onderwerpen waarop geen sprake is van duidelijke politiek-ideologische posities om het aantal stemmen te maximaliseren (mediane kiezer).
2.2 Partijen maken diverse keuzes op onderwerpen waarop wel sprake is van duidelijke politiek-ideologische posities om het aantal stemmen te maximaliseren (partijpolitieke kiezer).
2.3 Partijen maken andere keuzes voor verkiezingen in KiK (belofte) dan na de verkiezingen in het regeerakkoord (uitvoering).

Op basis van de theorie over ambtelijke invloed formuleer ik deze hypotheses:

3.1 De ambtelijke rationaliteit disciplineert de politieke rationaliteit waardoor over de tijd de verschillen in politieke standpunten tussen partijen kleiner worden (convergentie).
3.2 De adviezen van de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte hebben grote sturende invloed op de partijkeuzes ten aanzien van het financieel kader in het regeerakkoord (sturen).

3.3 De ambtelijke updates van de MLT-raming disciplineren de politieke rationaliteit en hebben grote sturende invloed op de partijkeuzes in het regeerakkoord (sturen).

Dit proefschrift wil niet alleen empirisch bijdragen aan de economische, bestuurskundige en politicologische wetenschap. Een tweede wens is om over het proces van de CPB-doorrekeningen "ware theorieën te vormen waarmee de empirische verschijnselen in de wereld om ons heen verklaard kunnen worden" (Koningsveld, 2006: 29). Dit vergt een extra stap van empirische toetsing naar het beschrijven van verklaringen op basis waarvan voorspellingen kunnen worden gedaan. In de Conclusie en Discussie worden daarom zes wetmatigheden geformuleerd ten aanzien van de relatie tussen een CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's en een CPB-doorrekening van een opvolgend regeerakkoord. Met deze wetmatigheden in de hand kunnen analisten bij komende Tweede Kamerverkiezingen voorspellingen doen over de afspraken in het regeerakkoord.

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is de politiek-ambtelijke context van de CPB-doorrekeningen beschreven. Essentiele kenmerken van de context zijn de twee spelers – de Politiek en de Ambtenarij – en de Tijdsdimensie – de campagneperiode voor de verkiezingen (T-1) en de formatieperiode na de verkiezingen (T+1) die bepalend zijn voor de te verwachten partijkeuzes. De CPB-doorrekeningen kunnen als uitwerking van de vier-rationaliteiten-theorie van Snellen (1987; 1989; 2007) worden gezien als een disciplinering van de politieke rationaliteit door de ambtelijke rationaliteit, die de economische, wetenschappelijke en juridische rationaliteiten bundelt.

Vanuit hun eigen omgevingen en doelen willen de spelers Politiek en Ambtenarij beleidsmaatregelen agenderen in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord. Daarbij gedraagt de politieke rationaliteit zich waarschijnlijk vanuit overwegingen van de politieke economie, namelijk de doelstelling van stemmenmaximalisatie bij de aankomende verkiezingen. De ambtelijke rationaliteit wil waarschijnlijk invloed uitoefenen op de partijkeuzes, door als vierde macht kaders te stellen, de uitvoeringsvrijheid te gebruiken en te adviseren, hoewel het gebrek aan democratische legitimiteit hiervoor schuurt met het politieke klimaat. Deze aannames vloeien voort uit de theorie over agenderen, de theorie van de politieke economie en de theorie over ambtelijke invloed.

Op basis van deze algemene economische, bestuurskundige en politicologische perspectieven zijn in dit hoofdstuk negen hypotheses geformuleerd die empirisch zullen worden getoetst. Vervolgens wil dit proefschrift de stap maken van analyse naar theorievorming. Daarom worden op basis van de bevindingen in de Conclusie en Discussie zes wetmatigheden geformuleerd ten aanzien van de relatie tussen een CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's en een CPB-doorrekening van het regeerakkoord.

H3: Institutionalisering van de CPB-doorrekeningen vanuit politiek perspectief

Het vorige hoofdstuk beschreef dat de context van de CPB-doorrekeningen twee spelers heeft: de Politiek en de Ambtenarij. Beide spelers steunen de stapsgewijze institutionalisering van de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord sinds 1986. Een institutie is een door mensen zelf opgelegde beperking die structuur geeft aan het politiek, economisch en sociaal handelen (Hazeu, 2007). Een institutie kan zowel bestaan uit formele regels, zoals wetten, als uit informele regels, zoals tradities. De vele formele en informele regels die zijn ontstaan rondom de CPB-doorrekeningen zijn in de kern beperkingen die de speler Politiek zichzelf oplegt. De politieke rationaliteit laat zich disciplineren en het politiek handelen wordt gestructureerd, door een traditie waarvan de uitvoering willens en wetens is belegd bij de speler Ambtenarij. De ambtelijke rationaliteit heeft de inhoud van de doorrekeningen in technische zin ontwikkeld en steeds stringentere kaders gesteld (Bolhuis, 2017a). Internationaal is er verwondering en bewondering dat (veel) Nederlandse partijen hun vertrouwen uitspreken in de openbare beoordeling door een ambtelijk instituut (OVSE/BDIM, 2010, 2012). Dit hoofdstuk beschrijft vanuit het perspectief van de Politiek waarom, vanuit welke motieven, de institutionalisering heeft plaatsgevonden. Het volgende hoofdstuk doet dat vanuit het perspectief van de Ambtenarij.

Op basis van de theorie is een belangrijke aanname in dit hoofdstuk dat vanuit de politieke rationaliteit een CPB-doorrekening vooral een *campagnedocument* en een *onderhandelingsdocument* is (Alesina & Rosenthal, 2000). Dat steeds meer Tweede Kamerpartijen vrijwillig kiezen voor deelname aan *KiK* suggereert dat partijen politieke motieven hebben, zoals electoraal gewin of toegang tot de formatie. Daarom beschrijft dit hoofdstuk eerst de ontstaansgeschiedenis van het CPB en de ontwikkeling van zijn rol in het politiek-bestuurlijke landschap, waarna de opkomst van *KiK* vanuit politiek perspectief wordt bekeken. Zo worden meerdere politieke motieven gewogen die het stijgend aantal deelnemers aan CPB-doorrekeningen zouden kunnen verklaren. Tot slot wordt beschreven sinds wanneer het CPB op verzoek van de informateur het regeerakkoord doorrekent, waarom de politieke onderhandelaars hier om vroegen, en hoe het komt dat de uitkomsten pas voor het eerst openbaar werden gemaakt voor het debat over de regeringsverklaring in 1986.

3.1 Het CPB en zijn positie in het politiek-ambtelijk speelveld

Het Centraal Planbureau (CPB) is opgericht in 1945. Het bureau is een kennisinstituut gericht op de economische wetenschap en op de ontwikkeling van economische beleidsplannen, voortkomend uit een idee na de Tweede Wereldoorlog dat actief wederopbouwbeleid gevoerd moest worden (Bos & Teulings, 2012; Don & Verbruggen, 2006; Passenier, 1994; Van den Boogaard, 1998; Van Zanden, 2010). De wettelijke basis voor het CPB ontstond in 1947 met de *Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan* (OESO, 2016). De belangrijkste taak van het bureau zou volgens de bedenker, de vooraanstaande econoom Tinbergen, worden om een periodiek ontwikkelingsplan voor de Nederlandse economie op te stellen. Dit voornemen is echter nooit waarheid geworden. De hedendaagse activiteiten zijn breder en gericht op het aanleveren van wetenschappelijke, objectieve financieel-economische kennis waarop politiek-ambtelijke

beleidsmakers hun beslissingen kunnen baseren. Deze functie moet een tegenwicht bieden aan de neiging van partijen om eenzijdige of onjuiste financieel-economische informatie te verstrekken die hun eigen beleidswensen steunt (Swank, 2003). Wel geldt in de geest van Tinbergen een scheiding tussen het realistisch beschrijven van de werking van de economie en van economische instrumenten, wat het expertiseterrein is van het ambtelijke CPB, en het normatief stellen van beleidsdoelen, wat het terrein is van de politieke beleidsmakers (Den Butter, 2003a; Van Liedekerke, 2003). Het ambtelijke werk van het CPB zou waardenvrij moeten zijn, ondersteunend aan de beleidsdoelen die het politieke primaat kiest, alleen vanuit die positie kan het CPB adviezen geven. Dit is hoe de meeste Nederlandse economen hun vak wensen uit te oefenen (Van Dalen & Klamer, 1996a, 1996b). Organisatorisch en begrotingstechnisch is het CPB onderdeel van het ministerie van Economische Zaken (EZ). De directeur van het bureau wordt daarom benoemd door de minister van EZ. De eerste CPB-directeur was de bedenker Jan Tinbergen (1945-1955), die later de Nobelprijs voor de economie zou ontvangen, en de huidige directeur is Laura van Geest (2013-heden), voorheen topambtenaar op het ministerie van Financiën. Inhoudelijk is het bureau echter volledig onafhankelijk en belangeloos. Dit wordt nu onder andere bewaakt doordat het CPB maximaal 20 procent van de begroting middels externe opdrachten mag financieren, waarbij concurrentie met commerciële bureaus verboden is, en opdrachtgevers daardoor automatisch altijd Nederlandse overheden, Europese instellingen of intergouvermentele organisaties zijn.

De rol van het CPB in het beoordelen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden is een voorbeeld van hoe een kennisinstituut invloed kan hebben op politieke besluitvorming. Campbell en Pedersen (2011; 2014) stellen dat het unieke kennisregime van een land, ontstaan uit de combinatie van het eigen soort besluitvormingsregime en het eigen soort kapitalistisch systeem, bepaalt hoe kennis wordt geproduceerd en kennis de politiek beïnvloedt. Nederland zou in hun indeling van kennisregimes worden geclassificeerd als 'consensus georiënteerd'. Redenen voor deze politiek-bestuurlijke oriëntatie op consensus zijn het gedecentraliseerd en open besluitvormingsregime en de gecoördineerde markteconomie, waarbinnen middelgrote, onafhankelijke en met publiek geld gefinancierde kennisinstellingen objectieve kennis produceren met als doel consensus te bereiken. Dit verklaart waarom het CPB in Nederland invloedrijk is: de geproduceerde economische kennis ondersteunt onze consensuspolitiek waarin interactief meerderheden moeten worden gevonden als gevolg van ons democratisch systeem en ons poldermodel. Ten behoeve hiervan is de planbureaufunctie geïnstitutionaliseerd, waarmee er een vaste plek is voor wetenschappelijke expertise in de beleidsondersteuning van de overheid (Hoppe & Haffman, 2004).

Al decennia zijn de belangrijkste taken van het CPB het maken van financieel-economische ramingen en het analyseren van economische beleidsplannen op verzoek van de regering. Elk kwartaal maakt het CPB een korte termijnprognose - voor het lopende en het komende jaar – van de nationale economie en de wereldeconomie: in maart/april het *Centraal Economisch Plan (CEP)*, in juni de *Juniraming*, in september de *Macro Economische Verkenning (MEV)*, en in december de *Decemberraming* (Suyker, 2015). De Rijksbegroting van 1946 ging voor het eerst gepaard met een dergelijke CPB-raming en de begrote uitgaven en inkomsten door het ministerie van Financiën waren hier een afgeleide van (Bos, 2007). In aanloop naar een nieuwe kabinetsperiode maakt het CPB ook een *Middellangetermijnverkenning (MLT)* – voor de komende vier of vijf jaar – waarin een voorspelling wordt gedaan voor de budgettaire, macro-economische en koopkracht-ontwikkelingen tot en met het einde van de komende regeerperiode. Deze *MLT*-raming dient traditioneel als de

onderlegger voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's en het opvolgende regeerakkoord (Centraal Planbureau, 1986b; De Koning, 1986; Rutten, 1986). De precieze technieken en gewoonten in het begrotingsproces rondom verkiezingen worden uitgebreid toegelicht in het volgende hoofdstuk. Van belang is dat deze onafhankelijke CPB-ramingen van de economische groei gemiddeld geen (rooskleurige) voorspelfout blijken te hebben, terwijl dit wel het geval is bij veel buitenlandse ramingen gemaakt door het nationale ministerie van Financiën (Beetsma, Giuliodori, Walschot & Wierts, 2013; Europese Commissie, 2004; Jochimsen & Lehmann, 2017). Overigens kan het voor een minister van Financiën ook juist voordelig zijn om de verwachte uitgaven en inkomsten te prudent te ramen (Van der Ploeg, 2010). Daarom dienen de CPB-scenario's als objectieve toekomstperspectieven – zonder enige politieke inmenging - waarmee beleidsmakers de gevolgen van te maken en gemaakte keuzes kunnen doordenken.

In het Nederlandse begrotingsbeleid dienen de CPB-ramingen altijd als objectieve onderlegger voor het financieel-economisch beleid, niet alleen bij de doorrekeningen van verkiezingsprogramma's of regeerakkoord, maar ook in het reguliere begrotingsproces buiten verkiezingstijd (Bos, 2007; Ministerie van Financiën, 2010). Daarmee is het bureau als onafhankelijk instituut een voorbeeld in Europa en de wereld (Europese Commissie, 2006; IMF, 2006; OESO, 2010,2016;). De gehanteerde beleidsassumpties bij de ramingen stemt het CPB wel af met ambtenaren van de relevante vakdepartementen. Ook worden ten behoeve van een ordelijk en kwalitatief hoogwaardig begrotingsproces de conceptramingen vaak al vertrouwelijk gedeeld met ministeries waarvan de begrotingsvooruitzichten sterk afhangen van de definitieve ramingen. Deze afstemmingen geven beleidseconomen op de vakdepartementen tevens de mogelijkheid om als 'checks and balances' kritisch te zijn op de economische argumentaties van het CPB en indien nodig op basis van feiten de discussie aan te gaan waarna het CPB nog wijzigingen kan doorvoeren (Camps, Van Geest & Vijlbrief, 2003). Naast een oplettend oog van de beleidseconomen is er ook geregeld contact met de academische wereld over de realiteit van een basisscenario (Den Butter, 2003a).

3.2 Historie van de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's

De eerste doorrekening van de verkiezingsprogramma's verscheen in 1986, op verzoek van de drie grootste partijen in de Tweede Kamer (Centraal Planbureau, 1986b). De PvdA, het CDA en de VVD, die samen 128 van de 150 zetels hadden, vroegen het CPB om vertrouwelijk te rapporteren wat de effecten zouden zijn van de financieel-economische en sociale paragrafen van hun conceptverkiezingsprogramma's. De partijen wilden voor zichzelf weten welke gevolgen zij van hun programma konden verwachten. Deze taak vroeg om een onafhankelijke scheidsrechter met de relevante financieel-economische expertise. En zo kwamen de politici in 1986 uit bij het CPB. In eerdere jaren had het CPB al meermaals alternatieve begrotingen van de PvdA voor het regeringsbeleid van Lubbers I (CDA en VVD) doorgerekend (De Kam, 1991). Er was dus ervaring met doorrekeningen, zowel bij het CPB als bij de politieke partijen. Belangrijke reden voor deze partijen om nu bij een onafhankelijke expert inhoudelijke onderbouwing te vragen voor hun financieel-economische verkiezingsprogramma's, was dat de crisis van de jaren '80 in Nederland relatief hard had toegeslagen (Keuzenkamp, 2003). Dit past in de argumentatie van Campbell en Pedersen (2015) die op basis van historisch onderzoek stellen dat kennisregimes vaak veranderen onder druk van grote politieke en economische verschuivingen en financieel-economische crises. Het verklaart waarom partijen toen bereid werden om hun verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden door te

laten rekenen en zo de invloed van het CPB op de politieke besluitvorming vergrootten. Er was in de jaren ’80 een politieke ideeënstrijd over hoe de economische groei en de werkgelegenheid het beste hersteld konden worden, maar Nederlandse politici deelden de mening dat de alternatieven geloofwaardig moesten zijn en daadwerkelijk een oplossing moesten bieden. In de kern zochten de traditionele regeringspartijen enige verzekering dat hun economische beleidsplannen uitvoerbaar, consistent en realistisch waren (Don, 2003). Daarbij was het verzoek tot een CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma’s misschien ook een uiting van de jaren ’80 als periode van economisering ofwel rationalisering (Grit, 2000; Van der Lecq, 2003).

Het CPB, op dat moment geleid door directeur Peter de Ridder (1984-1989), besloot aan het verzoek te voldoen als een ‘service’ aan de politiek. Er kwamen drie vertrouwelijke documenten, die direct na de Tweede Kamerverkiezingen van 21 mei 1986 werden gepubliceerd, omdat het CPB over deze werkzaamheden wel openbaar verantwoording wilde afleggen (Centraal Planbureau, 2002b). Dit werd de eerste doorrekening van verkiezingsprogramma’s - voor drie partijen en 16 pagina’s lang, hand-getypt en bij elkaar gehouden door een nietje. De drie partijen gebruikten elk hun eigen vertrouwelijke document om hun verkiezingsprogramma’s op financieel-economisch terrein beter te onderbouwen. De uitkomsten van de CPB-doorrekening van 1986 werden door de deelnemende partijen bijna één op één overgenomen in de financieel-economische bijlagen van hun partijprogramma’s (CDA, 1986; PvdA, 1986; VVD, 1986).

Bij de tweede doorrekening in 1989 werd het werkproces iets aangepast. In juli, twee maanden voor de Tweede Kamerverkiezingen, publiceerde het CPB al een boekhoudkundige doorrekening van de financiële paragrafen van de concept verkiezingsprogramma’s van CDA, PvdA, VVD en D66, waarin de macro-economische effecten buiten beschouwing bleven (Centraal Planbureau, 1989b). De partijen konden deze budgettaire berekeningen al vertrouwelijk gebruiken ter ondersteuning van hun definitieve programma’s. In augustus 1989 verscheen de macro-economische CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma’s, een maand voor de verkiezingen op 6 september (Centraal Planbureau, 1989c). De definitieve verkiezingsprogramma’s waren toen al gepubliceerd. Hierdoor konden de vier partijen in hun financieel-economische bijlagen nu alleen de budgettaire onderbouwing van het CPB noteren (CDA, 1989; D66, 1989; PvdA, 1989; VVD, 1989). De macro-economische gevolgen stonden niet in de verkiezingsprogramma’s.

Sinds 1994 is dit werkproces, waarbij het CPB de doorrekening publiceert nadat de concept verkiezingsprogramma’s openbaar zijn geworden en vaak al zijn bekrachtigd door partijleden op een congres, de standaard geworden. Dus de doorrekening wordt uitgevoerd nadat de programma’s zijn gepubliceerd, als ‘service’ aan de kiezer en de media in de periode voor de verkiezingsdatum. Sinds 1986 verschenen er negen CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma’s voor Tweede Kamerverkiezingen (Tabel 3.1). Het aantal deelnemende partijen steeg van drie naar elf, het aantal pagina’s per publicatie ging van 16 naar 374, er ontstond de vaste titel *Keuzes in Kaart*, en in 2010 en 2012 publiceerden de planbureaus CPB en PBL *KiK* gezamenlijk. Deze trend bevestigt de steeds steviger wordende positie van de CPB-doorrekening en van het CPB als ‘strenge scheidsrechter’ (Hoppe & Haffman, 2004). *Keuzes in Kaart* werd een informele institutie, die in ‘Den Haag’ van politici, ambtenaren en journalisten de koosnaam ‘*KiK*’ kreeg, en niet meer weg te denken is uit de maanden voor en na de Tweede Kamerverkiezingen. Alleen voor de verkiezingen in 2003 verscheen er geen publicatie. Dit komt doordat het CPB het niet verantwoord achtte om een doorrekening te

maken in de beperkte tijdsperiode tussen de onverwachte val het kabinet Balkenende I (CDA, VVD en LPF) op 16 oktober 2002 en de versneld uitgeschreven verkiezingen op 22 januari 2003 (Kalse, 2003; Mulders, 2010).

KiK-Jaar	Titel	Partijen (aantal totaal)	Pag.	Instelling (Directeur)
1986	Macro-economische effecten van de verkiezingsprogramma's van PvdA, CDA en VVD	PvdA, CDA, VVD (3)	16	CPB (De Ridder)
1989	Macro-economische effecten van de verkiezingsprogramma's 1990–1994 van CDA, PvdA, VVD en D66	CDA, PvdA, VVD, D66 (4)	55	CPB (Zalm)
1994	Vijf verkiezings-programma's; Economisch gevolgen van voorgenomen beleid	CDA, PvdA, VVD, D66, GL (5)	220	CPB (Zalm)
1998	Keuzes in Kaart; Economische effecten van vijf verkiezingsprogramma's	PvdA, CDA, VVD, D66, GL (5)	155	CPB (Don)
2002	Keuzes in Kaart 2003-2006; Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's	PvdA, VVD, CDA, D66, GL, CU, SP, SGP (8)	228	CPB (Don)
2006	Keuzes in Kaart 2008-2011; Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's	CDA, PvdA, VVD, SP, GL, D66, CU, SGP (8)	220	CPB (Teulings)
2010	Keuzes in Kaart 2011-2015; Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu	CDA, PvdA, SP, VVD, PVV, GL, CU, D66, SGP (9)	218	CPB & PBL (Teulings & Hajer)
2012	Keuzes in Kaart 2013-2017; Een analyse van tien verkiezingsprogramma's	VVD, PvdA, PVV, CDA, SP, D66, GL, CU, SGP, DPK (10)	454	CPB & PBL (Teulings & Hajer)
2017	Keuzes in Kaart 2018-2021; Een analyse van elf verkiezingsprogramma's	VVD, PvdA, SP, CDA, D66, CU, GL, SGP, DENK, VNL, VP (11)	374	CPB (Van Geest)

Tabel 3.1: De negen KiK's met hun jaar van uitgave, titels, aantal deelnemende partijen, aantal pagina's (exclusief eventuele bijlagen) en hun publicerende instelling.

Een belangrijke ontwikkeling is dat de CPB-doorrekening minder een 'service' werd aan de partijen, en eerder een vorm van dienstverlening aan de kiezers. De partijen kunnen door het late publicatiemoment geen vertrouwelijke berekeningen meer opnemen in de financiële bijlage van hun (concept)verkiezingsprogramma's, zoals in 1986 en 1989. In die zin is de oorspronkelijke functie van *KiK* om de verkiezingsprogramma's te kunnen versterken of herzien op basis van CPB-berekeningen nu verdwenen (Van der Lecq, 2003). Wel kunnen de partijen zelf al een inschatting maken van de financieel-economische effecten van hun programma's door gebruik te maken van de zogenoemde 'spoorboekjes' van het CPB, zoals van het macro-economisch model Saffier II (Centraal Planbureau, 2010c; Ligthart, Vromans & Westra, 2011). Maar de eigen inschatting zal altijd grover zijn dan een raming die het CPB maakt op basis van zijn modelkennis waarin rekening wordt gehouden met vele vergelijkingen en interacties, en waarbij de CPB-medewerkers als onafhankelijke experts correcties kunnen aanbrengen. Het opnemen van een eigen doorrekening in de financiële bijlage van het verkiezingsprogramma vormt daarom een media-risico voor partijen. Sinds 1986 worden de financiële bijlagen en de eigen berekeningen in programma's steeds korter en beperkter (Bolhuis, 2017a). De eigen berekeningen kunnen later immers publiekelijk worden gecorrigeerd door het CPB als het bureau ongeveer een maand voor de Tweede Kamerverkiezingen *KiK* publiceert.

Een unieke Nederlandse traditie met navolging

De Nederlandse gewoonte van het vrijwillig laten doorrekenen van de verkiezingsprogramma's en de regeerakkoorden door een onafhankelijk economisch bureau is uniek. Van 1986 tot 2010 was het CPB het enige onafhankelijke economisch instituut in de wereld dat, gefinancierd uit publieke middelen en op verzoek van de partijen zelf, een openbare analyse maakte van de verkiezingsprogramma's van de landelijke politieke partijen. *KiK* werd lang gezien als een typisch Nederlands gewoonte, een product van de gestructureerde, pragmatische landscultuur, welke niet gekopieerd kon worden naar andere landen (Vandevelde, 2003). Vanaf 2000 zijn echter steeds meer landen het concept gaan overwegen. Zeker na het uitbreken van de Grote Recessie waarin overal ter wereld de tekorten en schulden van overheden opliepen, groeide de aandacht voor een betere, preventieve controleerbaarheid van de overheidsfinanciën door een onafhankelijke budgettaire institutie (Debrun, Gérard & Harris, 2012; Kopits, 2013). In essentie speelt de vraag waarom monetair beleid in de hele Westerse wereld wordt toevertrouwd aan een onafhankelijke Centrale Bank, omdat de consensus is dat dit economisch instrumentarium niet in politieke handen moet liggen, maar deze consensus er (nog) niet is voor het budgettair beleid. Wetenschappelijk bestaat overeenstemming dat het instellen van een neutrale expert, die verkiezingsprogramma's beoordeelt en de media toegang geeft tot deze rapportages, ervoor zorgt dat partijen minder geneigd zijn om uit electorale redenen onverstandige verkiezingsbeloftes te doen (Ashworth & Shotts, 2010). Hierdoor zijn ook in Ierland, Engeland, Australië, en België technocratische instituties ontstaan die moeten zorgen voor een objectieve doorrekening van verkiezingsprogramma's door ambtenaren en/of wetenschappers.

Ierland In Ierland kent het ministerie van Financiën al twee decennia de *Irish Costing Facility (ICF),* een procedure via de secretaris-generaal waarvan partijen gebruik kunnen maken om ambtenaren de budgettaire effecten van hun plannen door te laten rekenen (Munro & Paun, 2014). Alle partijen kunnen het verzoek doen om naar (delen van) hun verkiezingsprogramma's te laten kijken, hun jaarlijkse tegenbegroting te laten beoordelen, en om tijdens de formatieperiode te helpen met financiële berekeningen. Deze ambtelijke berekeningen zijn net zoals in Nederland vertrouwelijk: andere partijen worden niet geïnformeerd en de definitieve resultaten worden pas gepubliceerd als de partij hier zelf toe beslist. Duidelijk is dat vooral oppositiepartijen de *ICF* gebruiken en een zwak punt is dat de procedure enkel inzage geeft in ex ante budgettaire effecten en niet in de ex post macro-economische of koopkracht gevolgen.

Engeland In Engeland begon in 2010 het private *Institute for Fiscal Studies (IFS)* met ongevraagde doorrekeningen van de effecten van de programma's van Labour, de Conservatives en de Liberal Democrates (Institute for Fiscal Studies, 2010). Ook bij de verkiezingen van 2015 en 2017 publiceerde het *IFS* enkele doorrekeningen op het gebied van overheidsfinanciën en economie (Institute for Fiscal Studies, 2015, 2017). De berekeningen zijn echter van beperkte omvang en minder gedetailleerd dan de CPB-doorrekeningen: ze bevatten bijvoorbeeld geen uitgebreide ex post berekeningen als houdbaarheidseffecten of de koopkrachtgevolgen. Daarbij ontvangen de cijfers van het *IFS* geregeld openbare kritiek van partijen en politici, wat een teken is dat de wetenschappelijke kwaliteit en de onafhankelijkheid van het bureau ter discussie staan. Het *IFS* maakt ook geen doorrekening van het regeerakkoord. Wel publiceert het bureau af en toe een partiële doorrekening van regeringsvoornemens, opnieuw zonder dat regeringspartijen hier om verzoeken.

Australië Sinds 2012 kent Australië de *Parliamentary Budget Office (PBO)*, een ondersteunende griffiedienst van het parlement, die op basis van de 'Parliamentary Service Act' uit 1999 verplicht is te rapporteren welke financieel-economische effecten de verkiezingsprogramma's van net verkozen partijen in het parlement zouden hebben (Parliamentary Budget Office, 2017). In die zin worden er in Australië nu ook verkiezingsbeloftes doorgerekend door een onafhankelijk economisch instituut gefinancierd uit publieke middelen, alleen niet op basis van vrijwilligheid. Daarbij kunnen partijen buiten verkiezingstijd hun plannen al vertrouwelijk en herhaaldelijk aan het *PBO* voorleggen om in overleg de kwaliteit te verbeteren. Tevens kent Australië de mogelijkheid voor partijen om in de weken voor verkiezingen berekeningen te vragen aan de ministeries van de Schatkist en van Financiën, maar deze zijn niet vertrouwelijk en worden altijd openbaar gemaakt.

België Tot slot werd in 2014 in België wettelijk vastgelegd dat met ingang van 2019 partijen die aan de verkiezingen willen deelnemen hun programma's moeten laten doorrekenen door het *Federaal Bureau.* Dit is een onafhankelijk economisch instituut, dat wordt gefinancierd uit publieke middelen (Delafortrie & Springael, 2016). De juridische onderlegger is de 'Wet betreffende de doorrekening door het Federaal Planbureau van de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen bij de verkiezing voor de Kamer van volksvertegenwoordigers', in werking getreden op 26 mei 2015. Het Federaal Bureau is deze exercitie voor de verkiezingen van 2019 nu aan het voorbereiden en denkt daarbij om de eerste doorrekening enkel uit ex ante budgettaire effecten te laten bestaan.

Er zijn dus landen die de Nederlandse traditie van het doorrekenen van verkiezingsprogramma's sinds de eeuwwisseling volgen, maar elk land vult het initiatief op zijn eigen manier in. De landen staan aan het begin van hun traditie en kiezen daarom voor beperkte rekenexercities, net zoals het CPB in 1986 begon (Centraal Planbureau, 1986b). Daarnaast is bekend dat er in Spanje, Canada en Georgië ook voornemens zijn om een dergelijke procedure en instantie op te zetten (Giebels, 2016). Het doel is om de kwaliteit van de informatievoorziening in verkiezingstijd te verbeteren. De Nederlandse traditie van het vrijwillig laten doorrekenen van regeerakkoorden door de formatiepartijen, na verkiezingstijd, heeft in het buitenland nog geen navolging gekregen.

CPB-doorrekening populairder dan doorrekeningen PBL en SCP

Een unieke Nederlandse traditie is ook dat de CPB-doorrekening kan worden aangevuld met een vrijwillige doorrekening van het programma op zijn gevolgen voor het milieu, het klimaat en de bereikbaarheid. Het PBL (en voorheen het RIVM en MNP) publiceert sinds 1994 een 'groene' doorrekening als aanvulling op de CPB-doorrekening, mede omdat dit voor Groen Links (GL) een voorwaarde was om aan *KiK* mee te gaan doen (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 1994). Het doel van deze doorrekening is om voor de kiezer ook inzichtelijk te maken welke uitruil er bestaat tussen de doelstelling economie en de doelstelling milieu en klimaat in de verschillende verkiezingsprogramma's. In de jaren '90 was over deze uitruil immers een hevig debat gaande in de nationale en internationale economische literatuur (Boot, 1993b; Den Butter & Verbruggen, 1994; Dietz & Straaten, 1991; Grossman & Krueger, 1995; Hofkes, 1999; López, 1994; Mol & Scholtens, 1991, 1993; Stolwijk, 1997; Vollebergh & De Vries, 1992). Toch besluiten vrijwel elke verkiezingsronde minder partijen tot deelname aan deze groene doorrekening dan aan de financieel-economische doorrekening (Milieu en Natuur Planbureau, 2006; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 1998b; 2002).

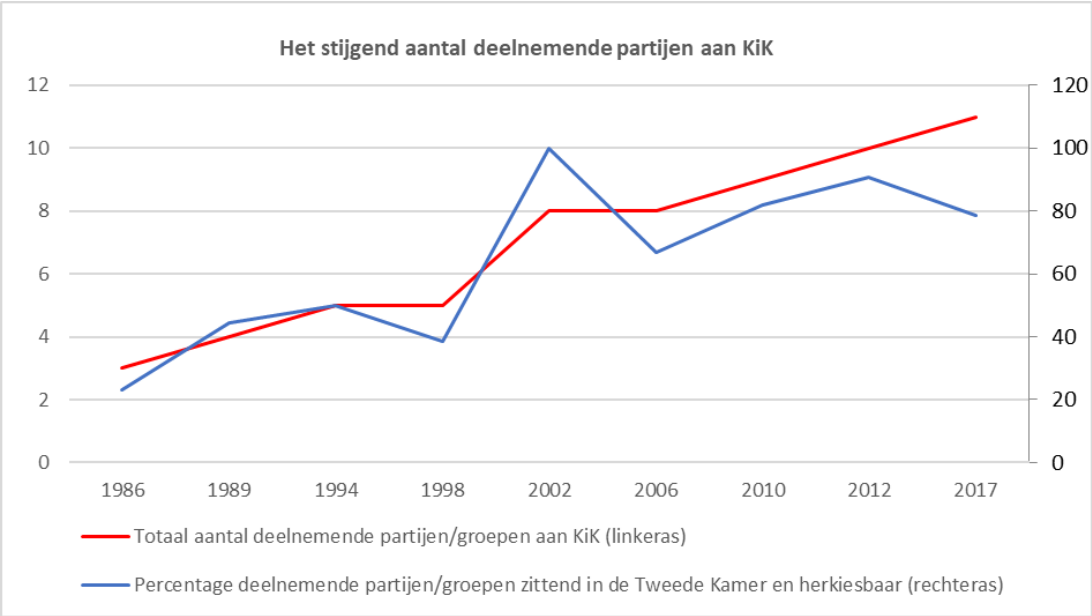
Het aantal aan de groene doorrekening deelnemende partijen ging van twee in 1994 – D66 en GL – naar zeven in 2017 – VVD, PvdA, SP, D66, CU, GL en VP. Wel deden er in 2010 negen partijen en in 2012 tien partijen mee met zowel de CPB-doorrekening als de PBL-doorrekening over energieopwekking, klimaat, natuur, infrastructuur, weggebruik, openbaar vervoer en reistijdbaten. Maar dit kwam doordat de planbureaus toen samen de *KiK* maakten en publiceerden (Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, 2010; 2012). Partijen deden zo automatisch mee aan beide doorrekeningen, dit was een verplichting. Toen het PBL in 2017 weer zijn eigen, afzonderlijke doorrekening van de leefomgevingseffecten van de verkiezingsprogramma's maakte, besloten slechts zeven partijen (opnieuw) mee te doen – een daling van drie (Planbureau voor de Leefomgeving, 2017). Dit terwijl aan de afzonderlijke financieel-economische CPB-doorrekening vrijwillig elf partijen meededen – een stijging van één. De CPB-doorrekening is dus populairder dan de PBL-doorrekening.

Naast de financieel-economische doorrekening door het CPB en de groene doorrekening door het PBL heeft het derde planbureau in Nederland, namelijk het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), soms ook een rol in de doorrekeningen voor de Tweede Kamerverkiezingen. In 1998 maakte het SCP samen met het CPB een analyse van de politieke beleidswensen voor het inkomensbeleid en de financiering van het zorgstelsel (Centraal Planbureau, 1998a). Het RIVM rapporteerde toentertijd ook over de effecten van de zorgvoorstellen van GL, de andere partijen waren niet op dit aanbod ingegaan (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 1998a). In 2017 hadden het PBL en SCP weer een rol naast het CPB. Meest opzienbarend was dat het SCP nu voor het eerst, een maand voor de verkiezingen, ongevraagd een eigen rapportage uitbracht over enkele maatschappelijke kwesties, namelijk toegankelijke zorg, sociale veiligheid en een goed pensioen, en de gevolgen van alle verkiezingsprogramma's voor de kwesties (Sociaal Cultureel Planbureau, 2017). Nieuw bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 was zo dat alle drie de planbureaus een eigen doorrekening van de verkiezingsprogramma's uitbrachten: een financieel-economische (CPB), een groene (PBL), en een sociale doorrekening (SCP).

3.3 Politieke motieven voor het stijgend aantal deelnemende partijen aan *KiK*

Het voorgaande roept de vraag op *waarom* steeds meer partijen meedoen aan de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Er is nooit een wettelijke verplichting geweest zoals recent in Australië en in België is ingevoerd, of een aankondiging van een privaat economisch bureau zoals in Engeland dat bij niet-deelname toch een eigen doorrekening zou publiceren. Deelname kent daarbij nadelen: het proces neemt meerdere maanden medewerkerscapaciteit en politieke aandacht in beslag tot aan de publicatie circa een maand voor de verkiezingsdatum (Centraal Planbureau, 2017b). Het vergt een aanzienlijke vrijwillige inzet van politici en hun medewerkers. Het feit dat er een lagere deelname is aan de vrijwillige doorrekeningen van RIVM/PBL en SCP bewijst dat partijen ook kunnen beslissen niet mee te doen of te stoppen. Toch steeg het aantal deelnemende partijen aan de CPB-doorrekening sinds 1986 van drie naar elf, een toename van 267%. Grafiek 3.1 illustreert de toename. In 1986 deden nog slechts drie van de dertien partijen of groepen (23%) die toen zitting hadden in de Tweede Kamer en herkiesbaar waren mee aan de doorrekening, in 2017 waren dit elf van de veertien partijen of groepen (79%). Er is dus zowel een sterke nominale stijging als een sterke relatieve stijging, wat de verklaring verwerpt dat de hogere deelname simpelweg wordt veroorzaakt doordat over de periode 1986-2017 meer partijen mee zijn gaan doen aan de verkiezingen. Ook

haken *KiK*-deelnemers niet af. Als hun partij aan de opvolgende Tweede Kamerverkiezingen meedoet, kiezen ze weer voor deelname aan de CPB-doorrekening. De enige uitzondering is de PVV die - na deelnames aan *KiK 2010* en *2012* - afzag van een doorrekening in 2017.



Grafiek 3.1: Deelnemende partijen/groepen aan de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's 1986-2017, in totaal en van de zittende en herkiesbare Tweede Kamer (Zie Bijlage 1).

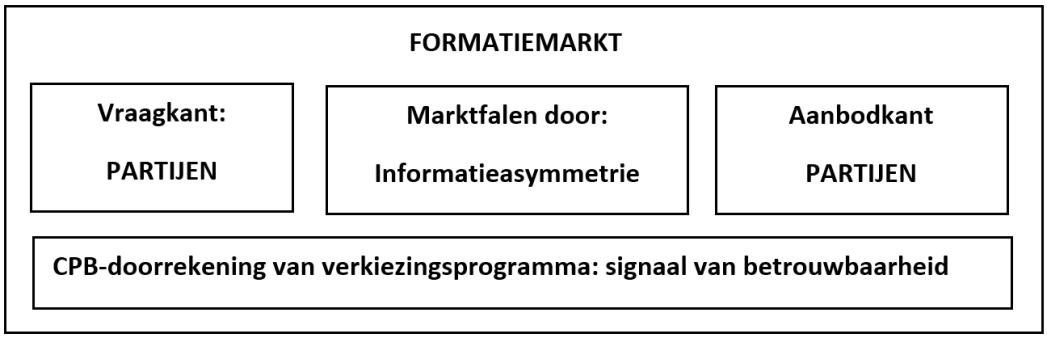
Deze cijfers impliceren bewuste motieven onder de partijen. Blijkbaar leveren de CPB-doorrekeningen de speler Politiek een bepaald voordeel op, ondanks de terugkerende berichtgeving dat het CPB onder vuur zou liggen, dat de methoden van het bureau in twijfel worden getrokken, en dat steeds meer partijen overwegen om dit keer af te zien van deelname (Canoy, 2016; De Rijk, 2016; De Witt Wijnen, 2016; Giebels, 2016; Tang, 2013). De politici, experts en media die beargumenteren dat het CPB de inhoudelijke kwaliteit van partijkeuzes verhoogt, dat het bureau daarom een belangrijke rol moet spelen, en dat partijen die serieus regeringsbeleid willen voorstaan voor hun geloofwaardigheid mee moeten doen, blijven een luisterend oor vinden (De Waard, 2016; Giebels, 2016; Harbers, 2016; NRC Handelsblad, 2016). De vraag is dan: welk voordeel denkt het stijgend aantal partijen dat meedoet aan *KiK* te behalen? Een aannemelijk verklaring komt uit de sociaalpsychologische wetenschap, die de gevolgen onderzoekt van sociale en cognitieve processen op hoe individuen waarnemen, elkaar beïnvloeden en met elkaar omgaan (Smith, Mackie & Claypool, 2015). Deelname aan de CPB-doorrekening kan worden gezien als een actie om vertrouwen te winnen. Politici en partijen worden door kiezers, media en collega-partijen immers geassocieerd met vooroordelen en stereotypes, zoals onbetrouwbaarheid en negatieve gevoelens (Stangor, 2000). Deze verklaring spoort met de principaal-agenttheorie, waarbij de principaal (de kiezer) niet dezelfde belangen heeft als de agent (de partij), maar de principaal de taak (beleidsbesluiten nemen) wel moet overdragen aan de agent, terwijl beide spelers niet dezelfde informatie of kennis (over elkaar) hebben (Eisenhardt, 1989). Want de partij wil zijn aantal behaalde stemmen maximaliseren en de kiezer wil dat zijn stem later meetelt bij beleidsbesluiten. De kiezer weet echter niet of de partij betrouwbaar is en later zijn verkiezingsbeloftes nakomt. Bij deze informatieasymmetrie neemt de kiezer aan dat een partij geneigd is om overdreven positief te verhalen over zijn eigen standpunten en overdreven negatief over de ideeën van politieke rivalen (Davis & Ferrantino, 1996; Eichenberger

& Serna, 1996). Daarom is het voor een partij die electoraal succes wil boeken noodzakelijk om een betrouwbaar imago te verkrijgen (Levi & Stoker, 2000). De sociale psychologie bewijst dat het leveren van inspanningen in test-situaties positief kan bijdragen aan het latere interpersoonlijke vertrouwen (Holmes, 1981; Simpson, 2007). In dat licht kan men deelname zien als een test-situatie. Partijen die bereid blijken om volledig inzicht te geven hoe zij hun verkiezingsprogramma financieren en de gevolgen hiervan door te laten rekenen door een objectieve scheidsrechter, kunnen vertrouwen winnen bij de kiezer.

De economische theorie over 'signaling' biedt eenzelfde verklaring. In deze theorie kan de agent een signaal afgeven aan de principaal om hun onderlinge informatieasymmetrie te overbruggen. Het klassieke voorbeeld is een opdrachtnemer (de agent) op de arbeidsmarkt die middels het niveau van zijn voltooide opleiding zijn echte productiviteit of lerend vermogen geloofwaardig naar een potentiële opdrachtgever (de principaal) signaleert (Spence, 1973). Het doen van de opleiding zorgt in zichzelf niet voor een hogere productiviteit, maar via het behaalde diploma geeft de opdrachtnemer een geloofwaardig signaal af naar een opdrachtgever dat hij of zij productief is. Zo kan men ook naar het meedoen van partijen aan *KiK* kijken. De kiezers op de kiezersmarkt hebben een informatieachterstand, aangezien ze niet zeker weten welke partijen na de verkiezingen hun beloftes zullen nakomen. Vrijwillig meedoen aan de CPB-doorrekening is een signaal richting kiezers, media en andere partijen dat de partij geloofwaardig is (Van der Lecq, 2003). Figuur 3.1 illustreert het marktfalen op de kiezersmarkt als mogelijke reden waarom steeds meer partijen mee gaan doen.

Figuur 3.1: Politieke deelname aan de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's verklaard vanuit marktfalen op de kiezersmarkt, waarop politieke partijen om stemmen van kiezers vragen.

Daarbij heeft een partij niet alleen vertrouwen en geloofwaardigheid nodig op de kiezersmarkt, maar ook op de formatiemarkt na afloop van de Tweede Kamerverkiezingen. Partijen die willen deelnemen aan het formatieproces dat moet leiden tot een nieuwe regering, hebben immers eenzelfde informatieasymmetrie ten opzichte van elkaar. Binnen de politieke verhoudingen weten partijtoppen niet zeker hoe serieus een andere partij wil onderhandelen over een nieuw regeerakkoord en of zij daadwerkelijk bereid zal zijn regeringsverantwoordelijkheid te dragen. Dit verstoort de totstandkoming van een doelmatig en doeltreffend evenwicht op de formatiemarkt. Waarschijnlijk ervaren vooral de partijen die zich potentiële regeringspartners achten, maar die nooit worden uitgenodigd voor de formatietafel, een prikkel om deze informatieasymmetrie op te heffen. Het laten doorrekenen van het verkiezingsprogramma door het CPB geeft een signaal van geloofwaardigheid en betrouwbaarheid en is in die zin investeren in de opbouw van 'politiek kapitaal' richting de andere partijen (French, 2011; Kimberly, 2008). Figuur 3.2 illustreert het marktfalen op de formatiemarkt als een mogelijke reden waarom steeds meer partijen voor deelname kiezen.



Figuur 3.2: Politieke deelname aan de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's verklaard vanuit marktfalen op de formatiemarkt, waarop politieke partijen formatiedeelname vragen en aanbieden.

Aannemende dat partijen deelnemen aan *KiK* om vertrouwen te winnen van kiezers, media en andere partijen, blijven drie politieke motieven denkbaar: stemmenwinst (electorale prikkel), stemmenstabilisatie (politieke risicoaversie) of toegang tot de formatie (machtsverwerving).

3.4 Deelname aan *KiK* als offensieve actie tot stemmenwinst (electorale prikkel)

De eerste verklaring is dat deelname aan de CPB-doorrekening van het eigen verkiezingsprogramma tot electorale winst kan leiden. Er is toegevoegde waarde op de kiezersmarkt. Zo zou de theorie van de politieke economie de stijgende deelname verklaren. Behalve dat zij zijn geïnspireerd door beroepsethiek, lijkt het uit electorale motieven begrijpelijk dat partijen beleidsvoorstellen willen doen die bewezen uitvoerbaar zijn en waarvan de gevolgen realistisch in kaart zijn gebracht. Want er is wetenschappelijk bewijs dat kiezers bovenal eerlijkheid, betrouwbaarheid en bekwaamheid zoeken en waarderen (Wisse, 2014). Bekwaamheid, competentie of het vermogen om de klus te kunnen klaren worden gezien als essentiële eigenschappen voor een leider in zowel de publieke als de private sector (Kouzes & Posner, 2003; Mayer, Davis & Schoorman, 1995). Voor kiezers die moeten inschatten in hoeverre deze eigenschappen aanwezig zijn onder de politieke kandidaten, kan een betrouwbaar signaal doorslaggevend zijn, zeker nu partijpolitieke verbondenheid steeds minder vanzelfsprekend is en kiezers zich meer richten op de persoon van politiek leider (Frenkel, 2014; Garcia, 2013). Een *KiK*-doorrekening kan een partij of politicus een bewijs van geloofwaardigheid en prestige geven: men vertelt geen inhoudelijke plannen die onuitvoerbaar of onbetaalbaar zijn alleen om stemmen te winnen, maar presenteert plannen die bewezen realistisch en consistent zijn (Keuzenkamp, 2003; Van Erp, 2003). Dit zou kunnen zorgen voor een electorale bonus op deelname (Van der Lecq, 2003). Dat partijen als GL, SP, PVV, DPK, DENK, VP en VNL, die op de politieke flanken oppositie voer(d)en, zelf vaak kritisch waren op de CPB-methoden en door traditionele partijen beschuldigd werden van populistische luchtfietserij, over de tijd toch besloten mee te doen met de CPB-doorrekening is veelzeggend. Blijkbaar zochten deze partijen een bewijs van inhoudelijke geloofwaardigheid. Geloofwaardigheid is voor partijen traditioneel een kopzorg, aangezien politici bij de bevolking significant minder vertrouwen genieten dan de politie, het rechtssysteem, vakbond en kranten (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017; Dekker, Den Ridder & Van Houwelingen, 2017).

Praktisch zou deze aannemelijke theorie impliceren dat partijen die deelnemen aan de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's betere electorale uitslagen behalen dan partijen die niet deelnemen. Deelnemers zouden meer zetels moeten realiseren omdat ze een bewijs van

eerlijkheid, geloofwaardigheid en betrouwbaarheid hebben en kiezers dit electoraal belonen. Daarnaast zouden partijen die betere financieel-economische uitkomsten realiseren in de CPB-doorrekening meer stemmen moeten halen dan partijen die mindere uitkomsten realiseren. Want kiezers belonen de meest geloofwaardige voorstellen, zo is het idee. Deze theorie suggereert de aanwezigheid van een *electorale prikkel* tot deelname. Over de periode 1986-2017 bestaat echter geen empirisch steun dat deelnemende partijen generiek meer zetels behalen dan niet-deelnemende partijen (tussen-groepen-vergelijking). De zetelverandering van de deelnemers was gemiddeld -0.74 en de zetelverandering van niet-deelnemers +2.22. Het verband lijkt dus eerder andersom te liggen. Maar deze ontwikkeling is deels het gevolg van het gestage, structurele zetelverlies van traditionele middenpartijen als CDA en PvdA die sinds de eerste CPB-doorrekening meedoen. Ook haalden nieuwe partijen als DPK (2012), VP en VNL (2017) geen zetel ondanks dat dat hun programma was doorgerekend. Blijkbaar is deelname aan de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's geen verzekering voor een goede uitslag en niet-deelname geen verzekering voor een slechte uitslag.

Maar wellicht bestaat de electorale prikkel hieruit, dat partijen die de beste budgettaire, macro-economische en koopkracht-effecten realiseren in *KiK* een betere uitslag behalen dan de overige deelnemers (binnen-groep-vergelijking). Tabel 3.2 geeft een overzicht van statistische toetsen op dit mogelijk relatief voordeel. Empirisch is geen relatie te vinden tussen *KiK*-scores en electorale scores. Gemiddeld winnen of verliezen partijen geen verkiezingen met een goede of slechte uitkomst van de doorrekening. Er is geen structurele electorale bonus voor de werk-kampioen, koopkracht-kampioen of overheidsfinanciën-kampioen – al kunnen dergelijke scores in individuele verkiezingen wel invloed hebben gehad. Deze conclusies sporen met recent empirisch onderzoek dat partijen die een 'politieke conjunctuurcyclus' inzetten door net voor de verkiezingen met extra overheidsuitgaven de werkloosheid te verminderen, niet automatisch betere uitslagen realiseren (Bojar, 2017; Brender & Drazen, 2008; Enkelmann & Leibrecht, 2013). Anderzijds contrasteert dit alles enigszins met eerdere bevindingen dat Nederlandse kiezers zich wel laten leiden door economische scores en bij slechte economische vooruitzichten een voorkeur hebben voor rechtse partijen en bij goede vooruitzichten voor linkse partijen (Swank & Eisinga, 1999). Duidelijk is echter dat de algemene uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen niet wordt bepaald door het wel of niet deelnemen van partijen aan de CPB-doorrekening of door de financieel-economische effecten die deelnemende partijen realiseren in de CPB-doorrekening. Deze electorale prikkel tot deelname ontbreekt empirisch. De verklaring dat deelname een offensieve actie is die leidt tot stemmenwinst overtuigt niet.

Variabelen *KiK*	**Correlatie (r)**	**Indicatie**
Werkloze Beroepsbevolking	0.08	Geen relatie
Overheidssaldo	0.10	Geen relatie
Koopkracht (modaal alleenstaand)	-0.01	Geen relatie
Koopkracht (modaal alleenverdiener)	0.02	Geen relatie
Werkgelegenheid	-0.01	Geen relatie
Totale Collectieve Lastendruk	0.02	Geen relatie
Totale Collectieve Uitgaven	0.03	Geen relatie

Tabel 3.2: De correlatie tussen scores op ex ante en ex post variabelen in KiK en het aantal zetels winst of verlies bij de Tweede Kamerverkiezingen, 1986-2017 (Zie Bijlage 2).

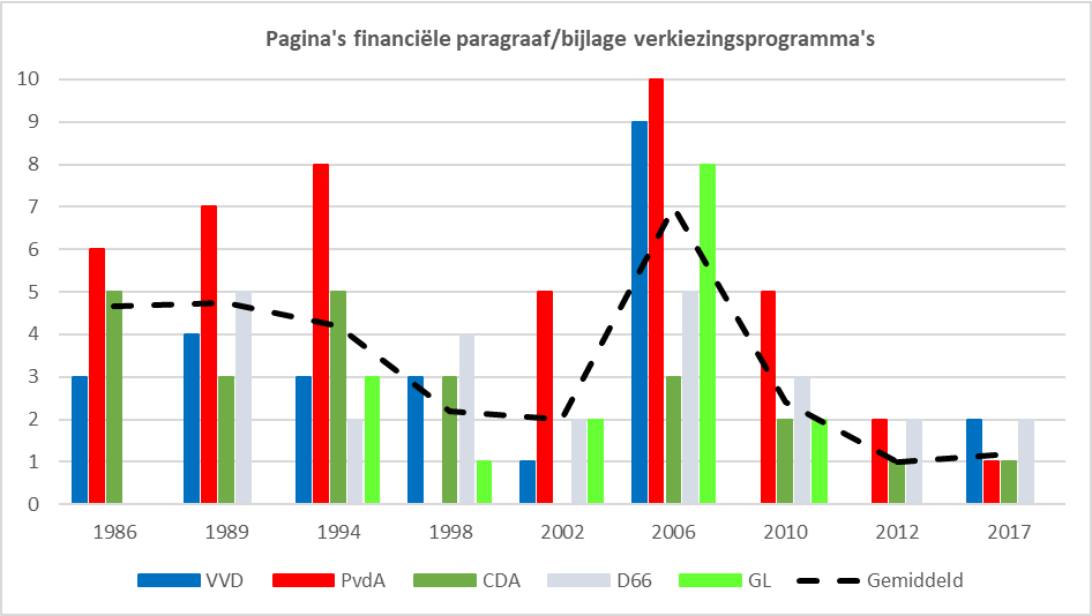
3.5 Deelname aan *KiK* als defensieve actie tot stemmenstabilisatie (politieke risicoaversie)

Vanuit de theorie van de politieke economie kan deelname aan de doorrekening ook worden verklaard als een defensieve actie om stemmenverlies te minimaliseren of te komen tot stemmenstabilisatie. Misschien verzekert *KiK*-deelname een partij van een bepaalde electorale bodem op de kiezersmarkt. Afzien van deelname aan de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's kan immers worden opgevat als een teken van politieke zwakte (Keuzenkamp, 2003). Een partij kan beschuldigd worden "iets te verbergen te hebben" (Van der Lecq, 2003). Daarom hebben partijen – beredeneerd vanuit de speltheorie - een prikkel om voor de zekerheid deel te nemen, zeker als een directe politieke concurrent ook meedoet (Van Liedekerke, 2003). De hypothese dat steeds meer partijen deelnemen vanuit een defensief motief is lastiger empirisch te onderzoeken, maar er is wel anekdotisch bewijs. Over de periode 1986-2017 is voor bijna elk verkiezingsjaar een individuele casus bekend van een partij waarvan het (gepeilde) zetelaantal daalde, doordat het vertrouwen van het electoraat in de partij na de publicatie van *KiK* was aangetast. Het had eigenlijk altijd een vergelijkbare oorzaak, die strookt met de voorspelling uit de literatuur dat partijen met dubbelzinnige boodschappen of inconsistente beloftes in de beeldvorming hun bekwaamheid kunnen verliezen (Frenkel, 2014).

In de praktijk verliezen partijen namelijk hun gepercipieerde bekwaamheid als de media de partij aanvallen op het feit dat men geen CPB-doorrekening heeft of als de media een inconsistentie onthullen tussen een eerdere verkiezingsbelofte en een partijkeuze in *KiK.* Bij *KiK 2017* verloor niet-deelnemer 50Plus bijvoorbeeld zetels in de peilingen toen media het partijplan betwistten om de AOW-leeftijd zonder extra kosten naar 65 jaar te verlagen, omdat het was gebaseerd op eigen berekeningen (NOS, 2017a). In de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's kostte de verlaging naar 65 jaar €12 miljard. De partijtop van 50Plus reageerde op het vertrouwensverlies door de leeftijdsverlaging alsnog te onderbouwen met CPB-cijfers. Enkele andere voorbeelden zijn:

- Het CDA bij *KiK 1994*, waaruit bleek dat het CDA de AOW-uitkeringen toch bevroor en daarna uitkwam op een verlies van 20 zetels (NRC Handelsblad, 1994);
- Het CDA bij *KiK 1998,* waaruit bleek dat het programma de werkloosheid bijna niet verminderde en daarna in de peilingen daalde (Graafland, 2003);
- De PvdA bij *KiK 2010,* waaruit bleek dat de PvdA de AOW-leeftijd toch sneller wilde verhogen en daarna uitkwam op een verlies van 3 zetels ondanks de eerdere grote voorsprong in de peilingen (NOS, 2010);
- De SP bij *KiK 2012*, waaruit bleek dat de SP de AOW-leeftijd toch inkomensafhankelijk wilde verhogen en ondanks de eerdere grote voorsprong in de peilingen uitkwam op hetzelfde aantal zetels (NU, 2012);
- En de PVV bij *KiK 2012,* waaruit bleek dat de PVV het gewenste vertrek uit de EU toch niet in de doorrekening had opgenomen en uitkwam op een verlies van 9 zetels (Volkskrant, 2012).

Deze onthulde inconsistenties versterkten de vaak al neerwaartse trend van een partij in de peilingen. De electorale kosten van inconsistenties worden in de politicologische literatuur ook wel flip-flop-costs genoemd (Hummel, 2010).



Grafiek 3.2: Het aantal pagina's in het verkiezingsprogramma besteed aan een financiële paragraaf of een financiële bijlage, 1986-2017 (Zie Bijlage 3).

Niet-deelname en inconsistenties vormen voor partijen electorale neerwaartse risico's. Het gaat dan niet om een collectief risico, want dan zou niet-deelname altijd leiden tot minder stemmen dan deelname, maar om een individueel risico, dat zich kan voordoen als de media zich vastbijten in de situatie van één partij met alle nadelige electorale consequenties van dien. Vanuit deze theorie valt het stijgend aantal deelnemers aan de CPB-doorrekeningen te zien als een defensieve actie die een uiting is van *politieke risicoaversie.* Een deelnemer wint geen extra zetels, maar hoopt een eigen casus van geloofwaardigheidsverlies en daarmee zetelverlies te voorkomen. Ook breder bestaat bewijs dat partijen uit risicoaversie proberen de kans op vertrouwensverlies onder media en bij het electoraat te voorkomen, namelijk door voorafgaande aan deelname aan *KiK* de kans op een later onthulde inconsistentie te minimaliseren. Sinds de start van de CPB-doorrekening in 1986 valt bijvoorbeeld op dat de financiële paragrafen uit de verkiezingsprogramma's veel korter zijn geworden. Grafiek 3.2 illustreert dat VVD, PvdA, CDA, D66 en GL, die allen ten minste aan zeven doorrekeningen hebben meegedaan over de periode 1986-2017, in de jaren '80 nog een financiële paragraaf van gemiddeld 5 pagina's schreven. Maar voor *KiK 2010* waren de financiële kaders gemiddeld 2 pagina's en voor *KiK 2012* en *2017* zelfs gemiddeld 1 pagina. Deze beweging is te interpreteren als een defensieve politieke reactie ingegeven door risicoaversie. Minder tekst en cijfers verkleinen immers het risico op de onthulling van een inconsistente verkiezingsbelofte na publicatie van *KiK*, omdat in het verkiezingsprogramma bijna geen beloftes zijn gedaan.

Daarbij krimpt het aantal pagina's met gekwantificeerde maatregelen niet alleen, ook de benaming en de inhoud verandert. De partijen zijn overgestapt van een financiële 'paragraaf' naar een financieel 'kader'. In de financiële paragraaf beschreef de partij vooral een lange maatregelenlijst met de voorgestelde wijzigingen van de collectieve uitgaven en inkomsten, waarbij elke maatregel een bedrag toegekend was. Dit was de financiële onderbouwing van het verkiezingsprogramma en die werd later door het CPB gecheckt, zoals in 1986. Maar in het moderne financieel kader noteert een partij alleen de uitgangspunten en kaders van het financieel-economisch beleid. Budgettaire reeksen zijn vervangen door teksten met woorden als 'solide overheidsfinanciën', 'Europese

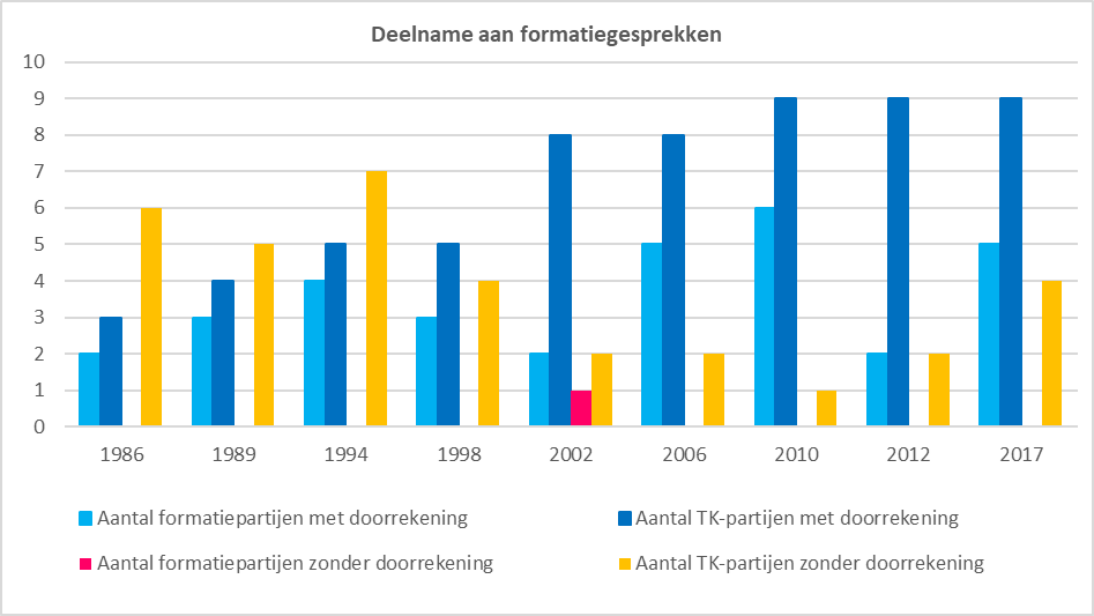
begrotingsregels' en 'structureel evenwicht'. Dat de financiële hoofdstukken van verkiezingsprogramma's beperkt zijn en niet uitblinken in helderheid was al eerder opgemerkt door Nederlandse economen, die simpelweg stellen dat "relevante financiële cijfers derhalve niet te vinden zijn in de partijprogramma's" (Van Veen, Kool, Koedijk & Van Witteloostuijn, 1998: 312). Vanuit politiek-strategisch oogpunt is dit begrijpelijk. Door een kort financieel kader en relatief vage beleidswensen te noteren in het programma, minimaliseren partijen de kans dat na de latere CPB-doorrekening van het verkiezingsprogramma een inconsistentie wordt onthuld door de media. Ook houden de financieel-specialisten de handen vrij om hun concrete maatregelenpakket voor de CPB-doorrekening te optimaliseren zodat de gewenste financieel-economische effecten optreden. Zo heeft de CPB-doorrekening de financiële paragraaf uit de verkiezingsprogramma's praktisch vervangen, omdat partijen alleen daar gedwongen worden om concreet te zijn over hun financieel-economische wensen (Van Veen, Kool, Koedijk & Van Witteloostuijn, 1998).

Oud-financieel woordvoerders van de PvdA, SGP, CU, GL en D66, die eens verantwoordelijk waren voor een CPB-doorrekening van hun partijprogramma, stellen dat zij ad hoc beslissingen moesten nemen die niet in het verkiezingsprogramma stonden en deze alleen met de partijtop afstemden (Den Butter, 2003a; Keuzenkamp, 2003; Van Liedekerke, 2003). Men kan daarom vraagtekens zetten bij de democratische legitimiteit van een CPB-doorrekening van een partij, omdat partijleden hier geen goedkeuring aan geven, terwijl van partijleden wel gevraagd wordt goedkeuring te geven aan (de rest van) het verkiezingsprogramma. Daarbij voorspellen sommige politiek-economen dat partijen hun programma's meer 'mainstream' willen opstellen dan gewenst door de eigen achterban, omdat een gematigde koers de kans op regeringsdeelname vergroot (Harrington, 1992). Dit zou dan ook kunnen gelden voor de CPB-doorrekening, wat het democratisch deficit zou vergroten. Aan de andere kant stelt het CPB dat verkiezingsprogramma's historisch altijd te weinig concrete informatie bevatten om een goede doorrekening te kunnen maken, waardoor een uitvraag om aanvullende informatie bij de partijen noodzakelijk blijft (Don, 2003). Er lijkt zo overeenstemming dat er een democratisch deficit is, maar geen bewijs van de grootte of de ontwikkeling ervan sinds 1986.

3.6 Deelname aan *KiK* als toegangsbewijs voor de formatie (machtsverwerving)

Een partij kan – behalve electorale motieven - ook machtsverwervende motieven hebben om zijn programma door te laten rekenen, namelijk dat deze doorrekening toegevoegde waarde heeft op de formatiemarkt. Voor de verkiezingen zou het doel van een politicus het maximaliseren van het aantal stemmen op de kiezersmarkt zijn en na de verkiezingen het maximaliseren van politieke macht over de vormgeving van het overheidsbeleid in de komende jaren. Voor maximale machtsverwerving is in Nederland regeringsdeelname noodzakelijk, omdat een partij via het regeerakkoord direct een groot stempel op het overheidsbeleid kan drukken. Daarom is het voor een partij heel belangrijk om na de verkiezingsuitslag mee te kunnen doen op de formatiemarkt. Buiten kijf staat dat hoe meer stemmen een partij haalt hoe groter de kans hierop is, maar er zijn ook andere oorzaken waardoor een partij wel of geen formatiepartij wordt. Zo hebben 'nieuwkomers' in de politieke arena over het algemeen een kleinere kans om in de regering te komen, ook internationaal gezien (Grotz & Weber, 2016). Het kan zijn dat deelname aan de CPB-doorrekening in Nederland de kans op formatiedeelname vergroot. Deze reden van machtsverwerving kan verklaren waarom (nieuwkomende) partijen die van oudsher radicale oppositie voer(d)en, zoals GL, SP, PVV, DPK, DENK, VP en VNL, uiteindelijk ook zijn gaan deelnemen aan *KiK.* De SP erkende bijvoorbeeld ooit mee te zijn gaan aan *KiK* doen om als

politiek volwassen te worden gezien door andere partijen (Van Liedekerke, 2003). Meer specifiek is de vraag, is *KiK* "voer voor politici, niet voor kiezers?" (Van der Geest & Bomhoff, 2002).



Grafiek 3.3: Aantal formatiepartijen en Tweede Kamerpartijen met én zonder een CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma's, 1986-2017 (Zie Bijlage 4).

Grafiek 3.3 toont aan dat deelname aan *KiK* inderdaad is uitgegroeid tot een noodzakelijk toegangsbewijs voor de formatietafel en daarmee tot de regering. Sinds 1986 hebben in totaal 33 partijen deelgenomen aan formatiegesprekken, over de jaren bestaande uit negen spelers (CDA, VVD, PvdA, D66, LPF, PVV, CU, GL, SP), om met wisselend succes te onderhandelen over het vormen van een regering. Liefst 32 van deze 33 formatiepartijen hadden een CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma paraat. Dit komt overeen met 97%. De facto is deelname een vereiste. Het is echter geen verzekering tot formatiedeelname, omdat ook het aantal behaalde zetels en de ideologische positie van een partij belangrijk zijn. Van de 60 partijen met een doorrekening die over de periode 1986-2017 in de Tweede Kamer werden gekozen mochten er 32 aanschuiven bij de formatie. Dit komt overeen met een behoorlijke kans op machtsverwerving van gemiddeld 53%, hoewel deze vanzelfsprekend groter is voor grote partijen en kleiner voor kleine partijen. Alleen een uitzonderlijk hoog behaald zetelaantal bij de verkiezingen kan de informele regel doorbreken dat potentiële formatiepartijen zich met een CPB-doorrekening bewezen moeten hebben als een 'serieuze regeringspartij' of 'salonfähig'. Partijgrootte is internationaal bewezen een dominant selectiecriterium voor kabinetsformaties (Bäck & Dumont, 2008). Enkel de LPF heeft in 2002 zonder *KiK*-deelname meegedaan aan een formatie en een regering. De oorzaak was dat de LPF 26 Kamerzetels haalde en er heftige maatschappelijke weerstand was tegen herhaling van kabinetsdeelname door enkele traditionele partijen (De Vries & Van der Lubben, 2005). Het CDA en de VVD konden niet om de LPF als regeringspartner heen. Maar van de 33 partijen zonder doorrekening die over de periode 1986-2017 in de Tweede Kamer werden gekozen mocht dus alleen de LPF aansluiten in de formatie. Dit komt overeen met een minieme kans op machtsverwerving van 3%. De PVV, die in 2010 meedeed aan de formatie en uiteindelijk de regering ging gedogen, had wel meegedaan met de doorrekening van de verkiezingsprogramma's.

In politiek Den Haag bewijst een partij zich dus door deelname aan de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's als een 'serieuze regerings-kandidaat' richting de andere partijen. De waarde is dat een deelnemer bereid blijkt om kennis en tijd te investeren en zijn financieel-economische keuzes en met positieve en negatieve effecten te openbaren. Wel of geen CPB-deelname lijkt een test-situatie, waarmee een partij vertrouwen wint of verliest bij andere potentiële formatiepartijen, zoals de sociale psychologie heeft gevonden voor interpersoonlijke vertrouwensopbouw (Holmes, 1981; Simpson, 2007). Aanvullende reden kan zijn dat de formatiepartijen weten dat het CPB het regeerakkoord doorrekent aan de hand van dezelfde *KiK*-systematiek. De deelnemers zijn hiermee al bekend, accepteren de systematiek en hun partijkeuzes passen hierbinnen, wat de formatie vergemakkelijkt. Bovenstaande biedt aannemelijke verklaringen voor een aantal zaken. De CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's lijkt niet zozeer een doeltreffend bewijs van betrouwbaarheid richting kiezers en media om het aantal stemmen bij de verkiezingen te maximaliseren, maar vooral een doeltreffend vertrouwensbewijs richting potentiële regeringspartijen om na de verkiezingen bij de formatietafel aan te kunnen schuiven. Anders gezegd: er zijn niet zozeer electorale prikkels, maar vooral machtsverwervende prikkels tot deelname. Empirisch biedt *KiK* vooral *interne waarde* in politiek-ambtelijk Den Haag voor formatiedeelname, en weinig *externe waarde* voor stemmenwinst, behoudens eventueel de waarde van stemmenstabilisatie.

3.7 Historie van de CPB-doorrekening van regeerakkoorden

Duidelijk is dat het voor partijen die echt regeringsdeelname nastreven belangrijk is om deel te nemen aan *KiK*. Mede hierdoor heeft het CPB sinds 1986 voor de Tweede Kamerverkiezingen een sterkere positie in het politiek-bestuurlijke speelveld gekregen. Maar het economisch bureau werd ook steeds belangrijker in de formatieperiode direct na de verkiezingsuitslag, namelijk om (delen van) het regeerakkoord door te rekenen en de politieke onderhandelaars bij te staan met berekeningen, analyses en beleidsinstrumenten. Sinds 1986 werd het CPB elke kabinetsformatie door de informateur gevraagd om inschattingen te maken van de financieel-economische effecten en de koopkrachtgevolgen van de onderhandelingstussenstanden (Van Baalen & Van Kessel, 2016). De formatiepraktijk om het CPB te vragen om vertrouwelijke doorrekeningen van (delen van) een concept regeerakkoord bestaat al sinds de formatie van 1977 (Bovend'Eert, 1988). Met ingang van 1982 is het ook gewoonte om het CPB om partiële berekeningen te verzoeken op basis waarvan formatiewerkgroepen beter onderbouwd keuzes kunnen maken. Pas sinds de formatie van het kabinet-Lubbers I in 1982 geldt de ongeschreven regel dat, nadat de onderhandelaars een principeovereenstemming hebben bereikt over het sociaaleconomisch deel van het regeerakkoord, de informateur het CPB verzoekt om een totaaldoorrekening (Van Baalen & Van Kessel, 2016). Deze doorrekening van het regeerakkoord geschiedt technisch en inhoudelijk op dezelfde manier als waarop het bureau daarvoor de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen doorrekende. Dit maakt de komende gang van zaken overzichtelijk en bekend voor het CPB en voor de onderhandelaars, die vaak ook al betrokken waren bij de *KiK*-doorrekening van hun partij. Een bijkomend voordeel voor het formatieproces is dat de politieke onderhandelingsruimte op basis van de strenge expertise van het CPB grenzen zal kennen (Hoppe & Haffman, 2004).

Na het verzoek van de informateur stuurt het CPB de gevraagde berekeningen vertrouwelijk toe, waarna de informateur deze informatie deelt met de politieke onderhandelaars. De CPB-

berekeningen zijn bedoeld om een spiegel voor te houden over de laatste stand van en vooruitzichten voor de economie, werkgelegenheid, koopkracht en de overheidsfinanciën (een update van de *MLT)* en over de effecten van hun financieel-economische conceptafspraken (Suyker, 2015). De formatiepartijen ontdekken de precieze gevolgen van hun afspraken op de middellange en lange termijn. Het geeft de onderhandelaars het inzicht waar ze zich wel en niet aan committeren. Want na de eerste fase met een informateur waarin een principeakkoord wordt bereikt, volgt de tweede fase met de formateur – de toekomstige minister-president – waarin enkel nog de personele bezetting van de kabinetsploeg wordt ingevuld. Deze manier van regeringen formeren in twee stages is dominant in de West-Europese democratieën (Bäck & Dumont, 2008). Het betekent dat de definitieve financieel-economische afspraken zoals het CPB die heeft doorgerekend en gepubliceerd, in principe leidend blijven voor de komende kabinetsperiode, omdat het regeerakkoord altijd de beleidsbasis blijft voor politieke samenwerking en conflictpreventie (Timmermans, 2006). De onderhandelaars weten dat de definitieve CPB-doorrekening integraal onderdeel van het regeerakkoord wordt, de onderlegger vormt voor de Startnota van de minister van Financiën met daarin het inkomsten- en uitgavenkader voor de kabinetsperiode, en het vertrekpunt is voor komende discussies in de regeringscoalitie (Algemene Rekenkamer, 2017). Deze gegroeide, gedeelde erkenning door regeringspartijen van het belang van deze cijfers zorgt ervoor dat de minister van Financiën en de begrotingsregels een sterke institutionele positie hebben, ondanks hun zwakke inbedding in wetgeving (Seils, 2004).

De traditie dat de informateur tevens de laatste CPB-doorrekening meestuurt als het regeerakkoord met de Tweede Kamer wordt gedeeld bestaat korter. Dit is staande formatiepraktijk sinds PvdA-fractieleider Wim Kok in 1986 om deze openbaarheid verzocht met het oog op het debat over de regeringsverklaring van het CDA/VVD-kabinet Lubbers II (Van Poelgeest, 2011: 57-58). Net zoals de publicatie van de doorrekening van de verkiezingsprogramma's, wordt de doorrekening van (de financiële bijlage van) het regeerakkoord op vrijwillige basis openbaar gemaakt. Hiertoe bestaat geen wettelijke verplichting, de regeringspartijen verzoeken hier zelf om. Een verklaring kan zijn dat regeringspartijen met de openbare doorrekening willen bewijzen dat hun regeerakkoord uitvoerbaar en uitgewerkt is en men is opgekomen voor de eigen partijpolitieke kiezer. De transparantie is met het oog op het debat over de regeringsverklaring belangrijk richting de Tweede Kamer. Omdat er uiteindelijk altijd transparantie komt, impliceert dit echter ook dat de politieke onderhandelaars bereid moeten zijn om de definitieve CPB-doorrekening van hun afspraken publiekelijk te vieren of te verdedigen. Elk tussentijds vertrouwelijk CPB-memo geeft de formatiepartijen nieuwe informatie die ze kan doen besluiten om de eerder gemaakte politieke afspraken te bevestigen, deze te heronderhandelen, of om de onderhandelingen af te breken.

Dit is voorgekomen in Nederlandse formaties. Zo liep de eerste informatieronde over het PvdA/VVD/D66-kabinet-Kok I in 1994 stuk op onvrede bij VVD-leider Bolkestein over de teleurstellende uitkomsten op werkgelegenheid en lastenontwikkeling van de CPB-doorrekening van de tussentijdse afspraken (Baalen, van, & Kessel, van, 2011: 236-237). Hoewel werd besloten om de CPB-uitkomsten geheim te houden, werd de sfeer onder de onderhandelaars snel minder. Bolkestein wilde bij nader inzien meer en concretere bezuinigingen op de sociale zekerheid, inclusief de koppeling en de WW en WAO, in plaats van op de rijksbegroting in enge zin zoals afgesproken in het eerste beleidspakket, waarmee hij PvdA-leider Kok en D66-leider Van Mierlo tegen zich kreeg. Uiteindelijk kwam het kabinet Kok alsnog tot stand, mede omdat met intellectuele hulp van de CPB-

ambtenaren later een aanvaardbare oplossing werd gevonden voor de gewenste uitgaven- en inkomstenbeperkingen (Van Poelgeest, 2011: 105-106). De invloed van de berekeningen geeft het CPB een sterke positie in de totstandkoming van een regering, mede omdat de politieke onderhandelaars sturen op basis van deze tussentijdse informatie. Het positieve gevolg van deze gewoonte is dat Nederlandse regeerakkoorden een grote financieel-economische degelijkheid hebben en daardoor een stevige grondslag vormen voor het overheidsbeleid (Bos, 2007). Het negatieve gevolg is volgens criticasters is dat formaties voor een groot deel beheerst worden door de getallen en procenten van het CPB. Zo verzuchtte informateur Vis in 1994 in zijn dagboek: "de rekenlessen hebben de plaats ingenomen van hart en ziel. Politiek is niet meer de kunst van het mogelijke – maar de procenten van het CPB (…) Wat mij opvalt is dat bijna alles in deze informatie om geld draait" (Vis, 1994).

Jaar	Pagina's	Titel	Publicatievorm	Verzoek informateur
1986	9	Enige berekeningen ten behoeve van de informateur	*Brief van de informateur (Bijlage 4)*	De Koning
1989	7	Macro-economische effecten van de concept programmatische afspraken CDA-PvdA	*Brief van de Informateur (Bijlage)*	Lubbers
1994	31	Economische gevolgen van het regeerakkoord	*Macro Economische Verkenning 1995 (Hoofdstuk 4)*	Kok
1998	43	Economische gevolgen van het regeerakkoord 1998	*CPB Werkdocument 105*	Kok, Zalm, Borst
2002	35	Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord 2003-2006	*CPB Document 22*	Donner
2003	29	Budgettaire en economische effecten van het Hoofdlijnenakkoord 2004-2007	*CPB Notitie*	Hoekstra, Korthals Altes
2007	21	Indicatie van effecten Financieel kader 2008-2011	*CPB Notitie*	Wijffels
2010	38	Analyse economische effecten financieel kader	*CPB Notitie 33*	Opstelten
2012	48	Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord	*CPB Notitie*	Kamp, Bos
2017	41	Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord	*CPB Notitie*	Zalm

Tabel 3.3 De openbare CPB-doorrekeningen van de concept of definitieve regeerakkoorden, 1986-2017.

Tabel 3.3 geeft een overzicht van de tien openbare CPB-doorrekeningen van een regeerakkoord (Centraal Planbureau, 1994b, 1998b, 2002b, 2003, 2007, 2010b, 2012b, 2017d; Lubbers, 1989; De Koning, 1986). Het betreft publicaties die na succesvolle afronding van een informatie naar het parlement zijn verzonden, aanvankelijk altijd door de informateur en meer recent door het CPB zelf. In 1986 en 1989 werd de CPB-doorrekening als bijlage aan het (concept)regeerakkoord toegevoegd. In 1994 werd de doorrekening van het regeerakkoord door het CPB als apart hoofdstuk opgenomen in de *Macro Economische Verkenning 1995.* Met ingang van 1998 worden de definitieve doorrekeningen van het regeerakkoord tegelijkertijd met de openbaarmaking van het regeerakkoord gepubliceerd. De publicatie wordt online gezet op de website van het CPB en de informateur stuurt de doorrekening traditiegetrouw naar de Staten-Generaal met zijn eindverslag en het definitieve regeerakkoord. In de debatten over de regeringsverklaring, en meer recent over het eindverslag van de informateur, putten Kamerfracties ook uit deze CPB-doorrekening om het regeerakkoord te verdedigen of aan te vallen. De lijsttrekkers gebruiken de uitkomsten en constateringen, zoals koopkrachtcijfers en zinsneden waarin het CPB onzekerheden aanstipt, in hun inbreng.

3.8 Conclusie

De institutionalisering van de CPB-doorrekeningen in de loop van de periode 1986-2017, blijkend uit het stijgend aantal en stijgend aandeel van daaraan deelnemende Tweede Kamerpartijen, is vanuit de politieke rationaliteit begrijpelijk. Op de kiezersmarkt en de formatiemarkt geeft *KiK* een signaal van betrouwbaarheid af, wat vanuit electoraal perspectief de neerwaartse risico's lijkt te beperken en vanuit machtsverwervend perspectief de kans op formatiedeelname vergroot (gemiddeld 53%, hoewel deze vanzelfsprekend groter is voor grote partijen en kleiner voor kleine partijen). Er is geen bewijs dat deelname aan *KiK* zorgt voor (extra) stemmenwinst. Duidelijk is wel dat partijen de financiële bijlage van hun verkiezingsprogramma's verkleinen, waarschijnlijk om inconsistenties met de latere CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma te voorkomen, aangezien dit voor een individuele partij een neerwaarts electoraal risico vormt. *KiK* heeft de financieel-economische informatie uit verkiezingsprogramma's daarom nu vrijwel vervangen.

Ook in de formatie heeft het CPB een sterkere positie gekregen. Zijn informatieve berekeningen, op verzoek van de informateur, geven het bureau een informele maar doorslaggevende rol ten aanzien van de afspraken die in regeerakkoorden terecht komen. Want over de periode 1986-2017 werd de CPB-doorrekening van het definitieve regeerakkoord, op verzoek van de informateur, altijd openbaar. Vanuit de politieke rationaliteit is dit begrijpelijk – gelet op de signalen van uitvoerbaarheid, financieel-economisch degelijkheid en transparantie die van openbaarmaking uitgaan. Voor de nieuwe regering heeft deze aanpak politieke meerwaarde, gelet op het eerste debat over de regeringsverklaring met de Tweede Kamer. De openbaarheid impliceert echter wel dat politieke onderhandelaars bewust (moeten) sturen op tussentijdse doorrekeningen van het CPB. Vanuit de politieke rationaliteit zijn CPB-doorrekeningen immers zowel een campagnedocument als een onderhandelingsdocument.

H4: Institutionalisering van de CPB-doorrekeningen vanuit ambtelijk perspectief

Hoofdstuk 3 beschreef hoe de CPB-doorrekeningen vanuit het perspectief van de speler Politiek uitgroeiden tot instituties. Dit hoofdstuk 4 verklaart waarom, vanuit welke ambtelijke motieven, de doorrekeningen voor de speler Ambtenarij belangrijke instituties zijn. Zoals aangegeven, een institutie is een door mensen zelf opgelegde beperking die structuur geeft aan het politiek, economisch en sociaal handelen (Hazeu, 2007). Een institutie kan zowel bestaan uit formele regels, zoals wetten, als uit informele regels, zoals tradities. De vele informele regels die zijn ontstaan rondom de CPB-doorrekeningen blijken de steun van vrijwel alle financieel-economische ambtenaren te hebben, ondanks het vele werk dat deze institutionalisering de Ambtenarij maandenlang geeft. De brede steun en het vele werk spreken uit de evaluaties die het CPB heeft laten doen (Commissie Beleidsgerichte Toetsing van het Centraal Planbureau, 2007, 2011, 2013; CPB Review Committee, 2003, 2010; Visitatiecommissie CPB, 2016). De toegevoegde waarde en de legitimiteit van de doorrekening worden geprezen door ambtenaren, wetenschappers, journalisten en partijen. Dit komt mede door de openbare verantwoording die het CPB over zijn berekeningen aflegt, in tegenstelling tot andere ambtelijke organisaties met een eigen rol die dat vaak nalaten (Bovens, 2000). De steun voor de CPB-doorrekeningen is vanuit ambtelijk perspectief begrijpelijk. Naar verwachting dragen ze bij aan een doelmatig en doeltreffend begrotingsproces en realistisch en uitvoerbaar financieel-economisch overheidsbeleid. De opgelegde beperkingen die structuur geven aan het politiek handelen leunen immers op de ambtelijke rationaliteit en worden uitgevoerd door de speler Ambtenarij (vertegenwoordigd door het CPB).

Belangrijke aanname in dit hoofdstuk is dat vanuit de ambtelijke rationaliteit een CPB-doorrekening vooral een *begrotingsdocument* en een *uitvoeringsdocument* is. De institutionalisering leidt ertoe dat de ambtelijke rationaliteit een stempel kan drukken op beide agenda's vanuit de economische, wetenschappelijke en juridische rationaliteiten die gebaseerd zijn op waarheid, consistentie en precisie (Snellen, 1987, 1989, 2007). De eerste paragraaf van dit hoofdstuk bespreekt de functie van de CPB-doorrekeningen in het begrotingsproces voor en na de Tweede Kamerverkiezingen. De tweede paragraaf gaat in op de invloed van de ambtelijke *MLT*-raming*,* welke het laatste inzicht biedt over de financieel-economische situatie in T-1 en T+1, als anker voor politieke en ambtelijke keuzes. Vervolgens behandelen opeenvolgende paragrafen verschillende ambtelijke motieven om de CPB-doorrekeningen te steunen, waaronder een verbeterde positie om rationele kaders te stellen ten opzichte van de politieke rationaliteit, een wellicht verbeterde adviespositie ten opzichte van de politieke onderhandelaars zoals die van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR), en eventueel lagere (politieke) onderhandelingskosten bij het sluiten van een regeerakkoord. Dit hoofdstuk geeft vooral beschouwingen. Hoofdstuk 6 zal de invloed van de SBR-adviezen en de updates van de *MLT-raming* op de partijkeuzes empirisch analyseren.

4.1 Historische functie van de CPB-doorrekeningen in het ambtelijke begrotingsproces

De CPB-doorrekeningen hebben een duidelijke functie in het ambtelijke verkeer gekregen. Ten eerste heeft *KiK* een belangrijke positie in het begrotingsproces richting de Tweede Kamerverkiezingen en het nieuwe regeerakkoord. Deze meerwaarde ligt – zoals bleek in hoofdstuk 3 – niet zozeer in de

verkiezingscampagne, waarin *KiK* dient als campagnedocument voor partijen, media en kiezers. De meerwaarde ligt in de formatieperiode, waarin *KiK* dient als onderhandelingsdocument voor de aan de besprekingen deelnemende partijen. De onderhandelaars gebruiken de publicatie om betrouwbare formatiepartijen te selecteren, maar vooral om doelmatig en doeltreffend te onderhandelen over het regeerakkoord. De CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's biedt hiervoor praktische voordelen die voortkomen uit de ambtelijke wens voor een realistisch en uitgewerkt uitvoeringsdocument en begrotingsdocument: alle berekeningen en beleidsmaatregelen zijn eenduidig en overzichtelijk per partij gepresenteerd, waardoor discussie onnodig is en consensus vinden gemakkelijker is. Meerdere auteurs wijzen op het belang van een kennisinstituut zoals het CPB om consensus te vinden in de Nederlandse politiek-ambtelijke besluitvorming (Bos & Teulings, 2012; Campbell & Pedersen, 2011, 2014; Van Egmond, 2010).

De brede CPB-agenda blijkt keer op keer behulpzaam voor het handwerk van de Politiek en de Ambtenarij om tot een regeerakkoord te komen (Centraal Planbureau, 2006b: 8; Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, 2010: 13; 2012: 14). Zo bestaan er foto's van de formatie van het kabinet Balkenende IV op het landgoed Lauswolt in het Friese Beetsterzwaag, waarbij meerdere *KiK's 2006* op tafel liggen (BN De Stem, 2007). Samengevat: de CPB-doorrekening heeft de ambtelijke functie om de financieel-economisch onderhandelingen budgettair in te kaderen en om een eenduidige, rationele agenda te zijn waarbinnen de politieke discussies plaatsvinden. Vanuit ambtelijk perspectief is vooral de agenderingsfunctie belangrijk, omdat onbekende en onuitvoerbare beleidsmaatregelen (bijna) niet op tafel komen. De ambtelijke rationaliteit wil immers alleen beleidsmaatregelen in het regeerakkoord die gesteund worden door de economische, wetenschappelijke en juridische rationaliteiten (Snellen, 1987, 1989, 2007). Stelt de politieke rationaliteit toch een 'irrationele' beleidsmaatregel voor, dan kunnen tussentijdse CPB-doorrekeningen van formatieafspraken daarvoor waarschuwen. De ambtelijke doelstelling is dat het formatieproces door de doorrekeningen uitmondt in een uitvoerbaar en uitgewerkt regeerakkoord.

Het traditionele begrotingsproces richting Tweede Kamerverkiezingen en een nieuw regeerakkoord is daarom zo ingericht dat *KiK* invloed heeft op het regeerakkoord. Daarbij moet de inhoud gebaseerd zijn op laatste kennis over de financieel-economische situatie zoals bekend bij de ambtenarij (hoofdstuk 2). Tabel 4.1 illustreert de ambtelijke stappen in het begrotingsproces. Het gaat om de data van het aanvraag- en het publicatiemoment van het SBR-advies, de publicatie van (de update van) de *MLT*-raming, de publicatie van *KiK*, en de verkiezingen (TK). Deze stappen volgen bewust op elkaar en worden geacht elkaar te beïnvloeden. Het begrotingsproces wordt vanuit ambtelijk perspectief vervolmaakt, doordat het CPB tijdens de formatie ook tussentijdse afspraken beoordeelt en de doorrekening van het definitieve regeerakkoord openbaar maakt. Dat alles is geen formeel, wettelijke begrotingsproces, maar een informeel, geïnstitutionaliseerd begrotingsproces. Net als voor het reguliere jaarlijkse begrotingsproces buiten verkiezingstijd, zijn voor de aanloop naar een nieuw regeerakkoord door de Ambtenarij informele procesafspraken bedacht om de financieel-economische besluitvorming doelmatig en doeltreffend te laten zijn (Rijksoverheid, 2015). De ambtelijke rationaliteit stuurt via institutionalisering, hoewel er deels ook sprake is van historische, stapsgewijze traditieopbouw voortkomend uit padafhankelijkheid (Van der Lecq, 2003).

KiK-jaar	SBR-rapport (aanvraag / oplevering)	MLT-update	*KiK*-publicatie	Datum TK-verkiezingen
1986	Geen SBR-rapport [9]	*april 1986*	*mei 1986*	*21 mei 1986*
1989	*11 mei 1988* / 23 januari 1989	*juli 1989*	*augustus 1989*	*6 september 1989*
1994	*18 februari 1993* / 7 juli 1993	*december 1993*	*21 februari 1994*	*3 mei 1994*
1998	*17 januari 1997* / 19 juni 1997	*2 december 1997*	*9 april 1998*	*6 mei 1998*
2002	*23 oktober 2000* / 19 juni 2001	*27 november 2001*	*27 maart 2002*	*15 mei 2002*
2006	*september 2005* / 22 juni 2006	*18 september 2006*	*26 oktober 2006*	*22 november 2006*
2010	*september 2009* / 1 april 2010	*16 maart 2010*	*20 mei 2010*	*9 juni 2010*
2012	*29 mei 2012* / 15 juni 2012	*14 juni 2012*	*27 augustus 2012*	*12 september 2012*
2017	*15 september 2015* / 1 juli 2016	*16 september 2016*	*16 februari 2017*	*15 maart 2017*

Tabel 4.1: Het geïnstitutionaliseerde begrotingsproces ter voorbereiding op een nieuwe regeerakkoord, waarin de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR), de Middellangetermijnverkenning (MLT), de Keuzes in Kaart (KiK), de Tweede Kamerverkiezingen (TK) en de Regeerakkoorden een eigen plek hebben, 1986-2017.

Tabel 4.1 laat zien dat zowel de ambtelijke (update van de) *MLT* door het CPB als het gezaghebbende SBR-advies dat op de eerste *MLT* is gebaseerd, gepubliceerd worden voordat de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's van start gaat. Vaak drukken deze instituties *MLT* en SBR zo een bepaalde stempel op het financieel-economische beleid dat uiteindelijk in het definitieve regeerakkoord komt te staan (Bos, 2007). In het volgende hoofdstuk wordt hun invloed empirisch getoetst, maar de gehoopte en verwachte invloed verklaart de ambtelijke steun voor de institutionalisering van de CPB-doorrekeningen. De doorrekeningen geven de ambtelijke rationaliteit invloed. Het verklaart ook waarom het ambtelijke voorwerk op de ministeries in Den Haag en het CPB gedaan wordt. De Ambtenarij bereidt de formatie van een nieuwe regering goed voor. Daarbij is de eerste agenda van de Politiek die beïnvloed moet worden *KiK,* omdat deze publicatie het sluitstuk is van een politiek-ambtelijk proces, maar tegelijk als onderhandelingsdocument de startagenda is van het formatieproces. De formatieonderhandelingen aan de hand van deze agenda leiden uiteindelijk tot het definitieve begrotingsdocument en uitvoeringsdocument: het regeerakkoord.

4.2 De ambtelijke MLT-raming is het anker voor ambtelijke advisering en partijkeuzes

Het ambtelijke *KiK*-proces start traditioneel een jaar voor de verkiezingen met een adviesaanvraag van de Ministerraad aan de SBR. De SBR verzoekt bij haar start direct het CPB om, ten behoeve van een goed advies, een nieuwe *MLT* te maken. De *MLT*-raming is te begrijpen als het vierjarige of vijfjarige financieel-economische basisscenario voor de komende kabinetsperiode op basis van de laatste inzichten (Centraal Planbureau, 2017f). Omdat de *MLT* in essentie een raming op basis van ongewijzigd voortgezet beleid is, zijn alle beleidsmaatregelen van de huidige regering daarin

[9] Er verscheen geen apart SBR-advies ten behoeve van de Tweede Kamerverkiezingen van 1986. Het zevende SBR-rapport verscheen in 1983, drie jaar ervoor. Deze Studiegroep kreeg in 1982 zijn adviesaanvraag van de minister van Financiën, maar diens kabinet Lubbers I kwam vroegtijdig ten val waardoor de zevende SBR een interim-advies moest uitbrengen voor de verkiezingen van 8 september 1982. In 1983 kwam het officiële advies – te laat voor de verkiezingen van 1982 en te vroeg voor de verkiezingen van 1986. Toch besloot de minister van Financiën in 1986 geen nieuw SBR-rapport te vragen. De achtste SBR kwam pas in 1989 weer met een advies, voor de volgende Tweede Kamerverkiezingen van 1989.

(structureel) verwerkt. De *MLT* bestaat voor 99% uit bestaand en bekend overheidsbeleid en roept daarom normaal gesproken geen vragen op. De raming wordt bewust door het CPB gemaakt, omdat men - zoals beschreven in hoofdstuk 3 - een politiek gedreven voorspelfout wil voorkomen zoals soms in het buitenland wel voorkomt (Beetsma, Giuliodori, Walschot & Wierts, 2013; Europese Commissie, 2004; Jochimsen & Lehmann, 2017). De *MLT*-raming, die implicaties heeft voor de budgettaire ruimte en de economische uitdagingen in de komende kabinetsperiode, is van groot belang voor de ambtelijke keuzes in het SBR-advies en moet partijen ondersteunen bij de vormgeving van hun verkiezingsprogramma's. Om partijen de mogelijkheid te geven goed na te denken over hun gewenste financieel-economisch beleid, wordt de *MLT*-raming altijd ruim voor de start van de verkiezingscampagne openbaar – vaak gelijktijdig met het SBR-advies. Aangezien het CPB, de ambtenaren en de politici bij beslissingen uit willen gaan van de meest actuele *MLT*-raming, kan de raming op basis van nieuwe financieel-economische inzichten of nieuwe beleidskeuzes door de (demissionaire) regering worden bijgesteld als de verkiezingsdatum dichterbij komt of na de verkiezingen, tijdens de formatieperiode.

De beschikbaarheid van een actuele en correcte *MLT* is een harde voorwaarde voor de succesvolle uitvoering van een CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's, of het regeerakkoord. Het CPB geeft de partijkeuzes in beide doorrekeningen traditioneel weer als wijzigingen (mutaties) ten opzichte van (een update van) het *MLT*-basisscenario (Centraal Planbureau, 2016h). Zo schreef CPB-directeur Zalm in de *MLT* uit 1989 *Een verkenning van de Nederlandse economie voor de periode 1991-1994* dat "deze projectie ook als referentie zal dienen bij de calculaties met betrekking tot de financieel-economische effecten van de diverse verkiezingsprogramma's." (Centraal Planbureau, 1989a: 0). De partijkeuzes die relevant zijn voor het CPB zijn altijd juridisch of budgettair van aard. Een juridische mutatie is bijvoorbeeld een verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon (Wmjl), wat leidt tot extra loonkosten voor de overheid, meer jeugdwerkloosheid en tot hogere uitgaven aan Wajong-uitkeringen (wegens de koppeling van de hoogte van de Wajong-uitkeringen aan de hoogte van het Wmjl). Een budgettaire mutatie is bijvoorbeeld extra geld verstrekken aan gemeenten voor de uitvoering van de voorziening Wet Maatschappelijke Ondersteuning, wat zal leiden tot extra collectieve zorguitgaven en meer werkgelegenheid in deze sector. Dergelijke beleidswijzigingen zijn de partijkeuzes waar de Tweede Kamerverkiezingen onder andere over gaan. Als partijkeuzes geen financieel-economische gevolgen hebben worden ze niet opgenomen in een CPB-doorrekening.

Historisch krijgen de partijen in het werkproces voor de CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma's altijd twee tot drie maanden om, in overleg met het CPB, hun definitieve keuzes door te geven. Hierna volgt een periode van rekenen door het CPB en overleg tussen de betreffende CPB-ambtenaar en partijvertegenwoordigers om naar aanleiding van de concept uitkomsten wijzigingen aan te brengen (Centraal Planbureau, 2016i). Circa een maand voor de verkiezingsdatum publiceert het CPB dan de doorrekening, zodat *KiK* als campagnedocument onderwerp van politiek debat kan worden, de media beter geïnformeerd kunnen berichtgeven, en kiezers hun stem beter doordacht kunnen uitbrengen. Vanaf dat moment bestaat een brede openbare conceptagenda voor de formatie, die is geconstrueerd door de deelnemende spelers Politiek en de Ambtenarij. Na de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen gaan de aan de formatie deelnemende partijen – op basis van de nieuwe electorale verhoudingen – aan de hand van deze agenda onderhandelen over een nieuw regeerakkoord.

Het SBR-advies, de (updates van de) *MLT*, de *KiK*-publicatie, de Tweede Kamerverkiezingen en de formatie zijn op deze manier onlosmakelijk verbonden in een geïnstitutionaliseerd begrotingsproces. De verkiezingsdatum bepaalt het aanvraagmoment van de minister van Financiën voor de SBR. Het startmoment van de SBR bepaalt het publicatiemoment van de eerste *MLT*. De berekeningen voor deze *MLT* worden vertrouwelijk met de SBR gedeeld ten behoeve van een goed advies over de begrotingsruimte in de komende kabinetsperiode. De definitieve *MLT* wordt gelijktijdig openbaar met het SBR-advies, ongeveer een jaar tot een half jaar voor de verkiezingen. Daarna brengt het CPB de *MLT* bij de tijd op basis van nieuwe beleidsontwikkelingen en financieel-economische inzichten als *KiK* dichterbij komt, zodat de partijen hun beleidsmaatregelen kiezen en hun effecten realiseren ten opzichte van een actueel *MLT*-basisscenario. Bij de formatie zijn een actuele *MLT*-raming en de *KiK*-publicatie het vertrekpunt voor de onderhandelingen. Via dit geïnstitutionaliseerde begrotingsproces beïnvloedt de Ambtenarij de partijkeuzes. Als de politieke onderhandelaars tijdens de formatie tot een regeerakkoord komen zal het CPB deze financieel-economische keuzes eveneens doorrekenen. De functie van de twee CPB-doorrekeningen is dus het trechteren van de verkiezingsprogramma's naar een brede conceptagenda (*KiK)* en naar een smalle definitieve agenda (regeerakkoord), waarbij de ambtelijke rationaliteit wil dat deze agenda's als begrotingsdocument en uitvoeringsdocument uitvoerbaar en uitgewerkt zijn. Tabel 4.2 illustreert de gebeurtenissen en geeft hun doelen weer.

Gebeurtenis	**Doel**
Middellangetermijnverkenning (MLT)[10]	Financieel-economische raming komende kabinetsperiode
Studiegroep Begrotingsruimte (SBR)	Advies budgettaire ruimte komende kabinetsperiode
Keuzes in Kaart (*KiK*)	Doorrekening financieel-economische keuzes partijen
Tweede Kamerverkiezingen (TK)	Uitsluitsel nieuwe zetelverhoudingen
Formatieperiode (ambtelijke bezoeken)	Onderhandelingen over het regeerakkoord
CPB-doorrekening regeerakkoord	Doorrekening financieel-economische keuzes regering

Tabel 4.2: De ambtelijke en politieke gebeurtenissen die agenderend, adviserend en selecterend zijn voor de totstandkoming van het financieel-economisch deel van een nieuw regeerakkoord.

Als de informele begrotingssystematiek fout loopt

Het geïnstitutionaliseerde begrotingsproces is een lang en complex proces. Er moeten duidelijke en goede logistieke afspraken gemaakt worden, omdat de financieel-economische berekeningen zorgvuldigheid vragen, er hoor- en wederhoor moet zijn tussen ambtelijke beoordelaars en politieke aanvragers, en er voldoende tijd beschikbaar moet zijn voor afstemming binnen de Ambtenarij en binnen de Politiek. Gebeurt dit niet, dan gaat dit ten koste van de kwaliteit van of het draagvlak onder de CPB-doorrekeningen. Er zijn allerlei fouten die kunnen worden gemaakt aan de ambtelijke kant en de politieke kant. Een kwalitatief goede *MLT* maken vraagt ambtelijke zorgvuldigheid in de vele assumpties en berekeningen, waarbij verschillende econometrische modellen moeten worden gecombineerd en CPB-medewerkers voldoende tijd moeten hebben om waar nodig op basis van expert-beoordeling veranderingen aan te brengen (Centraal Planbureau, 2016). Een breed geaccepteerde *KiK* vergt intensieve afstemming met de partijen over hoe zijn hun beleidsmaatregelen concreet willen invullen en welke effecten maatregelen hebben, maar ook afstemming binnen de eigen Tweede Kamerfracties en partijtop. Het zijn lange en complexe processen, waarbij op de achtergrond altijd de druk van een publicatiedeadline speelt, aangezien deze gekoppeld is aan de verkiezingsdatum. De evaluatie van *KiK 2012* beschrijft deze ambtelijke

[10] De MLT-raming kan in deze hele periode geactualiseerd worden door het CPB – zowel uit eigen beweging, wanneer nieuwe financieel-economische inzichten beschikbaar zijn, dan wel op verzoek van de informateur.

werkdruk goed (Centraal Planbureau, 2013c). Het CPB moest in 2012 tijdelijk extern personeel inhuren, gedetacheerd vanuit het ministerie van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid of Economische Zaken, en zelfs (gepensioneerde) oud-medewerkers, om de doorrekening op tijd klaar te hebben en kwalitatief hoogwaardig te laten zijn. Toch moesten medewerkers alsnog doorwerken in de weekenden en de avonden om het project succesvol af te ronden.

Daarom kan de plotselinge val van een regering ertoe leiden dat geen CPB-doorrekening of een onvolledige CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's plaatsvindt. Soms past het ambtelijke werkproces uit Tabel 4.1 simpelweg niet in de beschikbare tijd. Dit verklaart bijvoorbeeld waarom er geen *KiK* is gemaakt voorafgaande aan de Tweede Kamerverkiezingen in 2003. Ondanks een nadrukkelijk verzoek van het CDA en de PvdA, toen lijsttrekkers Balkenende en Bos in een verkiezingsdebat besloten alsnog naar het CPB te gaan om een doorrekening te vragen (financieel woordvoerder Crone verving bij dat bezoek uiteindelijk partleider Bos, omdat die in de file stond), wees CPB-directeur Don (1994-2006) dit af (Haegens, 2006). Het bureau had onvoldoende capaciteit om in de drie maanden tussen de val van het kabinet-Balkenende I op 16 oktober 2002 en de verkiezingen op 22 januari 2013 zowel zorgvuldig een *MLT* als een *KiK* uit te werken. Het CPB publiceerde in december 2002 'pas' de eerste versie van de *MLT* in het document *Economische Verkenning 2004-2007,* kort voor de verkiezingsdatum (Centraal Planbureau, 2002a). Het CPB gaf prioriteit aan een actuele en zorgvuldige *MLT* die bij de formatie als onderlegger kon dienen. Hierdoor was het niet mogelijk om de service *KiK* te leveren. De intentie achter de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's is immers dat partijen hun beleidswensen openbaren ten opzichte van een correct *MLT*-basisscenario en dat deze partijkeuzes zorgvuldig worden gecontroleerd door het CPB. Als dit proces niet goed wordt doorlopen, dan kan het negatieve gevolgen hebben voor de keuzes in het regeerakkoord. De ambtelijke rationaliteit legde haar prioriteit daarom bij het regeerakkoord.

Dat de scheidsrechtersrol die het CPB normaalgesproken vervulde in 2003 door niemand werd overgenomen, werd als een gemis ervaren, omdat partijen nu de vrijheid namen om elkaar de maat te nemen met 'eigen, goede' cijfers en elkaar vervolgens beschuldigden van "liegen" en "kiezersbedrog" (Haan, 2003; Reformatorisch Dagblad, 2003). Zelfs de politieke rationaliteit vroeg in een laat stadium daarom alsnog om de ambtelijke rationaliteit, teneinde de discussies te beslechten, zoals bovenstaande anekdote laat zien. Dat tijdsgebrek voor het CPB en de politiek vervelend kan uitpakken bleek ook bij *KiK 2010.* Wegens de beperkte tijd door vervroegde verkiezingen kon het bureau geen inzicht geven in de macro-economische effecten en de koopkrachtgevolgen van de verschillende verkiezingsprogramma's (Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, 2010: 15). In de latere evaluatie bleek dat partijen, journalisten, CPB en andere financieel-economische ambtenaren deze rekensommen van het bureau hadden gemist (Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, 2012b). Deze casussen illustreren dat de ambtelijke rationaliteit invloed op partijkeuzes kan uitoefenen als het begrotingsproces goed doorlopen wordt.

4.3 Ambtelijke motieven voor de steun aan de CPB-doorrekeningen

De vraag in dit hoofdstuk is waarom financieel-economische ambtenaren het proces van de CPB-doorrekeningen steunen. Blijkbaar leidt het tot invloed van de Ambtenarij op de partijkeuzes, en waarschijnlijk komt mede doordat de doorrekeningen zijn ingebed in een bredere institutionalisering

van de ambtelijke rationalisatie van politieke beslissingen. Nederland kent traditioneel verschillende instituties die als doel hebben dat financieel-economische ambtenaren verkiezingsprogramma's, regeerakkoorden en regulier overheidsbeleid beïnvloeden om deze doelmatiger en doeltreffender te maken (Bos, 2007; Bos & Teulings, 2012). De Ambtenarij is bewust zo gepositioneerd via formele overheidscommissies als de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) en de Centrale Economische Commissie (CEC), via informele staatsrechtelijke gebruiken als het traditionele bezoek van CPB en DNB aan de formatie-onderhandelaars en via de verantwoordelijkheid voor de financieel-economische ramingen die de onderleggers vormen voor begrotingsdiscussies. Het invloedrijkste ambtelijke instrument is misschien wel de (update van de) *MLT*-raming, omdat dit document sturing geeft aan meerjarige financieel-economische partijkeuzes in programma's en regeerakkoorden.

Beïnvloedingsmogelijkheden Ambtenarij op een nieuw regeerakkoord
Voor de verkiezingen (campagne)
Meeste actuele raming Centraal Planbureau (MLT)
Publicatie onafhankelijk rapport Studiegroep Begrotingsruimte (SBR)
'Menukaarten' en 'check' door financieel-economische ambtenaren
Doorrekening verkiezingsprogramma's door het CPB (*KiK*)
Na de verkiezingen (formatie)
Vertrouwelijk memo Centrale Economische Commissie (CEC) (t/m 2006)
Bezoek topambtenaar ministerie van EZ (voorzitter CEC) (t/m 2006)
Bezoek topambtenaar ministerie van Financiën (voorzitter SBR)
Bezoek directeur Centraal Planbureau (CPB)
Aanbieden actuele ramingen Centraal Planbureau (update MLT)
Bezoek president De Nederlandsche Bank (DNB)
Bezoek demissionaire minister van Financiën (begroting komend jaar)
Doorrekening regeerakkoord door het CPB (RA)

Tabel 4.3: Overzicht van de beïnvloedingsmogelijkheden van financieel-economische ambtenaren op het regeerakkoord, 1986-2017. De lijst is niet uitputtend.

Tabel 4.3 illustreert de vele beïnvloedingsmogelijkheden van het regeerakkoord waarover financieel-economische ambtenaren beschikken. Belangrijk is de realisatie dat de CPB-doorrekening van het regeerakkoord slechts het sluitstuk is van de informerende, kaderstellende en adviserende rol van de ambtenaren in het begrotingsproces voor de Tweede Kamerverkiezingen en in de formatieperiode (Ministerie van Financiën, 2010). Daarom speelt zich in de aanloop naar de verkiezingen zoveel voorwerk af op het CPB en de ministeries: er komen nog veel mogelijkheden tot invloed om het regeerakkoord doelmatig en doeltreffend te laten zijn, en als zich een mogelijkheid voordoet mag die niet onbenut blijven. Een voorbeeld van de bredere institutionalisering van ambtelijke rationalisatie van partijkeuzes *voor de verkiezingen* zijn de zogenoemde ambtelijke 'menukaarten', zoals de *Ombuigingslijst,* de *Sleuteltabel,* de reeks *Kansrijk Beleid,* het rapport *Duurzame Groei* (meer uitleg in de volgende paragraaf). Deze menukaarten met doorgerekende beleidsmaatregelen, inclusief een 'check' op uitvoerbaarheid en een informatieve beschrijving van de gevolgen, hebben invloed op de uiteindelijke partijkeuzes. Vooral op het moment dat partijen knopen doorhakken voor de CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma, maar ook tijdens de formatie als politieke onderhandelaars uit een aantal beleidsmaatregelen willen kiezen. Omdat de afspraken tussen de onderhandelaars doorgerekend zullen worden door het CPB, hebben de financieel-economische

ambtenaren en hun menukaarten invloed, aangezien hun beleidsmaatregelen door het CPB geaccepteerd worden en de formatiepartijen daarmee een extra reden hebben hieruit te kiezen.

Een voorbeeld van de bredere institutionalisering van de ambtelijke rationalisatie van partijkeuzes *na de verkiezingen* is de historisch sterke adviespositie van financieel-economische (top)ambtenaren tijdens formaties. Sinds informateur Steenkamp in 1971 voor het eerst de CPB-directeur en de DNB-president uitnodigde om advies te geven aan de politieke onderhandelaars – overigens werden ook de vice-president van de Raad van State en de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad (SER) geïnviteerd - is dit een formatiegebruik geworden (Bovend'Eert, 1988). Sinds 1986 kwamen de CPB-directeur en de DNB-president met hun ondersteuning elke formatieronde langs ter advisering over onder andere het financieel-economisch kader van het regeerakkoord, net als de topambtenaar van het ministerie van Financiën die de SBR had voorgezeten (Van Baalen & Van Kessel, 2016). Niet-financieel-economische topambtenaren zoals die van het SCP, RIVM of PBL hadden deze mogelijkheid sinds 1986 niet of kregen deze mogelijkheid relatief recent. Soms worden een financieel-economische topambtenaar in de tweede fase van de formatie door de formateur zelfs een ministerspost in het nieuwe kabinet aangeboden, zoals DNB-directeur Zijlstra in 1981 (Zijlstra weigerde het verzoek van Van Agt om minister-president te worden) en CPB-directeur Zalm in 1994 (Zalm accepteerde het verzoek van Bolkestein om minister van Financiën te worden).

Tot slot werd het gebruik dat de demissionair minister van Financiën een overzicht kwam geven van de laatste financieel-economische tussenstand en een doorkijk gaf naar de komende (beleidsarme) begroting die op zijn ministerie werd voorbereid. Ten behoeve van dit gesprek wordt de demissionair minister geadviseerd door ambtenaren van Financiën. Ook via deze weg is het mogelijk ambtelijke invloed uit te oefenen op de partijkeuzes die aan de formatietafel worden gemaakt. Als de Politiek vervolgens beslissingen neemt over het financieel-economisch beleid voor de komende kabinetsperiode, is voor de Ambtenarij de CPB-doorrekening van het regeerakkoord de laatste sterke institutie om tot een doelmatig en doeltreffend evenwicht op de begrotingsmarkt te komen. Vanuit ambtelijk perspectief zijn de doorrekeningen instituties die de irrationaliteit van de speler Politiek, welke tot marktfalen leidt, opheffen. Er wordt welvaartsverlies voorkomen door deze speler te disciplineren op doelmatigheid en doeltreffendheid. De politieke rationaliteit kan minder gemakkelijk beslissen tot rooskleurige cijfers of vage begrotingsteksten, enkel uit de doelstelling snel een politiek akkoord te bereiken (Snellen, 1987, 1989, 2007). Figuur 4.1. illustreert dit motief van de Ambtenarij.

Figuur 4.1: Ambtelijke steun voor de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's verklaard vanuit marktfalen op de begrotingsmarkt waar de ambtenarij wordt geconfronteerd met de irrationaliteit van de politiek.

Zeker in de campagnefase zal de Ambtenarij de toegevoegde waarde van de institutie CPB-doorrekening erkennen, omdat de politieke rationaliteit in die periode beslissingen kan nemen die vanuit het oogpunt van de ambtelijke rationaliteit irrationeel zijn: onuitvoerbare en onuitgewerkte begrotingsplannen en onjuiste economische vooruitzichten presenteren om electorale winst te boeken. In de formatiefase verandert deze rolverdeling echter. Zowel de Ambtenarij als de Politiek – de politieke onderhandelaars die een nieuw regeerakkoord willen afsluiten – zullen de toegevoegde waarde van de CPB-doorrekening zien. De financieel-economisch ambtenaren vooral vanuit het perspectief van een doelmatige en doeltreffende begroting. Maar onderhandelaars ook – zoals in hoofdstuk 3 beschreven - vanuit het perspectief dat het regeerakkoord in de Tweede Kamer overtuigend verdedigd moet kunnen worden tegen de oppositie en dat de media en de kiezers het nieuwe regeerakkoord goed moeten ontvangen. De nieuwe Regering wordt immers geconfronteerd met een informatieasymmetrie op de parlementaire markt, omdat het Parlement niet precies kan beoordelen of het regeerakkoord uitgewerkt en uitvoerbaar is en welke gevolgen het zal hebben. Hierdoor kan marktfalen ontstaan: een meerderheid van partijen in de Tweede Kamer wijzigt de regeringsafspraken (niet) op basis van onjuiste informatie. De institutie CPB-doorrekening heft deze informatieachterstand op en geeft het signaal dat de regeringsplannen daadwerkelijk uitgewerkt en uitvoerbaar zijn. In deze fase lopen de ambtelijke rationaliteit en de politieke rationaliteit ineens (in grote mate) gelijk op, omdat de spelers Ambtenarij en Politiek samen de Regering vormen die gecontroleerd wordt door het Parlement. Figuur 4.2 illustreert dit.

Figuur 4.2: Ambtelijke steun voor de CPB-doorrekening van het regeerakkoord verklaard vanuit marktfalen op de parlementaire markt waar de regering wordt geconfronteerd met een informatieachterstand van het parlement .

Aannemende dat ambtenaren de CPB-doorrekeningen steunen als belangrijke institutie om op een doelmatige en doeltreffende manier tot een uitvoerbaar en uitgewerkt regeerakkoord te komen, blijven nog andere ambtelijke motieven denkbaar: begrenzingsmacht (kaderstellende positie), sturingsinvloed (adviserende positie) of lagere onderhandelingskosten voor de politieke partijen die het nieuwe regeerakkoord afsluiten (doelmatigheidsmotief).

4.4 Ambtelijke steun door de extra begrenzingsmacht (kaderstellende positie)

Een eerste motief is dat de CPB-doorrekeningen de ambtenarij extra begrenzingsmacht geven. Bureaucraten zien en grijpen de mogelijkheid om rationele kaders te stellen waarbinnen partijen moeten blijven redeneren en waarbinnen de partijkeuzes moeten blijven. Partijen worden gedisciplineerd om een vergelijkbare financieel-economische agenda te publiceren. Dat is een groot voordeel op de begrotingsmarkt, waar de politieke rationaliteit de natuurlijke neiging heeft buiten de kaders te stappen, zoals die worden gedicteerd door de ambtelijke rationaliteit. De kaderstellende

positie van de Ambtenarij rust op twee pijlers: het CPB is verantwoordelijk voor (de updates van) het *MLT*-basisscenario, waarmee voor de neutrale financieel-economische vooruitzichten waar vanuit partijen gaan redeneren, en het CPB heeft het gezag om rationele begrenzingen en toetsen door te voeren op de keuzes van (formatie)partijen. Inmiddels hebben de doorrekeningen het karakter van een rationele toets op de beloftes van partijen – omdat men er vanuit kan gaan dat partijen de electorale neiging hebben om te positieve beloftes te doen of incorrecte voorstellingen van de werking van de economie geven (Davis & Ferrantino, 1996; Swank, 2003). De CPB-doorrekening biedt neutrale informatie aan de kiezers en de media om het democratisch proces beter te laten verlopen, aangezien het overlaten van deze informatietaak aan politieke partijen leidt tot niet te onderscheiden 'clean' en 'dirty' berichtgeving (Eichenberger & Serna, 1996; Van Erp, 2003).

Het CPB ontwikkelde, op basis van nieuwe kennis en ervaringen, over de periode 1986-2017 procesafspraken en spelregels en professionaliseerde de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de regeerakkoorden (Bolhuis, 2017a). Elke verkiezingsronde is gepaard gegaan met meer procesafspraken en spelregels vanuit het CPB (de producent) richting de politieke deelnemers (de consumenten). De uitbreiding van de procesafspraken was noodzakelijk om de hoeveelheid werk hanteerbaar te houden voor de capaciteit van het CPB en tegelijk de partijen in het proces de mogelijkheid te geven voor hoor- en wederhoor. Toch zijn ook deze afspraken rationele kaders waarbinnen de politiek moet acteren. Het belangrijkste zijn echter de inhoudelijke spelregels, de rationele begrenzingen en toetsen, die het CPB steeds verder heeft uitgebreid. Tabel 4.4 laat zien met welke stappen het CPB steeds meer ruimte pakte ten opzichte van partijen door zich strenger op te stellen en nadrukkelijker 'reality-checks' en toetsen uit te voeren. De stappen zijn gebaseerd op de ambtelijke rationaliteit, die de economische, wetenschappelijke en juridische rationaliteiten bundelt. Ze vonden hun fundering in nieuwe empirische kennis of nieuwe economische theorie, en zijn bedoeld ter beperking van de politieke ruimte om onrealistische standpunten in te nemen.

Jaar	Ontwikkeling rationele toetsen en begrenzingen in werkwijze CPB
1986	Benadrukken onafhankelijkheid in veronderstellingen en uitgangspunten in het basisscenario (MLT).
1989	Introduceren 'reality-check' van nagestreefde effecten van beleidsvoorstellen (specifiek arbeidsmarktbeleid)
1994	Introduceren 'reality-check' van veronderstelde budgettaire effecten van beleid. Weigeren nagestreefd effect beleidsvoorstellen (specifiek arbeidsmarktbeleid niet meer geaccepteerd). Beperking budgettaire en economische effecten eerste jaar doorrekening (vertragingseffecten).
1998	Introduceren toets op technische uitvoerbaarheid en realistische kwantificering. Weigeren van beleidsmaatregelen ingevoerd na de komende kabinetsperiode uit de *MLT*.
2002	Geen.
2006	Introduceren check op consistentie binnen geheel programma (euro eenmaal uitgeven). Introduceren van een juridische toets (eventueel via externe expertise).
2010	Gezamenlijke publicatie met het Planbureau van de Leefomgeving (PBL).
2012	Vooraf publicatie van voorlichtingspresentaties en spoorboekjes voor politici en journalisten.
2017	Vooraf publicatie startnotities en uitnodiging tot insturen innovatieve, complexe beleidsmaatregelen Vooraf publicatie van meerdere 'menukaarten' zoals *Kansrijk beleid, Zorgkeuzes in Kaart, Duurzame Groei etc.*

Tabel 4.4: Ontwikkeling van de (beperkende) rationele werkwijze van het CPB ten opzichte van de assumpties, input en andere invullingen die de politieke aanvragers zelf konden inbrengen (Grotendeels overgenomen uit Bolhuis, 2017a).

Bij de kaderstellende positie horen ook de eerder besproken ambtelijke menukaarten. Mede door de ervaring met doorrekeningen die in tijdsnood werden gemaakt, werkt het CPB, samen met

ministeries, planbureaus en wetenschappers, steeds meer 'vooruit' op het proces van doorrekenen door eerder berekeningen van de financieel-economische effecten van beleidsmaatregelen te publiceren (Centraal Planbureau, 2016g, 2016h). Deze publicaties zijn bruikbare ambtelijke menukaarten voor de partijen, met als doel de kwaliteit van de gemaakte partijkeuzes te verhogen en het werkproces doelmatiger in te richten. Maar de menukaarten stellen ook kaders waarbinnen partijkeuzes geacht worden te blijven. Voorafgaande aan *KiK 2017* publiceerde het CPB bijvoorbeeld diverse openbare doorrekeningen van beleidsmaatregelen, zoals het rapport van de Studiegroep *Duurzame Groei* (Studiegroep Duurzame Groei, 2016), het rapport *Zorgkeuzes in Kaart* (Centraal Planbureau, 2015b), de uitleg van het macro-economisch model *Saffier II* (Centraal Planbureau, 2010c), en de *Kansrijk Beleid*-reeks. Zeker de *Kansrijk Beleid*-reeks ontsloot heel veel bestaande en nieuwe kennis, inclusief programma-effecten, op de terreinen arbeidsmarktbeleid (Centraal Planbureau, 2015a, 2016c), onderwijsbeleid (Centraal Planbureau, 2016e), woonbeleid (Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, 2016b), innovatiebeleid (Centraal Planbureau, 2016d), mobiliteitsbeleid (Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, 2016a) en wetenschapsbeleid (Centraal Planbureau, 2016f). Ook publiceert het CPB de voorlichtingspresentatie die het geeft aan partijen en journalisten (Hers, 2012). Het CPB vraagt partijen vaak (informeel) ook om in een vroeg stadium al hun ideeën over stelselwijzigingen of andere onconventionele maatregelen in te sturen, zodat deze zorgvuldig en vertrouwelijk door de CPB-medewerkers kunnen worden beoordeeld en samen met de partijen kunnen worden verbeterd. Voor *KiK 2017* vroeg het CPB dit openbaar en expliciet middels een Kamerbrief aan partijen, mede ingegeven door de evaluatie van *KiK 2012*, die stelde dat er veel beoordelingswerk op het laatste moment was verzet en dit een risico vormde voor de kwaliteit (Centraal Planbureau, 2013a). De politieke rationaliteit heeft het in zich om op het laatste moment nieuwe, onbekende keuzes te willen maken, maar de ambtelijke rationaliteit heeft door het proces van de CPB-doorrekeningen en de menukaarten de begrenzingsmacht om dit steeds meer te weigeren.

Het CPB adviseert op de menukaarten geen expliciete beleidsmaatregelen, maar begrenst de beleidsmaatregelen op basis van uitvoerbaarheid. De menukaarten stellen de partijen in staat om, binnen de ambtelijke kaders, aan de hand van de eigen politieke voorkeur een beleidsmaatregel te kiezen waarvan de kosten en de effecten al openbare informatie zijn. Het CPB kan deze partijkeuze dan één op één overnemen in *KiK* of de doorrekening van het regeerakkoord. Het veronderstelde budgettair beslag, de economische gevolgen en de koopkrachteffecten van de gepubliceerde beleidsmaatregel waren immers al afgestemd met het ministerie van Financiën, andere departementen, (wetenschappelijke) experts en indien mogelijk het veld. Deze afstemming vindt traditioneel al plaats ten behoeve van de openbare *Heroverwegingsrapporten* en *Beleidsevaluaties*, waarin ambtelijke commissies beleidsmaatregelen voorstellen en evalueren, en de interne *Ombuigingslijst,* waarin doorgerekende beleidsmaatregelen op de collectieve uitgaven staan die een minister van Financiën kan gebruiken (Kraan, 2001).[11] De *Ombuigingslijst* wordt beheerd door de directie Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het ministerie van Financiën en wordt voor verkiezingen vaak onderhands met Tweede Kamerpartijen gedeeld en soms gelekt (Volkskrant, 2016; Rijksoverheid, 2017). Eenzelfde lijst met beleidsmaatregelen op de collectieve lastenkant is beschikbaar bij de directie Algemene Fiscale Politiek (AFP) op het ministerie van Financiën onder de

[11] Een 'ombuiging' is in dit specifieke geval een uitgavenbeperking. Vaak wordt een ombuiging echter breder uitgelegd, namelijk als een saldo-verbeterende maatregel: een uitgavenbeperking óf een inkomstenverhoging. Deze bredere uitleg hanteert dit proefschrift ook: een 'ombuiging' is een 'saldo-verbeterende maatregel'.

naam *Sleuteltabel* en wordt ook vaak gedeeld met de partijen (Ministerie van Financiën, 2017). Het CPB stemt de ramingen van (verlies aan) belastinginkomsten door beleidsmaatregelen geregeld af met het ministerie dat gedetailleerdere belastinginformatie bezit (Graafland, 2003). Al met al geeft de politieke gewoonte om de menukaarten te gebruiken bij de CPB-doorrekeningen de financieel-economische ambtenarij in de brede, niet alleen de CPB-ambtenaren, invloed. In de komende hoofstukken wordt geanalyseerd in hoeverre deze kaderstellende positie van de Ambtenarij door de institutionalisering van de doorrekeningen leidt tot een convergentie van politieke standpunten.

4.5 Ambtelijke steun door de toename van sturingsinvloed (adviserende positie)

Een tweede motief voor ambtelijke steun aan de CPB-doorrekeningen zou zijn dat ze ervoor zorgen dat de invloed van de adviserende positie van de Ambtenarij toeneemt. Als de financieel-economische voorstellen van partijen en politieke onderhandelaars uiteindelijk worden beoordeeld door de ambtenarij en de uitkomsten openbaar worden, dan lijkt het logisch dat de Politiek zich steeds meer laat sturen door financieel-economische ambtelijke adviezen: men is dan immers zeker dat deze binnen deze – ambtelijk bepaalde - kaders zullen passen. Uit de praktijk is bekend dat onderhandelaars zich tijdens de formatie laten sturen door ambtelijke adviezen. In 1986 stelde Tweede Kamervoorzitter Dolman bijvoorbeeld dat de politici zich lieten “dicteren” door ambtenaren, zei CDA-onderhandelaar en econoom De Vries achteraf moeite te hebben gehad met de inhoud van de ambtelijke adviezen, en schatte VVD-onderhandelaar Nijpels in dat tot “30% van het financiële en sociaaleconomische kader” uit de ambtelijke koker kwam (Van Baalen & Van Kessel, 2016: 174). Voor diverse beleidsterreinen hebben wetenschappers vastgesteld dat Nederlandse topambtenaren, zowel op gemeentelijk als landelijk niveau, grote invloed kunnen hebben op de door de politieke gemaakte keuzes (Bovens, 2000; Noordegraaf, 2000; Peters, 1999; Van Goor, 1988). Maar relatief weinig onderzoek is gedaan naar de ambtelijke invloed op financieel-economische beleidskeuzes van politici (Kickert, 2015).

Topambtenaren noemen zelf de Centrale Economische Commissie (CEC) en de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) bijzondere kanalen om op persoonlijke titel de politiek te adviseren over het gewenste financieel-economische beleid (Camps, Van Geest & Vijlbrief, 2003). De CEC - een adviescommissie met topambtenaren van Financiën (FIN), Economische Zaken (EZ), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het CPB en de DNB, onder voorzitterschap van de secretaris-generaal van het ministerie van EZ en met secretariële ondersteuning vanuit EZ – stelde sinds 1951 traditioneel een vertrouwelijk financieel-economisch memo op voor de bij de formatie betrokken partijen (Van Baalen & Van Kessel, 2016). De informateur besprak dit memo altijd met de onderhandelaars, waarbij de CEC-voorzitter de inhoud toelichtte. Op het Binnenhof werd de commissie daarom gezien als een invloedrijke adviesorganisatie. Zeker toen EZ in de jaren ’80 en ’90 politiek en ambtelijk een dominante positie had, drukte de CEC een behoorlijk stempel op het sociaaleconomisch beleid van nieuwe regeringen (Raes, Van Sinderen, Van der Winden & Biessen, 2002). In 2007 ontstond echter een politieke discussie over de onafhankelijkheid van het CEC-advies, waarbij CDA’er Verhagen de adviezen een “politieke keuze” van de ambtenaren noemde (Trouw, 2007). In het CEC-advies stonden – in navolging van het SBR-advies - aanbevelingen om de hypotheekrenteaftrek te versoberen, de AOW-leeftijd te verhogen en de zorguitgaven te beperken om de vergrijzingskosten op te vangen (Centrale Economische Commissie, 2006). Er ontstond spanning met het primaat van de politiek. Informateur Wijffels besloot uiteindelijk , tot ambtelijke onvrede, om het advies niet te

agenderen bij de formatie en reduceerde de ambtelijke financieel-economische ondersteuning bij onderhandelingen (Janssen & Kalse, 2007). Mede hierdoor bleek de financieel-economische onderbouwing van het regeerakkoord later niet geheel solide en de CPB-doorrekening ervan beperkt, zo ontbraken de koopkrachtplaatjes, omdat veel beleidsmaatregelen (nog) niet concreet waren ingevuld (Centraal Planbureau, 2007). Nadien heeft de CEC, waarschijnlijk mede door deze ophef, geen memo's gepubliceerd voor de formaties in 2010, 2012 en 2017. Voor dit promotieonderzoek is van belang dat het CEC-advies over de periode 1986-2007 inhoudelijk vooral de eerder gepubliceerde standpunten van de SBR, het CPB en de DNB bundelde en een update gaf van de *MLT*-raming.

De SBR is een ambtelijke adviesgroep die werd ingesteld in 1971. In 1972 publiceerde de SBR haar eerste rapport *Kwantitatieve uitgangspunten voor het trendmatige begrotingsbeleid in de komende jaren* uit (Studiegroep Begrotingsruimte, 1972). Daarna verscheen op verzoek van de Ministerraad bijna voor alle Tweede Kamerverkiezingen een nieuw ambtelijk advies betreffende de begrotingsdoelstellingen en de begrotingsregels voor de komende kabinetsperiode. In 2016 adviseerde de SBR voor de vijftiende keer door middel van de publicatie *Van Saldosturing naar Stabilisatie* (Studiegroep Begrotingsruimte, 2016). De SBR schrijft haar advies onafhankelijk, in het geheim en zonder enige politieke inmenging. Als het advies gereed is, biedt de werkgroep het aan aan de officiële aanvrager uit de Ministerraad, de minister van Financiën. Deze minister stuurt het SBR-advies vervolgens zonder kabinetsstandpunt naar de Staten-Generaal, waardoor het openbaar wordt. Partijen kunnen de aanbevelingen dan gebruiken voor hun verkiezingsprogramma's. De SBR wordt traditioneel voorgezeten door een topambtenaar van het ministerie van Financiën (FIN) en krijgt van dit ministerie ook secretariële ondersteuning. De werkgroep zelf bestond de laatste zes keer uit topambtenaren van Financiën (FIN), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Economische Zaken (EZ), Algemene Zaken (AZ), Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS), en Binnenlandse Zaken (BZK) en de directeuren van het CPB en de DNB (Studiegroep Begrotingsruimte, 2017). Tabel 4.5 illustreert de titels van de SBR-adviezen en SBR-samenstellingen over de periode 1986-2017.[12] Ambtelijk Financiën is dominant door het leveren van de voorzitter, het grootste aantal studiegroepleden en het organiseren van het secretariaat. Het FIN-stempel is begrijpelijk omdat de Ministerraad altijd vraagt om een advies over nieuwe begrotingsdoelstellingen en begrotingsregels.

[12] Er verscheen geen apart SBR-advies ten behoeve van de Tweede Kamerverkiezingen van 1986. Het zevende SBR-rapport verscheen in 1983, drie jaar ervoor. Deze Studiegroep kreeg in 1982 zijn adviesaanvraag van de minister van Financiën, maar diens kabinet Lubbers I kwam vroegtijdig ten val waardoor de zevende SBR een interim-advies moest uitbrengen voor de verkiezingen van 8 september 1982. In 1983 kwam het officiële advies – te laat voor de verkiezingen van 1982 en te vroeg voor de verkiezingen van 1986. Toch besloot de minister van Financiën in 1986 geen nieuw SBR-rapport te vragen. De achtste SBR kwam pas in 1989 weer met een advies, voor de volgende Tweede Kamerverkiezingen van 1989.

Jaar	Titel advies	Voorzitter (functie bij FIN)	Samenstelling (samenstelling secretariaat)
1989	Naar Gezonde Overheidsfinanciën	Maas (Thesaurier-Generaal)	FIN (3x), SZW (2x), EZ (2x), DNB (2x), CPB, AZ, BZK, SCP (FIN, EZ)
1993	Naar een Trendmatig Begrotingsbeleid	Brouwer (Thesaurier-Generaal)	FIN (3x), SZW (2x), EZ (2x), DNB, CPB, AZ, BZK, SCP (FIN 2x)
1997	Op Weg naar Begrotingsevenwicht	Brouwer (Thesaurier-Generaal)	FIN (3x),SZW (2x), EZ (2x), DNB, CPB, AZ, BZK, VWS (FIN 2x)
2001	Stabiel en Duurzaam Begroten	Van Dijkhuizen (Thesaurier-Generaal)	FIN (3x),SZW (2x), EZ (2x), DNB, CPB, AZ, BZK, VWS (FIN 2x)
2006	Vergrijzing en Houdbaarheid	Van Geest (Thesaurier-Generaal)	FIN (3x),SZW (2x), EZ (2x), DNB, CPB, AZ, BZK, VWS (FIN 2x)
2010	Risico's en Zekerheden	Gerritse (Thesaurier-Generaal)	FIN (3x),SZW (2x), EZ (2x), DNB, CPB, AZ, BZK, VWS (FIN 2x)
2012	Stabiliteit en Vertrouwen	Van Zwol (Secretaris-Generaal)	FIN (3x),SZW (2x), EZ (2x), DNB, CPB, AZ, BZK, VWS (FIN 2x)
2016	Van Saldosturing naar Stabilisatie	Leijten (Secretaris-Generaal)	FIN (3x),SZW (2x), EZ (2x), DNB, CPB, AZ, BZK, VWS (FIN 2x)

Tabel 4.5: De publicatiejaren, de rapporten, de voorzitters en de ambtelijke samenstellingen inclusief secretariaat van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) over de periode 1986-2017

De agenderende en adviserende rol van de SBR wordt niet alleen geborgd door de publicatie van haar onafhankelijke rapport voor de verkiezingen. De werkgroepvoorzitter wordt traditioneel ook door de informateur gevraagd aan de formatietafel advies uit te brengen over het gewenste budgettaire beleid voor de komende kabinetsperiode (Van Baalen & Van Kessel, 2016; Van Poelgeest, 2011; Vries, 2017). Over de periode 1986-2017 verscheen de SBR-voorzitter zelfs geregeld herhaaldelijk aan de formatietafel, als er een nieuwe informatieronde met een gewijzigde politieke samenstelling van start ging, nadat de vorige informatieronde was mislukt. Hetzelfde gold voor twee andere SBR-werkgroepleden, namelijk de CPB-directeur en de DNB-president, die sinds 1971 gevraagd worden om de politieke onderhandelaars bij te praten en te adviseren (Bovend'Eert, 1988). Er zijn dus altijd meerdere ambtelijke gelegenheden tot beïnvloeding van de partijkeuzes in lijn met het SBR-advies, zowel voor de verkiezingen via de publicatie van een openbaar rapport als na de verkiezingen via een adviserende rol aan de formatietafel van de SBR-voorzitter, de CPB-directeur en de DNB-president en de publicatie van het CEC-memo dat het SBR-standpunt herhaalt. In hoofdstuk 6 zal worden geanalyseerd wat het effect is geweest van de SBR-adviezen op de partijkeuzes in de verkiezingsprogramma's en de regeerakkoorden over de periode 1986-2017.

4.6 Ambtelijke steun door de lagere onderhandelingskosten (doelmatigheidsmotief)

Een derde motief voor ambtelijke steun aan het gebruik van CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord zou kunnen zijn dat ze bijdragen aan een doelmatiger en doeltreffender begrotingsproces. Het CPB zegt hierover zelf: "In het formatieproces na de verkiezingen kan het een nuttig houvast bieden. De analyse presenteert een eerste inventarisatie van de gevolgen van uitvoering van de voorstellen van de diverse partijen. Die inventarisatie biedt een handvat om te komen tot een regeerakkoord voor een volgend kabinet. Bij alle politieke verschillen van inzicht die er uit de aard der zaak tussen partijen bestaan, vergemakkelijkt het CPB zo een goede informatiewisseling tussen partijen over de gevolgen van hun programma's." (Centraal Planbureau, 2006: 8). *KiK* lijkt een succesvol selectie instrument en agenderingsinstrument waarmee voor de verkiezingen al inhoudelijk onderbouwde maar politiek ongewenste beleidsmaatregelen en niet-

inhoudelijk onderbouwde maar politiek gewenste beleidsmaatregelen afvallen. Het geïnstitutionaliseerde begrotingsproces richting de verkiezingen, het vele ambtelijke voorwerk en de druk dat een nieuw regeerakkoord ook door het CPB wordt doorgerekend, verklaren waarom *KiK* na verkiezingen intensief door de politieke onderhandelaars wordt gebruikt (Centraal Planbureau, 2017f). Daarbij zou de ambtelijke ontwikkeling van het werkproces van de CPB-doorrekeningen en de rationele toetsen en menukaarten nieuwe formaties steeds gemakkelijker moeten laten verlopen, zeker aangezien de onderhandelende partijen vrijwel altijd aan *KiK* hebben deelgenomen.

Een vaak genoemde assumptie is dat de politieke onderhandelingskosten voor regeerakkoorden aanzienlijk zijn verlaagd, nu onderhandelaars dezelfde CPB-menukaart met beleidsmaatregelen met bijbehorende financieel-economische consequenties gebruiken en weten hoe de CPB-doorrekening van het regeerakkoord gaat verlopen (Den Butter, 2002; Van der Lecq, 2003; Vandevelde, 2003). Er is geen politieke onderhandeling over de correcte cijfers meer nodig, maar enkel nog een politieke onderhandeling over welke beleidsmaatregelen (on)gewenst zijn. Deze depolitisering zou snellere consensus tussen de politieke onderhandelaars over het te voeren financieel-economisch beleid in de komende kabinetsperiode in den brede stimuleren (Bos & Teulings, 2012). Vanuit het oogpunt van de financieel-economische ambtenaren, die een realistisch en uitvoerbaar regeerakkoord willen, dragen de doorrekeningen zo bij aan een doelmatig en doeltreffend begrotingsproces. De assumptie van lagere onderhandelingskosten klinkt aannemelijk, maar is nooit eerder empirisch getoetst. Lagere politieke onderhandelingskosten impliceren dat formaties sinds de introductie van de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's in 1986 sneller worden afgerond dan voorheen.

	1956-1982 & 2003 (10 formaties)	**1986-2017 (9 formaties)**	**Verschil aantal dagen (procentueel)**
Formatiedagen vanaf de verkiezingen (gemiddeld)	104	98	6 (-5.8%)
Formatiedagen vanaf eerste informateur (gemiddeld)	99	94	5 (-4.8%)
Formatiedagen vanaf laatste informateur (gemiddeld)	32	62	30 (+95.1%)

Tabel 4.6: Het gemiddeld aantal formatiedagen voor introductie KiK 1956-1982 en 2003 zonder KiK versus het gemiddeld aantal formatiedagen na introductie KiK 1986-2017 (Zie Bijlage 5).

Tabel 4.6 illustreert dat formaties die ondersteund werden door *KiK* inderdaad iets sneller verlopen dan de voorgaande formaties zonder *KiK.* Maar het tijdsverschil is beperkt en het verschil verdwijnt bij de logische aanname dat formeren automatisch langer duurt als er meer partijen onderhandelen. Want in de periode 1956-1982 & 2003 waren er gemiddeld 3.6 regeringspartijen en over de periode 1986-2017 2.8 regeringspartijen – een verschil van bijna 30%. Dit maakt het logisch dat de formaties over de periode 1986-2017 circa 5% korter duurden. Opvallend is verder dat het aantal formatiedagen vanaf de laatste informateur, dus de afrondende formatiefase waarin het definitieve regeerakkoord word afgesloten nadat eerdere politieke verkenningen kansloos bleken, juist sterk is toegenomen sinds de introductie van de CPB-doorrekening. Deze fase duurt nu circa 95% langer. Dit suggereert dat de onderhandelingskosten in de afrondende formatiefase zijn gestegen. Een reden kan zijn dat onderhandelaars door het gebruik van *KiK* meer op detailniveau zijn gaan onderhandelen en onderhandelaars meer op tussentijdse CPB-berekeningen reageren en gaan heronderhandelen: de sterkere rol van het CPB leidt dan tot nieuwe politieke kosten. Daarbij steeg het aantal (tussentijdse) CPB-doorrekeningen van conceptafspraken, oftewel er zijn hogere ambtelijke kosten

die extra formatiedagen vergen. Al met al is er geen overtuigend direct bewijs dat na introductie van CPB-doorrekeningen de onderhandelingskosten voor nieuwe regeerakkoorden zijn verlaagd.

Een eerste kanttekening bij deze conclusie is dat de duur van een formatie tevens afhankelijk is van de persoonlijke banden van de onderhandelaars, het zetelaantal van de grootste partij, de verkiezingsuitslag die wel of niet een duidelijke meerderheid van winnende partijen aanwijst, de onderlinge ideologische afstand tussen de aan de formatie deelnemende partijen, de (gewijzigde) economische situatie of stand van de overheidsfinanciën, en dergelijke (Andeweg, 2008; Bergman, Ersson & Hellström, 2015; Blockmans, Geys, Heyndels & Mathieu, 2016; Debus, 2009). Tabel 4.6 is daarom indicatief. Ook is het aannemelijk dat de CPB-doorrekening *wel* de politieke onderhandelingskosten over financieel-economische onderwerpen verlaagt, maar *niet* de onderhandelingskosten over bijvoorbeeld medisch-ethische onderwerpen, samenlevingsvraagstukken en juridische wensen. Formaties die vooral gaan over financiën en economie zouden dan een indirect voordeel hebben door de CPB-doorrekeningen, maar andere formaties niet. Tabel 4.6 illustreert niet welke onderwerpen de formaties domineerden.

Een tweede belangrijke kanttekening is dat de tijdsduur van de formatie misschien een indicator is voor de *doelmatigheid* van het proces en antwoord geeft op de vraag of de onderhandelingskosten daadwerkelijk afnemen, maar geen aanwijzing vormt voor de *doeltreffendheid* van het proces of de vraag beantwoordt of de financieel-economische onderhandelingsuitkomsten kwalitatief hoogwaardigheid zijn. De doeltreffendheid – uitvoerbaarheid en uitwerking - van regeerakkoorden kan door de introductie van de CPB-doorrekeningen sterk verbeterd zijn. *KiK* voedt de financieel-economische dimensie van een regeerakkoord immers altijd sterk. Uit onderzoek blijkt een grote overlap tussen de doorrekening van de verkiezingsprogramma's en de doorrekening van het regeerakkoord. Van de beleidsmaatregelen in het regeerakkoord Rutte II (2012) bleek 92% in *KiK 2012* te hebben gestaan – 83%-punt bij (zowel) de VVD en de PvdA en 9%-punt bij een oppositiepartij - en van het regeerakkoord Rutte III (2017) bleek 75% uit *KiK 2017* te komen – 63%-punt bij (zowel) de VVD, het CDA, D66 en de CU en 12%-punt bij andere partijen (Centraal Planbureau, 2018; Suyker, 2013). Slechts een beperkt deel van de financieel-economische maatregelen in regeerakkoorden zijn niet door het *KiK*-proces voor de verkiezingsdatum gegaan en gecheckt op uitvoerbaarheid en uitwerking. Dit moet de doeltreffendheid verhogen; men kan aannemen dat de afspraken tussen onderhandelaars kwalitatief hoogwaardiger zijn.

In hun totaalpakket ondersteunen de *MLT,* het SBR-advies, de ambtelijke menukaarten, de *KiK*-publicatie en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord de totstandkoming van hoogwaardige financieel-economische afspraken in de formatie. Het zijn in die zin budgettaire instituties die doeltreffend bijdragen aan houdbare overheidsfinanciën (Alesina & Perotti, 1999). De ambtelijke berekeningen worden door de politiek nagenoeg als 'objectieve waarheid' overgenomen, mede doordat het CPB ze in een eerder stadium heeft afgestemd met het ministerie van Financiën, de vakdepartementen, experts en soms het veld, zoals eerder beschreven (Kickert, 2015). De stok achter de deur aan de formatietafel is dat het CPB na de disciplinerende doorrekening van verkiezingsprogramma's met dezelfde systematiek een doorrekening van het regeerakkoord maakt. Het geïnstitutionaliseerde begrotingsproces geeft het CPB niet alleen een preventieve rol voor de verkiezingen, maar ook een repressieve rol na de verkiezingen. Vanuit de ambtelijke rationaliteit is het belangrijk dat de uitvoerbaarheid, de uitwerking en de gevolgen van een regeerakkoord getoetst

worden op basis van de economische rationaliteit, wetenschappelijke rationaliteit en juridische rationaliteit. Onderzoekt wijst uit dat een regeerakkoord immers leidend blijft voor een kabinetsperiode en een sterke budgettaire institutie is om wensen van coalitiepartijen om tussentijds uitgaven te verhogen of lasten te verlagen te beheersen (Bäck, Müller & Nyblade, 2017). Een regeerakkoord moet daarom meteen goed zijn. Hier lopen de belangen van de nieuwe Regering, samengesteld uit de relevante politici uit de speler Politiek en de Ambtenarij, (in grote mate) gelijk op met de ambtelijke rationaliteit, zoals Figuur 4.2 illustreerde.

4.7 Conclusie

De institutionalisering van de CPB-doorrekeningen over de periode 1986-2017, uitgebeeld door de sluitstukpositie in zowel het ambtelijk begrotingsproces voor de Tweede Kamerverkiezingen als in de formatieperiode, is vanuit de ambtelijke rationaliteit begrijpelijk. Op de begrotingsmarkt en de parlementaire markt zorgen de doorrekeningen ervoor dat de politieke (ir)rationaliteit gedisciplineerd wordt en de informatieachterstand van het parlement ten opzichte van de regering wordt teruggedrongen. De financieel-economische ambtenaren hebben door de belangrijke rol van de *MLT*-raming en de toename van het aantal rationele toetsen, begrenzingen en menukaarten een sterkere kaderstellende positie gekregen. Daarbij zou de politieke institutionalisering van de CPB-doorrekeningen kunnen leiden tot een sterkere adviespositie van de ambtenaren. Of het gevolg daarvan een convergentie van politieke standpunten en sterkere overname van de SBR-adviezen is, wordt empirisch onderzocht in hoofdstuk 6.

Er is geen overtuigend direct bewijs dat de CPB-doorrekeningen de onderhandelingskosten van kabinetsformaties verlagen. Weliswaar duren formatieperiodes sinds de introductie in 1986 circa 5% korter, maar dit wordt logischerwijs (mede) verklaard door de daling van het onderhandelende partijen. Opvallend is verder dat de afrondende formatiefase, vanaf de laatste informateur, sinds 1986 juist circa 95% langer duurt. Oorzaken kunnen zijn dat onderhandelaars door het gebruik van *KiK* meer op detailniveau zijn gaan onderhandelen, er meer (tussentijdse) CPB-doorrekeningen van concept afspraken worden gemaakt, en de onderhandelaars op deze berekeningen reageren en gaan heronderhandelen: dit zijn politieke onderhandelingskosten die extra formatiedagen innemen. Ook zijn er waarschijnlijk meer ambtelijke onderhandelingskosten, omdat de CPB-ambtenaren meer inspanningen moeten leveren voor de doorrekeningen, die extra formatiedagen vergen. Indirect blijft het mogelijk dat financieel-economische onderhandelingen nu doelmatiger verlopen, maar dat daarnaast meer, minder doelmatige, en daardoor langdurende onderhandelingen gevoerd worden die geen relatie met de doorrekening hebben. Daarbij is een belangrijke kanttekening dat ambtelijke instituties als de *MLT,* de SBR, *KiK* en de regeerakkoord-doorrekening waarschijnlijk leiden tot doeltreffendere en kwalitatief hoogwaardigere regeerakkoorden dan voorheen. De ambtelijke meerwaarde ligt dan niet zozeer in een doelmatiger begrotingsproces, maar in een doeltreffender begrotingsproces. Vanuit de ambtelijke rationaliteit zijn CPB-doorrekeningen immers zowel een begrotingsdocument als een uitvoeringsdocument.

H5: Dataset en methode

Dit hoofdstuk behandelt ten eerste de gemaakte dataset op basis van de openbare CPB-doorrekeningen, waarbij het probleem blijkt dat het CPB niet elke financieel-economische variabele over de hele periode 1986-2017 publiceerde en soms de definitie van een variabele over de tijd aanpaste. Het tweede deel van het hoofdstuk beschrijft de methodiek van mijn analyse, waarbij de vraag is welke exploratieve statistieken gebruikt kunnen worden om de hoofdvraag en deelvragen te beantwoorden en de hypotheses te toetsen. De analytische hoofdstukken 6,7,8 en 9 zijn gebaseerd op deze dataset en methode.

5.1 Data

De basis voor de dataset zijn de negen openbare CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's *Keuzes in Kaart* (*KiK*) en de negen opvolgende openbare CPB-doorrekeningen van het *Regeerakkoord* (*RA*).[13] De data betreffen de openbare, definitieve *uitkomsten* van achttien doorrekeningen die het CPB over de periode 1986-2017 voor de deelgenomen Tweede Kamerpartijen en voor de regeringspartijen heeft uitgevoerd (Centraal Planbureau, 1986b, 1989c, 1994a, 1994b, 1998a, 1998b, 2002b, 2002c, 2006b, 2007, 2010b, 2012b, 2017a, 2017d; Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, 2010; 2012a; Lubbers, 1989; De Koning, 1986). Het CPB heeft zelf geen fysieke of digitale dataset van de cijfers uit de doorrekeningen bijgehouden. De doorrekeningen waren enkel op papier beschikbaar in hun originele uitgave of voor de latere jaren digitaal in een pdf-bestand. Alleen voor *KiK 2017* was een volledig Excel-bestand beschikbaar op de CPB-website. Het maken van deze digitale dataset kostte daarom veel tijd. De dataset is vergaande uitbreiding van het databestand dat ik maakte voor *De Rekenmeesters van de Politiek,* waarin de (geschiedenis van de) CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's over de periode 1986-2012 zijn beschreven, maar niet de doorrekeningen van regeerakkoorden (Bolhuis, 2017a). Het volledige Excel-bestand komt online te staan, waardoor de data vrij beschikbaar komt voor nieuwe onderzoeksdoeleinden.

Wijzigingen ten opzichte van het *MLT*-basisscenario

Belangrijk is dat deze dataset enkel de CPB-berekeningen bundelt van de wijzigingen[14] die partijen voorstellen of realiseren ten opzichte van (de update van) het *MLT*-basisscenario. De reden hiervoor is dat dit proefschrift *de partijkeuzes* wil analyseren die gemaakt worden in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's en in de CPB-doorrekening van het opvolgende regeerakkoord. De hoofdvraag is immers wat hun relatie is. Met dat doel, het laten zien van de partijkeuzes, presenteert het CPB in de doorrekeningen altijd de wijzigingen die partijen voorstellen of realiseren ten aanzien van de collectieve uitgaven, de collectieve lasten, de macro-economische variabelen en de koopkrachtplaatjes. De wijzigingen die ontstaan doordat de *financieel-economische situatie* verandert – zoals het niveau van de inflatie, loonontwikkeling, werkloosheid, buitenlandse handel, olieprijs, overheidsuitgaven of overheidsinkomsten - komen tot uiting in de update van het *MLT*-basisscenario, waartegen de partijkeuzes voor wijzigingen worden afgezet. Omdat het aannemelijk is dat een update van het *MLT*-basisscenario de partijkeuzes beïnvloedt, is daar een deelvraag over

[13] Het betreft altijd een CPB-doorrekening van de financieel-economische bijlage van het regeerakkoord. Het akkoord zelf en ook niet-financieel-economische afspraken blijven daarom buiten beschouwing van het CPB en dit proefschrift.
[14] In dit proefschrift is gekozen om constant de term 'wijzigingen' te hanteren. De lezer kan ook 'mutaties' lezen.

gesteld (hoofdstuk 2) en wordt deze invloed bekeken in het eerste analytische hoofdstuk (hoofdstuk 6). De beschikbaarheid van data leidt ertoe dat over de periode 1986-2017 enkel de invloed van *MLT*-updates van het overheidssaldo, de economische groei en de werkloosheid op partijkeuzes kan worden onderzocht. Jammer genoeg bevatte de update van de *MLT* sporadisch nieuwe niveaus van (specifieke) uitgavencategorieën of (specifieke) inkomstencategorieën – hun bewegingen moeten worden gevangen door de update van het overheidssaldo – en wel geregeld nieuwe niveaus van de koopkrachtplaatjes, maar deze wijzigingen zijn zo minimaal dat zij niet zijn meegenomen in de analyse. In het verlengde meldde het CPB ook zeer onregelmatig wat de totaalsom was van de wijzigingen door partijkeuzes en de wijzigingen als gevolg van updates van het *MLT*-basisscenario.

Ex ante variabelen versus ex post variabelen

Zoals gezegd bundelt de dataset vooral CPB-variabelen voor wetenschappelijke analyses. Om deze variabelen te begrijpen is het van belang onderscheid te maken tussen ex ante variabelen (inputvariabelen) op basis waarvan CPB-modellen gaan rekenen en de ex post variabelen (outputvariabelen) die de CPB-modellen als uitkomsten ramen. Deze variabelen kunnen namelijk niet aan elkaar worden gelijkgesteld. Ex ante variabelen dienen als input voor het CPB-model en zijn de variabelen die partijen direct kunnen wijzigen voor de doorrekeningen. Het gaat om de collectieve uitgaven en de collectieve lasten vóór hun economische doorwerking, waarbij latere inverdien- en uitverdieneffecten zoals toenemende belasting- en premie-inkomsten en stijgende werkloosheidsuitgaven buiten beschouwing blijven. Deze inverdien- en uitverdieneffecten na de economische doorwerking berekent het CPB wel ten aanzien van zijn ex post variabelen die voortvloeien uit de CPB-ramingsmodellen en die partijen alleen indirect kunnen wijzigen: het overheidssaldo, het houdbaarheidssaldo, de economische groei, de werkloosheid en de koopkracht.[15] In zowel de dataset als in dit proefschrift wordt strikt onderscheid gemaakt tussen ex ante variabelen en ex post variabelen.

Ambtelijke en parlementaire statistieken

Tot slot is de dataset aangevuld met de budgettaire adviezen van de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) en de parlementaire statistieken over de Tweede Kamerverkiezingen, de formaties en de regeringen in Nederland over de periode 1986-2017.[16] De belangrijkste statistieken voor dit proefschrift zijn de uitslagen van de Tweede Kamerverkiezingen, de samenstellingen van de Tweede Kamer, de lengtes van de formatie- en regeerperiodes, de namen van de (in)formateurs, de verkiezingsprogramma's en de regeerakkoorden. Deze informatie is noodzakelijk voor de analyses in de komende hoofdstukken. De dertien partijen die over de onderzochte periode op enige moment deelnamen aan *KiK* waren de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), het Christen-Democratisch Appèl (CDA), de Partij van de Arbeid (PvdA), Democraten '66 (D66), GroenLinks (GL), Socialistische Partij (SP), ChristenUnie (CU), Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP), Partij voor de Vrijheid (PVV), Democratisch Politiek Keerpunt (DPK), DENK, VoorNederland (VNL) en Vrijzinnige Partij (VP). Tabel 5.1 illustreert dit. Van deze *KiK*-deelnemers kwamen over de periode 1986-2017 zes partijen op enig moment in de regering of gaven gedoogsteun aan de regering en namen daarmee tevens deel aan de CPB-doorrekening van het regeerakkoord: Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), het Christen-Democratisch Appèl (CDA), de Partij van de Arbeid (PvdA), Democraten '66 (D66),

[15] Dit zijn de ex post variabelen of de outputvariabelen van het CPB die in dit proefschrift geanalyseerd worden.
[16] De SBR-adviezen staan op www.rijksbegroting.nl en de parlementaire statistieken op www.parlement.com.

ChristenUnie (CU) en Partij voor de Vrijheid (PVV). De Lijst Pim Fortuyn (LPF) was de enige partij die wel deelnam aan de CPB-doorrekening van het regeerakkoord maar niet aan *KiK.*

***KiK*-Jaar**	**Deelnemende partijen *KiK* (totaal)**	**Deelnemende partijen RA (totaal)**
1986	PvdA, CDA, VVD (3)	CDA, VVD (2)
1989	CDA, PvdA, VVD, D66 (4)	CDA, PvdA (2)
1994	CDA, PvdA, VVD, D66, GL (5)	PvdA, VVD, D66 (3)
1998	PvdA, CDA, VVD, D66, GL (5)	PvdA, VVD, D66 (3)
2002	PvdA, VVD, CDA, D66, GL, CU, SP, SGP (8)	CDA, LPF, VVD (3)
2006	CDA, PvdA, VVD, SP, GL, D66, CU, SGP (8)	CDA, PvdA, CU (3)
2010	CDA, PvdA, SP, VVD, PVV, GL, CU, D66, SGP (9)	VVD, CDA, PVV (3)
2012	VVD, PvdA, PVV, CDA, SP, D66, GL, CU, SGP, DPK (10)	VVD, PvdA (2)
2017	VVD, PvdA, SP, CDA, D66, CU, GL, SGP, DENK, VNL, VP (11)	VVD, CDA, D66, CU (4)

Tabel 5.1: Deelnemende partijen aan Keuzes in Kaart en het regeerakkoord over de periode 1986-2017.

5.2 Vergelijkbaarheid van data in CPB-doorrekeningen voor en na verkiezingen

In dit proefschrift wil ik de relatie tussen de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's (*KiK)* en CPB-de doorrekening van het opvolgende regeerakkoord (*RA*) over de periode 1986-2017 onderzoeken. Dit vergt dat Onderzoeksobjecten 1 en 2 vergelijkbaar zijn. De uitdaging voor mijn onderzoek zit in de eerste plaats in een hoogwaardige aansluiting van beide doorrekeningen op elkaar. Vereiste voor een betrouwbare analyse en correcte onderzoeksresultaten is dat het CPB de geanalyseerde financieel-economische variabelen over de periode 1986-2017 bij elke uitgave weer rapporteert en de geanalyseerde variabelen bij elke uitgave op dezelfde manier berekent, en als dit niet het geval is dat deze berekening of rapportage betrouwbaar door de onderzoeker aan de hand van de beschikbare CPB-data kan worden uitgevoerd. Daarbij is van belang dat het CPB de financieel-economische variabele zowel voor de verkiezingen als na de verkiezingen rapporteert. In theorie kunnen twee soorten dataproblemen ontstaan:

1) Beschikbaarheid Een gerapporteerde financieel-economische variabele is beperkt beschikbaar. Concreet betekent dit dat de variabele niet in alle negen aangesloten doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en negen doorrekeningen van de regeerakkoorden wordt gerapporteerd door het CPB. Er zijn jaargangen zonder deze variabele. De analyse wordt hierdoor minder betrouwbaar. Dit kan zowel gaan om betrouwbaarheid tussen jaargangen over de periode 1986-2017 als betrouwbaarheid binnen jaargangen tussen *KiK* en *RA.*

2) Definitie Een gerapporteerde financieel-economische variabele verandert over tijd. Concreet betekent dit dat de variabele niet in alle negen aangesloten CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en negen CPB-doorrekeningen van het regeerakkoord op dezelfde manier wordt berekend. Definities wijzigen tussen jaargangen. De analyse wordt hierdoor minder betrouwbaar. Dit gaat vaak om betrouwbaarheid tussen jaargangen over de periode 1986-2017, aangezien het CPB een aansluitende *KiK* en *RA* over het algemeen op dezelfde manier doorrekent.

Ten aanzien van de beschikbaarheid en de definities van CPB-variabelen zijn de verschillende doorrekeningen over de periode 1986-2017 minder eenduidig dan men in eerste aanleg zou denken.

Dit is vooral een gevolg van inhoudelijke en technische vooruitgang. Het CPB is sinds 1986 steeds meer verschillende en meer gedetailleerde berekeningen gaan uitvoeren. Door deze vernieuwing ontsluit de doorrekening uit 2017 meer kennis over de financieel-economische gevolgen en vooral de koopkrachteffecten van de verkiezingsprogramma's dan de eerste doorrekeningen. Tegelijk is het gevolg van deze ontwikkeling dat gerapporteerde variabelen door de tijd verdwenen zijn, waardoor een probleem kan ontstaan met beschikbaarheid, of dat de definities van variabelen veranderden, waardoor een probleem kan ontstaan met de definitie. Het vervolg van dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste wijzigingen die het CPB over de periode 1986-2017 doorvoerde in de gerapporteerde variabelen, omdat de financieel-economische vakliteratuur deze vernieuwingen aandroeg, omdat het CPB zelf eerder al nieuwe berekeningen of studies had uitgeprobeerd, omdat de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) de nieuwe effectberekeningen ambtelijk adviseerde, of omdat er bij de deelnemende partijen een politieke vraag was naar andere kengetallen.

Verder is zo dat elke CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's uitgebreider was als het ging om gerapporteerde variabelen dan de opvolgende doorrekening van het regeerakkoord. De eerste reden is dat het CPB in de *KiK*-rapportages altijd nauw aansloot bij de financieel-economische variabelen uit de *Middellangetermijnverkenning (MLT),* wat een brede en gedetailleerde rapportage van financieel-economische tussenstanden en voorspellingen is, vaak aangevuld met prioriteiten die het CPB zelfstandig kiest (Centraal Planbureau, 1986a, 1989a, 1993, 1997, 2001, 2006a, 2010a, 2012a, 2016a). Maar deze hele brede en gedetailleerde rapportage is niet nodig om de effecten van het regeerakkoord in kaart te brengen; de politieke-onderhandelaars willen de gevolgen van hun afspraken op hoofdlijnen zien. De tweede reden is de korte periode van een paar weken die het CPB heeft om een regeerakkoord door te rekenen, ten opzichte van de langere periode van een half jaar die het bureau beschikbaar heeft om de verkiezingsprogramma's door te rekenen. Hierdoor wordt het CPB gedwongen om te selecteren welke variabelen noodzakelijk zijn voor de formatietafel en tevens betrouwbaar gerapporteerd kunnen worden. De derde reden is dat de concreetheid van het regeerakkoord vaak minder is dan de concreetheid van de ingeleverde verkiezingsprogramma's bij het CPB. De politieke onderhandelaars worden het geregeld eens over consensusteksten om de formatie te laten slagen, wat verklaarbaar is uit het concept politieke rationaliteit (Snellen, 2007). Consensusteksten uit het regeerakkoord kunnen voor het CPB echter te weinig handvatten bieden om de effecten door te rekenen, oftewel de ambtelijke rationaliteit kan niets met deze 'irrationaliteit', zoals bij het onderwerp koopkracht in het regeerakkoord van 2007 (Centraal Planbureau, 2007). Dit alles betekent dat er in de beschikbaarheid van CPB-variabelen geregeld een probleem is omdat een variabele wel gerapporteerd werd in *KiK* maar niet in de doorrekening van het regeerakkoord. De afwezigheid van data zorgt ervoor dat in deze gevallen geen relatie onderzocht kan worden.

Het vervolg van dit hoofdstuk biedt een overzicht in hoeverre financieel-economische CPB-variabelen doorlopend worden gerapporteerd en op dezelfde manier worden berekend over de periode 1986-2017, en welke keuzes zijn gemaakt om in de analyse enkel betrouwbare CPB-variabelen te betrekken. Bij de ex ante variabelen, zoals de collectieve uitgaven en de collectieve lastendruk, blijken zich nagenoeg geen betrouwbaarheidsproblemen voor te doen. De onderliggende rekenmethoden zijn over de tijd vrijwel hetzelfde gebleven; alleen is het CPB soms specifieker geworden in de rapportage. Positief gevolg voor dit proefschrift is dat deze variabelen betrouwbaar over een lange periode geanalyseerd kunnen worden. Over het algemeen ontstaan

betrouwbaarheidsproblemen bij de ex post variabelen, zoals voor de werkgelegenheid, bepaalde macro-economische kengetallen of specifieke koopkrachtrapportages. Hun berekeningsmethodieken zijn sinds 1986 door het CPB sterk vernieuwd waardoor de inhoud van deze variabelen betrouwbaarder en gedetailleerder is geworden. Vaak is het CPB echter gestopt met de rapportages van de oudere ex post variabelen, waardoor een probleem ontstaat met hun beschikbaarheid, of worden nieuwe rapportages van dezelfde variabele geïntroduceerd, waardoor er een probleem ontstaat in de definitie. Nadeel voor dit proefschrift is dat het een betrouwbare aansluiting lastig maakt tussen de jaargangen van CPB-doorrekeningen en binnen de jaargangen van CPB-doorrekeningen over de periode 1986-2017.

5.3 Vergelijkbaarheid van data ex ante reeksen (collectieve uitgaven en inkomsten)

De ex ante collectieve uitgaven en inkomsten zijn inputvariabelen voor de CPB-modellen. Het betreft de wijzigingen die partijen voorstellen in de uitgaven en inkomsten van de overheid zonder economische doorwerking, oftewel zonder inverdieneffecten of uitverdieneffecten. Het CPB opende *KiK 1986* met een summiere rapportage van de veranderingen in de ex ante budgettaire uitgangspunten die PvdA, CDA en VVD voorstelden, opgedeeld in zes categorieën: 1) ombuigingen, 2) fraudebestrijding, 3) inkomstenverhogingen, 4) additionele uitgaven, 5) lastenverlichting, en 6) saldo budgettaire maatregelen (CPB, 1986b). Deze eerste indeling van de uitgaven en lasten was grof, en onder de zes categorieën stonden diverse wensen verspreid over verschillende beleidsterreinen. In latere doorrekeningen werd de uitgaven en de inkomsten duidelijk gescheiden gerapporteerd. Hun indelingen werden gedetailleerder, maar het rapportageformat ook steeds meer hetzelfde.

Collectieve uitgaven (ex ante)

In *KiK 1989* werd het aantal uitgavencategorieën gespecificeerd en uitgebreid naar zestien: Arbeidsvoorwaarden collectieve sector, Milieu, Onderwijs, Sociale Zekerheid, Gezondheidszorg, Volkshuisvesting, Ontwikkelingssamenwerking, Landbouw, Defensie, Criminaliteit, Fraudebestrijding, Profijtbeginsel, Verkoop Activa, Arbeidsmarktbeleid, Kinderopvang en Overig (Centraal Planbureau, 1989b). Er werd per beleidsterrein aangegeven wat de voorgestelde veranderingen waren. In de opvolgende *KiK's* werden deze specifieke uitgavencategorieën af en toe aangepast, uitgebreid of ingeperkt, maar de indeling bleef veelal hetzelfde. Op hoofdlijnen houdt het CPB deze specifieke categorisering van de ex ante collectieve uitgaven nu nog steeds aan bij het maken van de doorrekening van de verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, alsmede in de reguliere publicaties als het *Centraal Economisch Plan (CEP),* de *Juniraming*, de *Macro Economische Verkenning (MEV),* de *Decemberraming* en de overige korte termijnramingen. De ontwikkeling van de gerapporteerde ex ante collectieve uitgavencategorieën over de periode 1986-2017 staat in Tabel 5.2. Ook geeft deze Tabel aan welke uitgavencategorieën in mijn ogen wel, al dan niet gecombineerd, of niet betrouwbaar genoeg zijn voor de analyse in dit proefschrift. Het gaat dan zowel om de betrouwbaarheid tussen jaargangen, dus een consequente rapportage in de CPB-doorrekeningen over de periode 1986-2017, als om de betrouwbaarheid binnen jaargangen, dus zowel gerapporteerd in *KiK* als in de CPB-doorrekening van het opvolgende regeerakkoord.

Ex ante uitgavencategorie		86	89	94	98	02	06	10	12	17	In analyse:
Rijksbegroting in enge zin	KiK	V	X	X	X	X	X	X	X	X	nee
	RA	V	X	X	X	X	X	X	X	X	
Sociale Zekerheid* (1)	KiK	V*	V*	V	V	V	V	V	V	V	JA (1)

	RA	V	V*	V	V	V	V	V	V	V	
Arbeidsvoorwaarden Collectieve Sector	**KiK**	V	V	V	V	X	X	X	V	X	in combinatie
	RA	V	V	V	V	X	X	X	V	V	
Zorg (2)	**KiK**	V	V	V	V	V	V	V	V	V	JA (2)
	RA	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
Fraudebestrijding	**KiK**	V	V	X	X	X	X	X	X	X	Nee
	RA	V	V	X	X	X	X	X	X	X	
Scholing en werkgelegenheid	**KiK**	V	X	X	X	X	X	X	X	X	in combinatie
	RA	V	X	X	X	X	X	X	X	X	
Overheidsinvesteringen	**KiK**	V	X	X	X	X	X	X	X	X	Nee
	RA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Overige uitgaven/Overig	**KiK**	V	V	X	X	V	V	V	V	V	Nee
	RA	V	X	X	X	V	V	V	V	V	
Milieu (3)	**KiK**	X	V	V	X	V	V	V	V	V	JA (3)
	RA	X	V	V	X	V	V	V	V	V	
Onderwijs (4)	**KiK**	V	V	V	V	V	V	V	V	V	JA (4)
	RA	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
Volkshuisvesting	**KiK**	X	V	V	V	X	X	X	X	X	Nee
	RA	X	V	V	V	X	X	X	X	X	
Ontwikkelingssamenwerking	**KiK**	X	V	X	V	V	V	X	X	X	in combinatie
	RA	X	V	X	X	V	V	X	X	X	
Landbouw	**KiK**	X	V	X	X	X	X	X	X	X	Nee
	RA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Defensie* (5)	**KiK**	V*	V	V	V	V	V	V	V	V	JA (5)
	RA	V*	V	V	V	V	V	V	V	V	
Criminaliteit	**KiK**	X	V	X	X	X	X	X	X	X	in combinatie
	RA	X	V	X	X	X	X	X	X	X	
Profijtbeginsel	**KiK**	X	V	X	X	X	X	X	X	X	Nee
	RA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Verkoop activa (privatisering)	**KiK**	V	V	X	X	X	X	X	X	X	in combinatie
	RA	V	X	X	X	X	X	X	X	X	
Arbeidsmarktbeleid	**KiK**	X	V	X	X	X	X	X	X	X	in combinatie
	RA	X	V	V	X	X	X	X	X	X	
Kinderopvang	**KiK**	X	V	X	X	X	X	X	X	X	in combinatie
	RA	X	V	X	X	X	X	X	X	X	
Openbaar Bestuur* (6)	**KiK**	V*	V*	V*	V*	V*	V	V	V	V	JA (6)
	RA	V*	V*	V*	V*	V*	V	V	V	V	
(Overige) Subsidies	**KiK**	X	X	V	V	X	X	X	X	X	Nee
	RA	X	X	V	V	X	X	X	X	X	
Overdrachten Buitenland	**KiK**	X	X	V	X	X	X	X	X	X	in combinatie
	RA	X	X	V	X	X	X	X	X	X	
Rentelasten/Rente-uitgaven	**KiK**	X	X	V	X	X	X	X	X	X	Nee
	RA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Kredietverlening	**KiK**	X	X	V	X	X	X	X	X	X	Nee
	RA	X	X	X	V	X	X	X	X	X	
Veiligheid* (7)	**KiK**	V*	V*	V	V	V	V	V	V	V	JA (7)
	RA	V*	V*	V	V	V	V	V	V	V	
Overig Openbaar Bestuur	**KiK**	X	X	V	V	V	X	X	X	X	in combinatie
	RA	X	X	V	V	V	X	X	X	X	
EU-afdrachten	**KiK**	X	X	X	V	X	X	X	X	X	in combinatie
	RA	X	X	X	V	X	X	X	X	X	
Niet-belastingmiddelen	**KiK**	X	X	X	V	X	X	X	X	X	Nee
	RA	X	X	V	V	X	X	X	X	X	
Infrastructuur	**KiK**	X	X	V	V	V	V	X	X	X	in combinatie
	RA	X	X	V	V*	V	V	X	X	X	
Gemeente- en Provinciefonds	**KiK**	X	X	X	X	V	X	X	X	X	in combinatie
	RA	X	V	X	X	V	X	X	X	X	

Overdrachten aan bedrijven	**KiK**	X	X	X	X	X	X	V	V	V	Nee
	RA	X	X	X	X	X	X	V	V	V	
Internationale Samenwerking* (8)	**KiK**	V*	V*	V*	V*	V*	V*	V	V	V	JA (8)
	RA	V*	V*	V	V	V*	V*	V	V	V	
Bereikbaarheid* (9)	**KiK**	V*	V*	V*	V*	V*	V*	V	V	V	JA (9)
	RA	V*	V*	V*	V*	V*	V*	V	V	V	

Tabel 5.2: De gerapporteerde ex ante uitgavencategorieën in KiK en RA over de periode 1986-2017. Label 'V' = aanwezig, Label 'X' = afwezig, en Label 'V*' = aanwezig op basis van eigen berekening.

De concrete uitkomst is dat negen specifieke uitgavencategorieën (ex ante) over de periode 1986-2017 beschikbaar zijn die een grote betrouwbaarheid hebben tussen jaargangen van CPB-doorrekeningen en binnen jaargangen van CPB-doorrekeningen. De categorieën Sociale Zekerheid (1), Zorg (2), Onderwijs (4), en Defensie (5) worden immers vrijwel de hele periode op dezelfde manier door het CPB gerapporteerd. En met wat technische combinaties is het mogelijk om de uitgavencategorieën uit *KiK 1986* ook op deze indeling aan te sluiten. Verder zijn de categorieën Milieu (3), Openbaar Bestuur (6), Veiligheid (7), Internationale Samenwerking (8) en Bereikbaarheid (9), mede door technische combinaties van kleine specifieke uitgavencategorieën in afzonderlijke *KiK's*, als databronnen ook over de hele periode beschikbaar. Tabel 5.2 illustreert dit. De overige specifieke ex ante uitgavencategorieën kennen een te beperkte of onderbroken beschikbaarheid over de onderzochte periode of zijn in hun aard niet van toegevoegde waarde voor de analyse, zoals de uitgavencategorie 'Overig'. Tot slot is naast deze negen specifieke uitgavencategorieën ook de categorie Totale Collectieve Uitgaven (10) beschikbaar voor de analyse. Deze variabele wordt over de hele periode 1986-2017 door het CPB op dezelfde manier gerapporteerd en is daarmee zeer betrouwbaar. Vanzelfsprekend tellen de negen onderzochte specifieke uitgavencategorieën (ex ante) in een *KiK*-jaar niet (altijd) op tot de totaalcategorie Totale Collectieve Uitgaven (ex ante) in dat jaar, omdat er specifieke uitgavencategorieën uit een *KiK*-jaar kunnen ontbreken, aangezien ze niet betrouwbaar genoeg waren om opgenomen te worden in de analyse.

Collectieve inkomsten (ex ante)

Bij de collectieve inkomsten heeft het CPB sinds *KiK 1986* ook een professionaliseringsslag gemaakt. Tabel 5.3 illustreert de ontwikkeling van de rapportage van de specifieke inkomstencategorieën over de tijd en de betrouwbaarheid tussen jaargangen van CPB-doorrekeningen en binnen jaargangen van CPB-doorrekeningen. In de doorrekeningen van 1986 en 1989 werden praktisch nog alle afzonderlijke fiscale wensen gemeld, zonder deze in het raamwerk van een bepaalde indeling onder te brengen (Centraal Planbureau, 1986b, 1989b). De CPB-doorrekening was in die jaren ook nog van beperkte omvang. Maar vanaf *KiK 1994* tot op heden worden de specifieke lastencategorieën Overig (1), Milieuvervuiling (2)[17], Arbeid en Inkomen (3) en Vermogen en Winst (4) op een vergelijkbare manier gerapporteerd (Centraal Planbureau, 1994a).[18] In de economische theorie zijn de laatste drie hiervan belangrijke heffingsgrondslagen. De politieke theorie stelt dat er sprake is van ideologische verschillen tussen partijen in de (fiscale) behandeling van arbeid en kapitaal. Onder Overig vallen vooral indirecte consumptieve belastingen zoals de BTW en accijnzen. Door de constante, doorlopende rapportage, aangevuld met betrouwbare technische combinaties voor de eerste

[17] Het CPB rapporteert in de doorrekeningen de grondslag Milieu voor de lastendruk in plaats van Milieuvervuiling. In dit proefschrift spreek ik echter van de specifieke ex ante inkomstencategorie Milieuvervuiling om expliciet te maken welk gedrag er belast wordt en om een duidelijk verschil te markeren met de specifieke ex ante uitgavencategorie Milieu.

[18] Het CPB rapporteert op deze categorieën de beleidsmatige lastenwijzigingen die volgen uit partijkeuzes ten aanzien van heffingsgrondslagen en tarieven. Endogene lastenwijzigingen vallen in het *MLT*-basisscenario en de ex post berekeningen.

doorrekeningen, zijn dit over de periode 1986-2017 vier betrouwbare variabelen. Daarnaast worden de Lastendruk voor Bedrijven (5) en de Lastendruk voor Huishoudens (6) sinds 2002 op vergelijkbare manier gerapporteerd als specifieke inkomstencategorieën.

Ex ante inkomstencategorie		86	89	94	98	02	06	10	12	17	In analyse:
BTW	KiK	V	X	X	X	X	X	X	X	X	combi
	RA	V	X	X	X	X	X	X	X	X	
Accijnzen e.d.	KiK	V	X	X	X	X	X	X	X	X	combi
	RA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Vermogens -en voorraadaftrek	KiK	V	X	X	X	X	X	X	X	X	combi
	RA	V	X	X	X	X	X	X	X	X	
Loon- en inkomstenbelasting	KiK	V	X	X	X	X	X	X	X	X	combi
(aftrekposten)	RA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Verkoop staatsdeelnemingen	KiK	V	X	X	X	X	X	X	X	X	combi
	RA	V	X	X	X	X	X	X	X	X	
Aardgasopbrengsten	KiK	V	X	X	X	X	X	X	X	V	combi
	RA	V	X	X	X	X	X	X	X	V	
Milieuheffingen	KiK	X	V	X	X	X	X	X	X	X	combi
	RA	X	V	X	X	X	X	X	X	X	
Fiscale milieufaciliteiten	KiK	X	V	X	X	X	X	X	X	X	combi
(investeringen)	RA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Fraudebestrijding	KiK	X	V	X	X	X	X	X	X	X	combi
	RA	X	V	X	X	X	X	X	X	X	
Reparatiewetgeving	KiK	X	V	X	X	X	X	X	X	X	combi
	RA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Huurwaardeforfait/huurbelasting	KiK	X	V	X	X	X	X	X	X	X	combi
	RA	X	V	X	X	X	X	X	X	X	
Overig* (1)	KiK	V*	V	V	V	V	V	V	V	V	JA (1)
	RA	V*	V*	V	V	V	V	V	V	V	
Milieu(vervuiling)* (2)	KiK	V*	V*	V	V	V	V	V	V	V	JA (2)
	RA	V*	V*	V	V	V	V	V	V	V	
Arbeid en Inkomen* (3)	KiK	V*	V*	V	V	V	V	V	V	V	JA (3)
	RA	V*	V*	V	V	V	V	V	V	V	
Vermogen en Winst* (4)	KiK	V*	V*	V*	V	V	V	V	V	V	JA (4)
	RA	V*	V*	V*	V	V	V*	V	V	V	
Financieringsverschuivingen	KiK	X	V*	V	V	X	V	V	X	V	nee
	RA	X	X	V	V	X	V	V	X	X	
Lastendruk voor Bedrijven (5)	KiK	X	X	X	X	V	V	V	V	V	JA (5)
	RA	X	X	X	X	V	V	V	V	V	
Lastendruk voor Huishoudens (6)	KiK	X	X	X	X	V	V	V	V	V	JA (6)
	RA	X	X	X	X	V	V	V	V	V	
Lastendruk voor Buitenland	KiK	X	X	X	X	X	X	X	V	V	nee
	RA	X	X	X	X	X	X	X	V	V	

Tabel 5.3: De gerapporteerde ex ante inkomstencategorieën in KiK en RA over de periode 1986-2017. Label 'V' = aanwezig, Label 'X' = afwezig, en Label 'V*' = aanwezig op basis van eigen berekening.

Voor de analyse in dit proefschrift betekent het dat er concreet zes specifieke lastencategorieën (ex ante) beschikbaar zijn over de periode 1986-2017 met grote betrouwbaarheid tussen jaargangen van CPB-doorrekeningen en binnen jaargangen van CPB-doorrekeningen. Het gaat om Overig (1), Milieuvervuiling (2), Arbeid en Inkomen (3), Vermogen en Winst (4), Lastendruk voor Bedrijven (5) en Lastendruk voor Huishoudens (6). Het bewijst dat de collectieve lastenkant door het CPB historisch grover wordt ingedeeld in minder specifieke categorieën dan de uitgavenkant, waarvan vaak meer dan tien specifieke categorieën gerapporteerd worden. Tot slot is, net als bij de uitgavenkant, naast deze zes specifieke categorieën ook de categorie Totale Collectieve Lastendruk (7) beschikbaar voor

de analyse. Deze variabele wordt over de hele periode 1986-2017 door het CPB op een vergelijkbare manier gerapporteerd en is daarmee betrouwbaar.[19] De vier specifieke lastencategorieën (ex ante) Milieuvervuiling, Arbeid en Inkomen, Vermogen en Winst en Overig in een *KiK*-jaar tellen altijd op tot de categorie Totale Collectieve Lastendruk (ex ante) in dat jaar. Want in tegenstelling tot aan de uitgavenkant blijven er geen specifieke inkomstencategorieën buiten beschouwing die niet betrouwbaar genoeg zijn voor de langjarige analyse. Een laatste aanvullende categorie in dit verband is het Totaalsaldo Uitgaven – Inkomsten (8). De categorie geeft de wijziging weer van het ex ante overheidssaldo doordat het verschil tussen de Totale Collectieve Uitgaven en de Totale Collectieve Inkomsten wordt berekend.

5.4 Vergelijkbaarheid van data ex post reeksen (macro-economie en koopkracht)

De ex post effectvariabelen betreffende macro-economie en koopkracht zijn de outputvariabelen uit de CPB-modellen. Het gaat om de wijzigingen die partijen realiseren inclusief economische doorwerking, oftewel met inverdieneffecten of uitverdieneffecten. Deze ex post berekeningen zijn de meest complexe ramingen die het CPB moet maken, waardoor ze de meeste tijd kosten en waardoor er door technische en inhoudelijke ontwikkelingen ook behoorlijke definitiewijzigingen van variabelen zijn geweest. De noodzaak van voldoende tijd is de oorzaak dat nagenoeg alle ex post berekeningen in het *KiK-jaar 2010* ontbreken, wat de analyse in dit proefschrift bemoeilijkt. Want "Door de vervroeging van de verkiezingen was er onvoldoende tijd voor een analyse van de macro-economische effecten op de middellange termijn en voor de koopkrachteffecten voor verschillende groepen huishoudens. Gezien de vergaande voorstellen die in de verkiezingsprogramma's worden gedaan is dit wel een gemis" (Centraal Planbureau, 2010b). Mede hierdoor kreeg het CPB in de evaluatie van *KiK 2010* als kritiek dat deze doorrekening "onevenwichtig" was geweest (Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, 2012).

Macro-economische variabelen (ex post)

In de berekeningen van de ex post macro-economische variabelen heeft het CPB over de periode 1986-2017 een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Tabel 5.4 illustreert deze ontwikkeling.[20] Verklaringen liggen in de economisch-inhoudelijke vooruitgang en de technische vooruitgang die complexere berekeningen vragen en mogelijk maken. De eerste doorrekening uit 1986, het werkdocument *Macro-economische effecten van de verkiezingsprogramma's van PvdA, CDA en VVD,* kende slechts 16 pagina's (Centraal Planbureau, 1986b). De reden hiervoor was niet alleen dat er slechts drie verkiezingsprogramma's werden bekeken, het kwam ook doordat het CPB alleen nog de hoofdlijnen van het financieel-economisch beleid doorrekende. Daarbij betrof het wel kernvariabelen als de Economische Groei (1) en het Overheidssaldo (2) die in vrijwel alle CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden over de periode 1986-2017 zijn opgenomen, waardoor het mogelijk is over de tijd betrouwbare vergelijkingen te maken tussen jaargangen van CPB-

[19] In *KiK's 1986* en *1989* betreft het de totale collectieve inkomsten minus de inkomsten uit aardgas, fraudebestrijding en privatiseringen (niet-belastinginkomsten), waardoor de beleidsmatige lastenwijzigingen resteren. Latere *KiK's* rapporteren aardgasinkomsten afzonderlijk en boeken niet-belastinginkomsten aan de uitgavenkant. In *KiK's 1994, 1998, 2002, 2006* en *2010* betreft het de microlastendruk (mlo) en in *KiK's 2012* en *2017* de EMU-relevante beleidsmatige lastendruk (blo).

[20] Meerdere macro-economische variabelen die het CPB over de periode 1986-2017 in doorrekeningen rapporteerde staan niet in Tabel 4.4, omdat het variabelen zijn waarop politici waarschijnlijk niet sturen. Het betreft: arbeidsinkomensquote (AIQ), inflatie (CPI), particuliere consumptie, investeringen exclusief woningen, uitvoer van goederen exclusief energie, loonsom per werknemer, reële arbeidskosten marktsector, contractloon marktsector, en saldo lopende rekening.

doorrekeningen en binnen jaargangen van CPB-doorrekeningen. De overige variabelen werden in latere CPB-doorrekeningen echter niet meer gerapporteerd. Het basisscenario in *KiK 1986* kwam uit de publicatie *Centraal Economisch Plan 1986. Waarin opgenomen 'De Nederlandse Economie in 1990'* en was veel minder uitgebreid dan de *MLT* nu is (Centraal Planbureau, 1986a).

Zo werd de Werkloze Beroepsbevolking (3) op middellange termijn, als percentage van de totale beroepsbevolking, als eerste door het CPB gerapporteerd in *KiK 1998* (Centraal Planbureau, 1998a). In eerdere jaargangen van CPB-doorrekeningen werden verschillende variabelen geïntroduceerd en later weer weggelaten, waardoor problemen ontstaan met hun beschikbaarheid en definitie. Het CPB leek, samen met organisaties als het CBS, te wikken en te wegen welke variabelen het meest geschikt zijn voor het beschrijven van realisaties en het doen van voorspellingen betreffende de werkgelegenheid en de werkloosheid. Eenzelfde ontwikkelingen is zichtbaar bij de rapportage van de lange termijn of structurele effecten van maatregelen. Het idee van een houdbaarheidssaldo kwam begin jaren '90 onder de naam 'generational accounts' (generatie rekeningen) overwaaien uit de Verenigde Staten (Auerbach, Gokhale & Kotlikoff, 1991). *KiK 1994* introduceert daarom een rekenmaat voor lange termijn gevolgen of structurele effecten na de komende kabinetsperiode (Centraal Planbureau, 1994a). Reden is dat de economische gevolgen van stelselwijzigingen en andere beleidswijzigingen op langere termijn kunnen afwijken van de effecten op middellange termijn (in de komende kabinetsperiode). Om deze structurele effecten in de doorrekening tot uiting te laten komen wordt naast de traditionele kolom 'effect 1995-1998' (middellange termijn) een nieuwe kolom 'effect 1999-2002' (lange termijn) ingevoegd, waarvan de uitkomsten duidelijk afwijken. In *KiK 1998* herhaalt het CPB deze achtjaars-systematiek (Centraal Planbureau, 1998a). Deze variabele is echter niet beschikbaar in 1986 en 1989 en is dat met ingang van 2002 ook niet langer. Dit betekent dat het niet mogelijk is om de ex post structurele effectberekeningen betrouwbaar op elkaar aan te laten sluiten.

Ex post macro-economische variabelen		**86**	**89**	**94**	**98**	**02**	**06**	**10**	**12**	**17**	**In analyse:**
Economische groei	**KiK**	V	V	V	V	V	V	X	V	V	JA (1)
(% NNP / NNI / BBP)	**RA**	V	V	V	V	V	V*	V	V	V	
Werkzoekenden zonder baan (werkloos)	**KiK**	V	V	V	X	X	X	X	X	X	Nee
(aantal x 1.000 personen)	**RA**	V	V	V	X	X	X	X	X	X	
Werkgelegenheid (totaal)	**KiK**	V	V	V	X	X	X	X	X	X	Nee
(aantal x 1.000 personen)	**RA**	V	V	V	X	X	X	X	X	X	
Overheidssaldo**	**KiK**	V	V	V	V	V	V	V	V	V	JA (2)
(% NNP / NNI / BBP)	**RA**	V	V	V	V	V	V*	V	V	V	
Belastingdruk	**KiK**	V	V	X	X	X	X	X	X	X	Nee
(% NNP / NNI / BBP)	**RA**	V	V	X	X	X	V*	X	X	X	
Premiedruk	**KiK**	V	V	X	X	X	X	X	X	X	Nee
(% NNP / NNI / BBP)	**RA**	V	V	X	X	X	V*	X	X	X	
Werkgelegenheid marktsector	**KiK**	X	V	V	X	X	X	X	X	X	Nee
(aantal x 1.000 arbeidsjaren)	**RA**	X	V	V	X	X	X	X	X	X	
Werkgelegenheid collectieve sector	**KiK**	X	V	V	X	X	X	V	V	X	Nee
(aantal x 1.000 arbeidsjaren)	**RA**	X	V	V	X	X	X	X	V	X	
Saldo lopende rekening	**KiK**	X	V	X	X	X	X	X	V	X	Nee
(mld fld of % BBP)	**RA**	X	X	X	X	X	X	X	V	X	
Totale collectieve lastendruk	**KiK**	X	V	V	V	X	X	X	X	X	Nee
(% NNP / NNI / BBP)	**RA**	V	V	V	V	X	V*	X	V	X	
Personen met werkloosheidsuitkering	**KiK**	X	X	V	X	X	X	X	X	X	Nee
(aantal x 1.000 personen)	**RA**	X	X	V	X	X	X	X	X	X	
Verhouding niet-actieven / actieven	**KiK**	X	X	V	V	X	X	X	X	X	Nee

(ratio %)	**RA**	X	X	V	V	X	X	X	X	X	
Bruto schuld collectieve sector	**KiK**	X	X	V	V	X	X	X	V	V	Nee
(% BBP)	**RA**	X	X	V	V	V	V*	X	V	V	
Werkgelegenheid markt	**KiK**	X	X	X	V	V	V	X	V	V	Nee
(%, arbeidsjaren)	**RA**	X	X	X	V	V	X	X	V	V	
Werkgelegenheid collectieve sector***	**KiK**	X	X	X	V	V	V	X	X	V	Nee
(%, arbeidsjaren)	**RA**	X	X	X	V	V	X	X	V	V	
Werkgelegenheid totaal	**KiK**	X	X	X	V	V	V	X	V	V	Nee
(%, personen, > 12 uur p/w)	**RA**	X	X	X	V	V	X	V	V	V	
Werkloze beroepsbevolking	**KiK**	X	X	X	V	V	V	V	V	V	JA (3)
(% van totale beroepsbevolking)	**RA**	X	X	X	V	V	V*	V	V	V	
Personen met werkloosheidsuitkering	**KiK**	X	X	X	V	X	X	X	X	X	Nee
(% van totale beroepsbevolking)	**RA**	X	X	X	V	X	X	X	X	X	
Economische groei - structureel	**KiK**	X	X	X	X	V	V	X	X	X	Nee
(% NNP / NNI / BBP)	**RA**	X	X	X	X	V	X	X	X	X	
Arbeidsaanbod	**KiK**	X	X	X	X	V	V	X	X	X	Nee
(%, personen, > 12 uur p/w)	**RA**	X	X	X	X	V	V*	V	X	X	
Evenwichtswerkloosheid	**KiK**	X	X	X	X	V	V	X	X	X	Nee
(%, personen, > 12 uur p/w)	**RA**	X	X	X	X	V	X	X	X	X	
Indicator winstgevendheid markt	**KiK**	X	X	X	X	V	X	X	X	X	Nee
(kapitaalinkomensquote - belasting)	**RA**	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Replacement rate	**KiK**	X	X	X	X	V	V	X	V	X	Nee
	RA	X	X	X	X	V	X	X	V	X	
EMU-saldo (structureel)	**KiK**	X	X	X	X	V	V	X	X	V	Nee
(% BBP)	**RA**	X	X	X	X	V	V*	X	V	V	
Output gap	**KiK**	X	X	X	X	X	V	X	X	X	Nee
	RA	X	X	X	X	X	V	X	X	X	
EMU-saldo (robuust)	**KiK**	X	X	X	X	X	V	X	X	X	Nee
(% BBP)	**RA**	X	X	X	X	X	V*	V	X	X	
Houdbaarheidssaldo	**KiK**	X	X	X	X	X	V	V	V	V	JA (4)
(% BBP)	**RA**	X	X	X	X	X	V*	V	V	V	
Werkgelegenheid structureel	**KiK**	X	X	X	X	X	X	V	V	V	Nee
(%, personen, > 12 uur p/w)	**RA**	X	X	X	X	X	X	V	V	V	

Tabel 5.4: De gerapporteerde ex post macro-economische variabelen in KiK en RA over de periode 1986-2017. Label 'V' = aanwezig, Label 'X' = afwezig, en Label 'V*' = aanwezig op basis van eigen berekening.

**** = Het betreft het Financieringstekort Rijk tot en met 1994 en vanaf 1998 het Vorderingensaldo of EMU-saldo.***

***** = Het betreft de variabele collectieve sector of een samenvoeging van de variabelen overheid en zorg.***

Het CPB raamt in *KiK 2002* voor het eerst het 'structurele bbp', de 'evenwichtswerkloosheid' en het 'structurele EMU-saldo' als gevolg van de totale verkiezingsprogramma's (Centraal Planbureau, 2002c). In *KiK 1994* en *1998* werden enkel voor delen (bijvoorbeeld een belastingvoorstel of een nullijn) de partiële langetermijneffecten berekend (Centraal Planbureau, 1994a, 1998a). Het bureau gaat in 2002 voor de totale verkiezingsprogramma's de effecten op structurele of lange termijn in kaart brengen (25 jaar in de toekomst). Een belangrijke ontwikkeling, maar het zijn variabelen die het CPB in latere jaargangen niet meer rapporteert en expliciet vervangt door nieuwe variabelen. In *KiK 2006* maakt het CPB voor het eerst gebruik van zijn recente studie naar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing (Centraal Planbureau, 2006b; Van Ewijk, Draper, Ter Rele & Westerhout, 2006). Het bureau gaat rapporteren welke wijziging van het Houdbaarheidssaldo (4) elk programma tot gevolg heeft. In 2010, 2012 en 2017 kiest het CPB ervoor om de aandacht voor de houdbaarheidseffecten van de verkiezingsprogramma's in de doorrekeningen te bestendigen. Daardoor is het mogelijk om een beperkte maar betrouwbare langjarige analyse te maken van de keuzes van partijen ten aanzien van de houdbaarheid.

Voor de analyse in dit proefschrift betekent het dat er concreet vier specifieke macro-economische variabelen (ex post) over de periode 1986-2017 met grote betrouwbaarheid tussen jaargangen van CPB-doorrekeningen en binnen jaargangen van CPB-doorrekeningen beschikbaar zijn. Het gaat dan om vier variabelen waarvan de verwachting is dat politici op hun uitkomsten kunnen en willen sturen: Economische Groei (1), Overheidssaldo (2), Werkloze Beroepsbevolking (3) en Houdbaarheidssaldo (4). Wegens de complexiteit van de ex post berekeningen en verschillende definities over de tijd is het niet betrouwbaar om als onderzoeker eigenstandig technische samenvoegingen of eigen berekeningen uit te voeren. Duidelijk is dat de rapportage van de ex ante collectieve uitgaven en lasten in de regel uitgebreider en consequenter plaatsvindt dan de rapportage van de ex post macro-economische variabelen.

Koopkrachteffecten (ex post)

Bij de eerste CPB-doorrekeningen stonden de koopkrachtplaatjes nog in de kinderschoenen. In *KiK 1986* werden slechts vier (fictieve) standaardhuishoudens met hun koopkrachteffecten gerapporteerd: 1) minima, 2) modale werknemer in bedrijven, 3) modale ambtenaren, en 4) twee keer modaal bedrijven (Centraal Planbureau, 1986b). In latere doorrekeningen voerde het CPB vele uitbreidingen en wijzigingen in de koopkrachtplaatjes door, gesteund door de uitgebreidere dataverzameling door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de technische vooruitgang die complexere berekeningen mogelijk maakte. Tabel 5.5 illustreert de sterke ontwikkeling van de koopkrachtplaatjes over de tijd. In *KiK 1994* waren er bijvoorbeeld majeure wijzigingen in de opzet en het aantal koopkrachtplaatjes van (fictieve) standaardhuishoudens, bovenal uitbreidingen om recht te doen aan de diversiteit van de werkelijkheid (Centraal Planbureau, 1994a). De alleenstaande en alleenverdiener doen hun intrede, en er komen koopkrachtscenario's voor huishoudsituaties met kinderen. Ook komen er uitgebreide berekeningen voor bijstandsgerechtigden en AOW-ontvangers, zonder of met een aanvullend pensioen van 10.000 gulden of 30.000 gulden.

De beslissende verandering was de introductie van mediane koopkrachtscenario's gebaseerd op data uit CBS-steekproeven onder bestaande huishoudens in *KiK 1998*, in plaats van de fictieve gemiddelde standaardhuishoudens die tot dan werden gebruikt (Centraal Planbureau, 1998a). In de opvolgende *KiK's* bleef het CPB de koopkrachtplaatjes baseren op data uit CBS-steekproeven om ze realistischer te maken. In *KiK 2002* wordt de mate van detail in de koopkrachtplaatjes daarmee vervolgens sterk uitgebreid (Centraal Planbureau, 2002c). Voor het eerst publiceert het CPB een puntenwolk per huishoudenscategorie, waardoor de spreiding rondom de mediaan zichtbaar wordt. Hierdoor worden uitschieters in de koopkrachtontwikkeling, positief en negatief, beter zichtbaar. Tegelijk ziet men dat sinds de koopkrachtscenario's in *KiK* uitgebreider en gedetailleerd worden, het CPB er niet altijd in slaagt om dezelfde berekeningen uit te voeren voor de doorrekening van het regeerakkoord, waarschijnlijk omdat de tijdsdruk dan hoger is en de beleidsmaatregelen in de consensusteksten niet concreet genoeg zijn. Door veranderende definities van variabelen en de wijzigende beschikbaarheid van variabelen over de tijd is het voor de koopkrachteffecten lastiger om betrouwbare reeksen te isoleren over de periode 1986-2017 dan voor de collectieve uitgaven, de collectieve lasten en de macro-economische effecten.

Ex post Koopkrachteffecten		86	89	94	98	02	06	10	12	17	In analyse:
Minima	KiK	V	X	X	X	X	X	X	X	X	nee
	RA	V	X	X	X	X	X	X	X	X	
Modale werknemer (in bedrijven)	KiK	V	V	X	X	X	X	X	X	X	nee
	RA	V	V	X	X	X	X	X	X	X	
Modale ambtenaar	KiK	V	V	V	X	X	X	X	X	X	nee
	RA	V	V	X	X	X	X	X	X	X	
Twee keer modaal (bedrijven)	KiK	V	V	V	X	X	X	X	X	X	nee
	RA	V	V	X	X	X	X	X	X	X	
Minimumloon (plus)	KiK	X	V	V	V	X	X	X	X	X	nee
	RA	X	V	X	V	X	X	X	X	X	
Minimumloon zonder kinderen	KiK	X	V	X	X	X	X	X	X	X	nee
	RA	X	V	X	X	X	X	X	X	X	
Minimum uitkeringsgerechtigden zonder kinderen	KiK	X	V	V	V	X	X	X	X	X	nee
	RA	X	V	X	V	X	X	X	X	X	
Minimum uitkeringsgerechtigden met kinderen	KiK	X	X	V	V	X	X	X	X	X	nee
	RA	X	X	X	V	X	X	X	X	X	
AOW-ontvanger (geen pensioen of kinderbijslag)	KiK	X	X	V	X	X	X	X	X	X	nee
	RA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
AOW-ontvanger aanvullend pensioen (10.000 gulden)	KiK	X	X	V	X	X	X	X	X	X	nee
	RA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
AOW-ontvanger aanvullend pensioen (30.000 gulden)	KiK	X	X	V	X	X	X	X	X	X	nee
	RA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Modaal alleenverdiener	KiK	X	X	V	V	X	X	X	X	X	nee
	RA	X	X	X	V	X	X	X	X	X	
Modaal alleenstaand	KiK	X	X	V	V	X	X	X	X	X	nee
	RA	X	X	X	V	X	X	X	X	X	
Alle Huishoudens	KiK	X	X	X	V*	V	V	V	V	V	JA (1)
	RA	X	X	X	V*	V	V	V	V	V	
Werkenden	KiK	X	X	X	V*	V	V	X	V	V	JA (2)
	RA	X	X	X	V*	V	V	V	V	V	
Uitkeringsgerechtigden	KiK	X	X	X	V*	V	V	X	V	V	JA (3)
	RA	X	X	X	V*	V	V	V	V	V	
Gepensioneerden (AOW)	KiK	X	X	X	V*	V	V	X	V	V	JA (4)
	RA	X	X	X	V*	V	V	V	V	V	
Tweeverdieners	KiK	X	X	X	V*	V	V	X	V	V	JA (5)
	RA	X	X	X	V*	V	V	V	V	V	
Alleenstaanden	KiK	X	X	X	V*	V	V	X	V	V	JA (6)
	RA	X	X	X	V*	V	V	V	V	V	
Alleenverdieners	KiK	X	X	X	V*	V	V	X	V	V	JA (7)
	RA	X	X	X	V*	V	V	V	V	V	
Lage Inkomens	KiK	X	X	X	V*	V*	V*	X	V*	V	JA (8)
	RA	X	X	X	V*	V*	V*	V*	V*	V	
Midden Inkomens (2 categorieën in 2006/7, 2012 & 2017)	KiK	X	X	X	V*	V*	V*	X	V*	V	JA (9)
	RA	X	X	X	V*	V*	V*	V*	V*	V	
Hoge Inkomens	KiK	X	X	X	V*	V*	V*	X	V*	V	JA (10)
	RA	X	X	X	V*	V*	V*	V*	V*	V	
Gezinssamenstelling (met kinderen / zonder kinderen	KiK	X	X	X	X	X	X	X	X	V	nee
	RA	X	X	X	X	X	X	X	X	V	
Gini-coëfficiënt (structureel)	KiK	X	X	X	X	X	X	X	X	V	nee
	RA	X	X	X	X	X	X	X	X	V	

Tabel 5.5: De gerapporteerde ex post koopkrachtplaatjes in KiK en RA over de periode 1986-2017. Label 'V' = aanwezig, Label 'X' = afwezig, en Label 'V*' = aanwezig op basis van eigen berekening.

**** = Het betreft de totaalsom van de partiele koopkrachteffecten in de betreffende categorie indien het CPB geen totaaleffect voor de betreffende categorie rapporteerde.***

Het blijkt bij de koopkrachtplaatjes niet mogelijk om een betrouwbare vergelijking te maken over de hele periode 1986-2017, maar wel sinds de introductie van de mediane koopkrachtplaatjes in 1998. Sindsdien rapporteerde het CPB tot en met 2017 vijf keer de koopkrachtplaatjes op inkomensniveau (laag / midden[21] / hoog), op huishoudtypeniveau (tweeverdiener / alleenstaande / alleenverdiener / alle huishoudtypes) en op inkomensbronniveau (werkende / uitkeringsgerechtigde / gepensioneerde) in *KiK* en in de doorrekening van het regeerakkoord. Het zou misschien mogelijk zijn geweest jaargang 1994 op deze reeks aan te sluiten, ware het niet dat het CPB (nog) geen koopkrachteffecten van dat regeerakkoord kon uitrekenen (Centraal Planbureau, 1994b), en helaas ontbreekt jaargang 2010, omdat *KiK 2010* geen koopkrachtplaatjes bevatte (Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). Maar voor tussen vijf jaargangen van CPB-doorrekeningen en binnen deze vijf jaargangen van CPB-doorrekeningen is het, al dan niet met enige technische aanpassingen, mogelijk om op basis van de mediane koopkrachtplaatjes een behoorlijk betrouwbare vergelijking te maken. Een analyse met deze data geeft voor de laatste twee decennia een goede indicatie welk koopkrachtbeeld partijen beloven in de doorrekening van de verkiezingsprogramma's en welk koopkrachtbeeld formatiepartijen na de verkiezingen afspreken in het regeerakkoord.

Voor de analyse in dit proefschrift betekent het concreet dat er tien specifieke koopkrachtplaatjes (ex post) beschikbaar zijn over de periode 1998-2017 met behoorlijke betrouwbaarheid tussen de jaargangen en binnen de jaargangen van de CPB-doorrekeningen. Van belang is dat politici naar verwachting sturen op de gerealiseerde uitkomsten op deze mediane koopkrachtplaatjes, zowel voor hun verkiezingsprogramma's als voor het regeerakkoord: Alle Huishoudens (1), Werkenden (2), Uitkeringsgerechtigden (3), Gepensioneerden (4), Tweeverdieners (5), Alleenstaanden (6), Alleenverdieners (7), Lage Inkomens (8), Midden Inkomens (9) en Hoge Inkomens (10). Voor de analyse moet de onderzoeker wel zelfstandig enige technische samenvoegingen uitvoeren omdat totaalberekeningen missen of definities veranderen. Duidelijk is dat de CPB-rapportage van de ex post koopkrachtplaatjes zich over de tijd sterk ontwikkeld heeft en er daardoor veel is gewijzigd.

Uitgaven (10)	Inkomsten (8)	Macro's (4)	Koopkracht (10)
1. Openbaar Bestuur	1. Milieuvervuiling	1. Economische Groei	1. Alle Huishoudens
2. Defensie	2. Arbeid en Inkomen	2. Werkloze Beroepsbevolking	2. Werkenden
3. Veiligheid	3. Vermogen en Winst	3. Overheidssaldo	3. Uitkeringsgerechtigden
4. Onderwijs	4. Overig	4. Houdbaarheidssaldo	4. Gepensioneerden
5. Sociale Zekerheid	5. Lastendruk voor Bedrijven		5. Tweeverdieners
6. Zorg	6. Lastendruk voor Huishoudens		6. Alleenstaanden
7. Internationale Samenwerking	7. Totale Collectieve Lastendruk		7. Alleenverdieners
8. Bereikbaarheid	8. Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten		8. Lage Inkomens
9. Milieu			9. Midden Inkomens
10. Totale Collectieve Uitgaven			10. Hoge Inkomens

Tabel 5.6: Totaalselectie van de CPB-variabelen die geanalyseerd worden in dit promotieonderzoek.

Tabel 5.6 illustreert de totaalselectie die volgt uit de behandelde (on)mogelijkheden van een betrouwbare aansluiting van de data uit de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's op de CPB-doorrekeningen van regeerakkoorden over de periode 1986-2017 in dit hoofdstuk. Het blijkt

[21] Bij *KiK 2006, 2012* en *2017* is de inkomenscategorie ' midden' door het CPB nader gespecificeerd in twee inkomensgroepen: 150-250% Wml & 250-400% Wml (*KiK 2006)* en 175-350% Wml & 350-500% Wml (*KiK 2012* en *2017).*

mogelijk voor tien uitgavencategorieën (ex ante), acht inkomstencategorieën (ex ante), vier macro-economische variabelen (ex post) en tien koopkrachtvariabelen (ex post) over ten minste een aanzienlijk deel van de onderzoeksperiode een betrouwbare data-analyse te maken.

5.5 Methodiek

Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat over de methodologische keuzes die in dit proefschrift gemaakt worden om deze data-analyse uit te voeren. Er moeten keuzes worden gemaakt over een aantal zaken om een correcte interpretatie te kunnen doen, namelijk:

1) Een selectiecriterium voor de partijen met betrouwbare voorspellende waarde;
2) Een statistiek voor de mate van convergentie (of divergentie) van politieke standpunten;
3) Een aantal groeperingen van partijen van welke convergentie (of divergentie) onderzocht wordt;
4) Een referentiemaat op basis van *KiK* voor een evenwichtig onderhandelingsresultaat in het *RA;*
5) Een statistiek voor de mate van lineaire samenhang (richting) tussen *KiK* en het *RA;*
6) Een statistiek voor de mate van nominale overeenkomst (niveau) tussen *KiK* en het *RA.*

Want een methodologische vraag die voorligt is welke partijen over de periode 1986-2017 wel en niet geselecteerd kunnen worden voor de analyse. De onderzoeksuitkomsten moeten immers betrouwbaar zijn en een zekere voorspellende waarde hebben voor toekomstige doorrekeningen. Het is vanzelfsprekend dat de traditionele partijen VVD, CDA en PvdA die aan alle doorrekeningen van verkiezingsprogramma's deelnamen geselecteerd worden. Maar geldt dit ook voor partijen die na de eeuwwisseling slechts eenmaal deelnamen zoals DPK of VNL? Ook ligt de vraag voor op welke manier de mate van convergentie van de politieke standpunten over de tijd geanalyseerd kan worden. Daarbij is het tevens interessant om groeperingen van partijen te onderzoeken bij welke een convergentie van standpunten logisch zou zijn en om groeperingen te onderzoeken waarbij juist een divergentie van standpunten in de lijn der verwachting ligt. Op die manier kan de daadwerkelijke invloed van ambtelijke kaderstellingen, uitvoeringsvrijheid en advisering geanalyseerd worden.

Tevens is er, om de relatie tussen de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord te kunnen duiden, een statistiek nodig die als referentiemaat dient voor een evenwichtig onderhandelingsresultaat tussen de regeringspartijen. Vanuit deze referentiemaat kan systematisch voor elke variabele de stap *Van Woord tot Akkoord* worden afgelezen, telkens op dezelfde manier waardoor het politieke proces dat zich daar afspeelt inzichtelijk wordt. De referentiemaat dient vanzelfsprekend gebaseerd te zijn op de onderlinge politieke machtsverhoudingen, die weer voortvloeien uit de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen. Tot slot moet deze referentiemaat vergeleken worden met statistieken die de lineaire samenhang (richting) en de nominale overeenkomst (niveau) tussen de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en de CPB-doorrekening van het regeerakkoorden vastleggen. In de komende paragrafen worden de gemaakte methodologische keuzes een voor een toegelicht.

5.6 Ten minste twee *KiK*-deelnames als criterium voor een gevestigde partij

Dit proefschrift analyseert alleen de keuzes die de negen gevestigde partijen maakten over de periode 1986-2017 in de CPB-doorrekeningen. Zo wordt verzekerd dat de onderzoeksbevindingen

betrouwbaar zijn en voorspellende waarde hebben. De selectie-eisen zijn ten minste twee deelnames aan *KiK,* het geregeld regeringsverantwoordelijkheid dragen, en bij het schrijven van dit proefschrift anno 2018 zitting hebben in de Tweede Kamer (en vaak ook de Eerste Kamer):

1. Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD);
2. Christen-Democratisch Appèl (CDA);
3. Partij van de Arbeid (PvdA);
4. Democraten ’66 (D66);
5. GroenLinks (GL);
6. Socialistische Partij (SP);
7. ChristenUnie (CU);
8. Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP);
9. Partij voor de Vrijheid (PVV).

Met deze selectie wordt gewaarborgd dat de onderzoeksresultaten niet worden beïnvloed door uitschieters van partijen die eenmalig deelnemen aan de CPB-doorrekening. Ook worden meermalige deelnemers die nooit regeringsdeelname hadden bekeken, omdat dit inzicht biedt in hoeverre traditionele en nieuwe partijen zich van elkaar onderscheiden in hun standpunten of door de CPB-doorrekeningen juist meer op elkaar zijn gaan lijken. Als in de analyses wordt gesproken van ‘alle’ *KiK*-deelnemers, dan gaat het dus om de bovenstaande negen partijen. Deze negen partijen worden ook weergegeven in alle grafieken waarin de keuzes van *KiK*-partijen op financieel-economische thema’s over de periode 1986-2017 worden vergeleken.

De vier partijen die slechts eenmaal meededen met *KiK,* vaak niet gekozen werden in de Tweede Kamer en waarvan twee op dit moment officieel zijn opgeheven, blijven buiten de analyse:

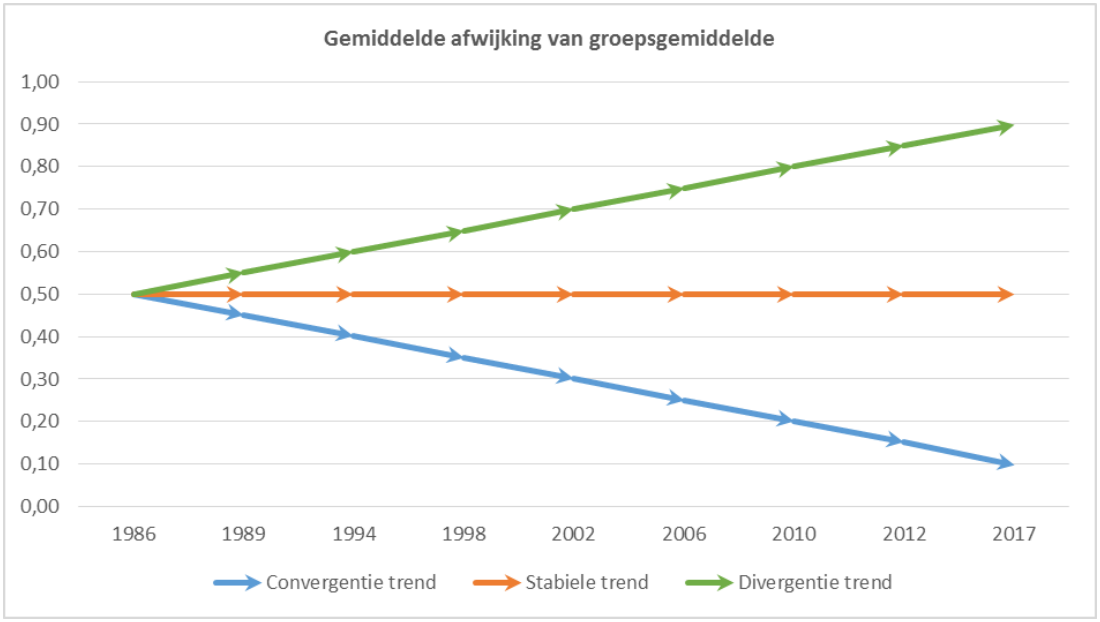
1. Democratisch Politiek Keerpunt (DPK) - *KiK 2012,* niet gekozen in Tweede Kamer - opgeheven;
2. DENK - *KiK 2017,* wel gekozen in de Tweede Kamer – bestaande;
3. VoorNederland (VNL) - *KiK 2017,* niet gekozen in de Tweede Kamer - opgeheven;
4. Vrijzinnige Partij (VP) - *KiK 2017,* niet gekozen in de Tweede Kamer - bestaande.

De deelnames van DPK, DENK, VNL en VP zijn belangrijk omdat ze de stijgende trend in het aantal *KiK*-deelnemers bevestigen. Maar voor de beantwoording van de hoofdvraag wat partijen beloven in de CPB-doorrekeningen van hun verkiezingsprogramma en wat formatiepartijen vervolgens daadwerkelijk afspreken in een regeerakkoord, heeft het meenemen van DPK, DENK, VNL en VP geen toegevoegde waarde. Deze partijen hebben (nog) nooit geregeerd en zeker twee van hen zullen dat ook nooit doen omdat ze opgeheven zijn. Ook zijn deze vier partijen niet relevant voor het antwoord op de vraag of de standpunten van de traditionele partijen, de regeringspartijen en de linkse en rechtse partijen meer op elkaar zijn gaan lijken. Door hun eenmalige deelname kan geen trend van convergentie worden onderzocht en deze vier partijen vallen niet binnen de klassieke Links-Rechts dimensie (Hubert & Inglehart, 1995: 101). De moderne sociaaleconomische Links-Rechts dimensie betreft GL en SP aan de linkerkant en VVD en CDA aan de rechterkant (Laméris, Jong-A-Pin & Garretsen, 2017). Wel is een nadeel van het weglaten van DPK, VNL en VP in de analyse dat de berekeningen van de mate van convergentie van de politieke standpunten van alle *KiK*-deelnemers over de periode 1986-2017 iets overhangen naar grotere convergentie dan in realiteit het geval is.

Want zeker de deelname van VNL en VP aan *KiK 2017* leidde ertoe dat er meer spreiding van de partijkeuzes ontstond als het ging om bijvoorbeeld de totale collectieve lastendruk, de totale collectieve uitgaven, de werkgelegenheid en de overheidsfinanciën dan in eerdere *KiK*-uitgaven (Centraal Planbureau, 2017b).

5.7 Gemiddelde afwijking van *KiK*-groepsgemiddelde als convergentiemaat

Een deelvraag is of er een trend is in de politieke standpunten van *KiK*-deelnemers over de periode 1986-2017. Uit het theoretisch kader kwam de hypothese naar voren dat de (prikkels in de) CPB-modellen en de ambtelijke invloed via kaderstelling, uitvoeringsvrijheid en advisering zouden leiden tot een convergentie van standpunten. De politieke rationaliteit zou worden gedisciplineerd door de ambtelijke rationaliteit. Methodologisch is ervoor gekozen om de onderlinge spreiding van de partijen in de doorrekeningen op statistische wijze weer te geven, namelijk door het berekenen van de gemiddelde afwijking van een groepering van partijen ten opzichte van hun eigen gemiddelde. Is de gemiddelde afwijking 0, dan zijn de politieke standpunten identiek, ofwel volledig geconvergeerd. Hoe verder de gemiddelde afwijking van 0 ligt, hoe meer diversiteit in standpunten er bestaat, oftewel divergentie. Indien de politieke standpunten door deelname aan de CPB-doorrekeningen en de ambtelijke disciplinering meer op elkaar gaan lijken, dan is er een neerwaartse trend in de spreiding, oftewel convergentie, zichtbaar op de uitgavencategorieën, inkomstencategorieën, macro-economische variabelen en koopkrachtvariabelen. Grafiek 5.1 illustreert deze convergentie trend en zet deze af tegen een stabiele trend en divergentie trend. Dit zijn theoretische lineaire voorbeelden, in de praktijk zijn de trends grilliger. Om de langjarige trend te beschrijven is het spreidingsverschil tussen beginjaar 1986 en eindjaar 2017 verder essentieel. Aangetekend dient te worden dat niet wordt onderzocht in hoeverre partijen dezelfde standpunten hebben op beleidsmaatregelenniveau of microniveau. De gemaakte dataset bevat enkel de politieke standpunten als het gaat om de geaggregeerde collectieve uitgaven (ex ante), de geaggregeerde collectieve lasten (ex ante), de macro-economische effecten (ex post) en de koopkrachtgevolgen (ex post).



Grafiek 5.1: Trends in de gemiddelde afwijking van groepsgemiddelden van partijen in KiK over de periode 1986-2017 illustreren of sprake is van convergentie, divergentie of stabiliteit in politieke standpunten.

Om de trends in politieke standpunten in een context te kunnen plaatsen analyseert het proefschrift steeds vier vastgestelde groeperingen van partijen naast elkaar. Zo kunnen over de periode 1986-2017 verschillende vragen worden beantwoord. Het betreft de navolgende groeperingen van partijen en hun standpunten:

1. *Regeringspartijen*. Dit zijn CDA, PvdA, VVD, D66 en CU, omdat deze partijen in de onderzochte periode alle ten minste tweemaal aan de regering deelnamen. Een hypothese is dat hun politieke standpunten convergeren, aangezien zij meer in aanraking komen met de ambtelijke rationaliteit en eerder de wens hebben als 'salonfähig' te worden beschouwd waarvoor een mainstream sociaaleconomische agenda behulpzaam is.

2. *Links versus Rechts*. Dit zijn PvdA, GL, SP (Links) versus VVD, CDA en D66 (Rechts), omdat deze partijen op de klassieke sociaaleconomische dimensie tegengestelde posities innemen. Een hypothese is dat de verschillen in hun politieke standpunten desondanks zijn gaan convergeren door (de prikkels in) de CPB-modellen en de disciplinering door de ambtelijke rationaliteit.

3. *Traditionele Drie.* Dit zijn CDA, PvdA en VVD, omdat deze partijen de christendemocratische, sociaaldemocratische en liberale stromingen vertegenwoordigen, maar ook het CPB verzochten om de eerste doorrekening in 1986. Een hypothese is dat hun politieke standpunten gaan convergeren door (de prikkels in) de CPB-modellen en de disciplinering door de ambtelijke rationaliteit.

4. *Alle KiK-partijen*. Dit zijn CDA, PvdA, VVD, D66, GL, SP, CU, SGP en PVV, omdat deze partijen ten minste tweemaal *KiK*-deelnemer waren en mainstream-partijen zijn in het huidige politieke landschap. Een hypothese is dat de politieke standpunten van *KiK*-deelnemers convergeren. Door de volledige spreiding te onderzoeken wordt ook zichtbaar in hoeverre de deelnames van GL in 1994, SP, CU en SGP in 2002 en de PVV in 2010 zorgden voor meer politieke keuzeruimte voor kiezers.

Door de analyse van de onderlinge spreiding in deze groeperingen kan een antwoord gevonden worden op de vraag in hoeverre er een trend is in politieke standpunten over de periode 1986-2017.

5.8 Gewogen gemiddelde *KiK*-score als referentiemaat

Om systematisch de relatie tussen de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden te analyseren, wordt voor elke variabele het gewogen gemiddelde van de keuzes van de regeringspartijen in *KiK* afgezet tegen hun gezamenlijke partijkeuzes in het doorgerekende regeerakkoord. Het gewogen gemiddelde fungeert als referentiemaat en wordt berekend op basis van de zetelverhoudingen in de Tweede Kamer na de verkiezingen. Hoewel het dus geen voorspellingsmaat is, geeft het gewogen gemiddelde een realistischere inschatting van de verhoudingen aan de onderhandelingstafel dan het ongewogen gemiddelde. In de standaardtheorie over parlementaire coalitieonderhandelingen ontvangt een deelnemer immers een aandeel van de uitbetaling op basis van zijn proportionele zetelaandeel: de 'proportionaliteit propositie' (Gamson, 1961). Tegelijkertijd sluit het gebruik van de gewogen gemiddelde *KiK*-score aan bij de gangbare betiteling dat Nederland een consensus georiënteerd kennisregime heeft met het CPB als ondersteunend kennisinstituut (Campbell en Pedersen (2011; 2014). Hoewel de proportionaliteit

propositie in het algemeen empirisch stand houdt, blijkt de kleinste deelnemer – de 'junior partner' – wel disproportioneel grote uitbetalingen te realiseren en de grootste deelnemer disproportioneel kleine uitbetalingen: dit fenomeen wordt het 'relatieve zwakte effect' genoemd (Browne & Franklin, 1973). De referentiemaat gewogen gemiddelde zal de invloed van deze coalitiepartners dus waarschijnlijk onderschatten respectievelijk overschatten.

Het ongewogen gemiddelde wordt in dit proefschrift om verschillende redenen niet gerapporteerd. De belangrijkste is dat de Pearson's correlaties tussen het gewogen gemiddelde en ongewogen gemiddelde over de periode 1986-2017 op vrijwel alle collectieve uitgavencategorieën, inkomstencategorieën, macro-economische variabelen en koopkrachteffecten boven r = 0.98 ligt. Door deze grote positieve samenhang voegt het weinig toe om het gewogen gemiddelde en het ongewogen gemiddelde afzonderlijk te melden. De hoge correlatie komt mede doordat regeringscoalities vaak uit twee of drie partijen bestonden, waardoor het ongewogen en gewogen gemiddelde op ongeveer dezelfde waarden uitkomen, met uitzondering van het kabinet-Balkenende IV uit 2007 (CDA 41 zetels, PvdA 33, CU 6) en het kabinet Rutte III uit 2017 (VVD 33 zetels, CDA 19, D66 19, CU 5). Het ongewogen gemiddelde is wel bruikbaar voor formaties waarin de grootste partij weinig onderhandelingsmacht heeft en de kleinste partij veel, waardoor deze 'junior partner' veel van zijn wensen uit *KiK* kan realiseren. Maar dergelijke situaties worden nu ook zichtbaar door duidelijke afwijkingen van de referentiemaat in individuele jaargangen zoals in 2007 en 2017, waarin CU als kleinste formatiepartij op sommige financieel-economische terreinen een disproportioneel groot deel van zijn *KiK*-wensen lijkt te realiseren.

Tot slot is de berekening van de referentiemaat op basis van *KiK* voor het kabinet Balkenende I in 2002 (CDA 43 zetels, LPF 26 zetels en VVD 24 zetels) uit pragmatische overwegingen aangepast, omdat de LPF niet had deelgenomen aan de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Daarom is ervoor gekozen om het gewogen gemiddelde van alleen CDA en VVD op basis van *KiK* als referentiemaat voor 2002 te hanteren. Een eigen invulling voor de LPF was niet mogelijk, omdat het verkiezingsprogramma van de partij geen financiële bijlage kende en de in aantal beperkte financieel-economische voorstellen niet kwantitatief vertaalbaar waren naar *KiK* of de dataset (LPF, 2002). Om dezelfde reden was elke vorm van proxy variabele ook onbetrouwbaar.

Zoals gezegd is dit promotieonderzoek van exploratieve aard. Daarom moet ook een statistiek worden gekozen die de mate van samenhang weergeeft tussen de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's – uitgebeeld door het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen - en de definitieve CPB-doorrekening van het regeerakkoord op de verschillende variabelen. Hiervoor wordt in dit promotieonderzoek gebruik gemaakt van Pearson's correlaties (r), die de sterkte van de lineaire samenhang tussen beide doorrekeningen beschrijft. Bij een correlatie van r = 0 is er geen samenhang tussen de variabelen. Bij een correlatie van r = 1 is er sprake van een perfecte positieve en lineaire correlatie tussen beide variabelen – het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* loopt precies in de maat met de uitkomsten van het regeerakkoord - en bij een correlatie van r = -1 is er een perfecte negatieve correlatie – het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* doet precies het tegenovergestelde van de afspraken in het regeerakkoord. Bij hoge, positieve correlaties – een vuistregel is 0.6 of hoger - is sprake van een sterke lineaire relatie tussen de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de opvolgende CPB-doorrekeningen van het

regeerakkoord. Dit impliceert een sterke agenderingsfunctie, hoewel een correlatie enkel een lineaire samenhang over de tijd bewijst en niet de een causaal verband.

Tevens bewijst een hoge correlatie alleen dat een grote samenhang bestaat in hun verloop, oftewel dat de lineaire *richting* van twee variabelen dezelfde kant op beweegt. Het betekent niet dat het nominale *niveau* van beiden één op één gelijkloopt. Terwijl dat juist van belang is te weten: worden in het regeerakkoord afspraken gemaakt over niveaus van collectieve uitgaven, collectieve lasten, macro-economische doelen en koopkrachteffecten die (niet) overeenkomen met de referentiemaat - het gewogen gemiddelde van de *KiK*-scores van de regeringspartijen? De methodologie moet daarom ook voorzien in een statistiek die de nominale samenhang beschrijft tussen de gewogen gemiddelde *KiK*-scores van de regeringspartijen en de uitkomsten van de CPB-doorrekeningen van regeerakkoorden. Dit bevestigt het exploratieve karakter van de analyse. Hiervoor wordt in dit promotieonderzoek per categorie melding gemaakt van het nominale verschil tussen het gewogen gemiddelde van de *KiK*-scores van regeringspartijen op deze categorie over de periode 1986-2017 en het gemiddelde van de scores op deze categorie in de regeerakkoorden over de periode 1986-2017. Per ex ante variabele en ex post variabele is er zo, in aanvulling op de samenhang betreffende de *richting* (via de Pearson's correlatie), altijd een beschrijving beschikbaar van de samenhang tussen de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de CPB-doorrekeningen van de regeerakkoorden betreffende het *niveau.*

5.9 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de Data en de Methode van het promotieonderzoek beschreven. Er is handmatig een dataset samengesteld op basis van de negen CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de negen opvolgende CPB-doorrekeningen van het regeerakkoord. De CPB-statistieken zijn de wijzigingen ten opzichte van het *MLT*-basisscenario veroorzaakt door *partijkeuzes*; de wijzigingen veroorzaakt door de *financieel-economische situatie* komen tot uiting in de *MLT*-update. De gerapporteerde CPB-variabelen kunnen verdeeld worden in ex ante variabelen (inputvariabelen voor economische doorwerking) en ex post variabelen (outputvariabelen na economische doorwerking). Alle geanalyseerde data is aangeleverd door het CPB, komt rechtstreeks uit de adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) of is gevonden in parlementaire statistieken uit overheidsbronnen.

Uit de inventarisatie van de data uit de achttien CPB-doorrekeningen over de periode 1986-2017 bleek dat er 32 financieel-economische variabelen zeer betrouwbaar of betrouwbaar genoeg zijn voor gebruik bij de beoogde langjarige analyses. Het gaat om tien ex ante uitgavencategorieën, acht ex ante inkomstencategorieën, vier ex post macro-economische variabelen en tien ex post koopkrachteffecten. Deze variabelen zijn tussen de jaargangen van de CPB-doorrekeningen en binnen de jaargangen van de CPB-doorrekeningen voldoende beschikbaar in de rapportages en hun definities zijn voldoende stabiel om conclusies te kunnen trekken over ten minste een aanzienlijk deel van de periode 1986-2017.

In de Methodologie van het promotieonderzoek wordt gekozen voor een exploratieve aanpak. De gehanteerde statistieken zijn basaal: de afwijking van het groepsgemiddelde om de mate van convergentie van politieke standpunten te beschrijven, de Pearson's correlatie (r) om de mate van

lineaire samenhang (richting) tussen variabelen uit de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de CPB-doorrekeningen van het regeerakkoord te bepalen, en het gemiddeld verschil om de mate van nominale samenhang (niveau) tussen variabelen uit de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de CPB-doorrekeningen van het regeerakkoord in kaart te brengen. Zo wordt een overzicht gegeven van de aanwezigheid of afwezigheid van kernrelaties tussen variabelen.

Ten aanzien van de politieke variabelen worden eveneens methodologische keuzes gemaakt. Als referentiemaat voor een evenwichtig onderhandelingsresultaat tussen regeringspartijen wordt het gewogen gemiddelde van hun *KiK*-scores op basis van het aantal behaalde zetels bij de recente Tweede Kamerverkiezingen gehanteerd. Dit is een simpele maar doeltreffende benadering voor de onderlinge machtsverhoudingen aan de formatietafel. Vanuit deze referentiemaat kan systematisch voor elke variabele de stap *Van Woord tot Akkoord* worden afgelezen, telkens op dezelfde manier waardoor het politieke proces dat zich daar afspeelt (indirect) inzichtelijk wordt. De *KiK*-scores van een partij worden enkel opgenomen in de analyse als deze partij ten minste twee keer aan de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's heeft meegedaan. Door dit selectiecriterium voor gevestigde partijen wordt uitbijters veroorzaakt door eenmalige *KiK*-deelnemers geweerd. Zo komen uit de analyse betrouwbare bevindingen die in de Conclusie en Discussie omgezet kunnen worden naar wetmatigheden ten aanzien van de relatie tussen een CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's en een CPB-doorrekening van een opvolgend regeerakkoord.

H6: Analyse van de invloed van ambtelijke advisering en *MLT*-updates op partijkeuzes

In voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe de Ambtenarij via de CPB-doorrekeningen eventueel het politieke speelveld kan beperken. Financieel-economische ambtenaren zouden door het gebruik van hun uitvoeringsvrijheid partijkeuzes kunnen invullen en door hun kaderstelling en advisering partijkeuzes kunnen sturen. Dit raakt aan de beschrijving van de ambtenarij als vierde macht (Crince le Roy, 1971). Het concept primaat van de politiek stelt juist dat de keuzes van de Politiek beperkend en sturend moeten zijn voor ambtenaren, mede omdat vanuit welvaartstheoretisch perspectief politici geacht worden de preferenties van burgers te vertegenwoordigen (Van den Doel & Van Velthoven, 1990; Korsten, 2007). Er bestaat hier zo een spanningsveld tussen technocratische beleidsinvloed en democratische legitimiteit. Voor uiteenlopende beleidsterreinen hebben bestuurskundige wetenschappers empirisch vastgesteld dat Nederlandse topambtenaren, zowel op gemeentelijk als landelijk niveau, grote invloed hebben op de gemaakte politieke keuzes (Bovens, 2000; Noordegraaf, 2000; Peters, 1999; Van Goor, 1988). Alleen is nog relatief weinig onderzoek gedaan naar de ambtelijke invloed op financieel-economische partijkeuzes (Kickert, 2015). Dit is opmerkelijk, aangezien Nederland diverse instituties kent die als doel hebben dat financieel-economische ambtenaren een stempel drukken op de verkiezingsprogramma's, de regeerakkoorden en het overheidsbeleid in den brede (Bemelmans-Videc, 1984; Bos, 2007; Bos & Teulings, 2012).

Behalve het CPB, dat de doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden uitvoert en de *MLT*-ramingen opstelt, gaat het bij de ambtelijke instituties ook om officiële commissies met een onafhankelijke adviesrol voor de verkiezingen – zoals de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) en de Centrale Economische Commissie (CEC) - en informele staatsrechtelijke gebruiken na de verkiezingen - zoals het traditionele bezoek van de CPB-directeur, de DNB-president en de SBR-voorzitter aan de formatietafel. Daarom ligt het in de rede dat een SBR-rapport of een (update van de) *MLT*-raming invloed heeft op de partijkeuzes in het regeerakkoord. Lastig bij onderzoek naar de invloed van de Ambtenarij is dat weinig data beschikbaar is over onafhankelijke ambtelijke keuzes en adviezen. Kamerbrieven en wet- en regelgeving worden immers pas na politieke goedkeuring door de bewindspersonen naar de Staten-Generaal gestuurd. Ambtenaren vertellen daarbij niet graag over hun eigen opvattingen of beslissingen waarmee zij politici in de richting van een keuze hebben gestuurd, ook niet ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Empirisch onderzoek moet zich daarom vooral openbare ambtelijke stukken baseren, zoals de SBR-adviezen, de *MLT*-ramingen en de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden.

Het eerste deel van dit hoofdstuk analyseert de invloed van de Ambtenarij door de politieke naleving te onderzoeken van een belangrijk onafhankelijke ambtelijke adviesorgaan in het begrotingsproces voor de Tweede Kamerverkiezingen en voor het nieuwe regeerakkoord: de SBR. Deze analyse betreft de ambtelijke sturingsinvloed of de adviserende positie (hoofdstuk 4). Een voordeel van de SBR is dat vrijwel alle financieel-economische topambtenaren hierin zitting hebben (Bemelmans-Videc, 1984). Hierdoor wordt de invloed van het ministerie van Financiën, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Economische Zaken, het CPB, de DNB en de andere ambtelijke spelers in één hand gevangen. Mede door deze personele bezetting is het SBR-advies gezaghebbend en erkennen topambtenaren het als een kanaal tot persoonlijke invloed (Camps, Van Geest &

Vijlbrief, 2003). Tegelijkertijd is er soms kritiek op de (wetenschappelijke) kwaliteit van de aanbevelingen, de beperkte analyse van de macro-economische effecten van de aanbevelingen, en de veronderstelde neiging tot consensus zoeken in de werkgroep (Alders, 1989; De Haan, De Kam & Sterks, 1989; De Kam, 2016; Heertje, 1997; Jacobs, 2013, 2016; Keuzenkamp, 1997; Keuzenkamp & Van der Ploeg, 1990; Meijdam & Verbon, 1993; Piljic & Stegeman, 2012; Priemus, 1990; Thio, 2002; Van der Geest, 1989). Voor de analyse van de SBR-invloed over de periode 1986-2017 is belangrijk dat het SBR-advies werd uitgebracht voor acht van de negen Tweede Kamerverkiezingen waarvoor het CPB een *KiK* publiceerde en waarna het CPB het regeerakkoord doorrekende. Alleen in 1986 verscheen geen SBR-advies. Op basis van de acht rapporten is een analyse van de invloed aan de hand van de gecreëerde dataset van CPB-doorrekeningen mogelijk. Het voordeel van het SBR-advies is daarbij dat het vaak kwantitatief uitgedrukt wordt in een saldodoelstelling of miljardendoelstelling voor de middellange termijn en lange termijn. De politieke navolging in verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden kan relatief gemakkelijk worden afgelezen uit de CPB-doorrekeningen die hiervan zijn gemaakt en in de nieuwe dataset zijn opgenomen. Het is interessant empirisch te onderzoeken of partijkeuzes worden beïnvloed door deze ambtelijke sturingsinvloed of adviserende positie.

Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat over de invloed van de *financieel-economische situatie* op partijkeuzes, door de updates van de *MLT* te vergelijken met de opvolgende wijzigingen in de politieke standpunten ten opzichte van *KiK.* Deze analyse betreft de ambtelijke begrenzingsmacht of kaderstellende invloed (hoofdstuk 4). Na de publicatiedatum van *KiK* kan het financieel-economisch basiskader, het *MLT*-basisscenario, immers (meermaals) aangepast worden tot de publicatiedatum van het doorgerekende regeerakkoord, en dit gebeurt ook. Bijkomend voordeel van deze updates is dat hierdoor de directe invloed van veranderingen in de financieel-economische situatie over de Tijdsdimensie (T-1, T=0, T+1) op partijkeuzes kan worden onderzocht. De vraag is of formatiepartijen zich laten sturen door gewijzigde vooruitzichten ten aanzien van de economische groei, de werkloze beroepsbevolking en het overheidssaldo. De kaderstellende invloed is relatief gemakkelijk af te lezen uit de CPB-doorrekeningen van het regeerakkoord die zijn opgenomen in de nieuwe dataset. Deze analyse vindt ook plaats op basis van de gemaakte dataset met de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden over de periode 1986-2017. Daarmee wordt de indirecte invloed van de Ambtenarij op de Politiek bekeken, aangezien ambtenaren verantwoordelijk zijn voor het maken, publiceren en updaten van de *MLT*-ramingen (Ministerie van Financiën, 2010). Het is interessant empirisch te onderzoeken of de keuzes van formatiepartijen worden beïnvloed door deze ambtelijke begrenzingsmacht of kaderstellende invloed.

Tot slot analyseren dit hoofdstuk en de komende hoofdstukken voor alle collectieve uitgaven, collectieve lasten, koopkrachtplaatjes en macro-economische variabelen in hoeverre de ambtelijke begrenzingen zorgden voor een convergentie van politieke standpunten sinds 1986. Dit zou een teken zijn dat het politieke speelveld daadwerkelijk is beperkt door de CPB-doorrekeningen, doordat de ambtenarij zijn kaderstellende positie steeds sterker ging hanteren, naarmate de politieke en ambtelijke institutionalisering doorzette.

6.1 Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte is een richtsnoer voor de politiek

De SBR adviseert in beginsel over een financieel kader voor de komende kabinetsperiode. Daarmee bevindt de SBR zich altijd in het spanningsveld van ambtelijke overtuigingen, politieke wenselijkheid

en economische wetenschap (Boot, 1993a). De deelnemende beleidseconomen moeten proberen een verbindende rol te spelen in de trits wetenschap-ambtenarij-politiek (Camps, Van Geest & Vijlbrief, 2003). Centrale vraag is wat de invloed is van het SBR-advies op de keuzes die partijen maken – in eerste instantie in de doorgerekende verkiezingsprogramma's en in tweede instantie in het doorgerekende regeerakkoord. Voor partijen en politieke onderhandelaars is het logisch om zich (met mate) te baseren op de uitgangspunten, informatie en interpretatie van de financieel-economische SBR-ambtenaren. Een adviesgroep van experts, gelokaliseerd binnen de overheid, die een technisch advies geeft zal normaal gesproken veel invloed hebben (Craft & Howlett, 2012). Vanuit die wens wordt het SBR-advies traditioneel ook ruim voor de Tweede Kamerverkiezingen, zonder kabinetsstandpunt, naar de Staten-Generaal gestuurd. Het SBR-rapport moet partijen ondersteunen in hun afweging welke begrotingsdoelstellingen zij in de komende kabinetsperiode willen nastreven.

In dit proefschrift concentreer ik me op kwantitatief onderzoek. Daarom bekijk ik in dit hoofdstuk niet in hoeverre kwalitatieve SBR-advisering - zoals welke begrotingssystematiek, begrotingsregels of financieel-economische kengetallen de komende kabinetsperiode gehanteerd zouden moeten worden - door partijen wordt opgevolgd. Er staat nagenoeg niets over deze kwalitatieve adviezen in de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden. Daarbij is er al veel gepubliceerd over de vroegere en huidige begrotingssystematiek in Nederland en de gevolgen van deze keuzes (Beetsma, Giuliodori, Walschot & Wierts, 2013; Bos, 2009; Compaijen, 2012; De Kam, 2008; Den Butter, 2003b; Don, 2007a; Donders & De Kam, 2010; Jacobs, 2007; Jansen & De Groot, 1989; Kraan, 2001; Niekerk, 1986; Piljic & Stegeman, 2012; Seils, 2004; Stevers, 1993;Van Paridon, 2010). Mijn analyse gaat enkel in op de kwantitatieve SBR-begrotingsdoelstellingen.

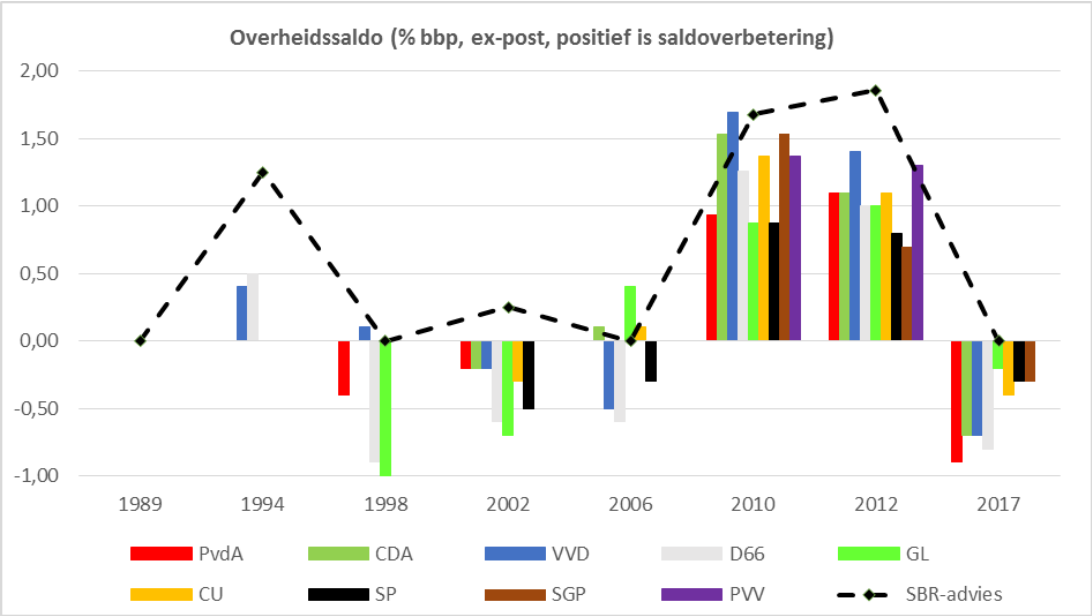
De belangrijkste kwantitatieve SBR-aanbevelingen zijn in de regel:

1. Een doelstelling voor het *overheidssaldo* in percentage bbp of een ombuigingsdoelstelling[22] in percentage bbp of in miljarden guldens of euro's (op middellange termijn) – sinds 1989;
2. Een doelstelling voor het *houdbaarheidssaldo* in percentage bbp of miljarden euro's (op lange termijn) – sinds 2006.

Om de invloed van de SBR te onderzoeken zijn de acht rapporten - namelijk het achtste advies uit 1989 tot en met het vijftiende advies uit 2016 – omgezet in kwantitatieve doelstellingen voor het overheidssaldo en het houdbaarheidssaldo in een percentage van het bbp (Studiegroep Begrotingsruimte, 1989, 1993, 1997, 2001, 2006, 2010, 2012, 2016). Grafiek 6.1 laat zien in hoeverre partijen het SBR-advies voor de middellange termijn volgden in *KiK*. In de eerste plaats valt op dat het SBR-rapport altijd een saldoverbetering of een saldostabilisatie adviseert en nooit een saldoverslechtering. Dit duidt op een voorkeur voor conservatief begroten, wat begrijpelijk is gelet op de sterke positie van ambtenaren van het Ministerie van Financiën in de SBR. Ten tweede valt op dat de partijen bij een SBR-advies tot saldoverbetering in de regel niet kiezen om de volledige ombuigingsopdracht op te volgen – de partijkeuze is vaak een minder stringent begrotingsbeleid. Waarschijnlijk omdat politici vanuit electoraal motief niet alle benodigde uitgavenbeperkingen of

[22] Dit proefschrift hanteert consequent de bijbehorende brede uitleg van een 'ombuiging': het is een 'saldo-verbeterende maatregel' die zowel een uitgavenbeperking als een inkomstenverhoging kan zijn.

lastenverzwaringen willen verdedigen. Ten derde valt op dat de partijen bij een SBR-advies tot saldostabilisatie geregeld voor een beperkte saldoverslechtering kiezen – de partijkeuze is vaak een meer expansief begrotingsbeleid. Waarschijnlijk omdat politici vanuit electoraal motief liever uitgavenverruimingen of lastenverlichtingen willen aankondigen. Deze keuzes stroken met de theorie van de politieke economie.



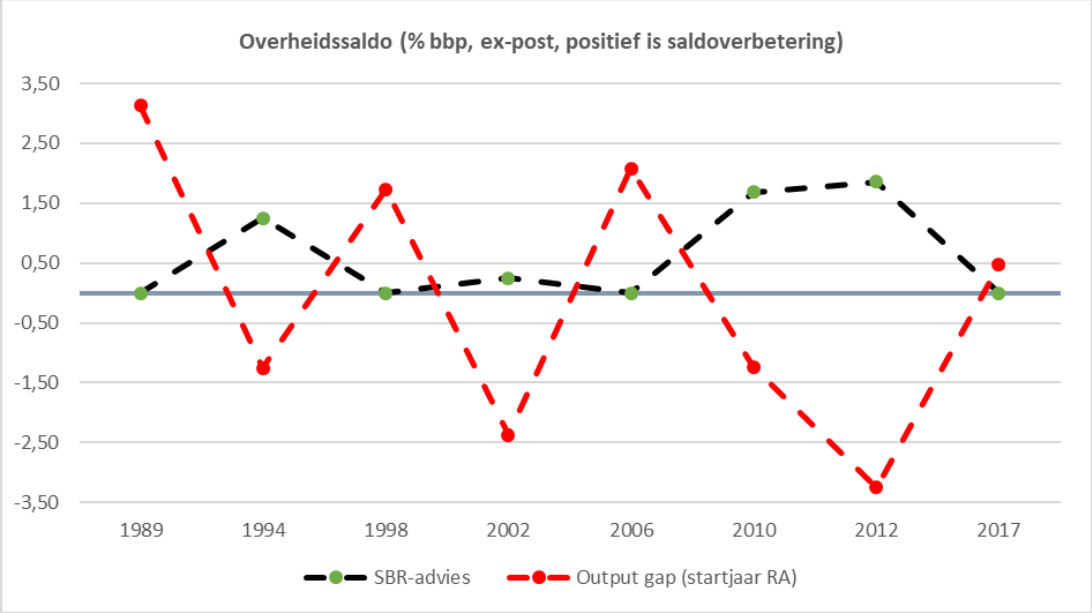
Grafiek 6.1: De relatie tussen het SBR-advies en het overheidssaldo (financieringssaldo, vorderingensaldo of EMU-saldo in % NNI of BBP) op middellange termijn gekozen door de partijen in KiK's 1989-2017.

Partijen blijken (de prognose van) het overheidssaldo dat de zittende regering achterlaat niet sterk te willen veranderen. Politieke meningsverschillen zijn aanwezig, maar niet groot. Grafiek 6.1 illustreert dat het grootste niveauverschil tussen de partijen in hun overheidssaldo-doelstelling 1.10%-punt bbp was, namelijk tussen GL (+1.00%-punt bbp) en de VVD (-0.10%-punt bbp) in 1998. Het SBR-advies lijkt een richtsnoer te zijn voor de partijkeuzes in verkiezingsprogramma's ten aanzien van het overheidssaldo op middellange termijn. De correlatie tussen de gemiddelde saldodoelstelling van alle *KiK*-partijen en het SBR-advies over de periode 1989-2017 is zeer hoog, namelijk r= 0.91. Veel partijen beloven de komende kabinetsperiode toe te gaan werken naar de saldoverbetering of saldostabilisatie die de SBR adviseert. Daardoor bestaat er vaak al voor de Tweede Kamerverkiezingen redelijke politieke overeenstemming over de *richting* van de saldodoelstelling voor de nieuwe regering, in lijn met het SBR-advies. Wel zijn partijen gemiddeld minder stringent in het *niveau* waarop ze de SBR-saldodoelstelling willen opvolgen: over de hele periode is het niveauverschil 0.50%-punt bbp lager – in prijzen van 2018 circa €3.75 miljard.[23]

De politieke overeenstemming over de richting waarin het overheidssaldo zich moet ontwikkelen wordt mede veroorzaakt doordat elk SBR-advies en elke *KiK* een uiting van de financieel-economische situatie van dat moment is, uitgedrukt in de *MLT*-raming. De Ministerraad vraagt de SBR om te adviseren over begrotingsdoelstellingen voor de komende kabinetsperiode, zodat het doeleinde 'begrotingsruimte' voor de beleidseconomen bij voorbaat duidelijk is (Van Dalen & Klamer,

[23] Bij "in prijzen van 2018" hanteer ik in dit proefschrift consequent de bbp-raming voor het jaar 2018 door het CPB in het *Centraal Economisch Plan 2018*, namelijk € 771,5 miljard.

1996a, 1996b). De SBR-ambtenaren adviseren op basis van de eerste *MLT*-raming van het CPB, met de verwachting dat partijen dit basisscenario ook gebruiken voor hun keuzes in de doorrekening. Belangrijk voor dit basisscenario is dat macro-economische ontwikkelingen de overheidsfinanciën sterk beïnvloeden, vooral door de conjuncturele effecten op de belasting- en premie-inkomsten en de werkloosheids- en bijstandsuitgaven. Presteert de economie tijdelijk onder haar potentieel (laagconjunctuur), oftewel er is een negatieve output gap, dan verslechtert het overheidssaldo door dalende collectieve inkomsten en stijgende collectieve uitgaven. Presteert de economie tijdelijk boven haar potentieel (hoogconjunctuur), oftewel er is een positieve output gap, dan verbetert het overheidssaldo door stijgende collectieve inkomsten en door dalende collectieve uitgaven. Gelet op deze relatie tussen de macro-economische ontwikkeling en de overheidsbegroting ligt invloed van de financieel-economische situatie op de ambtelijke advisering en op de partijkeuzes in de lijn der verwachting. Aangezien de SBR door haar adviesaanvraag prioriteit geeft aan begrotingsdoelen, is verder de verwachting dat de SBR saldoverbetering adviseert bij een negatieve output gap en saldostabiliteit adviseert bij een positieve output gap. Grafiek 6.2, gebaseerd op de SBR-adviezen betreffende de saldodoelstelling op middellange termijn en op de definitieve output gaps in het eerste kabinetsjaar beschikbaar bij het CPB, bevestigt deze verwachting.[24] De correlatie tussen het SBR-advies en de output gap is r = -0.75, wat duidt op een hoge negatieve relatie.



Grafiek 6.2: De relatie tussen het SBR-advies over het overheidssaldo op middellange termijn en de output gap van de Nederlandse economie in het eerste jaar van de MLT-raming, 1989-2017 (Bron output gap: CPB).

De relatie impliceert dat de SBR procyclisch begrotingsbeleid adviseert in laagconjunctuur en neutraal begrotingsbeleid in hoogconjunctuur.[25] De mate van procyclisch begrotingsbeleid wordt in de literatuur immers vaak gemeten door de reactie van begrotingsbeleid op de stand van de output gap: een expansief begrotingsbeleid bij een positieve output gap en een restrictief begrotingsbeleid bij een negatieve output gap (Abbott & Jones, 2013). Duidelijk is ook dat de SBR nooit anticyclisch

[24] De output gaps zijn berekend door de EC en verstrekt door het CPB. Hun definitie is vergelijkbaar met output gaps gebruikt voor de CPB-studie *Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?* (Suyker, 2015).
[25] De SBR-adviezen tot saldobeperking in laagconjunctuur staan sinds 1997 in relatie tot de eisen uit het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP) als een maximaal saldotekort van 3% bbp en een maximale schuld van 60% bbp.

begrotingsbeleid adviseert. Dit valt af te leiden uit de vergelijking tussen de definitieve output-gap van de Nederlandse economie in het eerste jaar van de komende kabinetsperiode (t=1) en het SBR-advies voor een begrotingsdoelstelling aan het einde van de komende kabinetsperiode (t=4) in Grafiek 6.2. Omdat het een korte-termijn-score en een middellange-termijn-doelstelling bevat, is deze vergelijking in die zin niet volledig zuiver. Desondanks is het goed deze vergelijking te maken en deze vergelijking zo correct mogelijk te interpreteren. Ten eerste omdat de toentertijd geraamde output gap voor het laatste jaar van de kabinetsperiode niet beschikbaar is. Daardoor zijn de definitieve output gaps van het eerste jaar de beste vergelijking, aangezien de definitieve output gaps van het laatste jaar van de kabinetsperiode sterk zijn beïnvloed door onder andere het gevoerde begrotingsbeleid van de onderzochte kabinetten. Ten tweede omdat de assumptie in de evenwichtsmodellen van het CPB is dat de output gap pas in het laatste jaar van een aankomende kabinetsperiode sluit (output gap = 0 in t=4). Daardoor blijft de conclusie dat sprake was van een voornemen tot procyclisch, neutraal of anticyclisch begrotingsbeleid in het SBR-advies of de doorgerekende verkiezingsprogramma's of regeerakkoorden altijd van kracht, nu de saldoverbetering, saldostabilisatie of saldoverslechtering altijd werd voorgesteld ten opzichte van negatieve of positieve output gaps in alle jaren van de komende kabinetsperiode – met uitzondering van het laatste jaar waarin de output gap sluit.

Uit de combinatie van Grafiek 6.1 en Grafiek 6.2 volgt een aantal bevindingen:

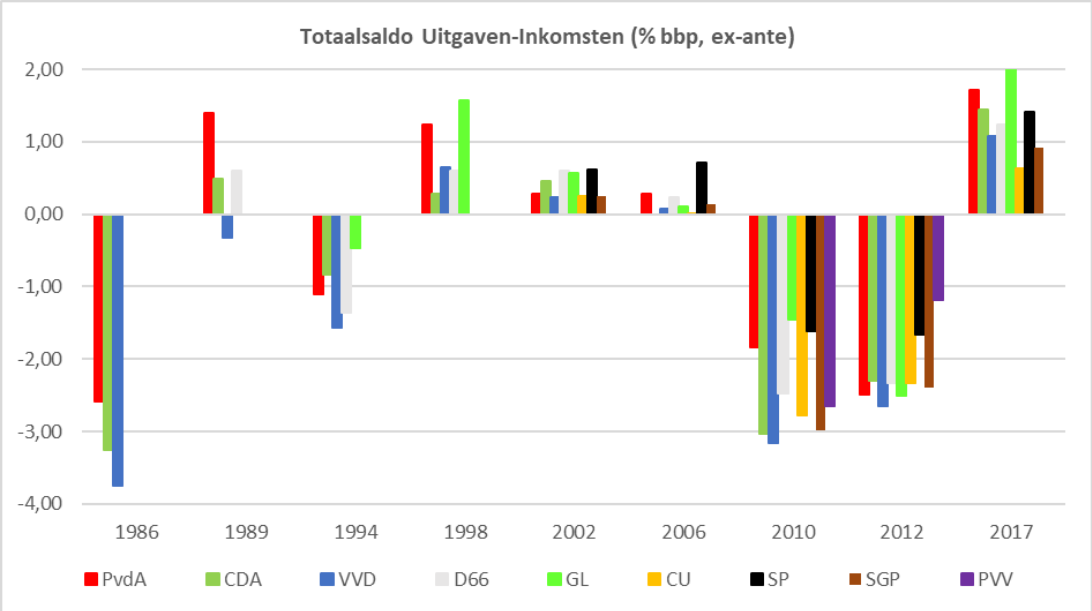
1. In laagconjunctuur (negatieve output gap) verslechtert het overheidssaldo, waardoor het SBR-advies is om te werken aan een saldoverbetering, en de partijen volgen die richting nagenoeg altijd op in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's. Blijkbaar ontstaat er onder Nederlandse politici in laagconjunctuur een eendrachtig verantwoordelijkheidsgevoel 'om de overheidsfinanciën nu op orde te brengen'. In laagconjunctuur adviseert de SBR zo *invloedrijk* tot procyclisch begrotingsbeleid. Wel is duidelijk dat het gekozen begrotingsbeleid door partijen in mindere mate procyclisch is dan ambtelijk geadviseerd, omdat de politiek niet bereid is alle ombuigingen door te voeren. Het gemiddelde niveauverschil is 0.50%-punt bbp minder saldoverbetering.
2. In hoogconjunctuur (positieve output gap) verbetert het overheidssaldo, waardoor het SBR-advies is om te werken aan saldostabiliteit, maar partijen volgen die richting niet op. Blijkbaar ontstaat onder Nederlandse politici in hoogconjunctuur een eendrachtig verantwoordelijkheidsgevoel tot uitgavenverruimingen en lastenverlichtingen 'omdat de overheidsfinanciën het nu toelaten'. In hoogconjunctuur adviseert de SBR zo *weinig invloedrijk* tot neutraal begrotingsbeleid. Het gemiddelde niveauverschil is ook dan 0.50%-punt bbp saldoverslechtering. Er is een uitzondering. In 1989 committeerden alle partijen zich in hoogconjunctuur aan een SBR-advies tot een saldoverbetering met -2% netto nationaal inkomen (nni) van het financieringstekort. Dit kwam, doordat het CPB deze doelstelling kaderstellend in de *MLT* en *KiK* verwerkte, met als automatische sluitpost de inkomstenbelasting, waardoor het doel in Grafiek 6.1 afleest als saldostabilisatie. De *MLT* was in 1989 echter zo rooskleurig dat partijen binnen deze saldodoelstelling ruimte hielden voor 3 miljard gulden lastenverlichting. Het SBR-advies werd gevolgd, maar met begrensde ruimte voor saldoverslechtering, zoals partijen gewoonlijk doen in hoogconjunctuur.

De partijkeuzes voor procyclisch begrotingsbeleid zijn begrijpelijk vanuit de theorie van de politieke economie en een electorale strategie gericht op de mediane kiezer, aangenomen dat partijen

rekening houden met (ir)rationele kiezersvoorkeuren, die weer afhankelijk zijn van de economische conjunctuur (Levy, 2014). Want als de mediane kiezer het in slechte economische tijden belangrijk vindt dat er bovenal goed op de overheidsfinanciën wordt gelet, dan is de gezamenlijke politieke profilering op saldoverbetering noodzakelijk om het aantal stemmen te maximaliseren. Terwijl de mediane kiezer in tijden van economische voorspoed waarschijnlijk extra ruimte voor lastenverlichting en uitgaven aan publieke prioriteiten wenst, waardoor alle partijen kiezen voor de belofte van saldoverslechtering. Eerder is overtuigend beargumenteerd dat het voor Nederlandse partijen electoraal onmogelijk is om anticyclisch begrotingsbeleid te beloven én gekozen worden om het uit te voeren, omdat in de perceptie van de kiezer procyclisch begrotingsbeleid logisch is en de belofte hiertoe wel electoraal beloond wordt (Groenveld & De Hoog, 1984).

6.2 Groepsdenken naar procyclisch begrotingsbeleid, maar de mate waarin is ideologisch

Blijkbaar bestaat er onder partijen een collectief groepsdenken *richting* procyclisch begrotingsbeleid in de verkiezingsprogramma's. Dit komt doordat in laagconjunctuur het procyclisch SBR-advies een richtsnoer is en in hoogconjunctuur altijd de wens bestaat om een minder stringent of meer expansief begrotingsbeleid te voeren dan de SBR adviseert. Wel blijken altijd meningsverschillen te resteren over het gewenste *niveau* van saldoverbetering of saldoverslechtering en daarmee over de mate van procyclisch begrotingsbeleid. Hier speelt de ideologie van een partij een sterke rol. De ex ante budgettaire partijkeuzes, dus voordat ze na economische doorwerking resulteren in een ex post overheidssaldo, geven het beste beeld van deze verschillen van inzicht over het gewenste begrotingsbeleid onder Nederlandse partijen. Grafiek 6.3 laat het Totaalsaldo van de ex ante collectieve uitgaven en inkomsten zien, dat partijen kozen in hun CPB-doorrekeningen.



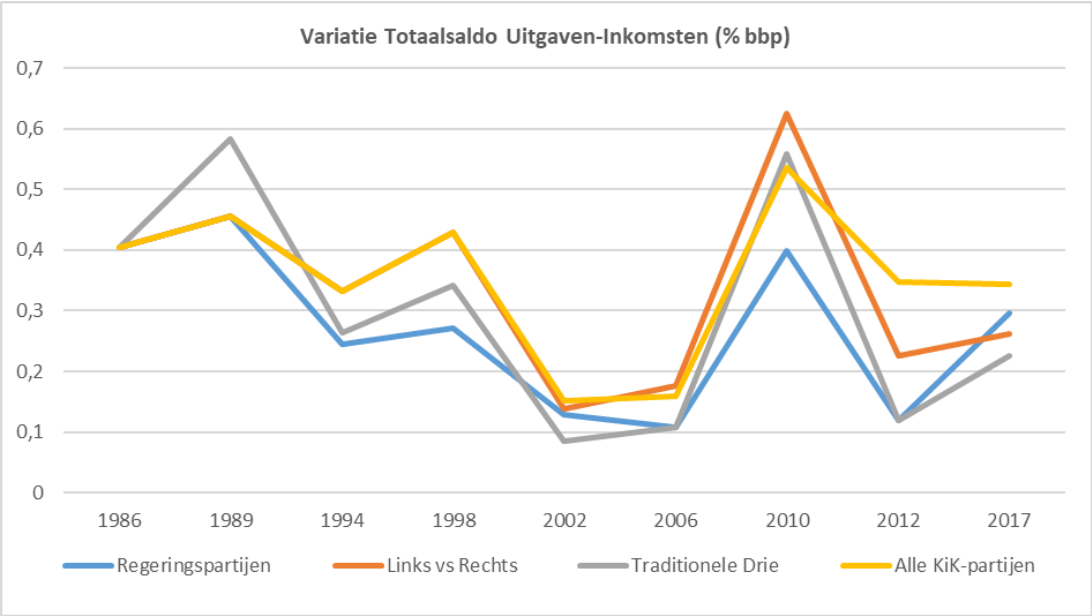
Grafiek 6.3: De saldo's van het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten dat partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

Ten eerste blijkt dat partijen in laagconjunctuur het SBR-advies tot saldoverbetering ex ante altijd overnemen, hoewel minder stringent, en dat partijen in hoogconjunctuur het SBR-advies tot saldostabilisatie altijd negeren en tot ex ante saldoverslechtering besluiten, oftewel meer expansief. Grafiek 6.3 toont aan dat partijen over de periode 1986-2017 in een verkiezingsjaar *allemaal* kiezen

voor een expansief begrotingsbeleid (ex ante saldoverslechtering) of *allemaal* kiezen voor een restrictief begrotingsbeleid (ex ante saldoverbetering) ten opzichte van het *MLT*-basisscenario. Uitzondering is de VVD in 1989, die *als enige partij ooit* anticyclisch begrotingsbeleid voorstelt. Verder was er altijd sprake van zeer vergaande politieke overeenstemming over de *richting* van het gewenste begrotingsbeleid voorafgaande de Tweede Kamerverkiezingen. De algemene wetmatigheid is politiek groepsdenken naar procyclisch begrotingsbeleid. De uniforme keuzes van partijen impliceren verder een invloed van de theorie van de mediane kiezer; partijen lijken te denken op deze wijze het aantal stemmen bij de volgende verkiezingen te maximaliseren. Het politieke patroon sluit aan bij de argumentatie van Groenveld en De Hoog (1984).

Maar de mate van procyclisch begrotingsbeleid blijkt een ideologische keuze. De VVD kiest in de regel voor de grootste verbetering van het overheidssaldo of minste saldoverslechtering in het eindjaar van *KiK*. De ideologische kijk op de gewenste grootte van de overheid in de economie speelt hier een doorslaggevende rol (Pickering & Rockey, 2011). Rechtse partijen willen een stringent begrotingsbeleid omdat de marktsector vanuit hun ideologie weinig tot geen steun van de overheid nodig heeft. Een verslechtering van het overheidssaldo kan nadelig zijn voor de marktsector omdat op de kapitaalmarkt dan rentetarieven kunnen gaan stijgen. De VVD wordt in dit begrotingsbeleid sinds 1986 op de voet gevolgd door het CDA en D66. GL en SP kiezen over het algemeen voor de minste saldoverbetering of de grootste saldoverslechtering van de overheid, gevolgd door de PvdA. Linkse partijen geven vanuit ideologisch oogpunt meer steun aan een expansief begrotingsbeleid ter ondersteuning van de marktsector. Zo kan overheidsinterventie worden gefinancierd die doelstellingen nastreeft die de marktsector niet op eigen kracht realiseert. Deze diverse partijkeuzes impliceren de aanwezigheid van ideologische overwegingen, zoals de theorie van de partijpolitieke kiezer voorspelt. Partijen proberen hun eigen achterban tevreden te stellen om hun aantal stemmen bij de volgende verkiezingen te maximaliseren.

Een interessante vraag is of er over de periode 1986-2017 een convergentie in de politieke standpunten ontstond, aangezien een kritiek op de CPB-doorrekeningen is dat ambtenaren via rationele begrenzingen en (prikkels in de) modellen het politieke speelveld beperken. Grafiek 6.4 illustreert dat de politieke meningsverschillen over het Totaalsaldo van Uitgaven-Inkomsten van *KiK 1986* tot en met *KiK 1998* behoorlijk groot waren. De Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie en alle *KiK*-partijen weken van elkaar af. Vanaf 1994 lijkt meer overeenstemming te ontstaan, een beweging die aanhoudt tot en met 2006. Een verklaring is dat het Verdrag van Maastricht (1991) voor het overheidstekort een concrete beleidsdoelstelling van 3% bbp aangaf, later geformaliseerd in het Stabiliteits- en Groeipact (1997). Deze doelstelling kreeg in Nederland brede politieke steun in economisch goede tijden (Vuchelen, 2003). Het uitbreken van de Grote Recessie eind 2008 is een omslagpunt. In *KiK 2010* is er een sterke opleving van politiek verschil van mening over het gewenste Totaalsaldo van Uitgaven-Inkomsten. Het betreft de wenselijkheid om wel of geen anticyclisch begrotingsbeleid te voeren. In die jaren is ook een groot debat gaande tussen Nederlandse economen over het gewenste begrotingsbeleid op de korte, middellange en lange termijn (Centraal Planbureau, 2013b; De Geus & Kraan, 2011; Den Butter, 2009; Garretsen, 2012b, 2012c; Gradus, 2011; Jacobs, 2013; Lukkezen & Teulings, 2013, Roscam Abbing, 2010).



Grafiek 6.4: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten (ex ante) van de Regeringspartijen, Links vs Rechts, de Traditionele Drie, en alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

In *KiK 2012* herstelt de politieke eensgezindheid zich weer, vooral onder de Regeringspartijen en de Traditionele Drie die zich aan het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP) committeren. Gelet op het feit dat Nederland zich toentertijd in de buitensporige tekortprocedure van de Europese Commissie (EC) bevond, is het logisch dat deze partijen dicht bij elkaar uitkomen. De SP en PVV committeerden zich niet aan het SGP, waardoor het verschil in politieke standpunten tussen Links vs Rechts en Alle *KiK*-partijen groot bleef, en de SP en PVV vrije niches op het politieke speelveld innamen. In 2006 en 2010 was al zichtbaar dat traditionele scheidslijnen als het gaat om sociaaleconomisch beleid door de Europese Monetaire Unie (EMU) aan het vervagen waren (Otjes, 2016). Maar in *KiK 2012* wilden de gevestigde linkse partijen meer ombuigingen en gevestigde rechtse partijen juist minder ombuigingen dan in *KiK 2010*. De plotse politieke overeenstemming over de noodzaak van (dit niveau van) ombuigingen die over twee jaar ontstond is eerder beschreven (Kickert, 2015; Piljic, 2012).

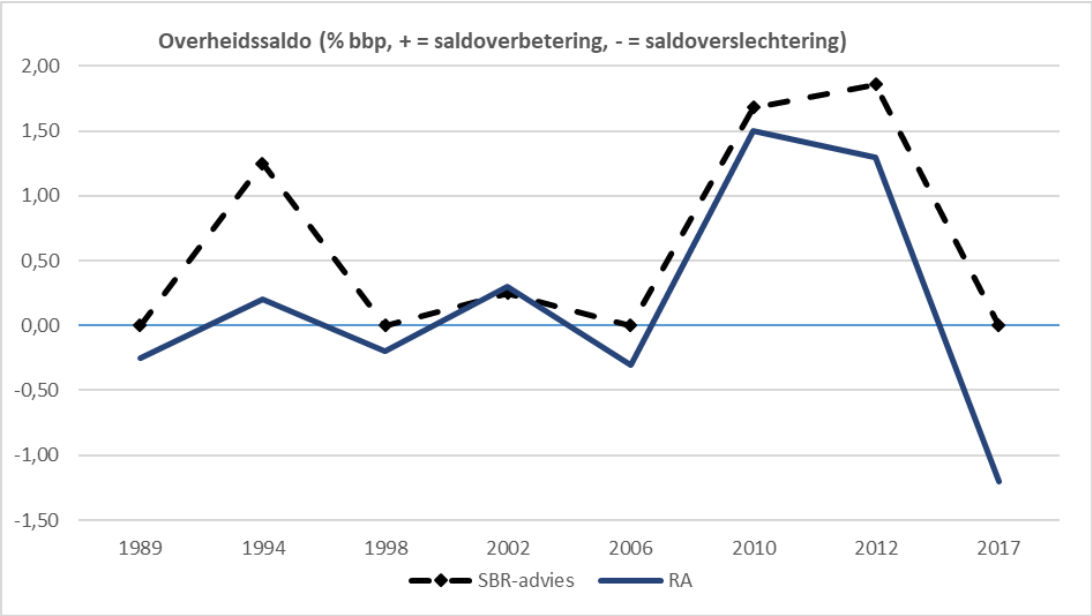
Opvallend is dat partijen niet kozen voor de saldoverbetering van 20 miljard euro (ex ante) die de SBR adviseerde, maar aansloten bij de voetnoot in het SBR-advies van CPB-directeur Teulings die in afwijking van de overige Studiegroepleden een begrotingsopgave van 15 miljard euro euro (ex ante) adviseerde (Jacobs, 2013). Partijen kunnen dit anker aangegrepen hebben omdat ze enigszins ‘bezuinigingsmoe’ waren voor de verkiezingen in september 2012. Het kabinet-Rutte I (2010-2012) had al een opgave van bijna 15 miljard euro (2.3% bbp) in het regeerakkoord verwerkt en in april was het Lente- of Kunduzakkoord over een aanvullend pakket van 12.4 miljard euro (2.0% bbp) gesloten (Centraal Planbureau, 2010b). Ook kunnen er motieven van politiek-economische aard gespeeld hebben. VVD, CDA, D66, GL en CU die het Lente- of Kunduz-akkoord tekenden stegen in eerste instantie in de peilingen (Rijksoverheid, 2012). Een paar maanden voor de verkiezingen leek het dat de partijen die behoorlijke tekortverminderingen steunden electoraal werden beloond door de mediane kiezer. De politieke economie voorspelt dat alle partijen dan diezelfde keuzes gaan maken.

Vijf jaar later, in *KiK 2017* maken partijen ook allemaal dezelfde politieke keuze: saldoverslechtering. De linkse partijen GL, SP en PvdA bevinden zich daarbij aan het ene uiterste en de SGP, CU en VVD

aan het andere uiterste van het politieke spectrum. Daardoor nemen de politieke verschillen tussen de Traditionele Drie, de Regeringspartijen en Links versus Rechts weer toe ten opzichte van 2012. Grafiek 6.4 ontkracht de bewering dat alle Nederlandse partijen steeds meer dezelfde politieke standpunten hebben als het gaat om het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten (ex ante). Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 was er meer te kiezen dan ooit. Maar de verschillen tussen alle *KiK*-deelnemers zijn in 2017 wel kleiner dan bij de start van de doorrekening in 1986. In die zin is er sprake van convergentie in de CPB-doorrekeningen, zeker onder de Traditionele Drie. Dit lijkt alleen onderbroken te kunnen worden door een sterke wijziging van de financieel-economische situatie of door een electorale strategie. De convergentie biedt ruimte op het politieke speelveld voor nieuwe partijen op de flanken, zoals de SP en de PVV.

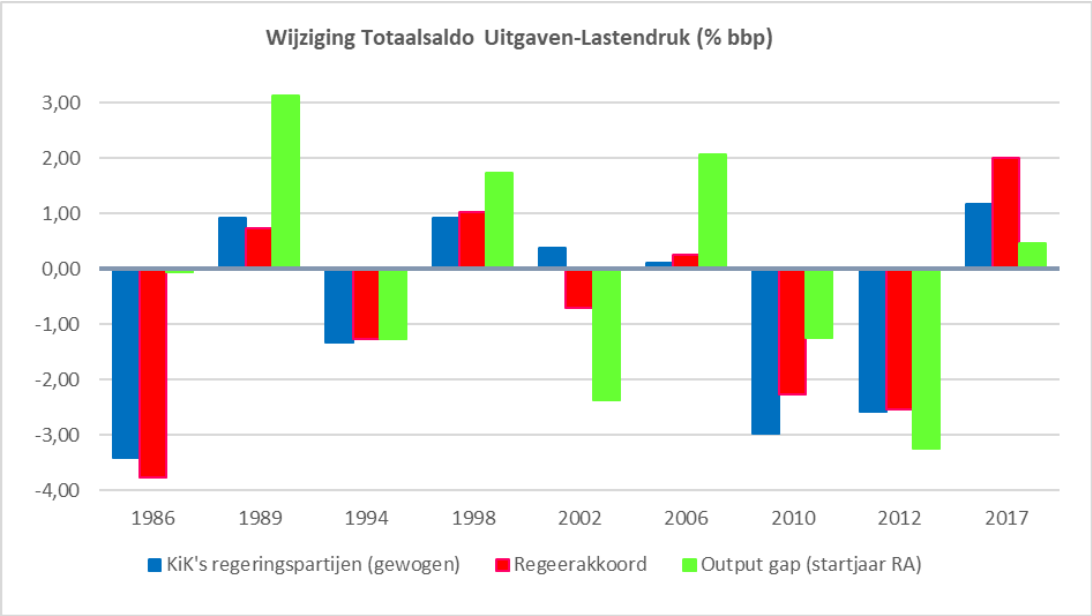
6.3 Hoe de Studiegroep Begrotingsruimte het regeerakkoord (niet) beïnvloedt

Belangrijke vraag is in hoeverre het ambtelijke SBR-advies het financieel kader van het regeerakkoord beïnvloedt. Hebben financieel-economische ambtenaren een sterke agenderende functie voor het financieel-economisch beleid in de aankomende kabinetsperiode? Deze agendering loopt zowel via de verkiezingsprogramma's als via de politieke onderhandelaars. De topambtenaren van Financiën, CPB en DNB schuiven altijd aan bij de formatietafel om daar het belang van de SBR-aanbevelingen te kunnen benadrukken. Grafiek 6.5. bewijst dat de politiek gekozen saldodoelstellingen in regeerakkoorden goed aansluiten bij de SBR-adviezen. De correlatie tussen beiden is hoog, namelijk r = 0.87. Er is een duidelijke agenderingsfunctie: de onderhandelaars die het regeerakkoord afsluiten volgen de richting van het SBR-advies. Wel blijkt duidelijk dat regeerakkoorden vrijwel altijd koersen op een minder stringente saldowijziging dan de SBR adviseerde, net zoals bleek uit de analyse van de verkiezingsprogramma's. Gemiddeld stond over de periode 1989-2017 in regeerakkoorden 0.46%-punt bbp minder saldoverbetering dan de SBR adviseerde – in prijzen van 2018 circa €3.45 miljard. Uitzondering is 2002, toen de politieke onderhandelaars meer saldoverbetering afspraken. De reden is dat in die formatie de financieel-economische situatie sterk was verslechterd. De update van de *MLT*-raming kende een verslechtering van het overheidssaldo met 0.90%-punt bbp. Maar over het algemeen volgen de onderhandelaars gewoon het gewogen gemiddelde van de CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma's, de correlatie is met r = 0.98 zeer hoog.



Grafiek 6.5: De relatie tussen de SBR-begrotingsopgave en de CPB-doorrekeningen van de regeerakkoorden, 1989-2017.

De verwachting dat Nederlandse regeringen over het algemeen procyclisch begrotingsbeleid voeren wordt bevestigd. De correlatie tussen het Overheidssaldo in het regeerakkoord en de output gaps blijkt r = -0.65, wat een gemiddeld negatieve relatie impliceert met de stand van de economie. Is er een negatieve output gap (laagconjunctuur) dan besluit het regeerakkoord tot saldoverbetering (lastenverzwaringen en uitgavenbeperkingen), is er een positieve output gap (hoogconjunctuur) dan besluit het regeerakkoord tot saldoverslechtering (lastenverlichtingen en uitgavenvergrotingen). Deze bevindingen vullen studies aan die stellen dat het Nederlandse begrotingsbeleid sinds de jaren ’50 veelal procyclisch was, zeker in slechte economische tijden (Afman & Deroose, 2016; Andriessen, 1992; Holman & Suyker, 2015; Raad van Economisch Adviseurs, 2006; Sociaal-Economische Raad, 1984). Het was bekend dat de overgang naar een nieuw kabinet snel leidt tot procyclisch begrotingsbeleid, omdat bij de formatie de uitgaven- en inkomstenkaders opnieuw worden vastgesteld en de begrotingsregels even buiten werking staan (Brouwer, 2008). Uit internationaal onderzoek blijkt verder dat linkse en rechtse regeringen bij verslechterende economische omstandigheden dezelfde niveaus van ombuigingen doorvoeren, alleen dat ze andere politieke accenten leggen bij de invulling ervan (Hübscher, 2016). Het grootste deel van de restrictieve en expansieve aanpassingen voeren regeringen daarbij vaak door in de eerste kabinetsjaren (*front loading*), de conjunctuurcyclus scherp versterkend. Hoewel blijkt dat significante wijzigingen in de financieel-economische koers door een nieuwe regering pas op middellange termijn worden bereikt (Brender & Drazen, 2013).



Grafiek 6.6: Het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten (ex ante) dat partijen afspreken in regeerakkoorden, hun gewogen gemiddelde in KiK's 1986-2017, en de output gap in het eerste begrotingsjaar van de nieuwe regering.

Grafiek 6.6 bevestigt dat Nederlandse regeerakkoorden vaak leiden tot procyclisch begrotingsbeleid. De correlatie tussen de output gap en het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten (ex ante) in het regeerakkoord van 1989-2017 is r = 0.76. Dit duidt op een hoog positief verband: bij een positieve output gap is er ex ante tekortvermeerdering (expansief begrotingsbeleid), bij een negatieve output gap is er ex ante tekortvermindering (restrictief begrotingsbeleid). Alleen de formatie van 1986 leidde tot een anticyclisch regeerakkoord. In de acht overige formatiejaren over de periode 1989-2017 versterkten de afspraken tussen de onderhandelaars de conjunctuurbeweging. Er is sprake van politiek groepsdenken naar procyclisch begrotingsbeleid. Opvallend bewijs is dat de uitvoering van het gewogen gemiddelde van formatiepartijen in *KiK* in 2002 zou hebben geleid tot een anticyclisch begrotingsbeleid, maar dat de politieke onderhandelaars alsnog besloten tot procyclisch begrotingsbeleid. Aanleiding was de *MLT*-update met een verslechtering van het overheidssaldo van 0.90%-punt bbp. Toch is de correlatie tussen het ex ante totaalsaldo in de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord zeer hoog, r = 0.95, wat impliceert dat politieke onderhandelaars zich in alle andere gevallen houden aan de (gewogen) richting die men in de campagne heeft beloofd. Wel kiest de formatietafel vaak voor minder saldoverbetering of meer saldoverslechtering dan op basis van de doorgerekende verkiezingsprogramma's viel te verwachten. Over de hele periode is er een niveauverschil van 0.03%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa €0.23 miljard. Zeker de formaties van 2010 en 2017 zijn voorbeelden van minder restrictieve of meer expansieve regeerakkoorden. Dit kwam opnieuw door sterk verbeterde vooruitzichten voor het overheidssaldo in de *MLT*-updates. Hierover later meer.

Stand economie (stand output gap)	**Advies Studiegroep Begrotingsruimte (geadviseerd begrotingsbeleid)**	**Keuzes partijen KiK/RA (gekozen begrotingsbeleid)**
Laagconjunctuur (negatieve output gap)	Saldoverbetering (procyclisch begrotingsbeleid)	SBR-advies als richtsnoer (procyclisch begrotingsbeleid)
Hoogconjunctuur (positieve output gap)	Saldostabilisatie (neutraal begrotingsbeleid)	SBR-advies negeren (procyclisch begrotingsbeleid)

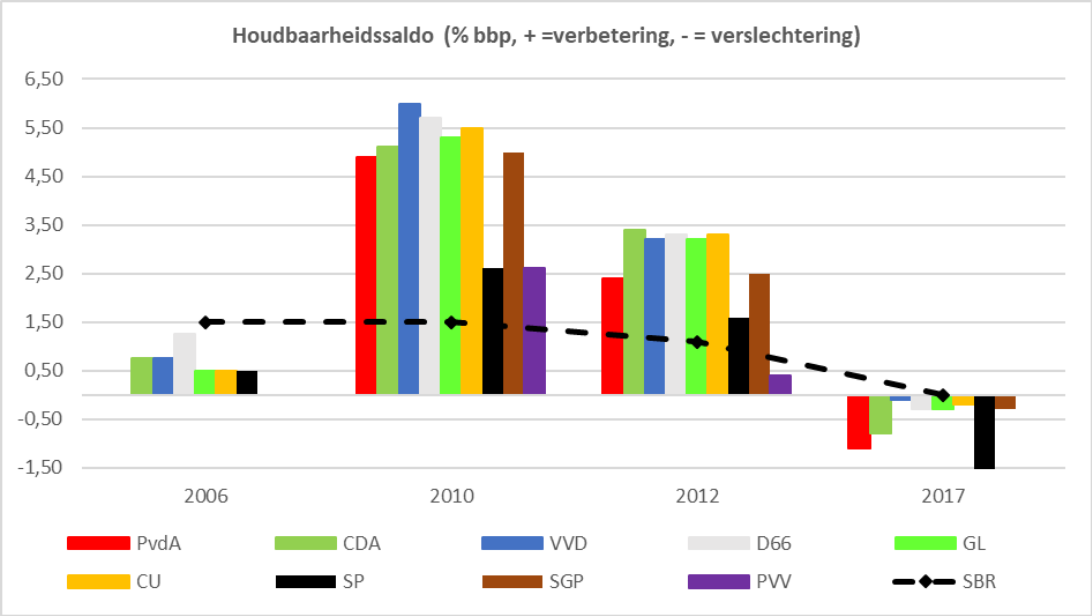
Tabel 6.1: De algemene interactieregel tussen de conjunctuurcyclus, het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) en het gekozen procyclische begrotingsbeleid door (regerings)partijen, 1989-2017.

Tabel 6.1 vat eerst de gevonden algemene interactieregel tussen de conjunctuurcyclus, het ambtelijke SBR-advies en het politiek gekozen begrotingsbeleid in verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden samen. Regel is dat tijdens laagconjunctuur en verslechterde overheidsfinanciën alle partijen de richting van het SBR-advies – saldoverbetering - opvolgen, maar niet voor de volledige ombuigingsopgave. Financieel-economische topambtenaren lijken vooral invloedrijk in laagconjunctuur, waarschijnlijk omdat dan een directe aanleiding bestaat om naar de abstracte kennis van de beroepsgroep te luisteren en van beleidseconomen in de overheid dan meer wordt verwacht (Christensen, 2017). Uit internationaal onderzoek blijkt eveneens dat politici in een financieel-economische crisistijd bereidwilliger zijn om budgettaire hervormingen door te voeren (Alesina, Ardagna & Trebbi, 2006). Regel is ook dat tijdens hoogconjunctuur en verbeterende overheidsfinanciën de politici de richting van het SBR-advies – saldostabilisatie - nooit opvolgen en daarmee ook niet het niveau. De formatietafel kiest sowieso een lager niveau van saldoverbetering of een hoger niveau van saldoverslechtering dan de SBR adviseert, behalve als de *MLT*-update het overheidssaldo verslechtert. Hierdoor wordt het Nederlandse begrotingsbeleid in laagconjunctuur minder procyclisch dan geadviseerd door de SBR en in hoogconjunctuur meer procyclisch dan geadviseerd door de SBR. Wel blijkt hieruit het algemene politieke groepsdenken naar procyclisch begrotingsbeleid. Vergelijkend onderzoek naar Denemarken en Zweden suggereert dat versimpeling van begrotingsregels, waarbij draagvlak wordt gezocht bij de oppositie, en meer zichtbaarheid van deze simpelere begrotingsregels in de media, de Nederlandse budgetdiscipline in hoogconjunctuur eventueel zou kunnen verbeteren (De Jong & Tselms, 2016).

6.4 Het houdbaarheidssaldo als bijvangst van het belangrijkere overheidssaldo

De SBR adviseert naast een middellange termijn doelstelling voor het overheidssaldo sinds 2006 ook altijd een lange termijn doelstelling voor het houdbaarheidssaldo. Want partijen kiezen in *KiK's* en regeerakkoorden voor beleidsmaatregelen die in de komende kabinetsperiode financieel-economische effecten hebben (middellange termijn), maar vaak ook structurele effecten (lange termijn). In de literatuur wordt de zorg geuit dat politici enkel geïnteresseerd zijn in de korte termijnopbrengsten van beleid, aangezien dit stemmen oplevert bij de volgende verkiezingen, en zich niet bekommeren om de negatieve gevolgen van beleidskeuzes op lange termijn (Gersbach, 2004). Mede hierom berekent het CPB sinds 2006 het houdbaarheidssaldo in de *MLT,* adviseert sinds 2006 de SBR ook een begrotingsdoelstelling, en rapporteert het CPB in alle doorrekeningen welke saldowijziging de deelnemende partijen of de nieuwe regering realiseren. Het houdbaarheidssaldo is een maatstaf voor de stand van overheidsfinanciën op lange termijn, waarbij de opstellers ervan uitgaan van constante arrangementen en aan de hand hiervan het verschil meten tussen alle toekomstige uitgaven en inkomsten van de overheid (Lever, 2016). Bij een houdbaarheidsoverschot is er ruimte om de collectieve uitgaven te verhogen of inkomsten te verlagen zonder de overheidsschuld op lange termijn op te drijven. Bij een houdbaarheidstekort is het nodig om de collectieve uitgaven te verlagen of inkomsten te verhogen om de overheidsschuld niet te laten oplopen. Hoewel de berekeningsmethodiek van het houdbaarheidssaldo gevoelig is voor de gehanteerde aannames, bestaat brede overeenstemming dat het de beste maatstaf is voor een beoordeling van de Nederlandse overheidsfinanciën op lange termijn. Eigenlijk staan sinds de introductie van dit type analyse de budgettaire gevolgen van de vergrijzing centraal in het politiek-economisch beleid (Boot, 2006). Wel is het belangrijk de definitie van het houdbaarheidssaldo en de

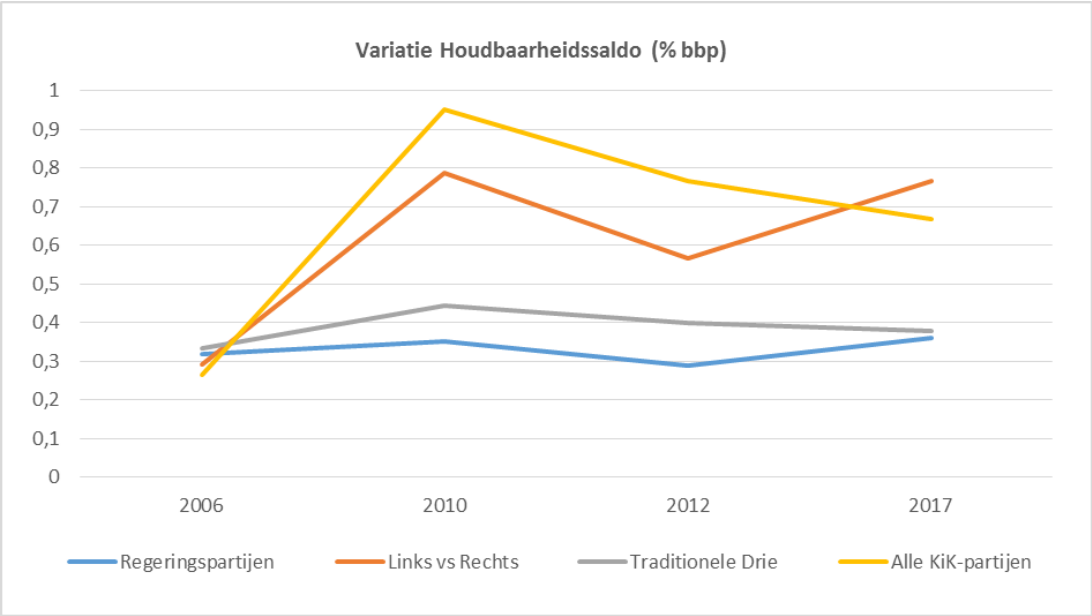
generatiegevolgen van verdelingsmaatregelen juist te interpreteren, dit gaat geregeld onbewust en bewust fout (De Mooij, 2009; Jacobs, 2009).



Grafiek 6.7: De relatie tussen de houdbaarheidsdoelstelling uit het SBR-advies en de partijkeuzes in KIK's, 2006-2017.

Grafiek 6.7 illustreert dat sinds de introductie van de maatstaf in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's D66, VVD en CDA zich het meest bekommeren om dit saldo. Deze partijen beloven meestal de hoogste houdbaarheidswinst. Maar de niveauverschillen zijn klein, ook CU en GL zijn partijen die recent veel houdbaarheidswinst boeken. De PvdA en SGP kennen de lange termijnpositie van de overheidsfinanciën een minder zware weging toe. Partijen met relatief het minste oog voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën zijn de SP en de PVV. Sinds het CPB en de SBR het houdbaarheidssaldo in hun adviezen en ramingen meenemen, lijkt de ontwikkeling van deze grootheid steeds meer invloed te krijgen op de keuzes die partijen maken. Het laat de agenderende rol en kaderstellende positie van de financieel-economische ambtenarij zien.[26] Voor 2006 adviseerde de SBR om minstens het hele houdbaarheidstekort van 1.5% bbp op te lossen (circa 9 miljard euro). Geen enkele partij deed dit. Voor 2010 adviseerde de SBR, uitgaande van sterk opgelopen houdbaarheidstekort van 4.5% bbp (circa 29 miljard euro), om in de komende kabinetsperiode een minimale inspanning van 1.5% bbp te doen. Alle partijen deden dit, en de meeste partijen presenteerden zelfs zoveel maatregelen dat het tekort van 4.5% bbp werd omgezet naar een houdbaarheidsoverschot. Voor 2012 adviseerde de SBR om het gehele houdbaarheidstekort van 1.1% bbp (circa 8 miljard euro) weg te werken, dat was ontstaan door de sterk verslechterde financiële vooruitzichten door de Grote Recessie. Met uitzondering van de PVV deden alle partijen dat ruimschoots. Voor 2017 adviseerde de SBR om het houdbaarheidsoverschot van 0.4% bbp dat in de update van de *MLT* stond (de eerste versie van de *MLT* noteerde zelfs 0.7% bbp) te consolideren zodat buffer voor slechtere tijden zou ontstaan. Nu kozen alle partijen echter voor een (beperkte) verslechtering van het houdbaarheidssaldo.

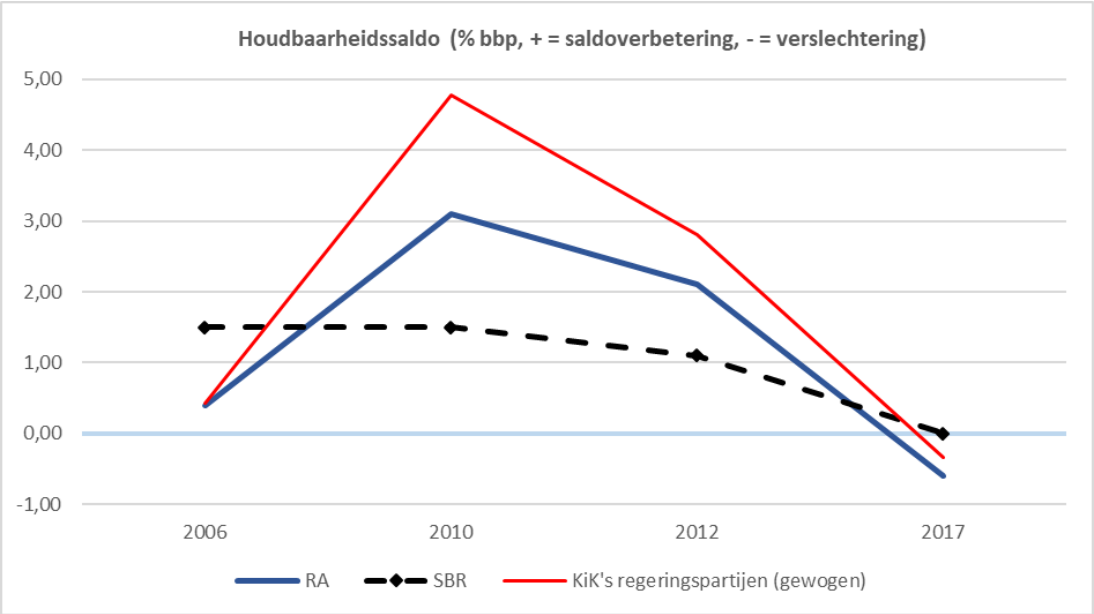
[26] Deze agenderende rol wordt tevens geïllustreerd door politieke akkoorden die buiten regeerakkoorden worden afgesloten zoals het Begrotingsakkoord in 2012 met een houdbaarheidswinst van 1.8%-punt bbp.



Grafiek 6.8: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Houdbaarheidssaldo van de traditionele partijen (CDA, VVD, PvdA), de regeringspartijen CDA, VVD, PvdA, D66), Links versus Rechts (PvdA, GL, SP/VVD, CDA, D66) en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 6.8 illustreert dat er in 2006 weinig politiek meningsverschil was over het gewenste houdbaarheidssaldo. Er was sterke convergentie. Het uitbreken van de Grote Recessie eind 2008 veranderde dit. Er ontstond divergentie. In 2010 maakten weliswaar alle partijen de keuze om het houdbaarheidstekort op te lossen, maar de SP en de PVV beduidend minder overmatig dan de VVD, het CDA, D66, de PvdA, GL, de CU en de SGP. Daardoor groeide het onderlinge verschil tussen Links en Rechts en alle *KiK*-partijen. In 2012 kozen nog meer partijen, nu inclusief de SP, ervoor om het houdbaarheidstekort op te lossen. Er bleven daardoor politieke verschillen, maar de spreiding nam net zoals eerder gezien bij het overheidssaldo op middellange termijn af. Opmerkelijk is dat in 2017 het verschil tussen Links en Rechts weer toeneemt, dit komt bovenal doordat de SP, de PvdA en het CDA ervoor kiezen om meer dan het volledige houdbaarheidsoverschot van 0.4% bbp uit te geven, terwijl de andere partijen deels interen en per saldo een houdbaarheidsoverschot behouden.

Belangrijke vraag is in hoeverre het ambtelijke SBR-advies het financieel kader in het regeerakkoord beïnvloedt. Heeft het SBR-advies ook een sterke agenderende functie voor de begrotingsdoelstelling voor het houdbaarheidssaldo? Deze agendering loopt opnieuw zowel via de verkiezingsprogramma's als via de formatietafel. Topambtenaren van Financiën, CPB en DNB bezoeken altijd de politieke onderhandelaars om het belang van de SBR-aanbevelingen te benadrukken. Grafiek 6.9 illustreert dat houdbaarheidsdoelstellingen die in regeerakkoorden komen te staan echter beperkt aansluiten bij de SBR-adviezen. Er is '*undershooting*' en '*overshooting*'. De correlatie tussen beiden is r = 0.69, een gemiddelde positieve relatie. Er is een beperkte agenderingsfunctie, vergeleken met de relatie tussen het overheidssaldo in het regeerakkoord en het SBR-advies (r = 0.87). Opnieuw blijkt de gewogen CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's een zeer hoge voorspeller van het houdbaarheidssaldo in een regeerakkoord, de correlatie is r = 0.99. De politieke onderhandelaars aan de formatietafel laten zich vooral leiden door hun verkiezingsbeloftes.



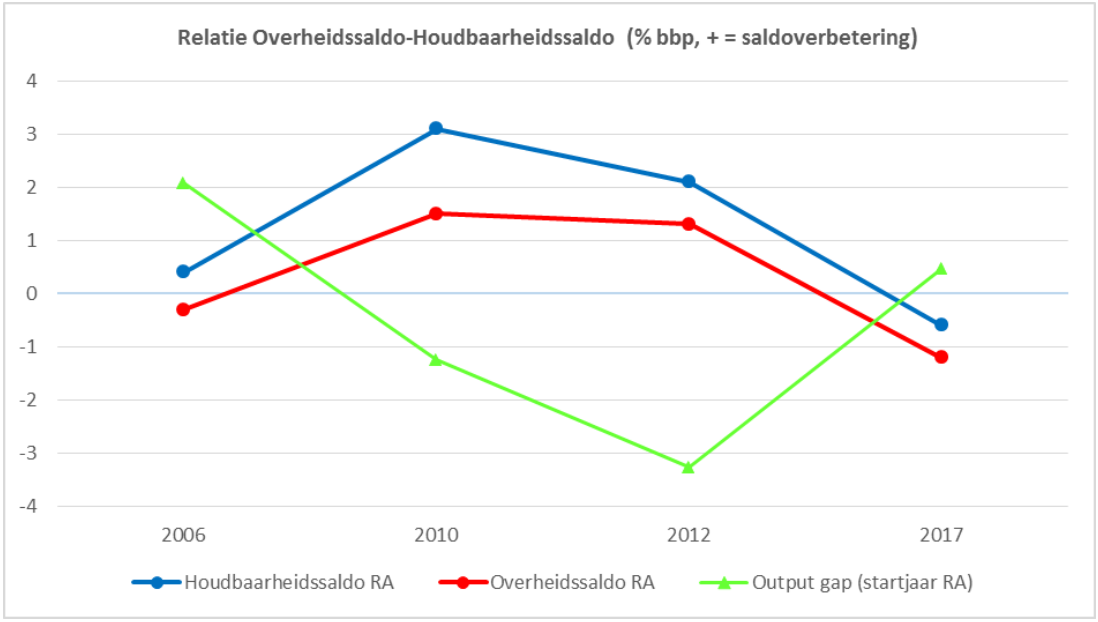
Grafiek 6.9: De relatie tussen de houdbaarheidsdoelstelling uit het SBR-advies, de partijkeuzes in KiK's en de CPB-doorrekeningen van de regeerakkoorden, 2006-2017.

Duidelijk is dat politieke onderhandelaars vrijwel altijd een regeerakkoord afspreken dat leidt tot minder houdbaarheidswinst dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK.* Over de hele periode is het gemiddelde niveauverschil 0.67%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa € 5 miljard – hoewel dit verschil vooral ontstaat door de uitschietende formaties van 2010 en 2012. Een dergelijk verschil tussen de woorden vóór de verkiezingen en de akkoorden na de verkiezingen is begrijpelijk uit het oogpunt van de politieke economie, via de theorie van de mediane kiezer. Als partijen als doelstelling hebben het aantal stemmen van de mediane kiezer bij de volgende verkiezingen te maximaliseren, is het wellicht niet rationeel om in de tussenliggende kabinetsperiode een groot ombuigingspakket ten behoeve van toekomstige generaties door te voeren. Het electoraat bij de komende verkiezingen ondervindt daar immers grote nadelen van. De politieke rationaliteit botst hier met de ambtelijke rationaliteit.

Maar wellicht speelt er meer. Dit niveauverschil op het houdbaarheidssaldo tussen regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK* blijkt in lijn met wat er gebeurde bij het overheidssaldo over de periode 2006-2017. Daar was het gemiddelde niveauverschil 0.22%-punt bbp lager – in prijzen van 2018 circa €1.75 miljard. Op beide variabelen komt het regeerakkoord lager uit: het lijkt dat de partijkeuzes voor het houdbaarheidssaldo op lange termijn in verband staan met de partijkeuzes voor het overheidssaldo op middellange termijn.

Grafiek 6.10 steunt deze verklaring. De correlatie tussen de wijziging van het overheidssaldo in de regeerakkoorden en de wijziging het houdbaarheidssaldo in de regeerakkoorden is r = 0.98. Dit impliceert een zeer positieve relatie. Verbetert het regeerakkoord het overheidssaldo, dan werkt dit door in een verbetering van het houdbaarheidssaldo. Verslechtert het regeerakkoord het overheidssaldo, dan werkt dit door in een verslechtering van het houdbaarheidssaldo. Hoewel er weinig datapunten zijn, impliceert het een en ander dat politieke onderhandelaars werken van de middellange termijn naar de lange termijn. De beleidsmaatregelen voor het overheidssaldo zorgen via hun structurele doorwerking voor veranderingen van het houdbaarheidssaldo. Het

houdbaarheidssaldo is in belangrijke mate bijvangst. Via deze structurele doorwerking kan de houdbaarheidswinst die gerealiseerd wordt in het regeerakkoord opeens ver boven de in het SBR-advies aanbevolen waarde uitkomen, zoals in 2010 en 2012, terwijl de saldoverbetering op middellange termijn vrijwel altijd onder de aanbeveling uit het SBR-advies blijft. Dat het overheidssaldo aan het einde van de kabinetsperiode prioriteit krijgt, kan verklaard worden uit de theorie van de mediane kiezer: om het aantal stemmen te maximaliseren bij de volgende verkiezingen is de middellange termijn belangrijker omdat de mediane kiezer hier in hogere mate rechtstreeks mee geconfronteerd wordt. Er is een *formatievoorkeur voor het overheidssaldo*.

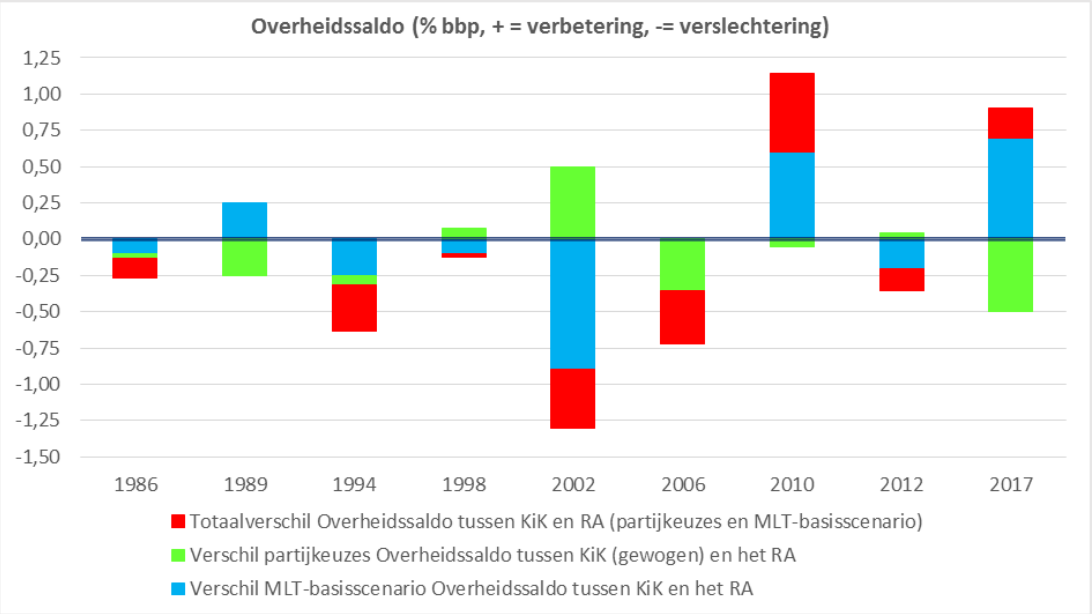


Grafiek 6.10: Het houdbaarheidssaldo als bijvangst - er is een sterke positieve relatie tussen het overheidssaldo en het houdbaarheidssaldo in de CPB-doorrekeningen van regeerakkoorden, 2006-2017.

Op hoofdlijnen blijken de procyclische patronen bij het houdbaarheidssaldo en het overheidssaldo vergelijkbaar. De correlatie tussen het houdbaarheidssaldo en de output gap is r = -0.67, wat opnieuw een gemiddeld negatieve relatie impliceert. Grafiek 6.10 illustreert dat de negatieve output gaps (laagconjunctuur) in 2010 en 2012 gepaard gaan met een relatief sterke verbetering van het houdbaarheidssaldo. Omdat dan een eendrachtig verantwoordelijkheidsgevoel onder Nederlandse politici leeft 'om de overheidsfinanciën nu op orde te brengen', net zoals bij de overheidsfinanciën op middellange termijn. De positieve output gaps (hoogconjunctuur) in 2006 en 2017, toen de overheidsfinanciën op middellange termijn rooskleurig geraamd werden, gingen gepaard met een zeer beperkte houdbaarheidsinspanning of een verslechtering van het houdbaarheidssaldo. Over het algemeen kan men stellen dat de mate waarin een SBR-advies tot houdbaarheidsverbetering door partijen wordt opgevolgd toeneemt tijdens laagconjunctuur en bij verslechterde vooruitzichten voor de overheidsfinanciën op middellange termijn. Dit sluit aan bij de algemene interactieregel uit Tabel 6.1. Financieel-economische topambtenaren zijn vooral invloedrijk in economische crises, waarschijnlijk omdat dan een directe aanleiding bestaat om de abstracte kennis van de beroepsgroep in beleid om te zetten en er meer van de beleidseconomen binnen de overheid wordt verwacht (Christensen, 2017). Ook zijn politici in een financieel-economische crisistijd bereidwilliger om hervormingen door te voeren (Alesina, Ardagna & Trebbi, 2006).

6.5 *MLT*-updates van het overheidssaldo beïnvloeden het regeerakkoord sterk

Een vraag is of wijzigingen in de financieel-economische situatie tussen de publicatiedata van *KiK* (T-1) en de doorrekening van het regeerakkoord (T+1), uitgebeeld in *MLT*-updates, de partijkeuzes beïnvloeden. Voor deze analyse gebruikt dit proefschrift de openbare updates van het Overheidssaldo, de Economische Groei en de Werkloze Beroepsbevolking (Bijlage 6). Omdat de *MLT*-updates vrijwel nooit geüpdatete niveaus van specifieke uitgaven- of inkomstencategorieën rapporteerden, blijven deze buiten beschouwing.



Grafiek 6.11: Verschil tussen het Overheidssaldo in het MLT-basisscenario tijdens KiK en regeerakkoord, tussen partijkeuzes in KiK (gewogen) en regeerakkoord, en tussen het Overheidssaldo in KiK en regeerakkoord, 1986-2017.

Grafiek 6.11 illustreert de relatie tussen *MLT*-updates van het Overheidssaldo (ex post) en de partijkeuzes in het regeerakkoord. Belangrijk is ten eerste dat het Overheidssaldo over de periode 1986-2017 beperkt fluctueerde, maar dat het gemiddelde verschil tussen de *MLT*-ramingen bij *KiK's* en de *MLT*-ramingen bij regeerakkoorden over de hele periode precies nul is. Dat betekent dat conclusies over gemiddelde niveauverschillen tussen het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK* en de doorgerekende regeerakkoorden over de periode 1986-2017 worden getrokken tegenover een *gemiddeld stabiel basisscenario* over deze hele periode. Belangrijk is ten tweede dat er drie kabinetsformaties zijn geweest waarin het vooruitzicht ten aanzien van het Overheidssaldo (en van de Economische Groei en de Werkloze Beroepsbevolking) in het eindjaar van de komende kabinetsperiode fors verbeterde of verslechterde. In 2002 verslechterde het overheidssaldo in de *MLT*-update met 0.90%-punt bbp, in 2010 verbeterde het overheidssaldo met 0.60%-punt bbp en in 2017 verbeterde het overheidssaldo met 0.70%-punt bbp. Deze *uitschieters* zullen in het vervolg van dit proefschrift geregeld een verklaring bieden voor afwijkende partijkeuzes van regeringspartijen ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in *KiK* of ten opzichte van een algemene trend.

De uitschieters verklaren bijvoorbeeld waarom het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten (ex ante) in de regeerakkoorden van 2002, 2010 en 2017 behoorlijk afweek van het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* (Grafiek 6.6). Want een saldoverslechtering in de update van het *MLT*-

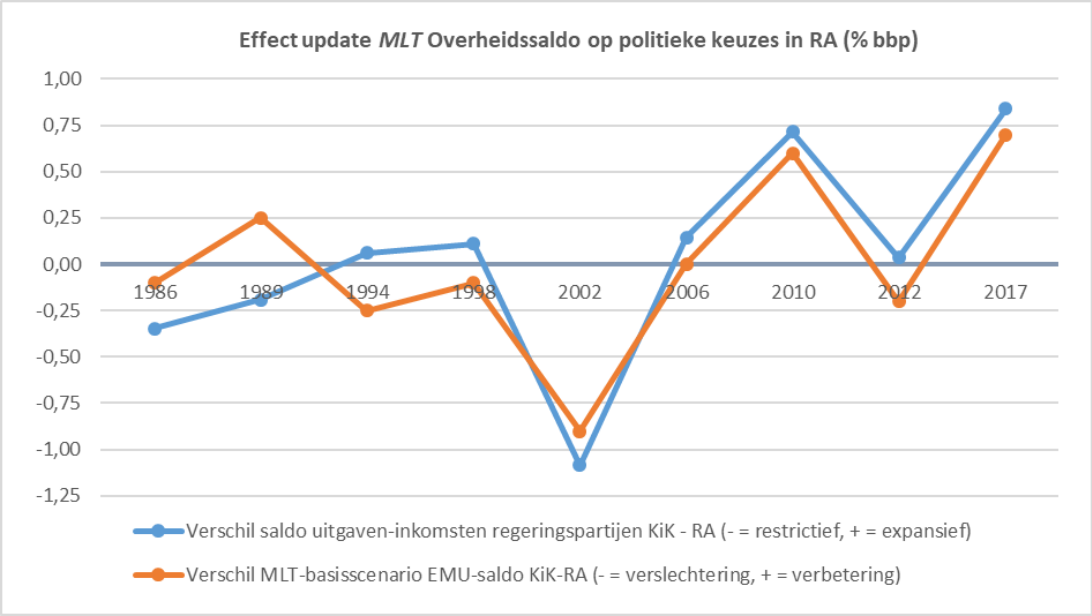
basisscenario impliceert dat de onderhandelaars, om op het Overheidssaldo uit te komen als gekozen in de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's, een extra budgettaire inspanning moeten doen via meer lastenverzwaringen of meer uitgavenbeperkingen. Een saldoverbetering in het basisscenario impliceert dat politieke onderhandelaars, om op hetzelfde Overheidssaldo uit te komen als gekozen in *KiK,* minder budgettaire inspanningen hoeven te doen via lastenverzwaringen of uitgavenbeperkingen. Dit ziet men terug. In 2002 besloten de onderhandelaars tot 1.08%-punt bbp (ex ante) méér tekortvermindering dan beloofd in hun doorrekening. In 2010 besloot het regeerakkoord tot 0.71%-punt bbp (ex ante) minder tekortvermindering en in 2017 tot 0.84%-punt bbp (ex ante) meer tekortverslechtering. Maar de vraag is dan: zijn voor de formatietafel de verkiezingsprogramma's leidend of de nieuwe financieel-economische situatie?

Grafiek 6.11 laat zien dat de politieke onderhandelaars vaak bereid zijn tot een extra ombuigingsinspanning in het regeerakkoord ten opzichte van hun doorgerekende programma's als het Overheidssaldo verslechtert in de update van de *MLT*. Alleen niet in dezelfde mate als waarin het Overheidssaldo verslechtert. Er is gemiddeld sprake van 'onvolledige compensatie' over de periode 1986-2017. De negatieve verandering in de blauwe staaf (*MLT*-basisscenario) wordt niet gecompenseerd door de positieve verandering in de groene staaf (partijkeuzes). Daarom realiseren politieke onderhandelaars in de CPB-doorrekening van het regeerakkoord vrijwel altijd een slechter overheidssaldo dan hun partijen gewogen kozen in de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's (rode staaf). Gemiddeld komt het Overheidssaldo 0.07%-punt bbp slechter uit – in prijzen van 2018 circa € 0.55 miljard. Zonder de enige twee regeerakkoorden in 2010 en 2017 die een gunstiger Overheidssaldo realiseerden dan het gewogen gemiddelde in *KiK*, komt het saldo 0.20%-punt bbp slechter uit. Belangrijke kanttekening is dat de gunstigere Overheidssaldo's gerealiseerd door de formaties in 2010 en 2017 bovenal ontstonden doordat de *MLT*-updates zeer rooskleurig waren. In reactie besloten de onderhandelaars om minder om te buigen of meer te stimuleren dan het gewogen gemiddelde in *KiK.*

Die partijkeuzes voor iets *minde*r saldoverbetering in het regeerakkoord dan eerder gekozen in de doorrekening van de verkiezingsprogramma's passen bij het brede beeld over de periode 1986-2017. Dat in Grafiek 6.11 de groene staaf in zes van de negen formaties onder de 0% bbp ligt illustreert dit. Gemiddeld verbeteren de politieke onderhandelaars het Overheidssaldo in het regeerakkoord met 0.07%-punt bbp minder dan hun partijen gewogen gemiddeld kozen in *KiK*, waarbij de formatie van 2017 gezien kan worden als het regeerakkoord met het meeste afstel (0.49%-punt bbp minder). Als de 'bijzondere' formatie van 2002 buiten beschouwing wordt gelaten, toen de formatiepartijen een significante aanvullende budgettaire inspanning deden, kiezen regeerakkoorden voor 0.15%-punt bbp minder saldoverbetering. Deze keuze tot afstel wordt voorspeld door de theorie van de politieke economie: onderhandelende partijen zouden een prikkel hebben om moeilijke budgettaire discussies tussen ideologische tegenpolen door te schuiven, en hiervoor is ook empirisch bewijs (Alesina & Tabellini, 1990; Balassone & Giordano, 2001). De theorie voorspelt ook dat met meer partijen het tekort verder oploopt, maar hiervoor lijkt in de dataset geen bewijs, net zoals in eerder Nederlands empirisch onderzoek (De Haan, Sikken & Sturm, 1995). Wel is zichtbaar dat partijen proberen om zoveel mogelijk budgettaire ruimte te gebruiken voor hun eigen wensen. Een voorbeeld is de formatie van 1989, toen de 0.25%-punt nni saldoverbetering in de *MLT*-update door CDA en PvdA volledig gespendeerd werd aan extra lastenverlichting en uitgaven. Tegelijk konden de regeringspartijen zeggen dat zij de saldoverbetering naar een tekort van 3.0% nni realiseerden, zij

hadden dit immers ook beloofd in de CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma's. Opvallend is dat de formaties van 2010 en 2017 niet leidden tot keuzes voor volledig afstel. De formatiepartijen besloten om de extra budgettaire ruimte door de *MLT*-update deels in te zetten voor hun nieuwe politieke wensen en deels te gebruiken voor meer saldoverbetering dan gekozen in *KiK*.

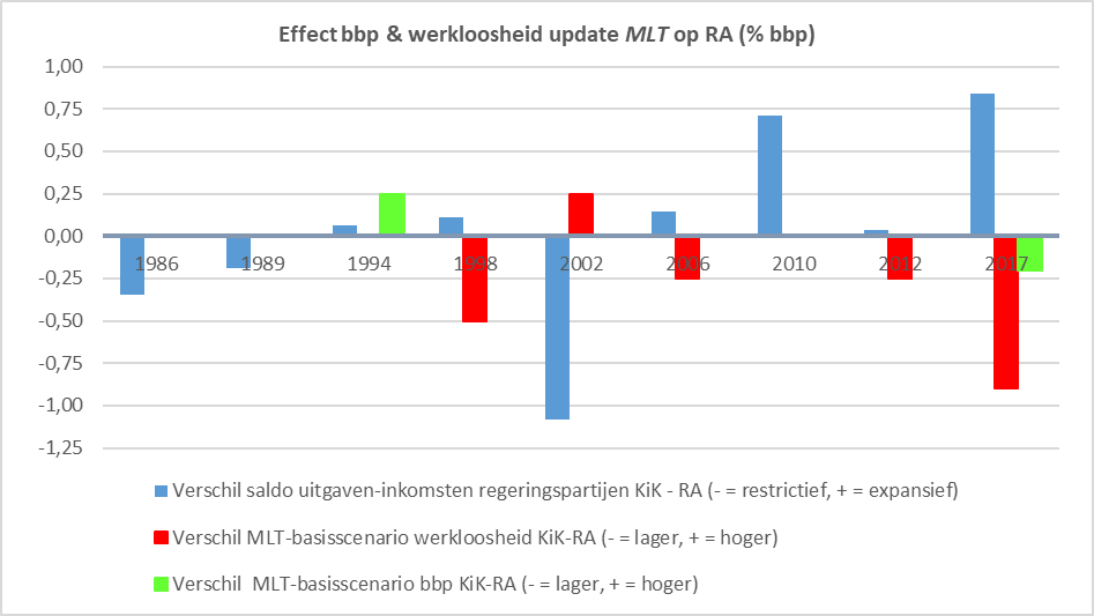
Al met al blijkt dat politieke onderhandelaars over het regeerakkoord sterk reageren op de *MLT*-updates. Grafiek 6.12 illustreert deze relatie tussen het niveauverschil in het gekozen Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten (ex ante) door de onderhandelaars en het niveauverschil tussen het overheidssaldo (ex post) in het *MLT*-basisscenario bij *KiK* en de update van het *MLT*-basisscenario bij het regeerakkoord. Zoals gezegd gingen vooral de updates van de *MLT* in 2002, 2010 en 2017 gepaard met grote wijzigingen (Centraal Planbureau, 2002d, 2010b, 2017e). Maar de correlatie is r = 0.89, wat een hoog verband impliceert. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. Verbetert het overheidssaldo door de actualisatie dan reageren de onderhandelaars expansief, verslechtert het overheidssaldo door de actualisatie dan reageren de onderhandelaars restrictief. Dit past in de politieke voorkeur voor procyclisch begrotingsbeleid. Al met al lijkt het vooruitzicht betreffende het Overheidssaldo op middellange termijn richtinggevend voor de keuzes van onderhandelaars.



Grafiek 6.12: Niveauverschil van het Overheidssaldo in de MLT bij RA ten opzichte van bij KIK en het niveauverschil van het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten die regeringspartijen afspreken in RA ten opzichte van gewogen in KiK, 1986-2017.

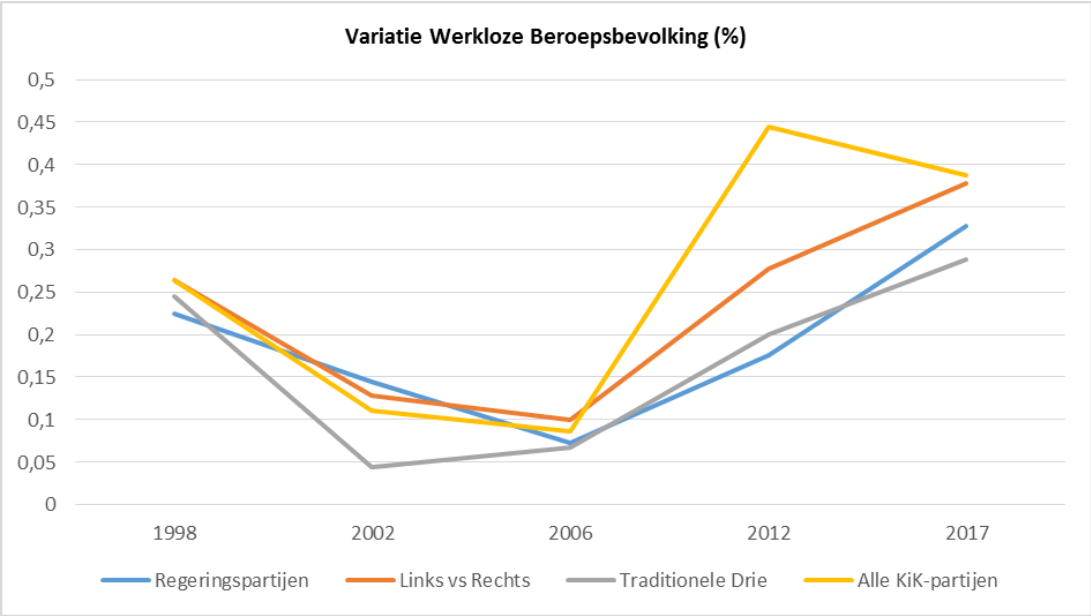
De prioriteit van de politieke onderhandelaars lijkt bij de overheidsfinanciën te liggen. Ter controle onderzoek ik het verband tussen het verschil in het gekozen Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten (ex ante) door de politieke onderhandelaars en het verschil tussen de Economische Groei en de Werkloze Beroepsbevolking in het *MLT*-basisscenario bij *KiK* en de update van het *MLT*-basisscenario bij het regeerakkoord. Grafiek 6.13 laat zien dat updates van deze twee macro-economische variabelen bijna geen invloed kunnen hebben gehad op de gemaakte partijkeuzes. Want de Economische Groei kent geen uitschieters in de updates van de *MLT* en het gemiddelde niveauverschil over de periode 1986-2017 is een 0.01%-punt bbp hogere groei. De correlatie met het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten in het regeerakkoord is r = -0.30. De geraamde Werkloze Beroepsbevolking verandert meer en vaker tussen de *MLT* bij *KiK* en de *MLT* bij RA en het

gemiddelde niveauverschil over de periode 1986-2017 is -0.28% minder werkloosheid. De correlatie tussen de veranderde werkloosheid en de veranderde inspanning op het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten is r = -0.68. Dit impliceert dat als de geraamde Werkloze Beroepsbevolking in de update van het *MLT*-basisscenario ten tijde van het regeerakkoord stijgt, de politieke onderhandelaars besluiten om meer om te buigen dan gewogen gekozen in *KiK,* en visa versa. Dit blijkt ook uit Grafiek 6.13 en is ondersteunend bewijs voor procyclisch begrotingsbeleid in Nederlandse regeerakkoorden over de periode 1986-2017.



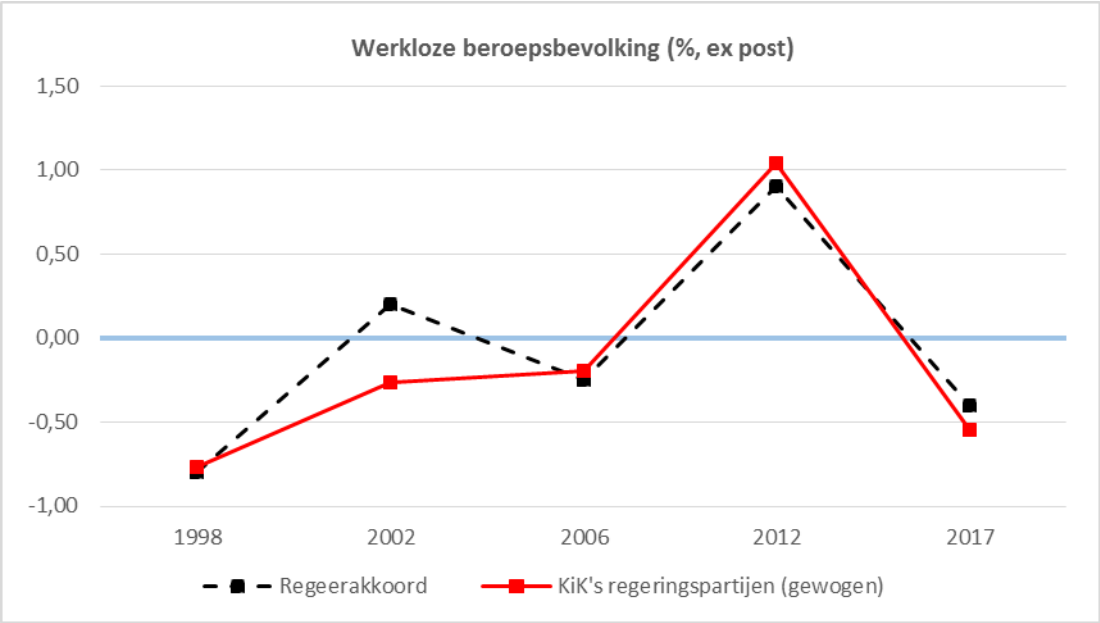
Grafiek 6.13: Het niveauverschil op werkloosheid en bbp in de MLT bij RA ten opzichte van bij KIK en het niveauverschil van de ex ante saldoverbetering die regeringspartijen afspreken in RA ten opzichte van gewogen in KiK, 1986-2017.

Dat regeringspartijen met het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten beperkt reageren op wijzigingen in de geraamde Economische Groei en Werkloze Beroepsbevolking in de updates van het *MLT*-basisscenario, betekent niet dat partijen deze macro-economische variabelen onbelangrijk vinden. Partijen proberen altijd positieve uitkomsten te realiseren. Grafiek 6.14 illustreert over de periode 1998-2017 dat er wel duidelijke verschillen in politieke standpunten zijn ten aanzien van de Werkloze Beroepsbevolking in *KiK's*. Opnieuw was er tot en met 2006 sprake van convergentie, maar na het uitbreken van de Grote Recessie eind 2008 ontstond er vanaf 2010 sterke divergentie.



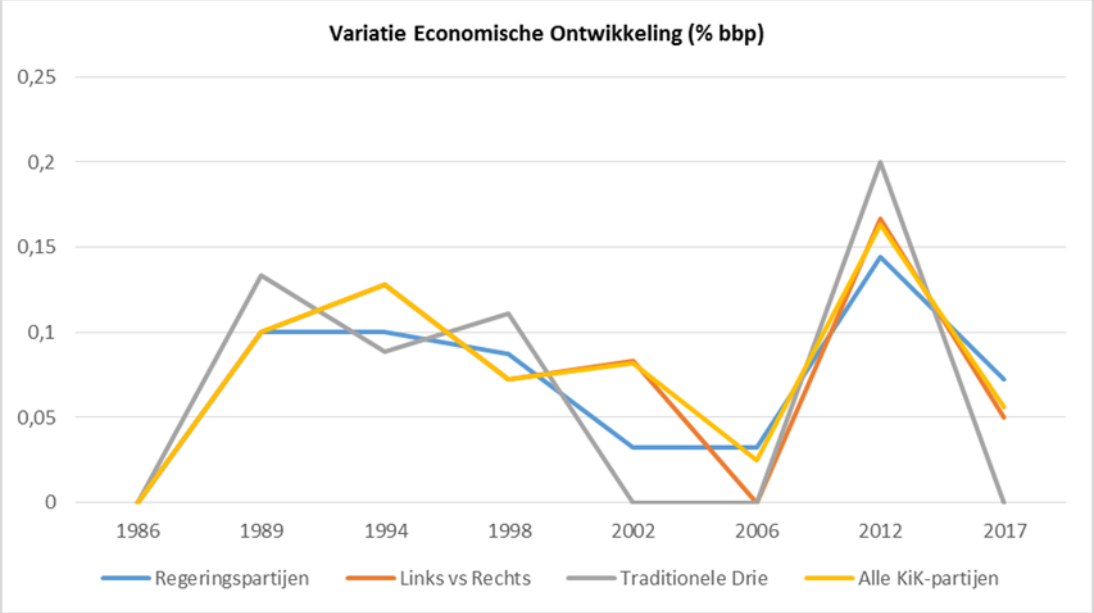
Grafiek 6.14: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Werkloze Beroepsbevolking van de traditionele partijen (CDA, VVD, PvdA), de regeringspartijen (CDA, VVD, PvdA, D66), Links versus Rechts (PvdA, GL, SP/VVD, CDA, D66) en Alle KiK-partijen, 1998-2017 (0 = geen verschil) (deze effectvariabele is vanaf 1998 beschikbaar met dezelfde definitie).

Grafiek 6.15 illustreert dat regeringspartijen – net als overigens oppositiepartijen – zowel in de verkiezingsprogramma's als regeerakkoorden vaak proberen om de Werkloze Beroepsbevolking te verlagen. De correlatie tussen de gewogen CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord is daarbij r = 0.94. Voor deze macro-economische variabele is *KiK* een sterke agenda voor het regeerakkoord. Wel daalt de gemiddelde Werkloze Beroepsbevolking in regeerakkoorden over de periode 1998-2017 iets minder dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK.* Het niveauverschil is 0.08%-punt. Maar alleen in 2010 en 2012, toen de regeringspartijen in lijn met de SBR-adviezen besloten tot ombuigingspakketten, was er een expliciete politieke keuze voor een stijging van de werkloosheid. Vaker leidt een CPB-doorrekening van het regeerakkoord tot minder werkloosheid dan de (gewogen) doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Uitzondering is opnieuw de formatie van 2002, toen in de update van de *MLT* het overheidssaldo sterk verslechterde en de werkloosheid steeg. Grafiek 6.13 plaatst de bijzondere financieel-economische situatie van deze kabinetsonderhandeling in historisch perspectief: nooit in de geschiedenis van de CPB-doorrekeningen verslechterden de *MLT*-vooruitzichten ten aanzien van het Overheidssaldo en de Werkloze Beroepsbevolking zo sterk. De formatiepartijen reageerden met een aanvullende saldoreductie, waardoor de Werkloze Beroepsbevolking ten opzichte van het basisscenario (verder) steeg.



Grafiek 6.15: De wijziging van de Werkloze Beroepsbevolking in de verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen (gewogen) en het regeerakkoord, 1998-2017 (deze effectvariabele is vanaf 1998 beschikbaar met dezelfde definitie).

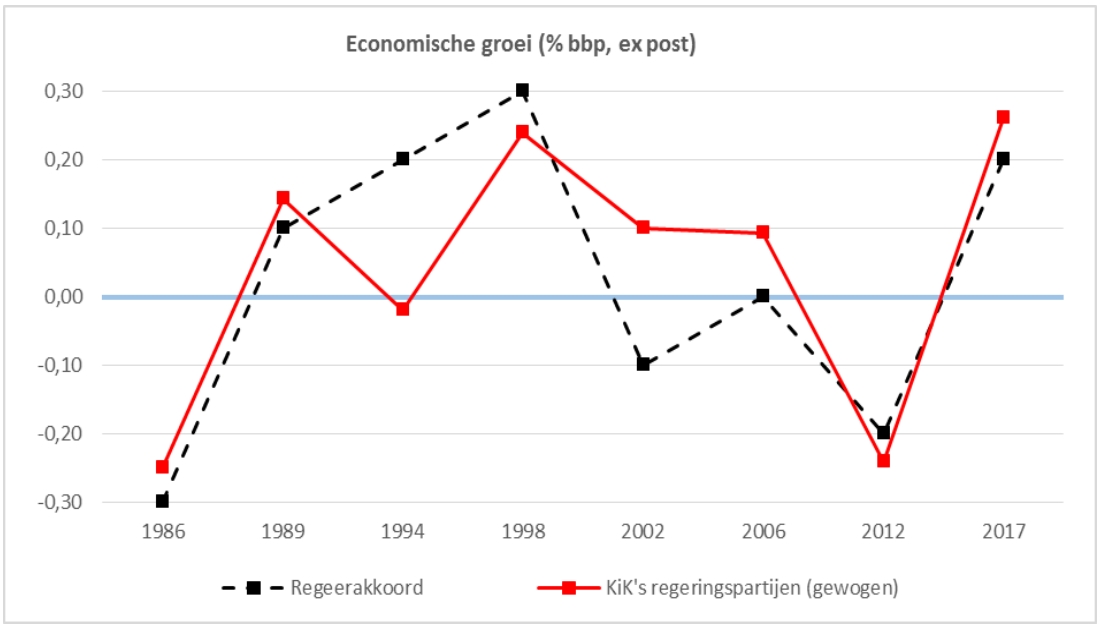
Grafiek 6.16 illustreert dat er ook duidelijke verschillen in politieke standpunten zijn ten aanzien van de te realiseren Economische Groei in *KiK's* over de periode 1998-2017. De trend is dezelfde: convergentie tot en met 2006 en divergentie na het uitbreken van de Grote Recessie eind 2008 in 2010. Tussen Links versus Rechts, maar ook tussen de Traditionele Drie en de Regeringspartijen, omdat door de verslechterde financieel-economische situatie partijen expliciete begrotingskeuzes maakten met significante gevolgen voor de Economische Groei.



Grafiek 6.16: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Economische Groei van de traditionele partijen (CDA, VVD, PvdA), de regeringspartijen CDA, VVD, PvdA, D66), Links versus Rechts (PvdA, GL, SP/VVD, CDA, D66) en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Ten aanzien van de afspraken over de Economische Groei in de opvolgende regeerakkoorden toont Grafiek 6.17 eenzelfde gang van zaken als bij de Werkloze Beroepsbevolking. Bij de formaties van

1986, 2002, 2010 en 2012, toen de regeringspartijen besloten tot (aanvullende) ombuigingspakketten, werd de Economische Groei ten opzichte van het *MLT*-basisscenario negatief beïnvloed.[27] In alle andere verkiezingsjaren wilden partijen in hun verkiezingsprogramma's en in het regeerakkoord een extra stijging van de Economische Groei. Net als voor de Werkloze Beroepsbevolking is de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's voor de Economische Groei een behoorlijke agenda voor het regeerakkoord, gezien de correlatie van r = 0.81. Wel komt de gemiddelde economische groei in de regeerakkoorden over de periode 1986-2017 iets lager uit dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK.* Het niveauverschil is 0.02%-punt bbp.



Grafiek 6.17: De wijziging van de Economische Groei in de verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen (gewogen) en het regeerakkoord, 1986-2017.

Samenvattend komen de macro-economische gevolgen gerealiseerd in regeerakkoorden over de onderzochte periode gemiddeld net iets minder goed uit dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK.* Bij het Overheidssaldo gaat het om 0.07%-punt bbp saldoverslechtering, bij de Werkloze Beroepsbevolking is het een 0.08%-punt hogere werkloosheid, en bij de Economische Groei betreft het 0.02%-punt minder groei. Dit suggereert dat politieke onderhandelingen over regeerakkoorden een miniem doelmatigheidsverlies tot gevolg hebben.

6.6 Conclusie

Ambtenaren hebben via het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) en de updates van de *Middellangetermijnverkenning (MLT)* invloed op de partijkeuzes in Nederland. Het zijn richtsnoeren voor de partijen bij de CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma's en voor de politieke onderhandelaars bij het maken van afspraken in het nieuwe regeerakkoord.

De correlatie tussen het SBR-advies voor het overheidssaldo op middellange termijn en het regeerakkoord over de periode 1989-2017 is r = 0.87. Er is sprake van een duidelijke

[27] De som van de Economische Groei in het *MLT*-basisscenario en de politieke wijziging van de Economische Groei kan positief zijn. Partijen realiseerden in de CPB-doorrekeningen niet automatisch economische krimp (negatieve groei).

agenderingsfunctie. Net zoals bij de verkiezingsprogramma's blijkt bij regeerakkoorden dat partijen vooral in laagconjunctuur (negatieve output gap) de richting van het SBR-advies – saldoverbetering - opvolgen, alleen niet voor de volledige ombuigingsopgave. In hoogconjunctuur (positieve output gap) blijken partijen expliciet niet de richting van het SBR-advies – saldostabilisatie – op te volgen, want de politiek kiest dan in den brede voor saldoverslechtering. Door dit politieke groepsdenken is het Nederlandse begrotingsbeleid nagenoeg altijd procyclisch. De correlatie tussen de output gap in het eerste jaar van de kabinetsperiodes en de wijziging van het overheidssaldo (ex post) in de regeerakkoorden is r = -0.65. Overigens is de correlatie tussen deze output gap en het SBR-advies r = -0.75. Verder blijkt dat regeringspartijen altijd - onafhankelijk van de conjunctuurcyclus - minder stringent of meer expansief koersen op het overheidssaldo dan de SBR adviseert: over de periode 1989-2017 was het gemiddelde niveauverschil 0.46%-punt bbp. Hierdoor wordt het Nederlandse begrotingsbeleid in laagconjunctuur minder procyclisch dan geadviseerd door de SBR en in hoogconjunctuur meer procyclisch dan geadviseerd door de SBR.

Het SBR-advies voor het houdbaarheidssaldo heeft minder invloed op de partijkeuzes in het regeerakkoord met een correlatie van r = 0.69. Er is een beperkte agenderingsfunctie. De mate waarin partijen het advies opvolgen neemt ook toe in laagconjunctuur, als het overheidssaldo op middellange termijn is verslechterd. Het gerealiseerde houdbaarheidssaldo door een nieuwe regering lijkt vooral een bijvangst van de structurele doorwerking van maatregelen die beoogd zijn voor het overheidssaldo op middellange termijn. Er is een *formatievoorkeur voor het overheidssaldo.* Daardoor is er over de periode 2006-2017 0.67%-punt bbp minder houdbaarheidswinst afgesproken in de regeerakkoorden dan het gewogen gemiddelde uit de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's, omdat de saldoverbetering op middellange termijn tevens 0.22%-punt bbp achterbleef. De correlatie tussen het overheidssaldo en het houdbaarheidssaldo in de regeerakkoorden is r = 0.98 en zij vertonen beide procyclische patronen. Hierdoor lijken financieel-economische ambtenaren vooral invloedrijk in laagconjunctuur met een procyclisch SBR-advies.

Verder blijken de updates van het *MLT*-basisscenario ten aanzien van het overheidssaldo doorslaggevend voor de keuzes die aan de formatietafel worden gemaakt. Als het overheidssaldo in een *MLT*-update verslechtert zijn formatiepartijen bereid tot een extra budgettaire inspanning die niet in de verkiezingsprogramma's stond, hoewel dit vrijwel nooit leidt tot volledige compensatie van de verslechtering. Als het overheidssaldo in een *MLT*-update verbetert, zijn partijen ook bereid om beloofde ombuigingen niet (volledig) door te voeren. De correlatie met versterkte of afgezwakte budgettaire inspanningen is r = 0.89. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. Deze relatie is niet gevonden voor *MLT*-updates van de economische groei of de werkloze beroepsbevolking. Over de periode 1986-2017 bracht bij drie formaties de *MLT*-update een grote wijziging - 2002 (0.90%-punt bbp saldoverslechtering), 2010 (0.60%-punt bbp saldoverbetering) en 2017 (0.70%-punt bbp saldoverbetering). Deze uitschieters zullen in het vervolg van dit proefschrift geregeld een verklaring bieden voor afwijkende partijkeuzes van regeringspartijen ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in *KiK* of een algemene trend. Belangrijk is dat het gemiddelde verschil tussen de *MLT*-ramingen bij *KiK's* en de *MLT*-ramingen bij regeerakkoorden over de hele periode precies nul is. Elke conclusie over een niveauverschil tussen het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK* en de doorgerekende regeerakkoorden over de periode 1986-2017 wordt daarom getrokken ten opzichte van een gemiddeld stabiel *MLT*-basisscenario. Dit geeft meer zekerheid dat politieke overwegingen de doorslag geven voor een niveauverschil in plaats van financieel-economische overwegingen.

Over het algemeen blijkt in regeerakkoorden besloten te worden tot een beperkt groter overheidstekort of een beperkt kleiner overheidsoverschot dan gekozen in de doorgerekende verkiezingsprogramma's. Over de periode 1986-2017 komt het overheidssaldo gemiddeld 0.07%-punt bbp lager uit. Ook ten aanzien van de werkloze beroepsbevolking en de economische groei komen regeerakkoorden gemiddeld net iets minder goed uit de bus. Dit suggereert dat de politieke onderhandelingen een miniem doelmatigheidsverlies tot gevolg hebben.

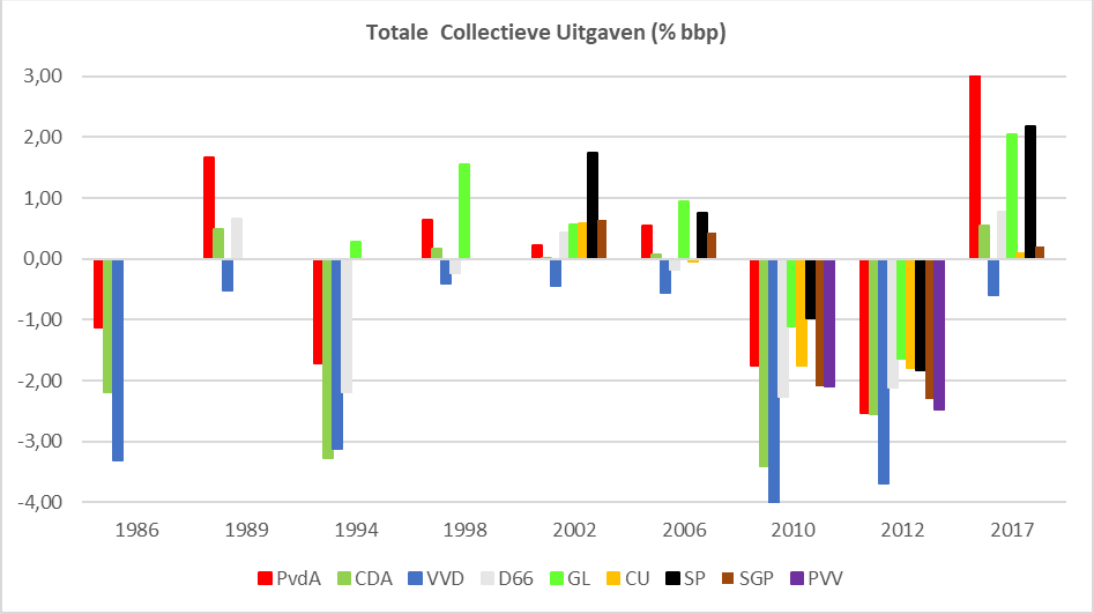
H7: Analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de collectieve uitgaven

De ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) adviseert vooral in algemene zin over het financieel kader voor de aankomende kabinetsperiode en heeft zo een zekere mate van invloed op de partijkeuzes in verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, zo bleek in het vorige hoofdstuk. Eerder is voor Nederland vastgesteld dat financieel-economische ambtenaren in grote mate kunnen bepalen binnen welke budgettaire kaders – de begrotingsruimte – politici werken en op basis van welke financiële cijfers besluiten worden genomen (Kickert, 2015). Dat is in hoofdstuk 6 bevestigd door de invloed te analyseren van de updates van de *MLT*-raming op vervolgens gemaakte partijkeuzes. Maar de SBR adviseert niet hoe het financieel kader moet worden ingevuld, oftewel welke beleidsmaatregelen wenselijk zijn. Ook een *MLT*-update geeft hier geen advies. Deze keuzes worden als puur politiek gezien. Hoe maken partijen deze beslissingen over uitgaven en inkomsten dan? De theorie van de politieke economie voorspelt dat partijen uniforme keuzes maken om het aantal stemmen uit de mediane kiezersgroep bij de volgende verkiezingen te maximaliseren (Downs, 1957; McDonald & Budge, 2005), dan wel juist uiteenlopende keuzes maken om het aantal stemmen uit de eigen ideologische achterban bij de volgende verkiezingen te maximaliseren (Bräuninger, 2005; Campbell, Converse, Miller & Stokers, 1960; Grossmann, 2006). Tot slot zullen politieke onderhandelaars die een regeerakkoord afsluiten zo goed mogelijk afwegen of daadwerkelijke uitvoering van hun partijbeloften het verwachte rendement zal opleveren – stemmenwinst - of juist een risico zal betekenen – stemmenverlies (Bertelli & John, 2014).

Dit hoofdstuk analyseert eerst welke keuzes VVD, CDA, PvdA, D66, GL, SP, CU, SGP en PVV over de periode 1986-2017 maakten in hun verkiezingsprogramma's voor wat betreft de totale collectieve uitgaven (ex ante) en de negen geselecteerde specifieke uitgavencategorieën (ex ante). Internationaal onderzoek naar de mate waarin partijen opteren voor uniforme keuzes of diverse keuzes, richt zich traditioneel op de uitgaven en inkomsten van de overheid (Braüninger, 2005). De prioriteiten inzake de overheidsuitgaven zijn belangrijk, aangezien electorale beloftes en politieke afspraken hierover kiezers kunnen aantrekken of juist afstoten. Zo moet een partij, behalve een besluit over het gewenste financieel kader (hoofdstuk 6), een besluit nemen hoeveel groter of kleiner de overheid de komende kabinetsperiode moet worden, een afweging die een sterke ideologische component kent (Pickering & Rockey, 2011). Hogere totale collectieve uitgaven leiden immers tot een grotere overheid in verhouding tot de Nederlandse economie. Een lager uitgavenpeil verkleint de omvang van de overheid in verhouding tot de economie. In combinatie met de gekozen totale collectieve lastendruk (hoofdstuk 8) kunnen beide keuzes leiden tot precies dat overheidssaldo of houdbaarheidssaldo dat een partij in zijn financieel kader nastreeft. Tevens onderzoek ik of de standpunten van politieke partijen sinds de start van de CPB-doorrekeningen convergeren. De oorzaak zou kunnen zijn dat (prikkels in) de modellen van het CPB en de maximeringen gesteld door de CPB-ambtenaren partijen stimuleren tot het maken van dezelfde keuzes. Tot slot bekijkt dit hoofdstuk voor alle collectieve uitgaven in hoeverre de regeringspartijen hun woorden in *KiK* nakomen met afspraken in het regeerakkoord zoals blijkt uit de CPB-doorrekening.

7.1 De totale collectieve uitgaven

Grafiek 7.1 laat zien hoe hoog de partijen vinden dat de Totale Collectieve Uitgaven moeten zijn aan het einde van de komende kabinetsperiode, afgelezen uit de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's. Wegens zijn ideologische wens van een kleine overheid en grote private sector, kiest de VVD van alle partijen vrijwel elke verkiezingen voor de grootste uitgavenbeperking. In 1986 en 2012 koos deze partij zelfs ruim 1%-punt bbp meer uitgavenbeperking dan de eerstvolgende partij. De VVD is ook de enige partij die sinds de start van de doorrekening altijd dezelfde afwijking van het basisscenario kiest: minder collectieve uitgaven. Dit correspondeert met het resultaat van Nederlands onderzoek dat rechtse regeringen kiezen voor lagere overheidsuitgaven en linkse regeringen voor hogere overheidsuitgaven (De Haan, Sikken & Sturm, 1995; Snels, 1995). Het CDA volgt het VVD vaak op de voet en stelde eenmaal, in 1994, een verdergaande beperking van de overheidsuitgaven voor dan de VVD. D66 volgde de afgelopen 30 jaar weer op VVD en CDA. Deze partijen bevinden zich van oudsher aan de sociaaleconomische rechterkant van de Nederlandse politiek. Aan de linkerkant van het politieke spectrum willen GL en SP, gevolgd door PvdA, juist vaak een uitgavenverhoging of een geringere uitgavenverlaging. Hun ideologische wens om meer welvaartswinst te bereiken door overheidsinterventie speelt hierbij een rol.

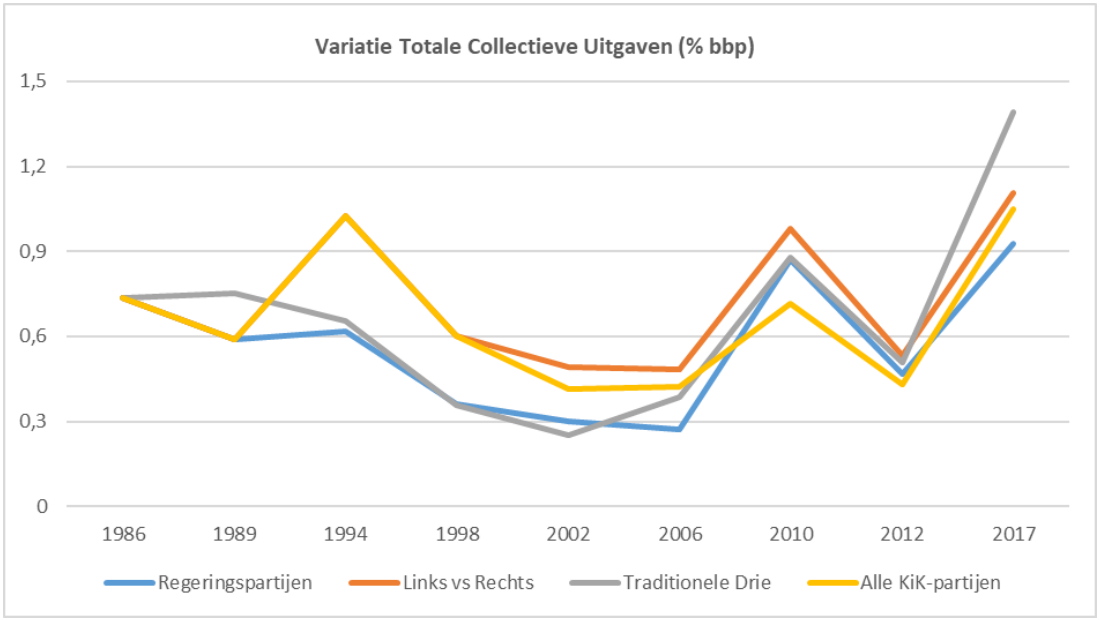


Grafiek 7.1: De saldo's van de Totale Collectieve Uitgaven die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

Er zijn door de tijd wel uitzonderingen op deze Links-Rechts dimensie. In 2010 en 2012 kiest D66 voor relatief kleine uitgavenbeperkingen, waardoor de PVV en D66 op dezelfde tussenpositie uitkomen, en kiezen de PvdA en SGP voor relatief hoge uitgavenbeperkingen, waardoor ze richting D66, CDA en VVD opschuiven. Interessant is dat in 2010 en 2012 de gemiddeld voorgestelde uitgavenbeperkingen groter waren dan in 1989 en 1994. Dit betekent dat er meer bezuinigd werd tijdens de Grote Recessie, zeker aangezien in 2012 het Lente- of Kunduzakkoord vol bezuinigingen al in het toen gehanteerde *MLT*-basisscenario was verwerkt. Dit Lente- of Kunduzakkoord bestond overigens grotendeels uit lastenverzwaringen op de middellange termijn. Ook is opvallend dat alle partijen in 2010 en 2012 in de CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma aangeven hun financieel kader te willen realiseren via een kleinere overheid met minder collectieve uitgaven en minder collectieve

lasten. Sowieso valt opnieuw de invloed van de financieel-economisch situatie of de conjunctuurcyclus op de partijkeuzes op: zeker laagconjunctuur leidt tot uniforme keuzes voor een lager collectief uitgavenniveau.

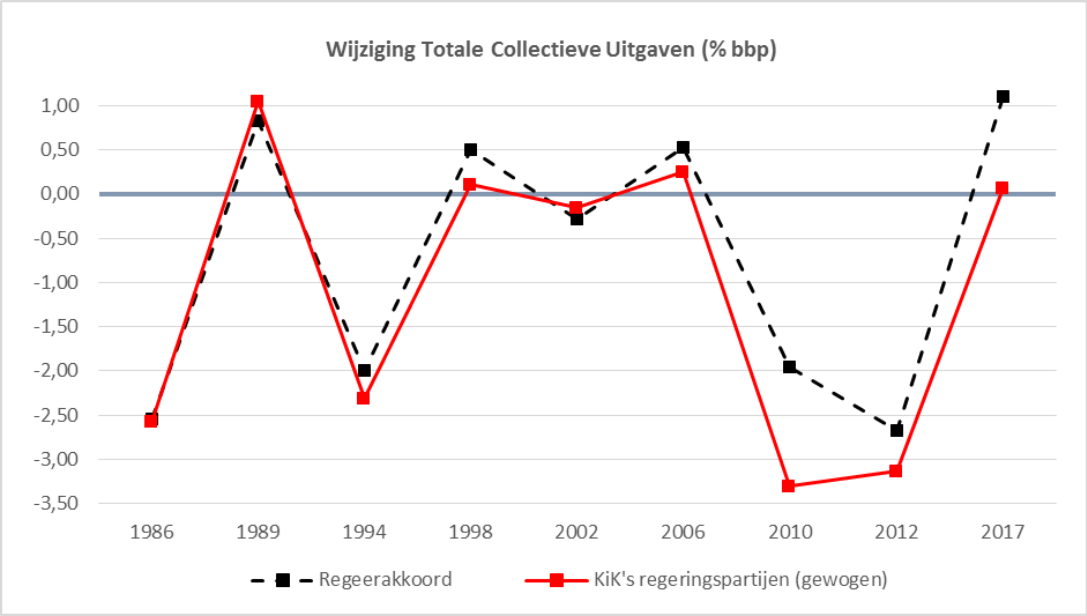
Grafiek 7.2 illustreert de politieke verschillen over de periode 1986-2017. De trend van de Totale Collectieve Uitgaven komt grotendeels overeen met de trend van het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten in hoofdstuk 6. In de periode 1986-1994 zijn behoorlijke meningsverschillen zichtbaar. Vanaf 1998, eerder dus dan over de gewenste ontwikkeling van het overheidssaldo, ontstaat overeenstemming dat de overheidsuitgaven op het gewenste niveau staan en dit houdt aan tot en met 2006. De Grote Recessie is weer een omslagpunt. In 2010 leeft het politiek verschil van mening op over de gewenste Totale Collectieve Uitgaven – de rechtse partijen willen het overheidssaldo vooral verbeteren door uitgavenbeperking, de linkse partijen in mindere mate. In 2012 herstelt de overeenstemming zich weer vergaand, vooral onder de Regeringspartijen en Traditionele Drie, maar ook bij de SGP en de PVV. Er blijft wel een duidelijk verschil tussen VVD en GL. Tot slot nemen in 2017 de politieke verschillen weer sterk toe, op alle dimensies. Omdat de PvdA kiest voor de grootste collectieve uitgavenverhoging sinds de start van de CPB-doorrekening, neemt het onderlinge verschil toe met de Traditionele Drie, de Regeringspartijen en tussen Links en Rechts. Grafiek 7.2 bewijst dat het onjuist is dat partijen meer op elkaar zijn gaan lijken ten aanzien van het gewenste niveau van de Totale Collectieve Uitgaven. De verschillen tussen alle *KiK*-deelnemers, traditionele regeringspartijen en linkse en rechtse partijen zijn in 2017 groter dan in 1986 het geval was.



Grafiek 7.2: Gemiddelde afwijking van groepsgemiddelde Totale Collectieve Uitgaven van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Dan rijst de vraag in hoeverre de beloftes die partijen maken in de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's over de Totale Collectieve Uitgaven een goede voorspeller zijn voor de gemaakte keuzes in de formatie. Grafiek 7.3 laat een opvallend patroon zien. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* is hoog, namelijk r = 0.95. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. De CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's is een goede voorspeller voor de richting van een nieuw regeerakkoord. Maar opvallend is dat

regeringspartijen, vooral na 1994, vrijwel altijd besluiten tot minder uitgavenbeperking of tot meer uitgavenverhoging in het regeerakkoord dan hun gewogen gemiddelde in *KiK* zou doen verwachten. Het gemiddelde niveauverschil over de hele periode is 0.39%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa €3 miljard. Er werd 35% minder uitgavenbeperking door politieke onderhandelaars afgesproken in de regeerakkoorden dan de gewogen gemiddelden van hun programma's voorspelden. Wel dient hierbij aangetekend te worden dat de formaties van 2010, 2012 en 2017 dit niveauverschil optrekken: er werd toen 0.94%-punt bbp minder bezuinigd of meer uitgegeven dan de gewogen gemiddelden in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's.



Grafiek 7.3: De saldo's van de Totale Collectieve Uitgaven die regeringspartijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

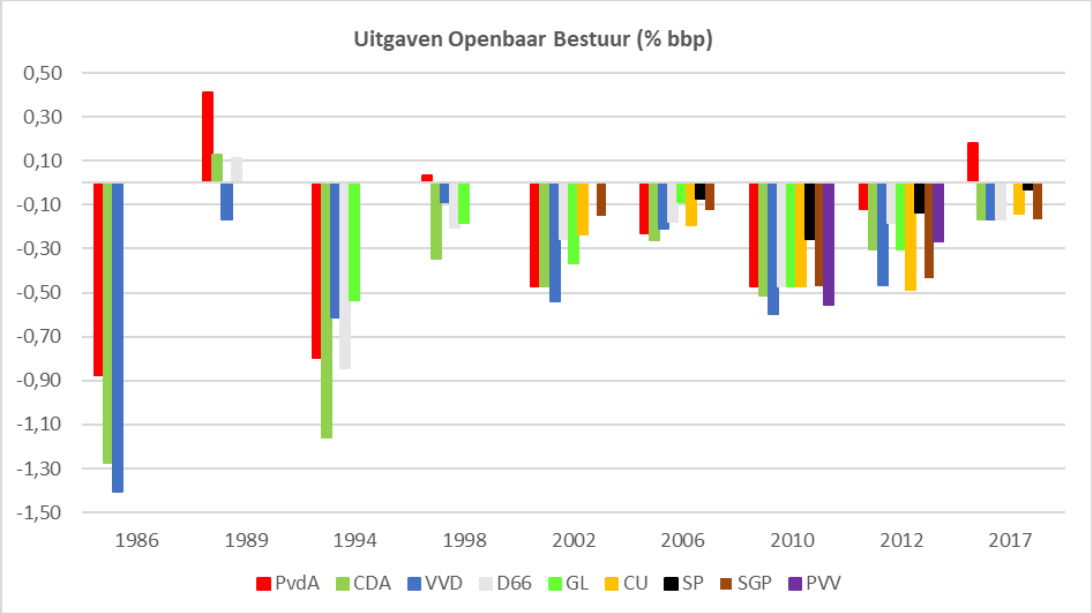
Het is een interessante bevinding: formatiepartijen besluiten in regeerakkoorden tot minder beperking van of meer uitbreiding van de Totale Collectieve Uitgaven dan is verwoord in de verkiezingscampagne. Deze opstelling is verklaarbaar vanuit de theorie van de politieke economie. Het is begrijpelijk, dat partijen *voor* verkiezingen bepaalde keuzes maken om het aantal stemmen te maximaliseren – bijvoorbeeld de belofte van een kleinere overheid door Rechts of juist een belofte van uitbreiding van publieke diensten door Links - en *na* verkiezingen andere keuzes maken. Dit komt, doordat bij regeringsbeslissingen wordt meegewogen in hoeverre de uitvoering van beleidsvoornemens zorgt voor winst of verlies van stemmen (Bertelli & John, 2014). Een verklaring waarom regeringspartijen hiervoor kiezen kan zijn dat de politieke onderhandelaars er vanuit gaan dat kiezers (niet beloofde) bezuinigingen op collectieve uitgaven electoraal afstraffen en dat kiezers (niet beloofde) extra collectieve uitgaven die hen ten goede komen electoraal belonen. Grafiek 7.3 impliceert dat de Totale Collectieve Uitgaven in werkelijkheid hoger zullen blijven dan partijen in hun verkiezingscampagnes beloven.

7.2 De specifieke collectieve uitgavencategorieën

Vervolgens is de vraag welke keuzes politieke partijen maken ten aanzien van de specifieke uitgavencategorieën waaruit de Totale Collectieve Uitgaven zijn opgebouwd. Zoals beschreven in

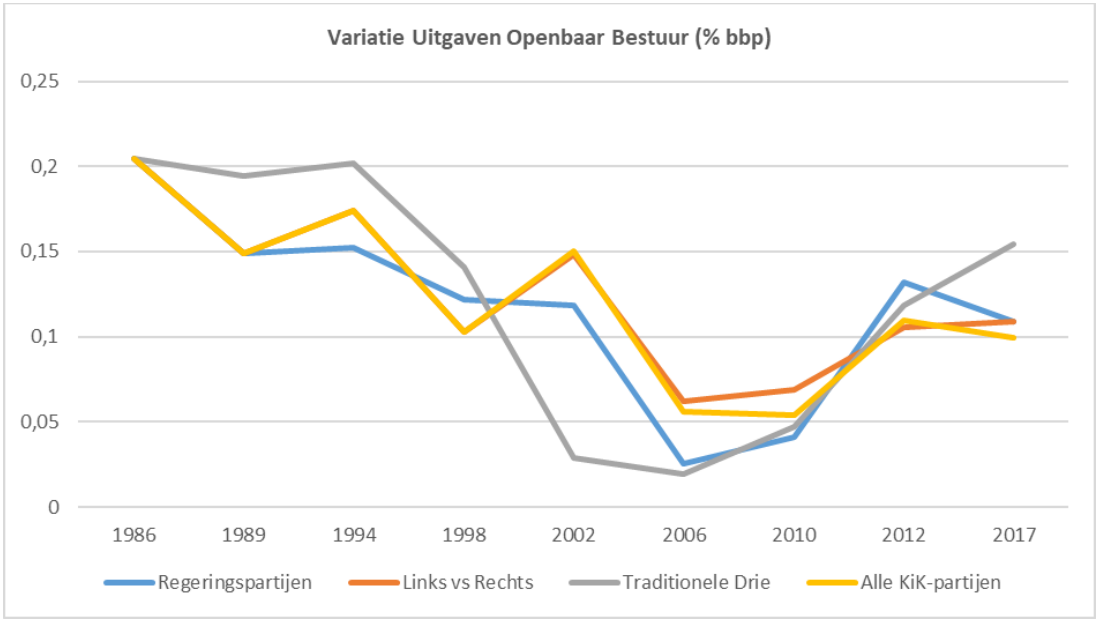
hoofdstuk 5 onderscheid ik negen betrouwbare (geaggregeerde) specifieke uitgavencategorieën: Openbaar Bestuur (1), Defensie (2), Veiligheid (3), Onderwijs (4), Sociale Zekerheid (5), Zorg (6), Internationale Samenwerking (7), Bereikbaarheid (8), en Milieu (9). Deze uitgavencategorieën zijn over de gehele onderzochte periode 1986-2017 vrijwel doorlopend gerapporteerd in alle *KiK's* of daar met wat technische correcties handmatig uit af te leiden. Ze sluiten daarmee goed aan bij de huidige rapportagesystematiek van het CPB bij doorrekeningen en reguliere ramingen. Tevens komen deze uitgavencategorieën grotendeels overeen met de indeling die het CPB hanteert in zijn al wat oudere studie naar de Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief (Bos, 2006). De grafieken in dit hoofdstuk tonen de voorgestelde veranderingen van een uitgavencategorie in het *KiK*-eindjaar of *RA*-eindjaar ten opzichte van de stand in het *MLT*-basisscenario.

De uitgavencategorie Openbaar Bestuur bevat het budget dat de Rijksoverheid en de decentrale overheden besteden aan de arbeidskosten van ambtenaren, gebouwen en de aanschaf van overig materieel. Militairen vallen hier niet onder, deze worden betaald uit de uitgavencategorie Defensie. Ook de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de rechterlijke macht vallen er niet onder, de voor die voorzieningen bestede middelen vallen onder de uitgaven voor Veiligheid. De grafiek met het uitgavensaldo Openbaar Bestuur illustreert dat vrijwel alle partijen in de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's kiezen voor bezuinigingen. In 1989 is er een trendbreuk: PvdA, CDA en D66 kiezen ervoor om, na meerdere salariskortingen en nullijnen onder de kabinetten-Lubbers I en II (CDA en VVD), bij een aantrekkende economie extra budget uit te trekken voor loonstijgingen voor ambtenaren. Verder kiest de PvdA in 2017 voor een inspanning bij het Openbaar Bestuur. Over het algemeen lijken de sociaaleconomisch rechtse partijen zoals CDA en VVD het meest te bezuinigen op de uitgaven voor het Openbaar Bestuur, maar ook de confessionele partijen zoals CU en SGP kiezen hiervoor. Op de linkerkant zijn PvdA en GL gematigder. De SP lijkt historisch de partij die het minste wil ombuigen op de uitgaven aan het Openbaar Bestuur. Deze observaties sporen met eerder onderzoek dat laat zien dat in Nederland linkse regeringen de uitgaven aan Openbaar Bestuur verhogen en rechtse regeringen deze uitgaven verlagen (Van Dalen & Swank, 1995, 1996).



Grafiek 7.4: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Openbaar Bestuur die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

De algemene conclusie is dat het Openbaar Bestuur een favoriete ombuigingspost van partijen is in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's. De belofte tot 'snijden in eigen vlees' doet het goed: wie vindt er niet dat het Openbaar Bestuur doelmatiger ingericht kan worden? De theorie van de mediane kiezer verklaart daarom dit patroon: partijen maken uniforme keuzes omdat ze hiermee het aantal stemmen bij de volgende verkiezingen kunnen denken te kunnen maximaliseren. Daarbij is voor regeringspartijen een korting op het Gemeentefonds of Provinciefonds relatief gemakkelijk uitgevoerd. De theorie van de partijpolitieke kiezer biedt slechts een beperkte verklaring, aangezien partijen bijna nooit kiezen voor extra uitgaven aan het Openbaar Bestuur. Dit alles impliceert dat partijen een electorale prikkel ervaren om de opbrengst (onrealistisch) hoog in te boeken, omdat het een relatief pijnloze - zelfs electoraal populaire - keuze is in campagnetijd. Daarom is het CPB sinds 1989 de toegestane uitgavenbeperking door doelmatiger werken en versobering van de ambtelijke arbeidsvoorwaarden op basis van ervaringsgegevens gaan maximeren. Daardoor daalt de budgettaire opbrengst voor bezuinigingen op het Openbaar Bestuur in de loop van de onderzochte periode en bewegen de keuzes van de partijen naar elkaar toe.

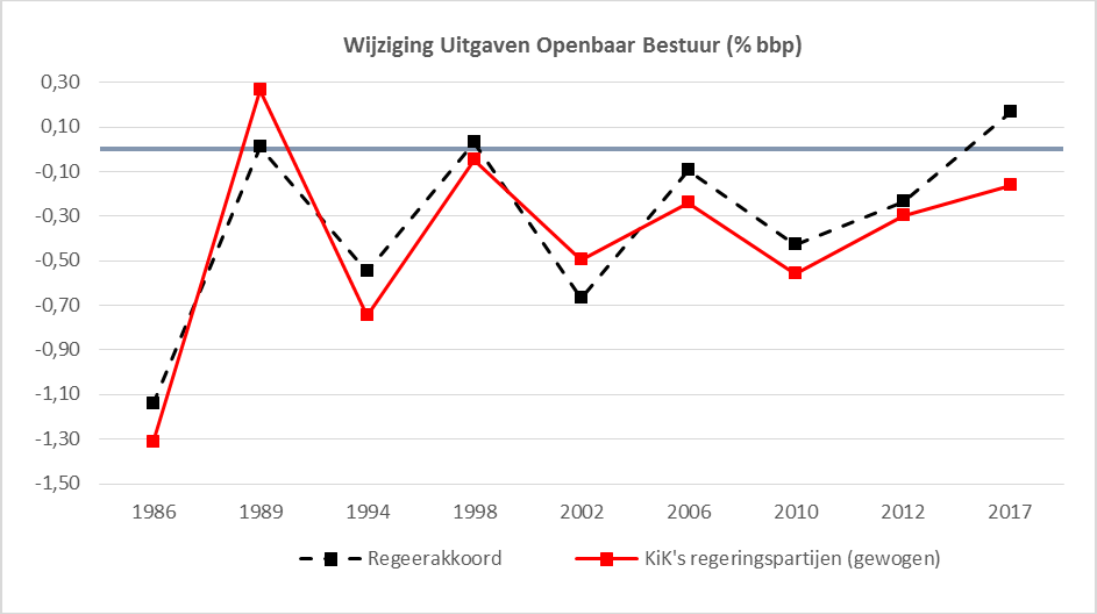


Grafiek 7.5: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Openbaar Bestuur van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 7.5 illustreert dat de overeenstemming tussen partijen als het gaat om de uitgaven op Openbaar Bestuur over de tijd groot is. Vanaf de jaren '80 gaan partijen steeds meer hetzelfde niveau van bezuinigingen voorstellen. Als er al verschillen zijn, dan ontstaan deze doordat de SP aan de doorrekeningen mee gaat doen in 2002, waardoor het gemiddeld verschil wordt opgetrokken. Maar in 2002, 2006 en 2010 tenderen de traditionele partijen en regeringspartijen naar 0 verschil – oftewel dezelfde standpunten – en in 2010 liggen de standpunten van alle *KiK*-partijen dicht bij elkaar. Met ingang van 2012 leven de onderlinge verschillen weer op. In 2017 komt dit vooral doordat de PvdA een uitbreiding van de uitgaven aan Openbaar Bestuur voorstelt om een banenplan mee te financieren, terwijl de andere partijen beperkt willen bezuinigen op deze post.

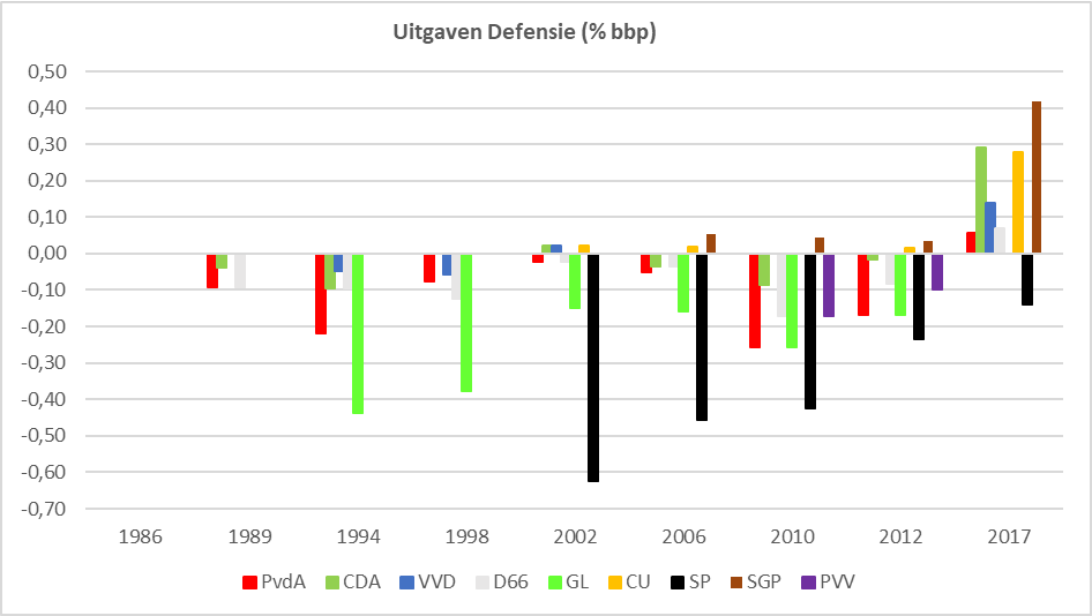
Maar als alle partijen beloven om te bezuinigen op de uitgaven aan het Openbaar Bestuur, besluiten de regeringspartijen dan ook hiertoe in het regeerakkoord? Grafiek 7.6 laat zien welke beslissingen

zijn genomen aan de formatietafel. De CPB-doorrekening blijkt een goede voorspeller voor de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is r = 0.91. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. Alleen blijkt dat in het regeerakkoord vaak minder bezuinigd wordt op de uitgaven aan het Openbaar Bestuur dan is beloofd tijdens de campagne. Het gemiddelde niveauverschil over de hele periode is 0.08%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa €0.60 miljard. Er werd 20% minder uitgavenbeperking afgesproken in de regeerakkoorden dan het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK*.



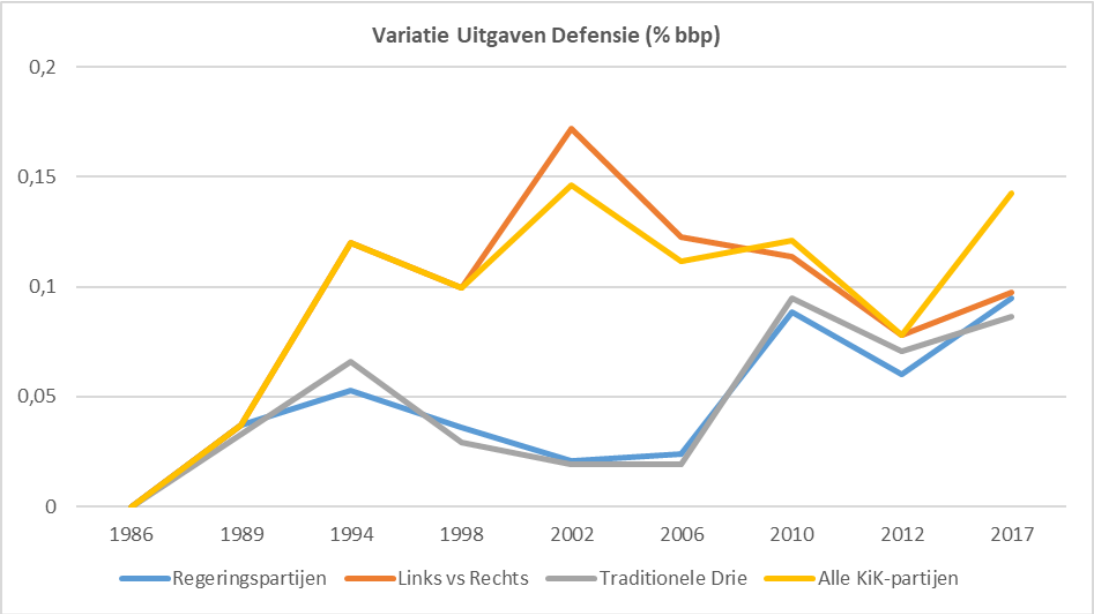
Grafiek 7.6: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Openbaar Bestuur die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Dat formatiepartijen in regeerakkoorden de uitgaven aan het Openbaar Bestuur minder beperken dan beloofd in de verkiezingscampagne, is opnieuw goed te verklaren vanuit de theorie van de politieke economie. Wellicht een doeltreffende strategie voor partijen om *voor* de verkiezingen behoorlijk veel bezuinigingen te beloven om het aantal stemmen te maximaliseren, maar *na* de verkiezingen de mate waarin af te zwakken als regeringspartijen bij hun stemmenmaximalisatie worden afgerekend op de uitvoering. Eenzelfde patroon was zichtbaar bij de Totale Collectieve Uitgaven. Ook is het aannemelijk om de theorie van de vierde macht, over de invloed van ambtenaren op de politieke besluitvorming, hierbij te betrekken. Kan het zo zijn dat ambtenaren tijdens de formatie de politieke onderhandelaars ervan weerhouden om te kiezen voor hun volledige gewenste bezuinigingen? Er is vaker betoogd dat Nederlandse ambtenaren zich loyaal en coöperatief opstellen om ombuigingen op het eigen apparaat te voorkomen (Van Nispen, 1987). Samenvattend impliceert Grafiek 7.6 dat de uitgaven aan het Openbaar Bestuur in Nederland vrijwel altijd hoger blijven dan partijen beloven. De oorzaken hiervoor kunnen electorale overwegingen zijn, die verklaard kunnen worden vanuit de theorie van de politieke economie, maar ook de ambtelijke invloed op de politieke besluitvorming.



Grafiek 7.7: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Defensie die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

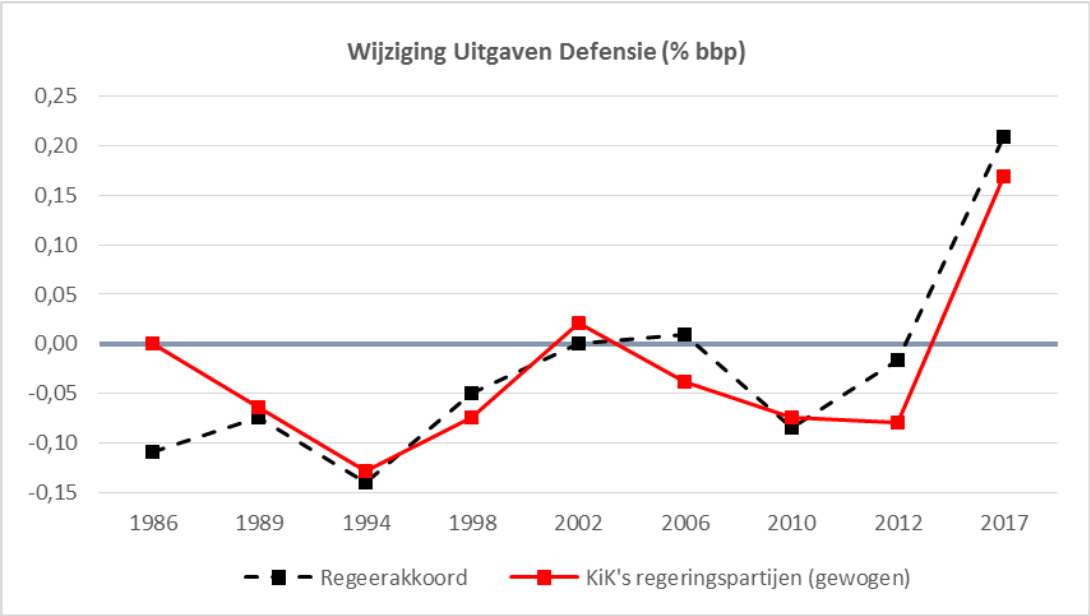
De uitgavencategorie Defensie omvat de kosten van de arbeidsvoorwaarden, materiële onderhoudskosten en investeringen voor de landsverdediging. Hier laat het gewenste uitgavenniveau een duidelijk verschil tussen politieke stromingen zien. De confessionele partijen SGP en CU beloofden meermaals om de uitgaven te verhogen ten opzichte van het basisscenario. VVD en CDA nemen een middenpositie in. Maar bovenal de SP, gevolgd door GL, PvdA, D66 en PVV, kiest ervoor om de uitgaven aan Defensie elke *KiK* te verlagen. Deze observaties stroken met eerder onderzoek waaruit blijkt dat rechtse regeringen in Nederland de uitgaven aan Defensie verhogen en linkse regeringen deze uitgaven verlagen (Van Dalen & Swank, 1995, 1996). Ook internationaal is bekend dat alle partijen, maar vooral linkse partijen, in verkiezingstijd bezuinigingen op Defensie voorstellen om extra uitgaven aan Sociale Zekerheid te financieren (Bove, Efthyvoulou & Navas, 2017). De hoogte van de bezuinigingen daalt wel over de tijd. Reden is dat de defensieuitgaven als percentage van het bbp in opeenvolgende basisscenario's steeds lager liggen, waardoor aanvullende, grote ombuigingen minder wenselijk en onrealistisch werden. Het CPB hield daarbij net als bij Openbaar Bestuur maximeringen aan.



Grafiek 7.8: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Defensie van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 7.8 ilustreert dat er altijd een groot verschil van inzicht was over Defensie tussen de *KiK*-partijen, vooral door de andere opstelling van de christelijke partijen en tussen de linkse en rechtse politiek in Nederland. Opmerkelijk is dat er grote overeenstemming was tussen de Traditionele Drie en de Regeringspartijen, zeker tot en met 2006. Na het uitbreken van de Grote Recessie zijn de verschillen toegenomen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 was er meer te kiezen dan ooit. Er is zeker geen sprake van convergentie betreffende de partijkeuzes op de uitgavencategorie Defensie, eerder sprake van divergentie.

Maar net als de uitgavencategorie Openbaar Bestuur bleek Defensie over de tijd een zeer geliefde ombuigingspost van nagenoeg alle partijen. De in die zin uniforme keuzes impliceren dat, voor bijna dertig jaar, bezuinigen de doorslaggevende politieke strategie was om het aantal stemmen van de mediane kiezer bij de volgende verkiezingen te maximaliseren. Dat er in 2017 een grote trendbreuk is, doordat de meerderheid van de partijen belooft een (forse) intensivering in Defensieuitgaven te doen ten opzichte van het basisscenario, onderstreept dat partijen op dit beleidsterrein vooral electoraal populaire keuzes maken. Tegelijkertijd bewijst de consistente uitzonderingspositie van CU en SGP om wel te willen investeren en dat bovenal de SP, GL en de PvdA de grootste bezuinigingen beloven dat zeker sprake is van ideologische overwegingen. De theorie van de partijpolitieke kiezer is van betekenis. In 2017 zijn de koplopers de confessionele partijen: SGP, CU en CDA, die over de periode 1986-2017 al vaker extra geld voor Defensie bepleitten.

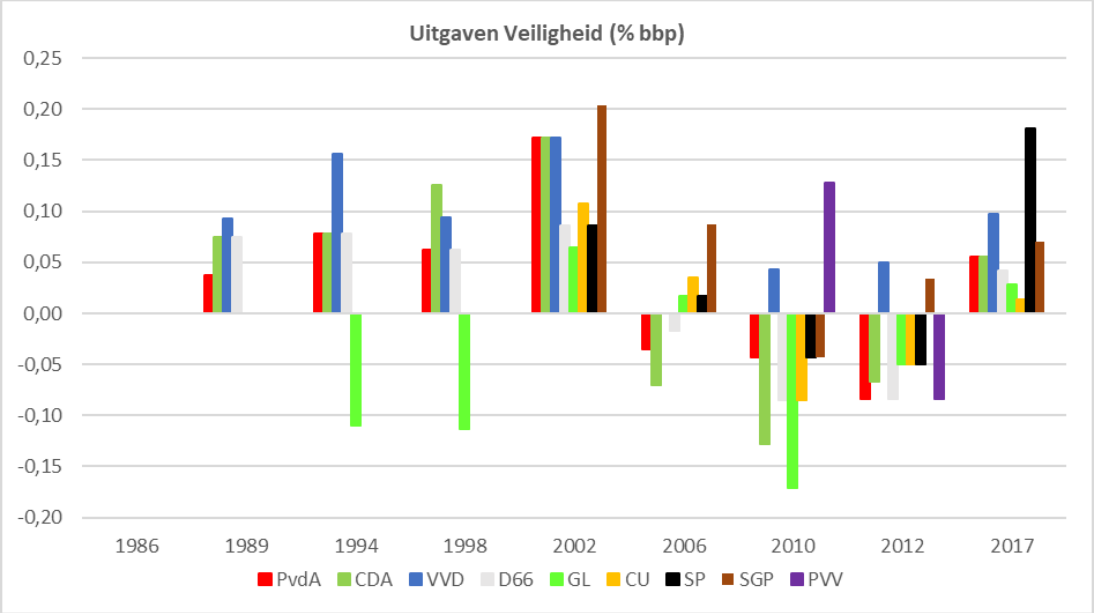


Grafiek 7.9: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Defensie die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Na de verkiezingsbeloftes komt het onderhandelen over het regeerakkoord. Welke afspraken worden er gemaakt over Defensie-uitgaven? Grafiek 7.9 impliceert dat de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's een behoorlijke voorspeller is voor het regeerakkoord. De correlatie tussen beiden is r = 0.86. Dit is net iets lager dan bij de Totale Collectieve Uitgaven en het Openbaar Bestuur. Toch is sprake van een duidelijke agenderingsfunctie. Hoewel over de periode 1986–2017 gemiddeld net zoveel bezuinigd wordt als beloofd in de verkiezingscampagnes, het niveauverschil is 0.001%-punt bbp of een 3.5% minder, kunnen politieke onderhandelaars bij een individuele formatie sterk afwijken van het gewogen gemiddelde van regeringspartijen. Duidelijke voorbeelden zijn 1986, 2002, 2006, 2012 en 2017. Wellicht konden regeringspartijen toch besluiten tot een (forsere) ombuiging, omdat er geen negatieve electorale gevolgen waren, zoals in 1986 of 2002. Deze strategie komt overeen met de theorie van de mediane kiezer. Of juist omdat vanuit ideologische overwegingen een 'junior partner' in de formatie een intensivering of een zeer beperkte korting als resultaat wilde uitonderhandelen op Defensie, zoals de CU in 2006, de VVD in 2012 en het CDA en de CU in 2017. Deze strategie is in lijn met de theorie van de partijpolitieke kiezer. In deze formaties wordt disproportioneel afgeweken van het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* – zowel in de richting van intensiveringen als bezuinigingen – mede omdat ten minste één grote regeringspartij geen sterke ideologische overwegingen heeft om zijn verkiezingsbelofte te houden.

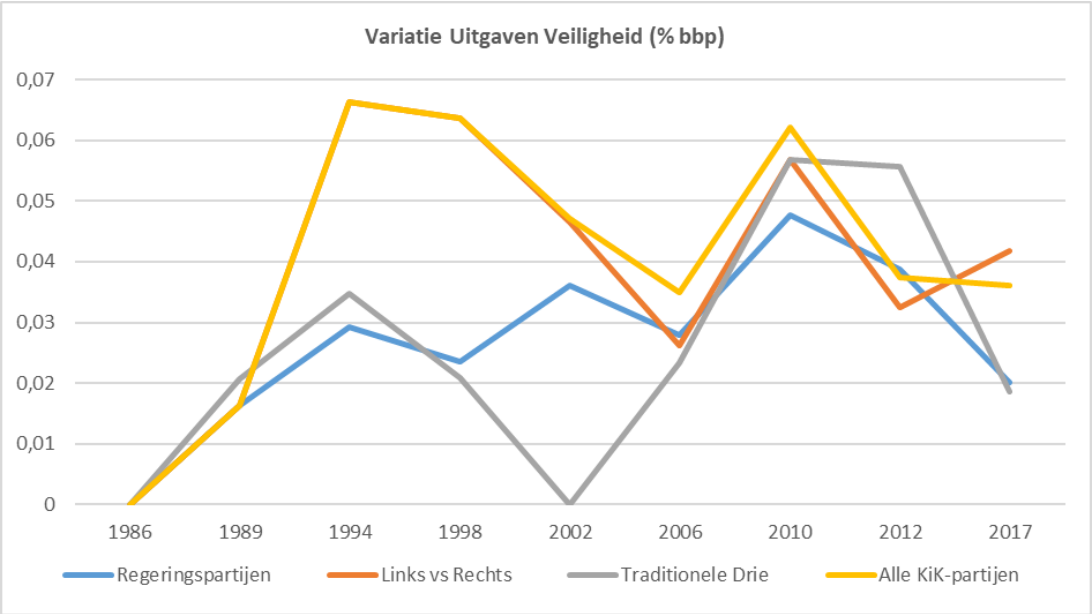
Onder Veiligheid vallen onder andere de politie, de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie (OM). Het saldo van de uitgavencategorie Veiligheid laat een duidelijk patroon zien. GL, PvdA en CDA stellen geregeld uitgavenbeperkingen voor, maar de overige partijen wil vaak uitgavenverhogingen ten opzichte van het basisscenario of de uitgaven bij ongewijzigd beleid aanhouden. VVD en SGP zijn de 'law-and-order' partijen in Nederland. Zij stellen eigenlijk altijd voor om extra geld uit te trekken voor Veiligheid, ook bij grote ombuigingspakketten, zoals in 1994, 2010 en 2012. Waar CU altijd meer geld voor Defensie wilt, kiest de partij sinds 2010 wel voor bezuinigingen op Veiligheid. CDA, D66 en PvdA wilden tot en met 2002 altijd extra geld uittrekken, maar zijn met ingang van 2006 overgestapt op voorstellen tot ombuigingen. De SP volgt deze koers met enige vertraging. De PVV wilde in 2010

nog fors investeren in Veiligheid, maar stelt in 2012 juist relatief grote bezuinigingen voor. De grote koerswijzigingen van de PVV van 2010 op 2012 vielen al eerder op. Een koerswijziging is er ook voor de SP in 2017, als de partij plots de grootste investeerder in Veiligheid wordt, net zoals andere partijen weer geld uittrekken.



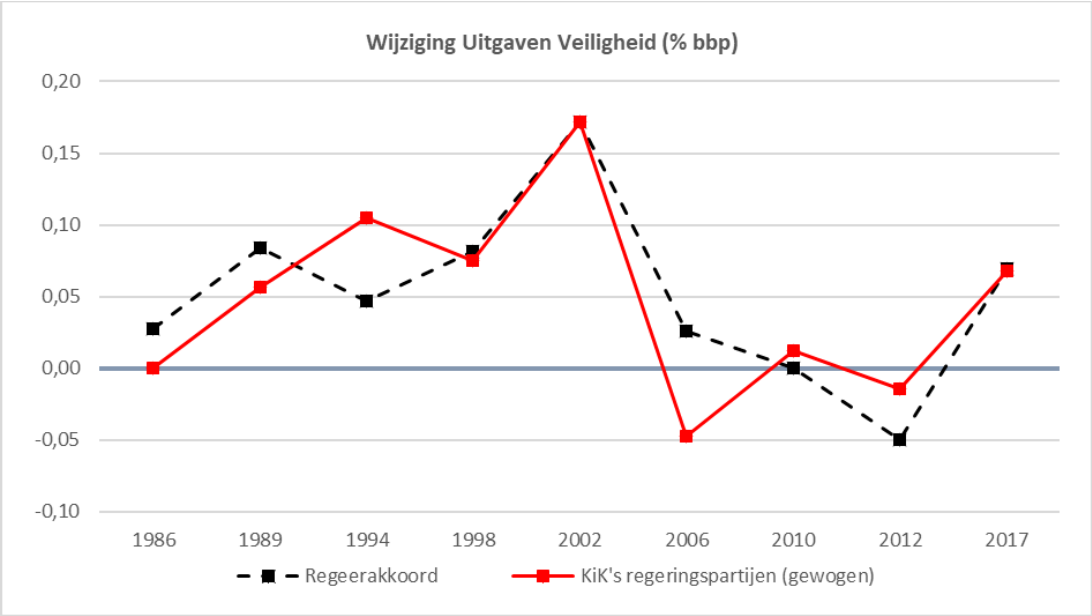
Grafiek 7.10: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Veiligheid die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

Wat opvalt in Grafiek 7.10 is dat veel partijen over de periode 1986-2017 beloven om extra uitgaven te doen aan Veiligheid te opzichte van het basisscenario. Alleen GL is vaak voorstander van uitgavenbeperkingen, soms gesteund door het CDA, PvdA en D66. Verder blijkt de VVD de enige partij te zijn die consistent belooft extra te investeren in Veiligheid over de gehele periode 1986-2017, op de voet gevolgd door de SGP. De uniformiteit in de keuzes is een bewijs dat partijen zich laten leiden door overwegingen die het aantal stemmen bij de volgende verkiezingen maximaliseren. Blijkbaar wil de mediane kiezer graag horen dat er extra geld wordt uitgetrokken voor dit onderwerp en partijen kiezen hiernaar, zoals de theorie van de mediane kiezer voorspelt. Tegelijkertijd zijn er drie partijen die over de tijd opvallen met ideologische overwegingen: GL, VVD en SGP. Blijkbaar moeten deze partijen hun partijpolitieke achterban tevreden stellen met een afwijkend standpunt. Het is grotendeels in lijn met de politieke verdeling op de uitgavencategorie Defensie.



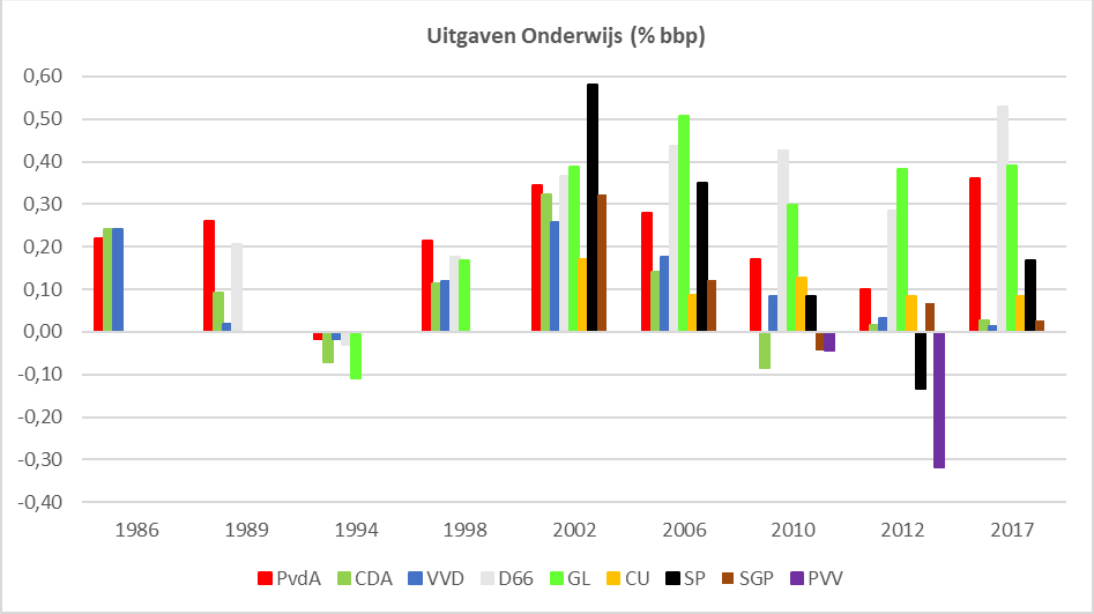
Grafiek 7.11: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Veiligheid van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017, (0 = geen verschil).

Grafiek 7.11 illustreert dat er behoorlijke verschillen tussen de partijen zijn, zeker sinds GL in 1994 mee ging doen met de doorrekening. Sinds 2002 lijken de verschillen weer af te nemen. De Traditionele Drie en de Regeringspartijen zijn tot en met 2006 eensgezind. Opnieuw zorgt de Grote Recessie voor meer verschil in de politieke standpunten. De verkiezingen van 2010 waren een opleving. Daarna nemen de onderlinge verschillen weer af. Grafiek 7.11 bewijst dat het onjuist is dat partijen meer op elkaar zijn gaan lijken ten aanzien van het gewenste niveau van de uitgaven aan Veiligheid. Sinds de jaren '80 nemen de verschillen tussen Traditionele Drie, de regeringspartijen en Links en Rechts juist toe.



Grafiek 7.12: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Veiligheid die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

De vraag is wat er van deze beloftes terechtkomt in het regeerakkoord. Grafiek 7.12 laat zien dat de politieke onderhandelaars in het algemeen besluiten tot extra geld voor Veiligheid. De CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's heeft een behoorlijke agenderingsfunctie, de correlatie is r = 0.83. Hoewel over de periode 1986-2017 gemiddeld net zoveel extra geld uitgetrokken wordt als beloofd is in de verkiezingscampagnes, het niveauverschil is 0.003%-punt bbp of een kleine 7.3% meer, kunnen politieke onderhandelaars bij een individuele formatie behoorlijk afwijken van het gewogen gemiddelde van de latere regeringspartijen. Duidelijke voorbeelden zijn 1994 en 2006. In 2006 heeft 'junior partner' CU een disproportioneel goed onderhandelingsresultaat, namelijk zijn volledig gewenste intensivering van 0.5%-punt bbp, terwijl senior regeringspartners CDA en PvdA beloofden te bezuinigen op Veiligheid. In 1994 kiezen de coalitiepartners PvdA, VVD en D66 voor minder intensiveringen dan zij allemaal in de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's hadden staan. Wellicht omdat deze opstelling geacht werd geen electorale gevolgen te zullen hebben. Al met al ziet men hier ook ook weer aanwijzingen voor de actualiteit van een combinatie van de theorie van de mediane kiezer en de theorie van de partijpolitieke kiezer.

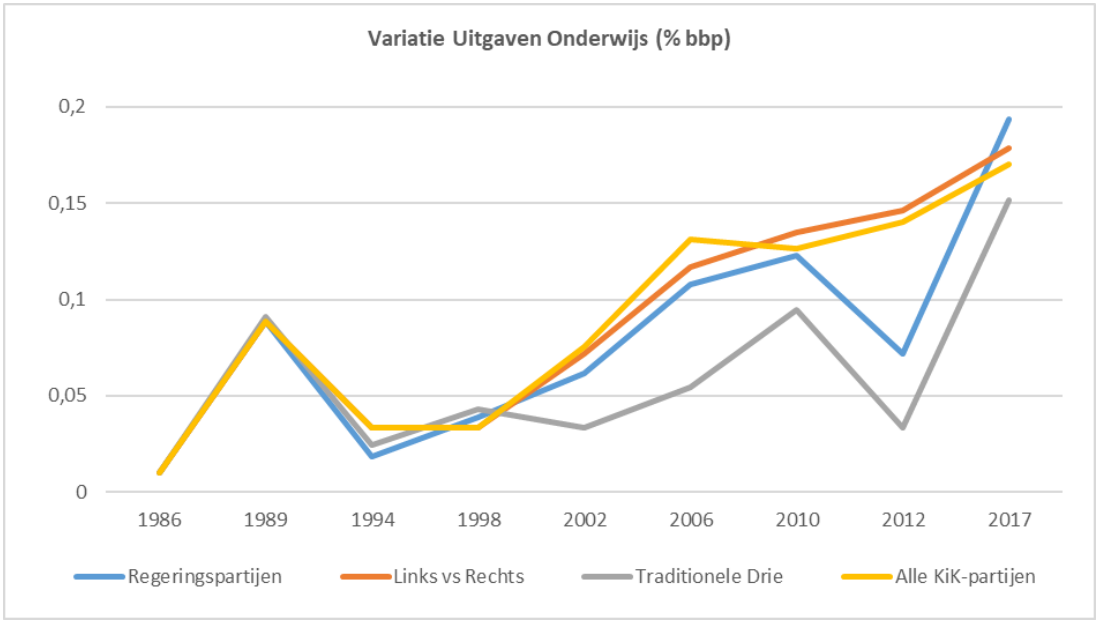


Grafiek 7.13: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Onderwijs die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

Bij de uitgavencategorie Onderwijs, die alle uitgaven aan onderwijs omvat, inclusief de arbeidskosten van het onderwijspersoneel en de kosten van de OV-jaarkaart, is er sprake van een opmerkelijke ontwikkeling. Figuur 7.13 illustreert ten eerste dat Onderwijs voor vrijwel alle partijen een favoriete intensiveringspost is. Dit strookt met Nederlands onderzoek dat tussen uitgavenpatronen van linkse en rechtse regeringen in de tweede helft van de 20ste eeuw geen verschil was (Van Dalen & Swank, 1995, 1996). Vanaf 2006 gaan GL en D66 elke doorrekening van de verkiezingsprogramma's aan kop als de grootste investeerders in het onderwijssysteem. De SP is weggezakt na een toppositie in 2002. De PvdA werd als constante voorstander van hogere onderwijsuitgaven in de doorrekening uit 2002 voorbijgestreefd, door vooral de SP, en in latere jaren door GL en D66. In 2017 kiest de PvdA weer voor fors hogere uitgaven. CU, SGP en VVD vinden zichzelf terug in de middenmoot. CDA en PVV bezuinigen (geregeld) op onderwijs in de doorrekening, waarbij de PVV de kroon spant in 2012. Doordat de uitgavencategorie Onderwijs voor een groot deel uit arbeidskosten bestaat, ligt er wel

relatief vroeg een ondergrens. Partijen willen wellicht bezuinigen op schoolhuisvesting, maar gaan niet over tot het ontslaan van onderwijspersoneel.

Wat opvalt in Grafiek 7.13 is dat er sporadisch breed gedeelde voorstellen voor beperking van de onderwijsuitgaven zijn, met uitzondering van 1994. Ook tijdens de Grote Recessie in 2010 en 2012 is weinig gekozen voor uitgavenbeperkingen. Opnieuw kan vanuit de politieke economie de theorie van de mediane kiezer verklaren dat partijen uit electorale motieven kiezen voor deze intensiveringen, omdat deze boodschap het aantal stemmen bij de volgende verkiezingen maximaliseert. Verder kunnen enkele partijen zich ideologisch profileren zoals de theorie van de partijpolitieke kiezer zegt.

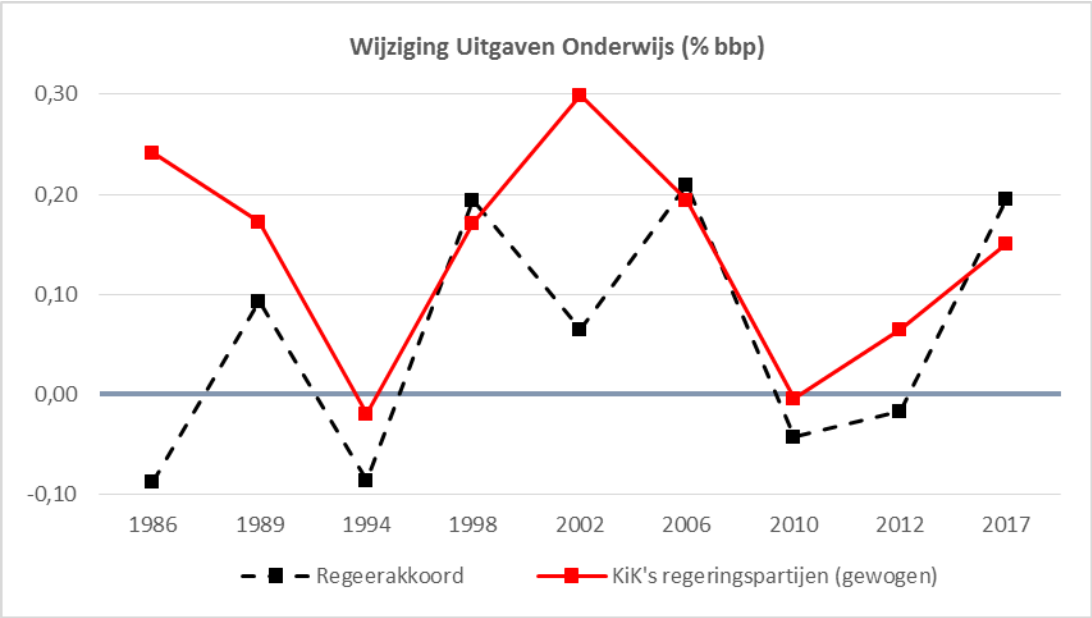


Grafiek 7.14: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Onderwijs van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 7.14 illustreert dat de politieke standpunten over de uitgavencategorie Onderwijs sinds het begin van de jaren '90 gaan divergeren. Partijen gaan niet meer op elkaar lijken, maar nemen juist afstand tot elkaar. Duidelijk is wel dat de Traditionele Drie structureel worden uitgedaagd. Sinds 2002 nemen de onderlinge verschillen tussen de partijen toe. De Grote Recessie markeerde geen omslagpunt, zoals bij andere uitgavencategorieën. Wel tonen de verkiezingen van 2012 een kleine convergentie tussen de standpunten van de Regeringspartijen, waarschijnlijk omdat zij slechts beperkt wilden investeren, gelet op hun ombuigingsdoelstellingen. Kijkend naar de tegenstellingen op Onderwijs laat de dimensie Progressief / Conservatief, met daarin GL, D66 / PVV de meeste spreiding zien. De nieuwe standpunten van deze progressieve partijen en de opkomst van deze conservatieve partij verklaren dat het politieke keuzemenu van de doorgerekende partijen op Onderwijs groter is geworden sinds de eerste CPB-doorrekening in 1986.

Maar als nagenoeg alle partijen beloven om de uitgaven aan Onderwijs te vergroten, besluit men hier dan ook toe in het regeerakkoord? Grafiek 7.15 laat zien welke beslissingen genomen zijn aan de formatietafel. De CPB-doorrekening blijkt een matige voorspeller van de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is r = 0.42. Er is een matige agenderingsfunctie. Verder blijkt dat in het regeerakkoord vaak minder geïnvesteerd of meer bezuinigd wordt op de uitgaven aan Onderwijs

dan beloofd in de campagne. Het gemiddelde niveauverschil over de hele periode is 0.08%-punt bbp minder – in prijzen van 2018 circa € 0.6 miljard. Er is 59% minder intensivering of extra bezuiniging door politieke onderhandelaars afgesproken in de regeerakkoorden dan in de verkiezingscampagne werd beloofd. Wel dient hierbij aangetekend te worden dat de formaties van 1986 en 2002 het beeld enigszins vertekenen.

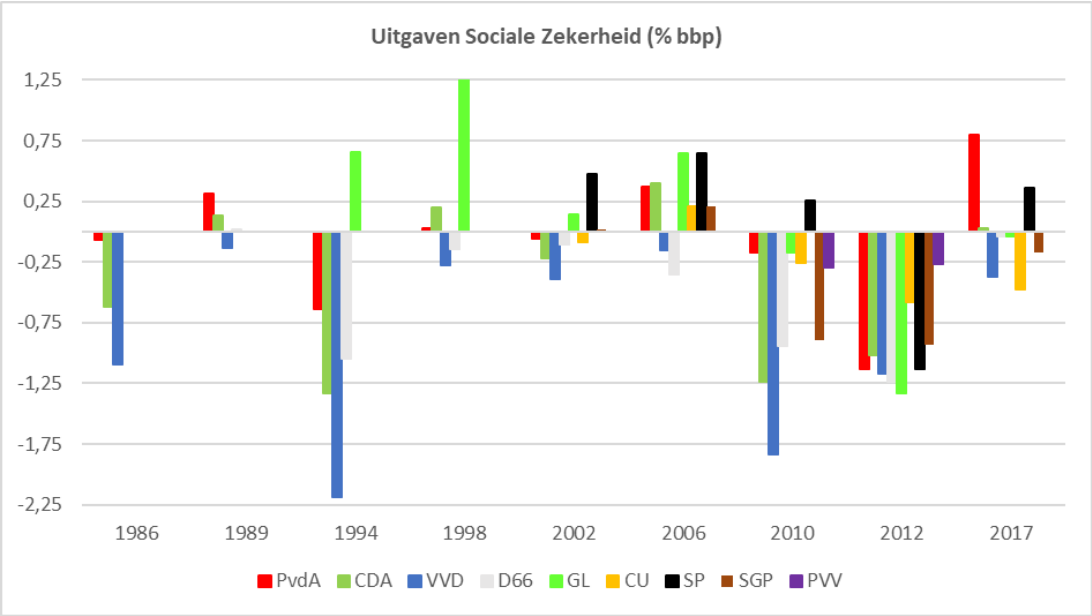


Grafiek 7.15: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Onderwijs die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Formatiepartijen besluiten in regeerakkoorden vaak tot minder verhoging van de uitgaven aan Onderwijs dan beloofd in de verkiezingscampagne, waarbij de afwijkingen per formatie groter zijn dan bij Openbaar Bestuur en Defensie. Deze keuzes zijn verklaarbaar vanuit de theorie van de politieke economie. Het is begrijpelijk dat partijen *voor* verkiezingen bepaalde keuzes maken om het aantal stemmen na de campagne te maximaliseren – bijvoorbeeld de belofte van extra intensiveringen in Onderwijs - en *na* verkiezingen bij de formatie andere keuzes maken om stemmenverlies door de uitvoering te minimaliseren – bijvoorbeeld lagere uitgaven waardoor budgettaire ruimte resteert voor andere zaken. Grafiek 7.15 impliceert dat de collectieve uitgaven aan Onderwijs in Nederland waarschijnlijk iets lager zullen blijven dan partijen beloven in hun verkiezingscampagnes.

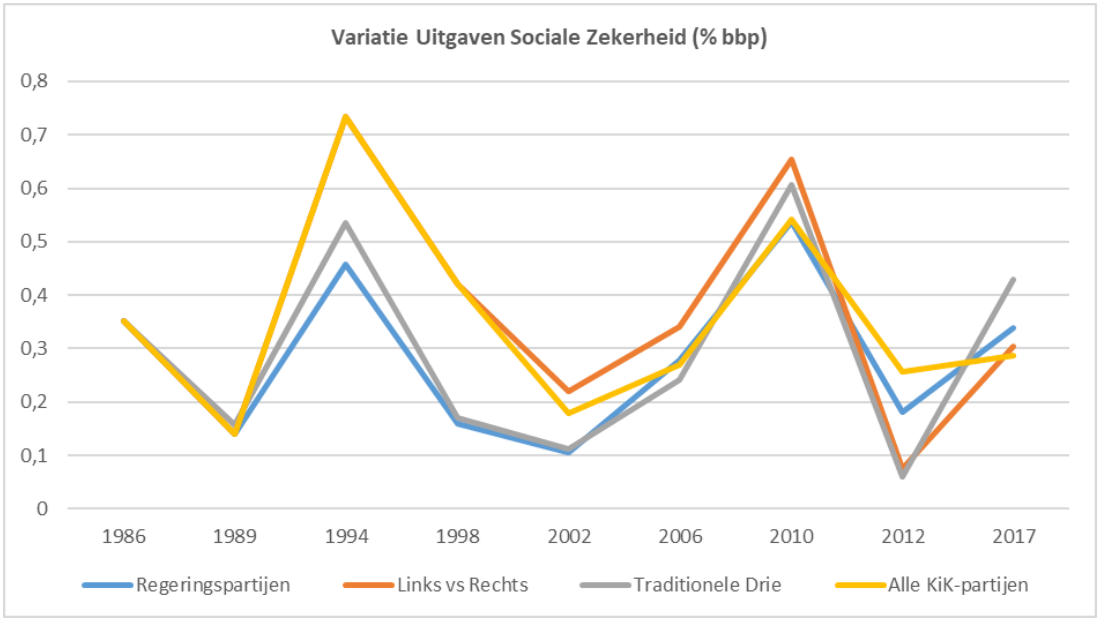
Bij de uitgavencategorie Sociale Zekerheid is sprake van een verschil tussen Rechts en Links. Historisch bezuinigt de VVD het meest, gevolgd door het CDA, terwijl de PvdA de meeste waarde hecht aan (extra) uitgaven aan sociale zekerheid (Bastianen, 1994; Van Wijck, 1991). Dit komt overeen met het beleid van linkse en rechtse regeringen in Nederland (Snels, 1995; Van Dalen & Swank, 1995, 1996). De rechterkant wordt gecomplementeerd door D66 en aan de linkerkant breiden GL en SP deze uitgavencategorie graag uit. Het meest interessant echter zijn niet de politieke verschillen, maar de politieke trend. Over de periode 1986-2012 willen steeds meer partijen de uitgaven aan Sociale Zekerheid verminderen. Zeker in 2010 en 2012 kiezen alle partijen, behoudens VVD en CDA, voor grotere uitgavenbeperkingen dan in eerdere jaren. Dit komt overeen met de kennis dat hoewel linkse partijen hogere uitkeringen nastreven, ook linkse regeringen op deze post

bezuinigen als de overheidsfinanciën verslechteren en de werkloosheid stijgt door een economische neergang (Van Vliet, 2012). Een oorzaak is mede dat ombuigingen zoals geadviseerd door de SBR lastig op te volgen zijn zonder een ombuiging op de grote uitgavencategorie Sociale Zekerheid. De *KiK*-keuzes variëren van -2.20% bbp tot +1.25% bbp. De spreiding is daarmee veel groter dan bij Openbaar Bestuur, Defensie, Veiligheid en Onderwijs.



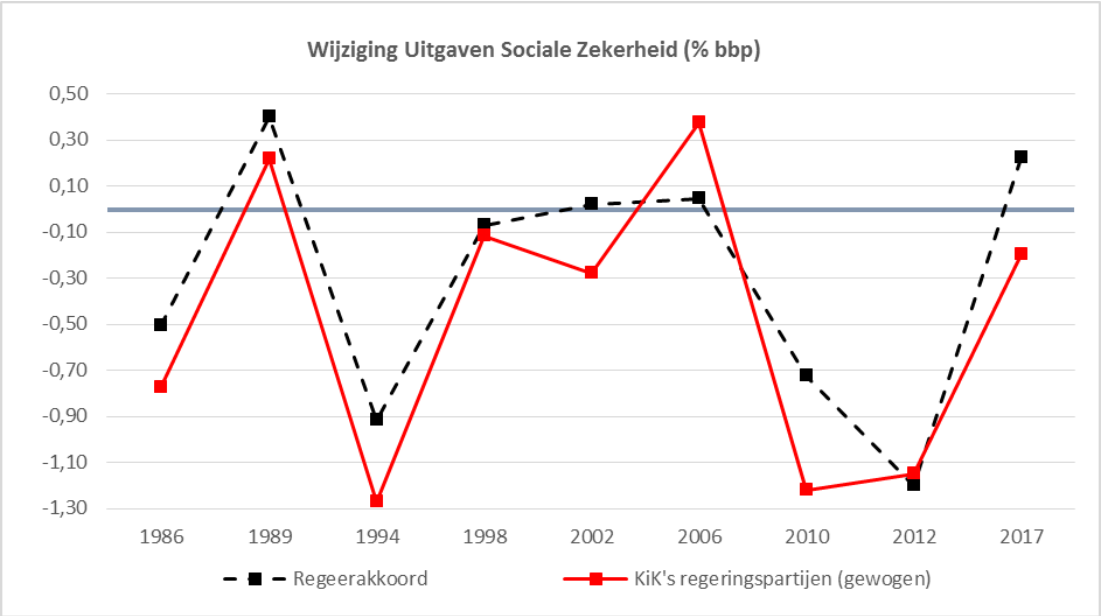
Grafiek 7.16: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Sociale Zekerheid die partijen beloven in KiK's, 1986-2012.

Deze trend is ook zichtbaar bij de linkse partijen GL, PvdA en SP. Waar GL in de jaren '90 de voorloper was bij hogere uitgaven voor de sociale zekerheid, word deze rol in deze eeuw minder. In 2010 en 2012 bezuinigt GL het meest en in 2017 kiest men een lichte ombuiging. Dezelfde beweging speelt bij de SP en in mindere mate bij de PvdA. Aantekening hierbij is dat de keuzes van GL, SP en PvdA in 2012 enigszins vertekend zijn, doordat deze partijen een inkomensafhankelijke zorgpremie wilden waardoor de zorgtoeslag overbodig werd en het CPB dit begrijpelijkerwijs meetelde als Sociale Zekerheid. De SGP en de PVV bezuinigen ook (vaak) op de sociale zekerheid, waarbij de PVV in de minst vergaande vorm. Duidelijk is in ieder geval dat vanuit de politieke economie de theorie van de mediane kiezer niet behulpzaam is om het gespreide beeld over de periode 1986-2017 te verklaren. Wel behulpzaam is de theorie van de partijpolitieke kiezer, aangezien partijen diverse keuzes maken die gericht lijken te zijn op het maximaliseren van het aantal stemmen uit hun eigen ideologische achterban. Deze observatie komt overeen met het feit dat Sociale Zekerheid een zeer politiek beladen onderwerp is, waar Links en Rechts tegenover elkaar staan.



Grafiek 7.17: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Sociale Zekerheid van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 7.17 illustreert de politieke verschillen over de periode 1986-2017. De trend van de uitgavencategorie Sociale Zekerheid komt overeen met de trend van de Totale Collectieve Uitgaven. Alle meningsverschillen nemen af tot en met 2002 waarbij de partijkeuzes van de Traditionele Drie en de Regeringspartijen convergeren. De Grote Recessie is weer een omslagpunt. In 2010 is er een opleving van de politieke meningsverschillen over het gewenste uitgavenniveau van Sociale Zekerheid. Links wil beduidend minder bezuinigen dan Rechts. In 2012 blijkt weer convergentie op te treden: er is meer politieke eenduidigheid over Sociale Zekerheid dan ooit tevoren in de CPB-doorrekeningen, zeker onder de Traditionele Drie en Links en Rechts. Politieke verscheidenheid wordt vooral gemaakt door de CU en de PVV. Tot slot nemen in 2017 de onderlinge politieke verschillen weer sterk toe. Doordat de PvdA voor een grote koerswijziging kiest door een van de sterkste uitgavenvergrotingen sinds de start van de CPB-doorrekening voor te stellen, stijgt ook het onderlinge verschil van de Traditionele Drie, de Regeringspartijen en tussen Links en Rechts. Grafiek 7.17 bewijst dat het onjuist is dat partijen meer op elkaar zijn gaan lijken ten aanzien van de Sociale Zekerheid. De verschillen tussen alle *KiK*-deelnemers zijn sinds 1986 ongeveer even groot.



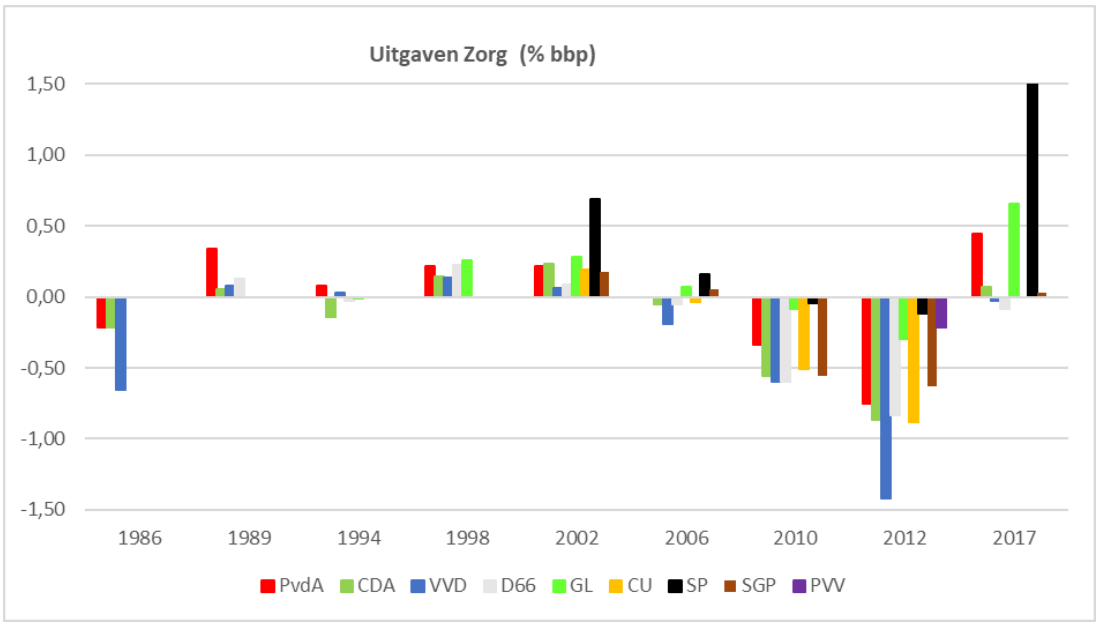
Grafiek 7.18: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Sociale Zekerheid die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Maar hoe vertalen de politieke beloftes over Sociale Zekerheid zich in het regeerakkoord? Grafiek 7.18 laat zien welke beslissingen genomen zijn aan de formatietafel. De CPB-doorrekening blijkt een goede voorspeller voor de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is r = 0.91. Er is sprake van een duidelijke agenderingsfunctie. Maar in een regeerakkoord wordt over het algemeen minder bezuinigd op of meer uitgegeven aan de Sociale Zekerheid dan de politieke onderhandelaars in de verkiezingscampagne beloofden. Het gemiddelde niveauverschil over de periode is 0.19%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa €1.45 miljard. Er is 38% minder omgebogen door de regeringspartijen dan hun gewogen gemiddelden in *KiK.* Uitzondering was de formatie van 2006, toen de formatiepartijen minder uitgaven aan Sociale Zekerheid dan beloofd. Zonder deze uitzonderlijke formatie loopt het niveauverschil op naar 0.25%-punt bbp en 42% minder.

Bij de formatie betrokken partijen besluiten in regeerakkoorden dus tot minder uitgavenbeperkingen of hogere uitgaven voor Sociale Zekerheid dan beloofd in de verkiezingscampagne. Deze keuzes zijn verklaarbaar vanuit de theorie van de politieke economie. Het is begrijpelijk dat partijen *voor* verkiezingen in de campagne bepaalde keuzes maken om het aantal stemmen te maximaliseren – bijvoorbeeld de belofte van een kleinere overheid, simpelere sociale zekerheidsregelingen of het realiseren van meer werkgelegenheid door lagere uitkeringen - en *na* verkiezingen in de formatie andere keuzes maken om stemmenverlies door de uitvoering te minimaliseren – namelijk minder bezuinigingen of meer en hogere sociale zekerheidsregelingen. Daarbij: door meer en hogere uitgavenregelingen in het leven te roepen, kunnen partijpolitieke doelgroepen gerichter en zichtbaarder worden bereikt dan via lastenverlichtingen, die vaker generiek van aard zijn en waarbij de doelgroep verzilveringsproblemen kan ondervinden. Grafiek 7.18 impliceert dat de uitgaven aan Sociale Zekerheid hoger zullen blijven dan dat partijen tijdens campagnes in het vooruitzicht stellen.

Bij de collectieve uitgaven aan Zorg in Grafiek 7.19 willen de SP, GL, PvdA en PVV traditioneel de hoogste uitgavenintensiveringen of de laagste bezuinigingen. Deze observaties sporen met eerder onderzoek naar de Nederlandse situatie dat stelt dat linkse regeringen de uitgaven aan Zorg

verhogen en rechtse regeringen deze uitgaven verlagen (Van Dalen & Swank, 1995, 1996). Maar ook hier is sprake van een trend. Na 1986 stelde bijna geen partij ombuigingen ten opzichte van het basisscenario voor, ook niet toen in 1994 er forse bezuinigingen op de totale overheidsuitgaven werden voorgesteld. Men wilde vaak juist extra uitgaven aan Zorg. Maar in 2006 kwamen de eerste partijen – VVD, CDA, D66 en CU – met beperkte bezuinigingsvoorstellen op Zorg. Een reden was waarschijnlijk dat het CPB een 'gemakkelijke' efficiencywinst voor de zorg accepteerde. De partijen kregen een ombuiging als ze ervoor kozen om onder voorwaarden enkele prijzen in de nieuwe Zorgverzekeringswet (Zvw) te liberaliseren (Centraal Planbureau, 2006: 15-16).

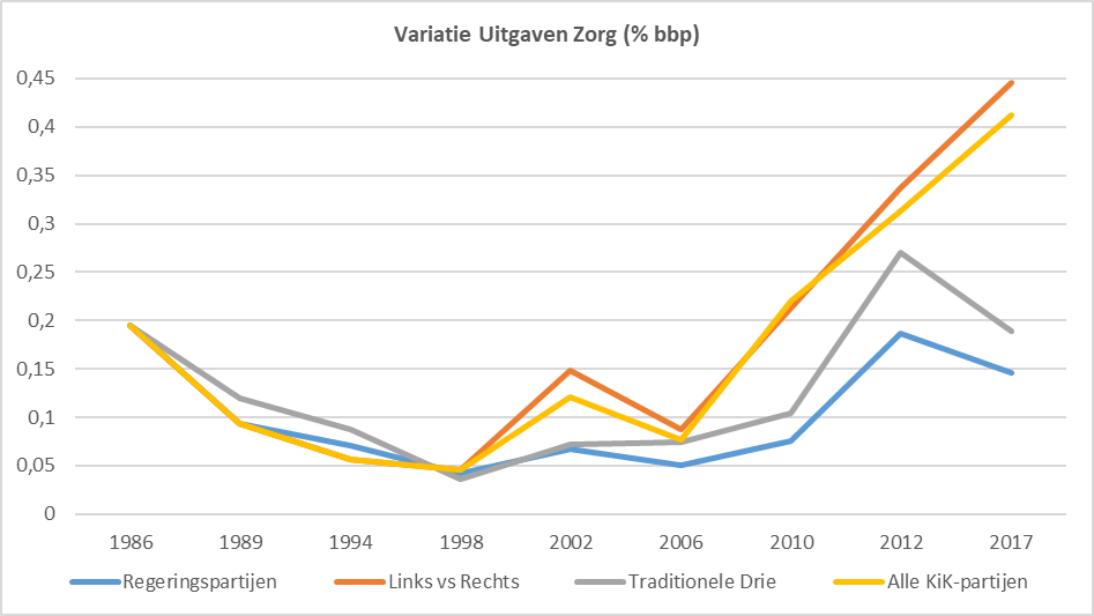


Grafiek 7.19: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Zorg die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

Een tweede reden is waarschijnlijk de toenemende zorg over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën door de vergrijzing. Het twaalfde SBR-rapport *Vergrijzing en Houdbaarheid* uit 2006 waarschuwde voor sterk stijgende zorguitgaven door de demografische veranderingen, gesteund door de CPB-studie *Ageing and the sustainability of Dutch public finances* (Studiegroep Begrotingsruimte, 2006; Van Ewijk, Draper, Ter Rele & Westerhout, 2006). Het advies was om vergrijzing-gerelateerde instituties zoals de AOW en de zorg aan te passen. Eerder bleek dat partijen vooral voor verbetering van het houdbaarheidssaldo kiezen, wanneer zorgen bestaan over het overheidssaldo op middellange termijn. Dit was het geval in 2010 en 2012, toen partijen die voor een miljardenombuiging kozen bijna niet om Zorg en Sociale Zekerheid heen konden, aangezien het de grootste uitgavencategorieën zijn. De houdbaarheid verbeterde door de doorwerking meteen flink.

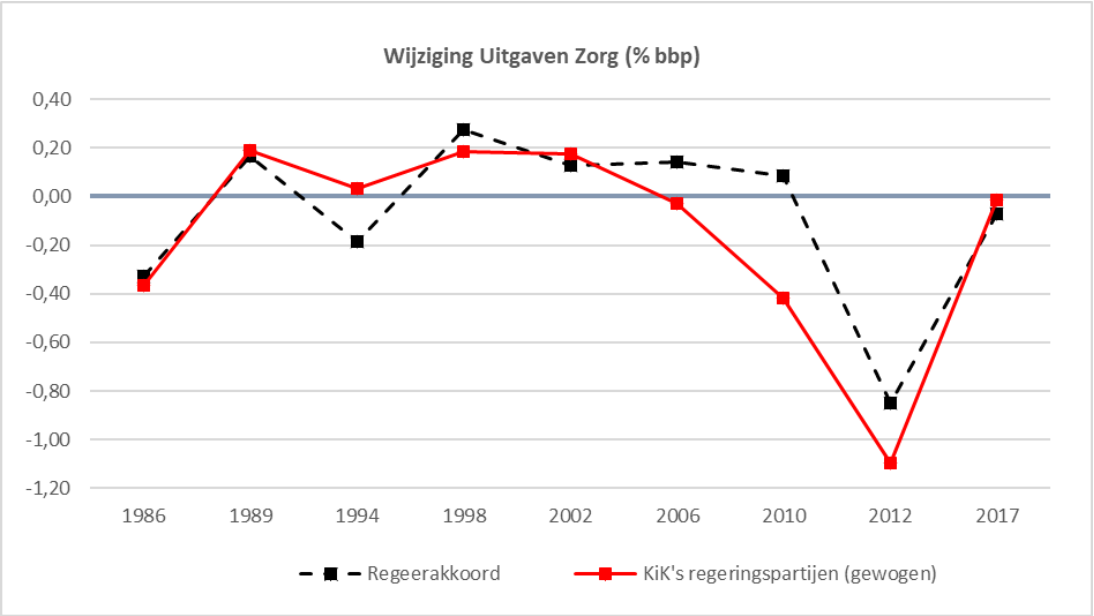
Over de gehele onderzochte periode van dertig jaar willen de VVD, het CDA, D66 en de CU de groei van de zorguitgaven het meest afremmen. Wel blijkt dat de partijen gemakkelijker bezuinigen op de Sociale Zekerheid dan op de Zorg, gelet op de grootte van de ombuigingen. PVV, SP en GL ontzien de zorg relatief. In 2017 kozen alle partijen voor een koerswijziging, namelijk van ombuigingen in 2010 en 2012 naar een uitgavenstabilisatie of een sterke uitgavenhoging (SP, GL en PvdA). Men ziet nuanceverschillen op basis van ideologische partijvoorkeuren zoals de theorie van de partijpolitieke kiezer voorspelt, maar de keuzes van alle partijen gaan over het algemeen allemaal in dezelfde

richting, zoals de theorie van de mediane kiezer voorspelt. Dit betekent dat partijen op deze uitgavencategorie vooral willen aansluiten bij de wensen van de mediane kiezer.



Grafiek 7.20: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Zorg van de Regeringspartijen, Links versus Rechts, de Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 7.20 illustreert de politieke verschillen inzake de uitgavencategorie Zorg over de periode 1986-2017. Duidelijk is dat de standpunten convergeerden tot 2002. In 2002 is er een kleine opleving van meningsverschillen over Zorg. Omdat de Traditionele Drie en de Regeringspartijen nagenoeg geen meningsverschil toonden is het duidelijk dat de eerste doorrekening van de SP, die een behoorlijke intensivering in de Zorg inhield, hiervan de oorzaak was. In 2006 is er dan eenmaal convergentie. De Grote Recessie brengt weer een omslagpunt. In 2010 leven de politieke meningsverschillen over het gewenste uitgavenniveau aan de Zorg op. Links wil beduidend minder bezuinigen dan Rechts. In 2012 nemen de meningsverschillen toe, ook onder de Traditionele Drie en de Regeringspartijen. Tot slot nemen in 2017 de onderlinge verschillen af tussen de traditionele Regeringspartijen, maar toe tussen Links en Rechts en alle partijen. Een verklaring is dat de SP, mede in het licht van het voorgestelde Nationaal Zorgfonds, de grootste uitgavenverruiming ooit voorstelt. Grafiek 7.20 bewijst dat het onjuist is dat partijen meer op elkaar zijn gaan lijken als het over Zorg gaat. Sterker nog, de verschillen tussen alle *KiK*-deelnemers, de traditionele regeringspartijen en de linkse en rechtse partijen werd steeds groter, en zijn in 2017 aanzienlijk groter dan in 1986.



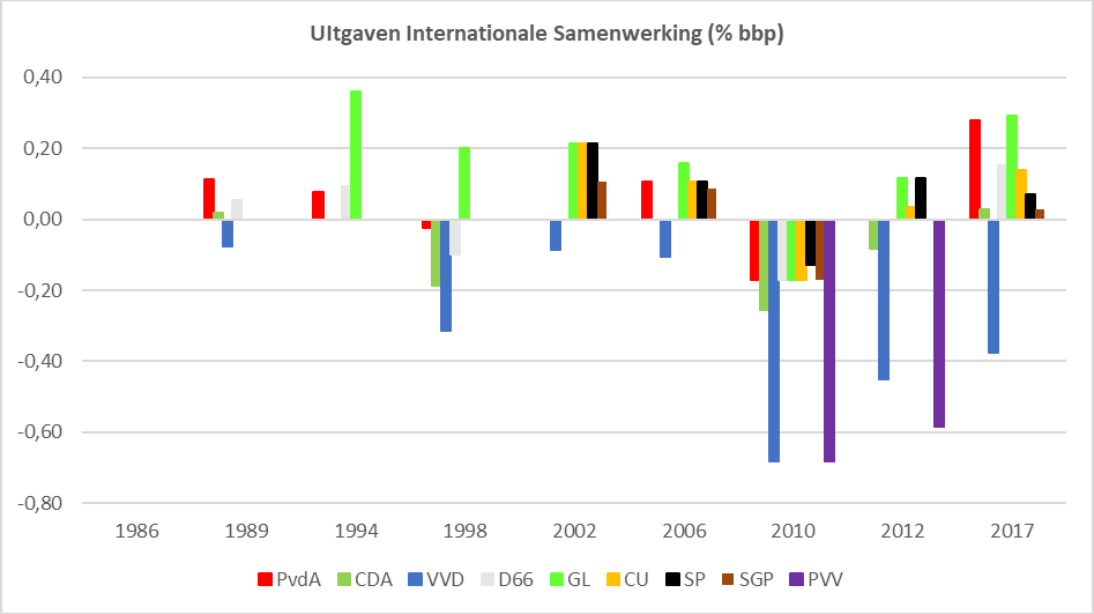
Grafiek 7.21: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Zorg die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Hoe vertalen de politieke beloftes over Zorg zich in het regeerakkoord? Grafiek 7.21 laat zien welke beslissingen genomen zijn aan de formatietafel. De CPB-doorrekening blijkt een redelijk goede voorspeller voor de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is r = 0.87. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. Maar in een regeerakkoord wordt over het algemeen minder bezuinigd op of meer uitgegeven aan Zorg dan de politieke onderhandelaars in de campagne beloofden. Het gemiddelde niveauverschil over de hele periode is 0.08%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa €0.6 miljard. Er is 52% minder omgebogen door de regeringspartijen dan voorgenomen in de CPB-doorrekening van hun programma's. Daarbij moet aangetekend worden dat dit vooral komt, doordat formatiepartijen in 2006, 2010 en 2012 fors minder bezuinigden op Zorg. In 2010 is zelfs besloten tot extra uitgaven, een winst van 'junior partner' PVV.

Bij de formatie betrokken partijen besluiten in regeerakkoorden tot minder bezuinigingen op de collectieve uitgaven aan Zorg dan beloofd in de verkiezingscampagne. Dit is vergelijkbaar met de Sociale Zekerheid, waarbij het verschil is dat op deze categorie over de hele periode 1986-2017 minder uitgavenbeperkingen worden uitgevoerd, terwijl de geringere uitgavenbeperkingen bij de zorguitgaven zich concentreren in de periode 2006-2012. Verder zijn deze keuzes van regeringspartijen verklaarbaar vanuit de theorie van de politieke economie. Het is begrijpelijk dat partijen *voor* verkiezingen bepaalde keuzes maken om het aantal stemmen te maximaliseren – bijvoorbeeld een belofte tot beperking van de zorguitgaven om de kosten niet door te schuiven naar volgende generaties - en *na* verkiezingen bij het aangaan van een regeerakkoord andere keuzes maken – namelijk minder bezuinigen, omdat de uitvoering hiervan stemmen zal kosten bij de volgende verkiezingen. Grafiek 7.21 impliceert dat de uitgaven aan Zorg waarschijnlijk hoger zullen blijven dan partijen beloven in hun campagnes.

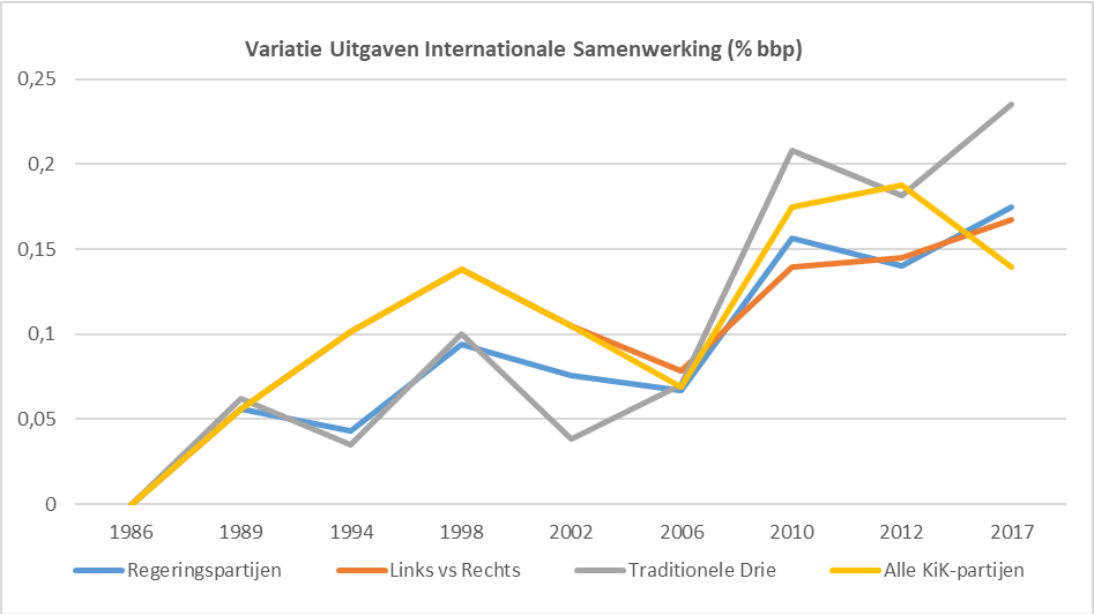
Bij de uitgavencategorie Internationale Samenwerking kiezen de PVV, VVD en CDA voor de meeste en relatief grootste bezuinigingen op het budget voor ontwikkelingssamenwerking en de afdrachten aan de EU. GL, SP, CU en PvdA besluiten juist geregeld om extra uitgaven te reserveren voor

ontwikkelingssamenwerking, wat tot uiting komt in een stijging van de uitgaven aan Internationale Samenwerking. Zo is er sprake van een duidelijke politieke scheiding tussen linkse en rechtse partijen. Wanneer verschillende partijen voorstellen doen voor ombuigingen, zoals in 2010, gaat het om €1 miljard korting op de afdracht aan de EU. Het CPB had deze korting bij hoge uitzondering 'in de aanbieding gedaan' aan de partijen, omdat men toen begreep dat een korting van deze grootte bij de komende Europese onderhandeling echt mogelijk was. De deelnemende partijen grepen deze kans direct aan als een 'gemakkelijke' uitgavenbeperking, net zoals die op het Openbaar Bestuur en Defensie, maar dan zonder negatieve binnenlandse macro-economische effecten zoals meer werkloosheid of minder economische groei in *KiK*. De gevolgen van bezuinigingen op Internationale Samenwerking slaan immers in het buitenland neer. In 2012 en 2017 was vermindering van de EU-afdracht niet opnieuw mogelijk, omdat het zevenjarig Meerjarig Financieel Kader van de EU inclusief de afdracht per lidstaat toen al vastlag en er geen onderhandelingsruimte was.



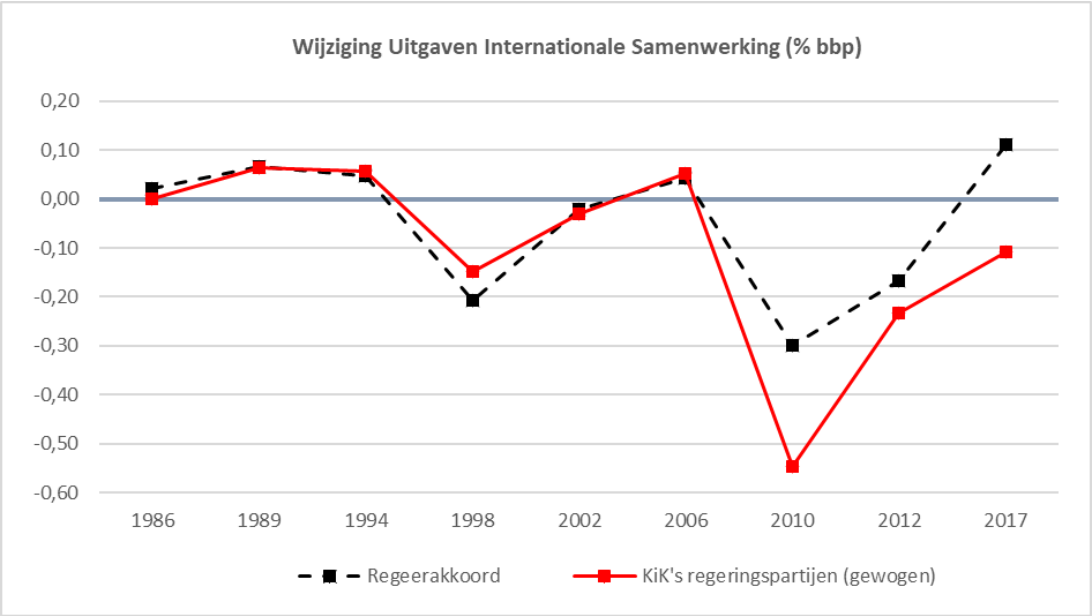
Grafiek 7.22: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Internationale Samenwerking die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

Het is duidelijk dat de uitgavencategorie Internationale Samenwerking onderwerp is van ideologische discussie. De diversiteit aan keuzes in de CPB-doorrekening laat zien dat partijen hun achterbannen tevreden moeten stellen om hun aantal stemmen bij de volgende verkiezingen te maximaliseren. De theorie van de partijpolitieke kiezer is daarmee dominant bij dit onderwerp. Uitzondering is 2010, toen alle partijen kozen om de EU-afdracht te verlagen. Het lijkt dat partijen met deze uniforme keuzes voor 'gratis geld' probeerden het aantal stemmen vanuit de mediane kiezer te maximaliseren, denkende dat er naast een algemene voorkeur voor minder ambtenaren en overheidsbemoeienis binnen Nederland (Openbaar Bestuur) ook een kiezersvoorkeur is voor minder EU-ambtenaren en overheidsbemoeienis uit Brussel. Het is electoraal lastig uit te leggen waarom een partij de EU-afdracht niet verlaagt, terwijl het wel kan. Verder blijkt dat ook bij grote ombuigingspakketten als in 2010 en 2012 linkse partijen GL, PvdA en SP niet willen bezuinigen op Internationale Samenwerking, waarschijnlijk omdat dit vooral ten koste moet gaan van ontwikkelingssamenwerking. Rechtse partijen kiezen in dat geval juist wel voor een taakstelling op ontwikkelingssamenwerking.



Grafiek 7.23: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Internationale Samenwerking van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 7.23 illustreert de politieke verschillen over de uitgavencategorie Internationale Samenwerking over de periode 1986-2017. Duidelijk is dat de meningsverschillen over de tijd sterk zijn toegenomen. Tot en met 2006 zijn er geen grote verschillen tussen de partijen, met één uitzondering in 1998 tussen GL en de VVD, maar verder wijst alles op behoorlijke eenduidigheid met als hoogtepunt van politieke convergentie in *KiK 2006*. De Grote Recessie brengt ook hier een keerpunt. In *KiK 2010* laaien de politieke meningsverschillen over het gewenste uitgavenniveau van Internationale Samenwerking op. Partijen willen bezuinigen en de vraag is dan of uitgaven die naar het buitenland gaan noodzakelijk zijn. Vooral de VVD en de PVV zijn fel gekant tegen extra geld voor Ontwikkelingssamenwerking in *KIK's 2010*, *2012* en *2017*. Hierdoor lopen de politieke verschillen op. In *KiK 2017* worden de meningsverschillen nog groter, doordat de linkse en progressieve partijen nu extra willen investeren. Grafiek 7.23 bewijst dat het onjuist is dat partijen over de periode 1986-2017 meer op elkaar zijn gaan lijken betreffende de gewenste uitgaven voor Internationale Samenwerking. Het tegendeel is waar, de verschillen tussen alle *KiK*-deelnemers, de traditionele regeringspartijen en de linkse en rechtse partijen werden veel groter over de tijd.



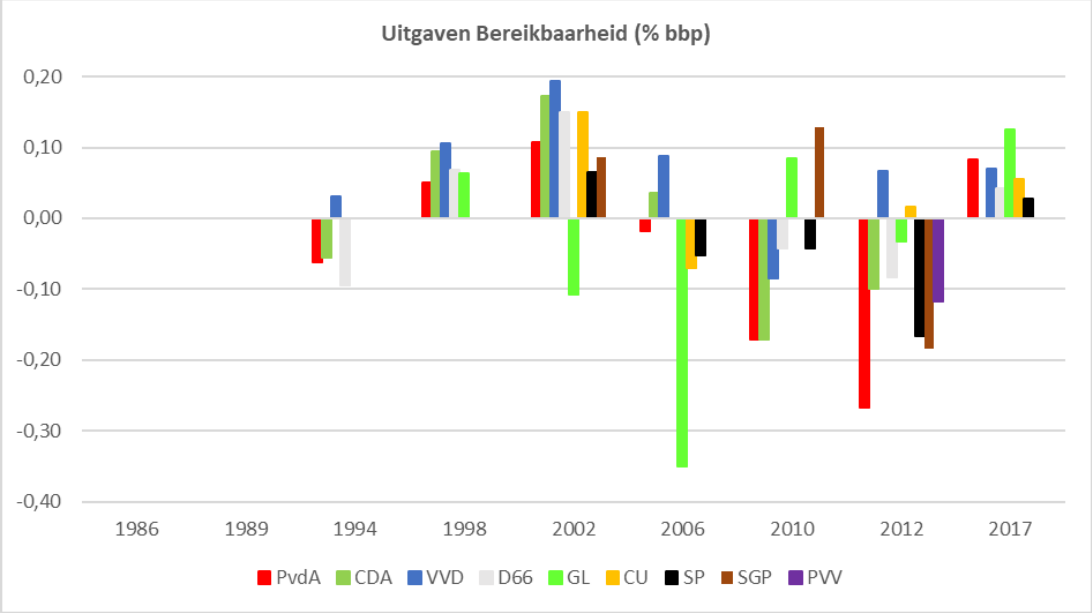
Grafiek 7.24: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Internationale Samenwerking die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Hoe vertalen de politieke beloftes over Internationale Samenwerking zich in het regeerakkoord? Grafiek 7.24 laat zien welke beslissingen genomen zijn aan de formatietafel. De CPB-doorrekening blijkt een redelijk voorspeller van de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is r = 0.85. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. Maar politieke onderhandelaars blijken minder op Internationale Samenwerking te bezuinigen dan zij in de verkiezingscampagne beloofden. Het gemiddelde niveauverschil met het gewogen gemiddelde uit de *KiK's* over de hele periode is 0.06%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa €0,45 miljard. Er is 55% minder omgebogen door de regeringspartijen dan voorgenomen in de CPB-doorrekening van hun programma's. Daarbij moet aangetekend worden dat dit grotendeels komt doordat de partijen in de formaties van 2010, 2012 en 2017 minder bezuinigden op Internationale Samenwerking dan past bij hun gewogen gemiddelde. Dit komt, doordat CDA (2010), PvdA (2012) en CU/D66 (2017) in de formatie onderhandelingswinst behaalden ten opzichte van de VVD (2010, 2012, 2017) en de PVV (2010).

Bij de formatie betrokken partijen besluiten in regeerakkoorden tot beperkt minder bezuinigingen op de uitgaven aan Internationale Samenwerking dan beloofd in de verkiezingscampagne. Dit komt doordat politieke onderhandelaars bij een individuele formatie behoorlijk kunnen afwijken van hun gewogen gemiddelde in *KiK.* Voorbeelden zijn 2010, 2012 en 2017. In 2010 lijkt regeringspartner CDA goed onderhandeld te hebben, omdat de afspraak in het regeerakkoord rondom zijn maximale bezuiniging van 0.3% bbp uitkomt, terwijl VVD en PVV veel meer wilden ombuigen op Internationale Samenwerking. In 2012 lijkt de PvdA goed onderhandeld te hebben, aangezien de balans naar haar kant omsloeg, al werd een beperkte bezuiniging afgesproken. In 2017 lijken D66 en ChristenUnie bij deze uitgavencategorie een behoorlijke slag te hebben geslagen ten opzichte van VVD en CDA.

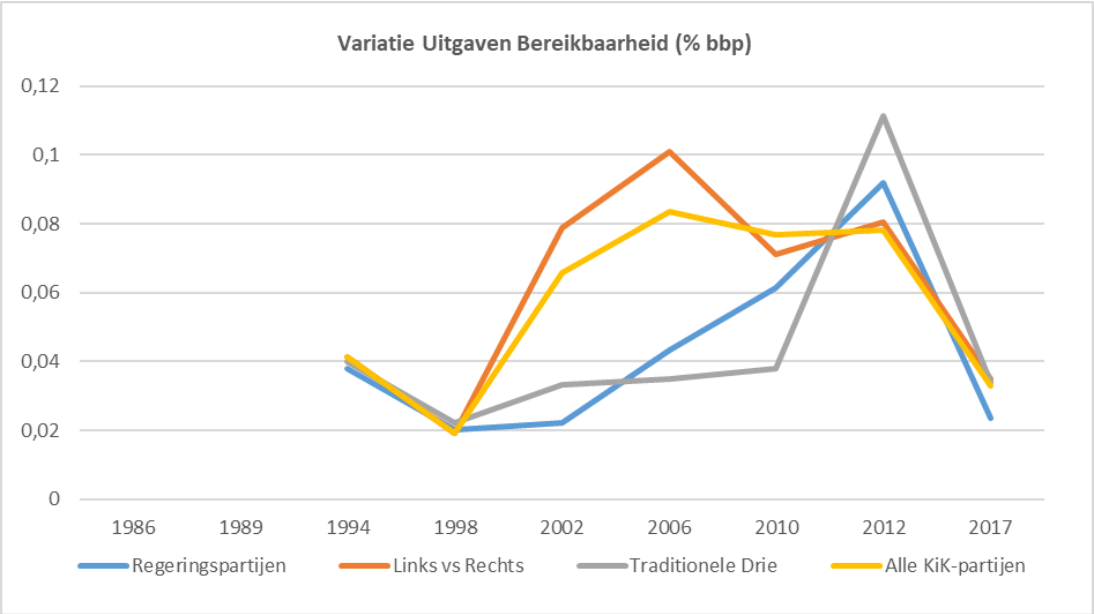
Figuur 7.25 illustreert de partijkeuzes op de uitgavencategorie Bereikbaarheid, hoewel deze lastig te interpreteren zijn, omdat het zowel gaat om uitgaven aan infrastructuur als openbaar vervoer. Dit betekent dat als een partij voorstelt om tegelijkertijd de uitgaven te verhogen (of te verlagen) op autowegen of spoor en te verlagen (of verhogen) op buslijnen of tramlijnen, deze keuzes niet goed

tot uiting komen in deze saldo-grafiek. Toch is er een trend in Bereikbaarheid, waar in verhouding tot andere uitgavencategorieën weinig budget verschuift. De eerste trend is dat er tot net na de millenniumwisseling een convergentie van politieke standpunten was, met uitzondering van GL, wat strookt met bevindingen dat er tussen linkse en rechtse regeringen geen verschillend beleid was op dit terrein (Van Dalen & Swank, 1995, 1996). Verder stelt de VVD meestal een uitgavenverhoging voor ten opzichte van het *MLT*-basisscenario, dit gaat dan om infrastructuur. Ook CDA en SGP stellen geregeld voor deze uitgaven te verhogen. Bij de andere partijen is het beeld gemixt. Al lijken GL, PvdA, D66 en SP vaker voor te stellen om de uitgaven te beperken, maar binnen dit voorstel de uitgaven aan openbaar vervoer te verhogen. Een oplossingsrichting bij Bereikbaarheid die overigens niet terugkomt in deze grafiek is het 'beprijzen' van weggebruik. Deze beleidsmaatregelen zouden zichtbaar worden in de lastendruk (volgende hoofdstuk).



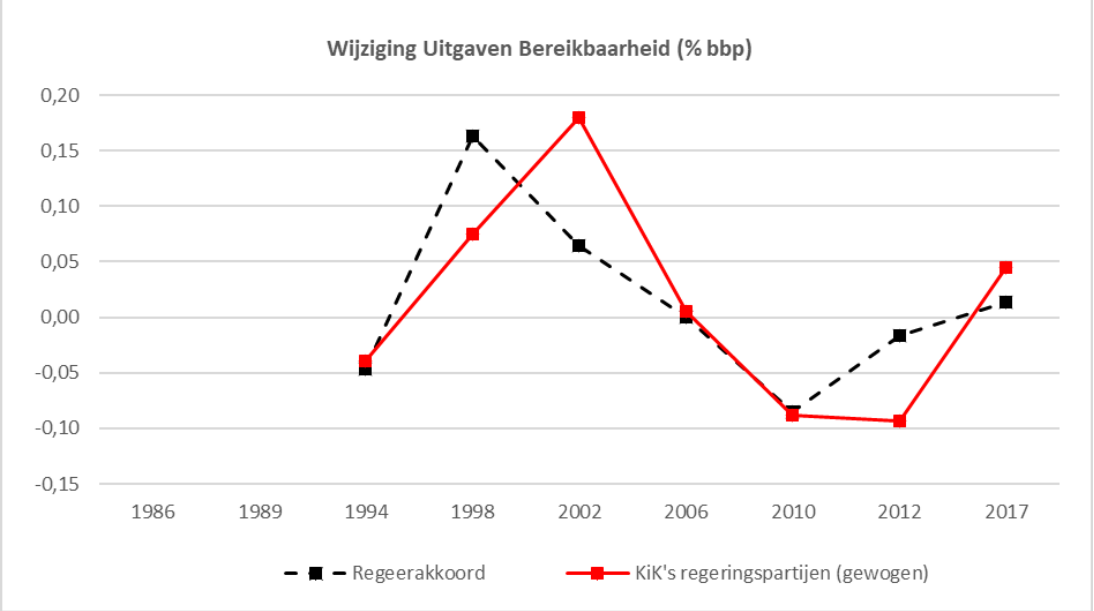
Grafiek 7.25: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Bereikbaarheid die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

Het is duidelijk dat de uitgavencategorie Bereikbaarheid, mede door de breedte van de uitgaven, onderwerp is van ideologische discussie. De diversiteit aan keuzes in de CPB-doorrekening bewijst dat partijen hun achterbannen individueel tevreden moeten stellen op infrastructuur of openbaar vervoer om het aantal stemmen bij de volgende verkiezingen te maximaliseren. De theorie van de partijpolitieke kiezer lijkt dominant bij dit onderwerp. Tegelijkertijd kiezen in economische goede tijden vrijwel alle partijen voor verhoging van de uitgaven aan Bereikbaarheid. Uit deze uniforme partijkeuzes blijkt een algemene electorale strategie richting de mediane kiezer.



Grafiek 7.26: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Bereikbaarheid van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

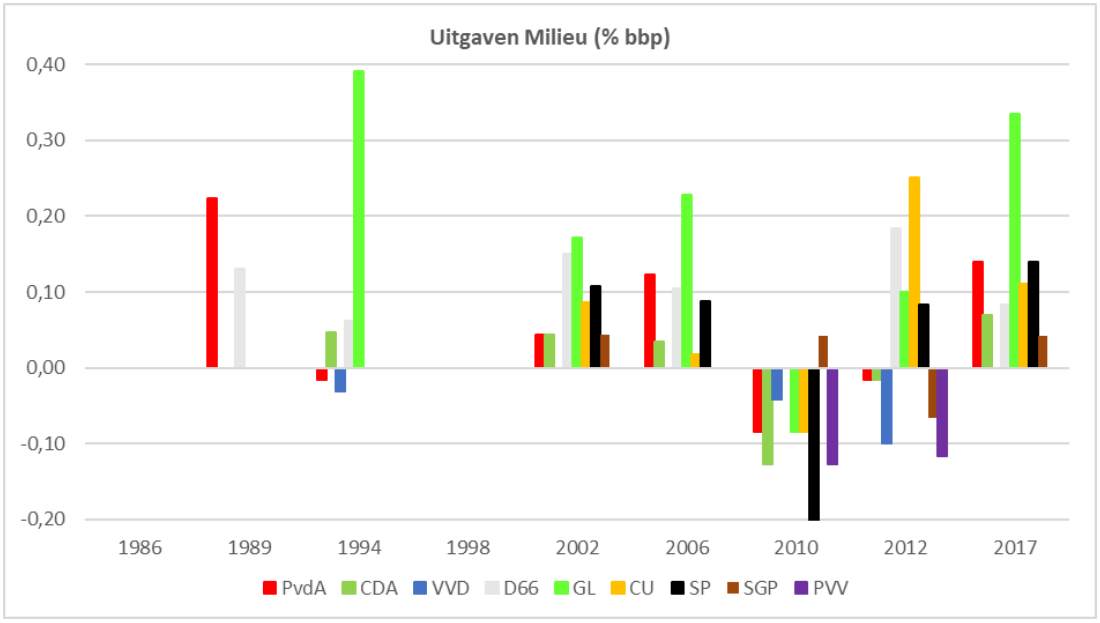
Grafiek 7.26 illustreert de politieke verschillen over de uitgavencategorie Bereikbaarheid over de periode 1994-2017. Duidelijk is dat de meningsverschillen van 1998 tot en met 2012 sterk toenamen, vooral door de toename van het aantal *KiK*-deelnemers, tot er bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 weer politieke overeenstemming was gelijk aan die in de jaren '90. In 2012 waren er juist grote meningsverschillen, waarschijnlijk veroorzaakt door de vraag of de uitgaven aan Bereikbaarheid bij de samenstelling van de gewenste ombuigingspakketten moeten worden ontzien of niet. Grafiek 7.26 bewijst dat het onjuist is dat partijen over de periode 1986-2017 allemaal op elkaar leken als het ging om Bereikbaarheid, van 1998 tot en met 2012 nam de verscheidenheid in partijkeuzes juist toe. Wel is in 2017 dezelfde convergentie als in 1994.



Grafiek 7.27: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Bereikbaarheid die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Hoe vertalen de politieke beloftes over Bereikbaarheid zich in het regeerakkoord? Grafiek 7.27 laat zien welke beslissingen genomen zijn aan de formatietafel. De CPB-doorrekening blijkt een beperkte voorspeller van de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is r = 0.72. Er is een behoorlijke agenderingsfunctie. Bij individuele regeerakkoorden zijn er wel forse afwijkingen van het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Opmerkelijk is dat vaak afspraken gemaakt worden over een omvang van de uitgavenmutatie, die in geen van de doorgerekende verkiezingsprogramma's is terug te vinden. Bereikbaarheid lijkt een sluitpost van de onderhandelingen over het regeerakkoord. Toch bezuinigen de politieke onderhandelaars over de periode 1986-2017 gemiddeld wel precies wat zij in hun campagnes over Bereikbaarheid beloofden, het niveauverschil is 0.001%-punt bbp of een kleine 11% minder.

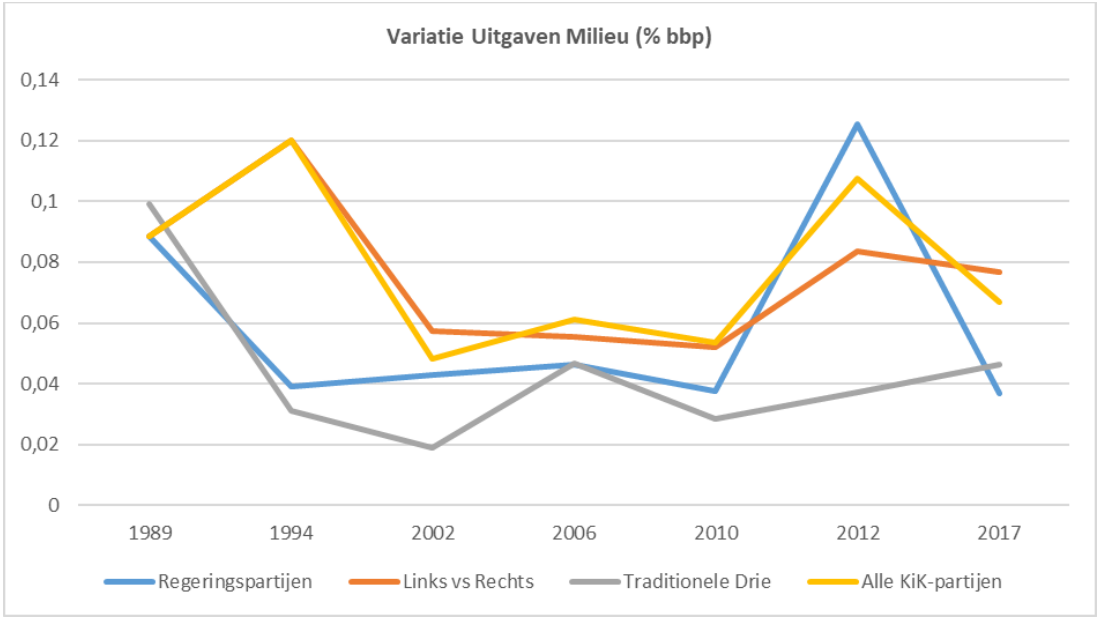
Bij de uitgavencategorie Milieu verschuiven net als bij Bereikbaarheid relatief kleine bedragen, met als algemeen beeld dat de voorgestelde uitgavenverhogingen groter zijn dan de voorgestelde uitgavenverlagingen. Milieu lijkt ideologisch spiegelbeeldig aan Bereikbaarheid. Het is duidelijk dat GL en D66 de uitgaven aan milieubeleid vaak het meeste opvoeren ten opzichte van het *MLT*-basisscenario. In zes van de zeven *KiK's* waarin de uitgavencategorie Milieu is opgenomen willen GL en D66 per saldo een uitgavenverhoging. Overigens zegt dit niet dat deze partijen het milieuvriendelijkst zijn, omdat eventuele groene belastingmaatregelingen buiten beschouwing blijven. Het gaat dan bijvoorbeeld om het 'beprijzen' van milieuvervuiling door extra belastingheffingen. Deze twee partijen doen historisch ook altijd mee met de doorrekeningen van RIVM, MNP en PBL, in tegenstelling tot de andere partijen. De minst milieuvriendelijke partijen lijken de VVD en de PVV. Maar de Milieu-uitgaven zijn geen favoriete ombuigingspost van partijen. Alleen de PVV stelde in allebei zijn doorrekeningen in 2010 en 2012 relatief vergaande ombuigingen voor.



Grafiek 7.28: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Milieu die partijen beloven in KiK's, 1989-2017.

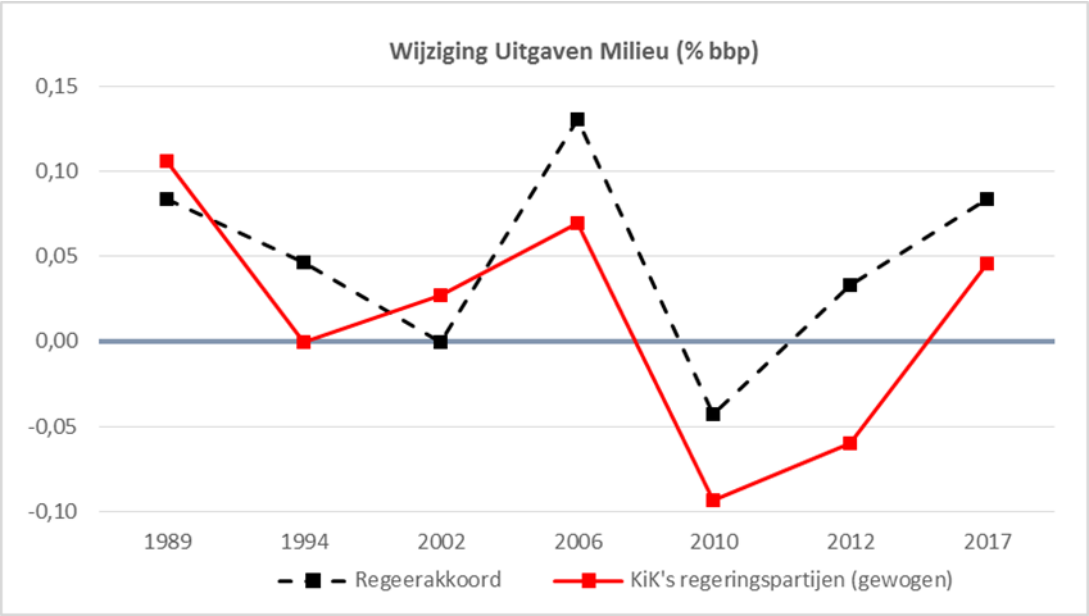
Er lijkt vooral sprake van uniformiteit in de partijkeuzes. Want behoudens de crisisjaren 2010 en 2012 kiezen bij elke doorrekening vrijwel alle partijen ervoor om de uitgaven aan Milieu te verhogen, met uitzondering van de VVD. Deze uniforme keuzes impliceren dat partijen het aantal stemmen van de mediane kiezer bij de volgende verkiezingen willen maximaliseren. Blijkbaar wil de mediane kiezer

in Nederland dat partijen sinds midden jaren ‘80 meer geld uittrekken voor Milieu. Tegelijkertijd is tevens sprake van diversiteit in de partijkeuzes: GL en D66 lijken hun partijpolitieke achterbannen tevreden te stellen met extra geld, VVD en PVV lijken hun achterbannen juist tegemoet te komen door geen extra geld of juist (beperkte) bezuinigingen te beloven.



Grafiek 7.29: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Milieu van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1989-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 7.29 illustreert dat de politieke meningsverschillen over de uitgavencategorie Milieu over 1989-2017 afnemen tot en met 2010. Alleen in 1994 leven de tegenstellingen op, aangezien GL toen voor de eerste keer meedeed met de CPB-doorrekening. Daarna bestond redelijke politieke overeenstemming over het belang van deze uitgavencategorie. Maar in 2012 pieken de meningsverschillen, vooral door onenigheid tussen Regeringspartijen (VVD en D66) en Alle *KiK*-partijen (PVV en GL). In 2017 is weer sprake van convergentie, eventueel mede omdat de PVV zijn verkiezingsprogramma niet meer laat doorrekenen, nu willen alle partijen de uitgaven aan Milieu verhogen. Grafiek 7.29 impliceert dat er sinds de start van de CPB-doorrekeningen een convergentie van politieke standpunten is op de uitgavencategorie Milieu.



Grafiek 7.30: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Milieu die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Hoe vertalen de politieke beloftes over de uitgaven aan Milieu zich in het regeerakkoord? Grafiek 7.30 laat zien welke beslissingen zijn genomen door de formatietafel. De CPB-doorrekening blijkt een beperkte voorspeller van de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is r = 0.78. Er is een behoorlijke agenderingsfunctie. Bij individuele regeerakkoorden zijn er forse afwijkingen van het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Opmerkelijk is dat aan de formatietafel vaak wordt afgesproken om de uitgaven aan Milieu verder te verhogen dan de partijen in de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's hadden opgenomen. Sinds 2006 is dit altijd het geval geweest. Het gemiddelde niveauverschil over de hele periode is 0.03%-punt – in prijzen van 2018 circa €0.23 miljard. Er is 251% (!) meer extra uitgegeven aan Milieu dan het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK.* Dit impliceert dat politieke onderhandelaars positief staan tegenover Milieu en daarom meer geld reserveren. Waarschijnlijk is de uitgavencategorie Milieu door zijn relatief beperkte budgettaire omvang een sluitpost in de onderhandelingen.

7.3 Conclusie

De analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de Totale Collectieve Uitgaven bewijst dat de mediane kiezer en de partijpolitieke kiezer op de achtergrond allebei een rol spelen bij de voornemens die partijen aandragen voor de CPB-doorrekeningen. Opmerkelijk is dat er voorafgaande aan bijna alle Tweede Kamerverkiezingen brede politieke overeenstemming bestaat over de richting – stijging of daling - waarin de Totale Collectieve Uitgaven zich moeten ontwikkelen ten opzichte van het basisscenario. Deze uniforme partijkeuzes lijken een afgeleide van de financieel-economische situatie van het moment: een uitgavenstijging in hoogconjunctuur en een uitgavendaling in laagconjunctuur. Daarnaast zijn er echter constante en sterke verschillen in ideologische voorkeuren voor een kleinere overheid (VVD, CDA) of een grotere overheid (SP, GL, PvdA), die bepalen op welk niveau – hoog tot laag - een individuele partij deze richting nastreeft. Over de periode 1986-2017 is het verschil in politieke standpunten op verreweg de meeste uitgavencategorieën toegenomen, met als enige uitzonderingen Openbaar Bestuur en Milieu waar de verschillen afnamen. Vaak was er

convergentie tot het uitbreken van de Grote Recessie in 2008, maar daarna een aanhoudende divergentie. Enerzijds lijkt duidelijke invloed van de mediane kiezer op alle politieke standpunten te bestaan. Anderzijds gaat een nuancerende invloed uit van de partijpolitieke kiezer op de standpunten die elke partij inneemt.

Het gewogen gemiddelde van formatiepartijen in *KiK* is voor de Totale Collectieve Uitgaven een goede voorspeller voor de richting van het regeerakkoord met r = 0.95. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. Wel blijkt dat de regeerakkoorden sinds de jaren '90 voor een zwakkere verlaging of een sterkere verhoging van de Totale Collectieve Uitgaven leiden dan het gewogen gemiddelde in *KiK.* Het gemiddelde niveauverschil over de periode 1986-2017 is 0.39%-punt bbp of 35%, vooral opgetrokken door de formaties van 2010, 2012 en 2017. Regeringscoalities blijken moeite te hebben om overeenstemming te bereiken over uitgavenbeperkingen, maar minder moeite te hebben om overeenstemming te bereiken over uitgavenverhogingen. Het logische gevolg op lange termijn van deze bevindingen is dat de totale collectieve uitgaven in Nederland hoger blijven of worden dan beloofd in campagnes. Er is een *formatievoorkeur voor hogere uitgaven*.

De analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de specifieke collectieve uitgavencategorieën laat een gemengd beeld zien. Over het algemeen is het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* voor elke categorie een goede voorspeller voor de richting van de keuzes in het regeerakkoord: de overgrote meerderheid van de correlaties is veel hoger dan r = 0.6. Er is een agenderingsfunctie. De grote uitzondering is de correlatie van Onderwijs r = 0.42. Wel zijn er duidelijk verschillen in het niveau waarop de uitgavenkeuzes in *KiK* gevolgd worden.

Eerst zijn er de uitgavencategorieën waar partijen uniforme keuzes maken en de mediane kiezer blijkbaar een belangrijke rol speelt. Historisch willen veel partijen (met uitzondering van de SGP, CU en VVD) bezuinigen op Defensie, met uitzondering van 2017 toen er breed wensen voor extra uitgaven waren, en de doorgerekende regeerakkoorden leiden over de hele periode gemiddeld ook tot dit gewogen gemiddelde in *KiK.* Verder willen nagenoeg alle partijen (met incidentele uitzondering van de PvdA) altijd bezuinigen op de uitgaven aan het Openbaar Bestuur, maar de doorgerekende regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.08%-punt bbp of 20% minder uitgavenbeperking dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Tevens willen alle partijen vrijwel altijd hogere uitgaven aan Onderwijs, hoewel de politieke verschillen over de periode 1986-2017 toenemen. De oorzaak is dat progressief (GL, D66) verder wil gaan dan conservatief (SP, PVV), maar de doorgerekende regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.08%-punt bbp of 58% minder uitgavenverhoging dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Tot slot blijkt op Milieu vaak ook brede politieke overeenstemming om de uitgaven te verhogen, behalve in crisistijd als rechts (VVD, PVV) wil ombuigen en links (GL, D66) de uitgaven wil verhogen, maar de doorgerekende regeerakkoorden leiden daar gemiddeld tot 0.03%-punt bbp of 251% meer uitgavenverhoging dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*.

Ten tweede zijn er uitgavencategorieën waar partijen diverse keuzes maken en de partijpolitieke kiezer blijkbaar een belangrijke rol speelt. Zo zijn er grote ideologische verschillen op Veiligheid en op Bereikbaarheid, waar rechts (VVD, SGP) uitgavenverhogingen wil en links (GL) uitgavenverlagingen. Desondanks leiden de regeerakkoorden voor deze categorieën over de onderzochte periode tot gemiddeld dezelfde budgettaire opbrengst als het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in

KiK. Daarentegen zijn er ook duidelijke ideologische verschillen bij de uitgaven aan Sociale Zekerheid, waar rechts (VVD, CDA, D66) uitgavenverlagingen wil en links (GL, SP, PvdA) uitgavenverhogingen. In dit geval leiden de regeerakkoorden gemiddeld tot 0.19%-punt bbp of 38% minder uitgavenverlaging dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Zeker sinds 2002 groeien de ideologische verschillen over de uitgaven aan Zorg, waar rechts (VVD, CDA, D66) meer wil bezuinigen of minder extra wil uitgeven dan links (SP, GL, PvdA). De regeerakkoorden leiden hier gemiddeld tot 0.08%-punt bbp of 52% minder uitgavenbeperking dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Ook voor de uitgaven aan Internationale Samenwerking nemen de ideologische verschillen toe, waar links (GL, SP, PvdA) hogere uitgaven wil en rechts (VVD, PVV) lagere uitgaven, maar de regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.06%-punt bbp of 55% minder uitgavenbeperking dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*.

Het lijkt politiek lastig om (zelfs over een langere termijn) de aan de kiezers voorgespiegelde bezuinigingen op de uitgaven aan Openbaar Bestuur, Sociale Zekerheid, Zorg en Internationale Samenwerking in *KiK* daadwerkelijk af te spreken in regeerakkoorden. Misschien omdat het vooral specifieke uitgavencategorieën zijn waar ideologische verschillen zwaar wegen, waarvoor partijen hun *KiK*-doorrekening vooral hebben gebruikt als campagnedocument en niet tot uitvoering bereid zijn, of politiek gezien niet bereid zijn om hun verlies te nemen met het oog op hun partijpolitieke achterban. Het lijkt minder lastig om de gewenste uitgavenbeperkingen op Defensie, Veiligheid en Bereikbaarheid (over een langere termijn) af te spreken, hoewel ook daar sprake is van ideologische verschillen en een achterban met sterke overtuigingen. Wellicht is de oorzaak hiervoor dat het alle drie (quasi-)publieke goederen zijn waarop langs technische wijze bezuinigd kan worden zonder kiezers of belangenorganisaties direct in de portemonnee te raken. Dit dan in tegenstelling tot de uitgavencategorieën Openbaar Bestuur, Sociale Zekerheid, Zorg en Internationale Samenwerking. Tot slot lijkt het moeilijk om de gewenste intensiveringen bij Onderwijs in het regeerakkoord vast te leggen, ondanks dat alle regeringspartijen zich voorstander van extra uitgaven tonen. Het kan een te betalen prijs zijn voor het niet doorzetten van de beloofde uitgavenverlagingen op Openbaar Bestuur, Sociale Zekerheid, Zorg en Internationale Samenwerking. Echter, de uitgaven op Milieu worden over de tijd juist sterker verhoogd dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*, ondanks dat er ideologische verschillen zijn. De verklaring kan de beperkte budgettaire omvang van Milieu zijn, waardoor het een restpost is waarvoor de formatie toch ruimte vindt.

H8: Analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de collectieve lasten

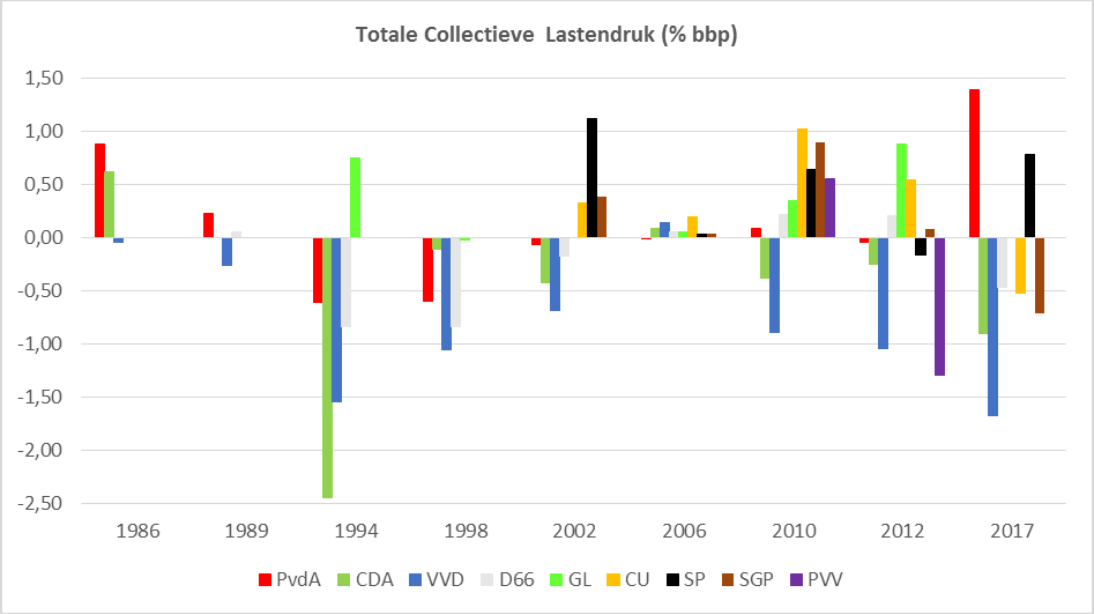
Partijen moeten in de CPB-doorrekeningen van hun verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord niet alleen keuzes maken over de collectieve uitgaven, maar ook over de collectieve lasten. Het zijn beleidsmatige keuzes over de verhoging of verlaging van het niveau van belastingen en sociale premies, door heffingsgrondslagen en tarieven aan te passen (Stuut, 2014). Politieke partijen denken hier verschillend over. Dat hangt vanzelfsprekend samen met opvattingen over de gewenste hoogte van de collectieve uitgaven, het gewenste overheidssaldo en de gewenste verdeling van lasten over groepen in Nederland. Uit deze ideologisch bepaalde opvattingen volgen partijkeuzes over de collectieve lasten.[28] Welke mate van overheidsinterventie in de economie is wenselijk? Moeten de bijbehorende lasten worden opgebracht door huishoudens, werkenden, vermogenden, bedrijven of een andere groep? In deze context weten partijen dat burgers graag horen dat zij lastenverlichting gaan krijgen. Dit betekent dat de partijen enerzijds uniforme keuzes zullen maken om de concentratie van kiezers rondom de mediaan tegemoet te komen. Anderzijds zullen de partijpolitieke achterbannen verkiezingsprogramma's vaststellen waarin ideologisch gemotiveerde speerpunten staan over lasten. Daarbij hebben de partijkeuzes ten aanzien van de lastendruk macro-economische effecten, die onder andere tot uiting komen in gevolgen voor de economische groei, de omvang van de werkloze beroepsbevolking en de koopkracht van huishoudens. Koopkrachtplaatjes bepalen mede de aantrekkelijkheid van een partij voor de mediane kiezer en spreken de partijpolitieke kiezer meer of minder aan. Enerzijds hebben alle kiezers bijvoorbeeld baat bij een hoger netto besteedbaar inkomen door lagere belastingen of een grotere kans op werk doordat werkgeverslasten verlaagd worden. Anderzijds hebben partijpolitieke achterbannen bijvoorbeeld voorkeuren voor een bepaalde wijziging van de inkomens- en vermogensverdeling, waarvoor lastenverzwaringen noodzakelijk kunnen zijn. Dit maakt belastingpolitiek in verkiezingsprogramma's moeilijk voor partijen.

Maar ook in formaties blijkt het voor partijen al decennia erg lastig om te besluiten tot een regeerakkoord met significante belastinghervormingen, wegens politiek-economische redenen (Boorsma, 1986). Voorwaarde voor een breed gedragen stelselhervorming blijkt dat praktisch alle kiezers erdoor een gelijkblijvend besteedbaar inkomen houden en dat lage inkomens erdoor vooruitgaan gaan, waardoor in de inkomstenbelasting een status quo bias bestaat. Ook wordt vaak pas bij budgettaire nood gekozen voor lastenverhogingen op weinig populaire belastinggronden. Om deze reden wordt verzwaring van een indirecte belasting, zoals de omzetbelasting (btw), in verkiezingsprogramma's zelden voorgesteld. De zichtbaarheid van belastinghervormingen veroorzaakt hoge politieke kosten, namelijk het verlies van electorale steun, die het onaantrekkelijk maken om ingrijpende belastingvoorstellen echt door te voeren (Ashworth & Heyndels, 2000). Wel zal het niveau van de politieke kosten afhankelijk zijn van de soort belasting – op arbeid en inkomen, op kapitaal en winst, op milieuvervuiling of op consumptie – die wordt herzien. Om bovenstaande redenen zijn herzieningen van belastingstelsels (inter)nationaal vaak processen van kleine stapjes of pragmatische beleidscycli van 'muddling through' (Christensen, 2017; Lindblom, 1959).

[28] De overheid heeft ook andere inkomstenbronnen tot haar beschikking, zoals aardgasbaten, verkeersboetes, dividend uit staatsdeelnemingen, verkoop van overheidsbezittingen et cetera. Deze niet-belastinginkomsten blijven in dit hoofdstuk echter buiten beschouwing, de focus ligt op de beleidsmatige lastenontwikkeling door partijkeuzes.

8.1. De totale collectieve lastendruk

Grafiek 8.1 illustreert dat de partijkeuzes ten aanzien van de Totale Collectieve Lastendruk[29] in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's over de periode 1986-2017 behoorlijk verschillen, zeker in vergelijking met keuzes op de Totale Collectieve Uitgaven. Weinig partijen voerden een consequente belastingpolitiek, met uitzondering van de VVD – lastenverlichting – en GL en SP – lastenverzwaring. Sinds 1989 kiest de VVD altijd voor een lagere lastendruk ten opzichte van het *MLT*-basisscenario. Dit past bij het liberale idee van een kleine overheid en past bij de nagestreefde uitgavenbeperkingen. Ook het CDA kiest vaak voor deze koers, vooral in 1994. Toen kozen de christen-democraten voor verdergaande uitgavenbeperkingen en lastenverlichtingen dan de VVD. GL en de SP kiezen over het algemeen voor een lastenstijging ten opzichte van het basisscenario. Dit is in lijn met het idee van een grotere overheidsrol in de economie. De PvdA koos in de jaren '80 voor verhogingen ten opzichte van het basisscenario, maar vanaf de jaren '90 voor een constante of lagere lastendruk. In *KiK 2017* is bij PvdA en CU sprake van een grote koerswijziging: de PvdA kiest plots voor een forse lastenverzwaring en de CU opteert voor een aanzienlijke lastenverlichting. Ook D66 en PVV hebben een wisselende koers. D66 wilde tot en met 2006 eigenlijk altijd een redelijke lastenverlichting. Maar sindsdien koos D66 duidelijk voor een beperkte lastenverzwaring, meer dan VVD, CDA en PvdA. In 2017 wilde de partij echter weer een fikse lastenverlichting. Ook de PVV schommelt: in 2010 een lastenverzwaring, in 2012 een lastenverlichting.

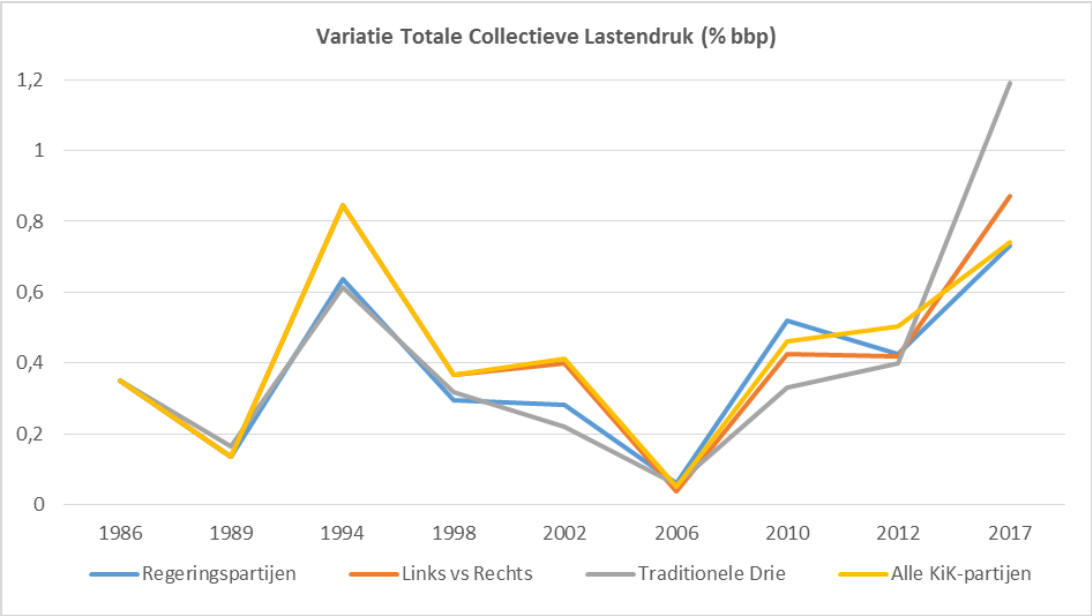


Grafiek 8.1: De saldo's van de Totale Collectieve Lastendruk die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

Duidelijk is wel dat ten aanzien van de Totale Collectieve Lastendruk sprake is van een ideologische strijd tussen linkse en rechtse partijen. Over het algemeen beloven rechtse partijen lastenverlichting, wat overeenkomt met een kleinere overheid, en linkse partijen lastenverhoging, wat overeenkomt met een grotere overheid. Deze uitgangspunten impliceren dat partijen tevens de electorale

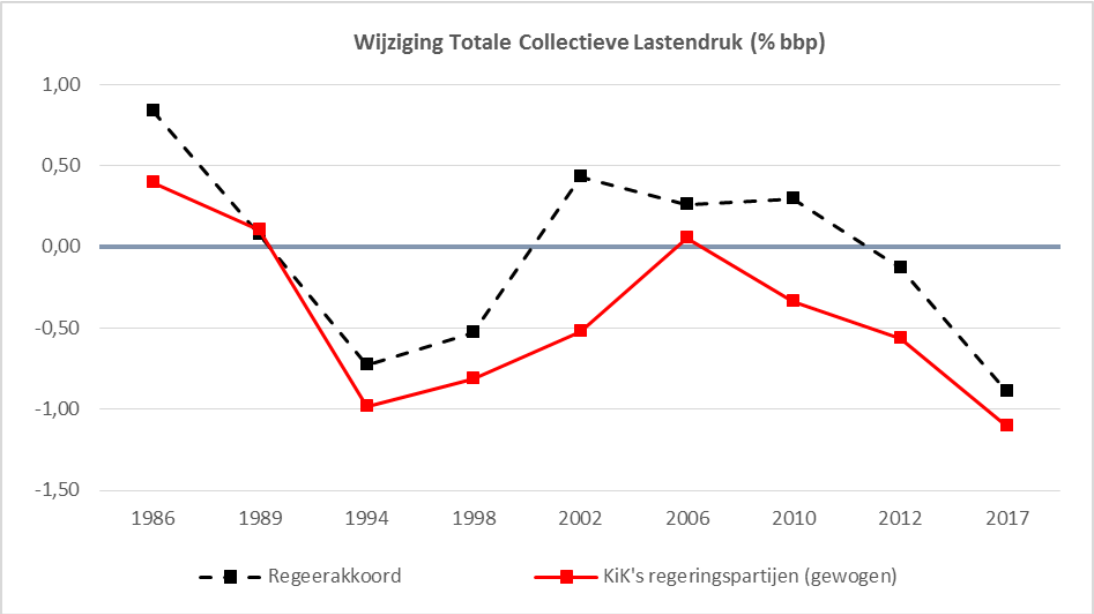
[29] In *KiK's 1986* en *1989* betreft het de totale collectieve inkomsten minus de inkomsten uit aardgas, fraudebestrijding en privatiseringen (niet-belastinginkomsten), waardoor de beleidsmatige lastenwijzigingen resteren. Latere *KiK's* rapporteren aardgasinkomsten afzonderlijk en boeken niet-belastinginkomsten aan de uitgavenkant. In *KiK's 1994, 1998, 2002, 2006* en *2010* betreft het de microlastendruk (mlo) en in *KiK's 2012* en *2017* de EMU-relevante beleidsmatige lastendruk (blo).

strategie volgen om hun partijpolitieke achterban aan te spreken om het aantal stemmen bij de komende verkiezingen te maximaliseren. Tegelijkertijd worden in een tijd van hoogconjunctuur uniforme partijkeuzes gemaakt voor lastenverlichting en in een tijd van laagconjunctuur uniforme keuzes voor lastenverhoging. Deze strategieën impliceren een (pragmatische) invloed van de actuele financieel-economische situatie en de wens de steun van de mediane kiezer te verwerven.



Grafiek 8.2: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Totale Collectieve Lastendruk van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 8.2 illustreert de politieke verschillen over de periode 1986-2017. De trend van de Totale Collectieve Lastendruk komt in grote mate overeen met de trend van Totale Collectieve Uitgaven. Van 1986 tot en met 1994 waren er behoorlijke meningsverschillen. Maar met ingang van 1998 groeit de politieke overeenstemming dat de collectieve inkomsten op het gewenste niveau staan en dit houdt aan tot en met 2006. De Grote Recessie is opnieuw een keerpunt. In 2010 en 2012 groeit het politieke meningsverschil over de gewenste Totale Collectieve Lastendruk – de meeste partijen willen het overheidssaldo mede verbeteren door een kleine lastenverhoging, enkele partijen willen daarentegen juist een lastenverlichting. In *KiK 2017* piekt het politieke meningsverschil: linkse partijen stellen een forse lastenverhoging voor en rechtse partijen willen een forse lastenverlichting bieden. Vooral de groeiende spreiding binnen Regeringspartijen en Links en Rechts is opmerkelijk; dit wordt vooral veroorzaakt, doordat de PvdA kiest voor een koerswijziging met een forse lastenverhoging. Grafiek 8.2 laat zien dat partijen niet naar elkaar toegroeien, waar het gaat om de Totale Collectieve Lastendruk. De verschillen tussen alle *KiK*-deelnemers, de traditionele regeringspartijen en de linkse en rechtse partijen zijn sinds *KiK 2010* juist groter dan in *KiK 1986*.



Grafiek 8.3: De saldo's van de Totale Collectieve Lastendruk die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Welke keuzes maken de politieke onderhandelaars ten aanzien van de Totale Collectieve Lastendruk in regeerakkoorden? Grafiek 8.3 laat een opvallend patroon zien. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* is hoog, namelijk r = 0.87. Dit impliceert dat de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's een goede voorspeller is als het gaat om de richting waarin de Totale Collectieve Lastendruk zich ontwikkelen in het regeerakkoord, hoewel minder goed dan de Totale Collectieve Uitgaven (r = 0.95). Er is een duidelijke agenderingsfunctie. Regeringspartijen besluiten altijd, vooral met ingang van 1994, tot minder lastenverlichting of meer lastenverhoging in het regeerakkoord dan hun gewogen gemiddelde in *KiK*. Het gemiddelde niveauverschil over de hele periode is 0.38%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa €2.75 miljard. Regeringspartijen spreken 90% minder lastenverlichting af dan overeenkomt met het gewogen gemiddelde uit *KiK*.

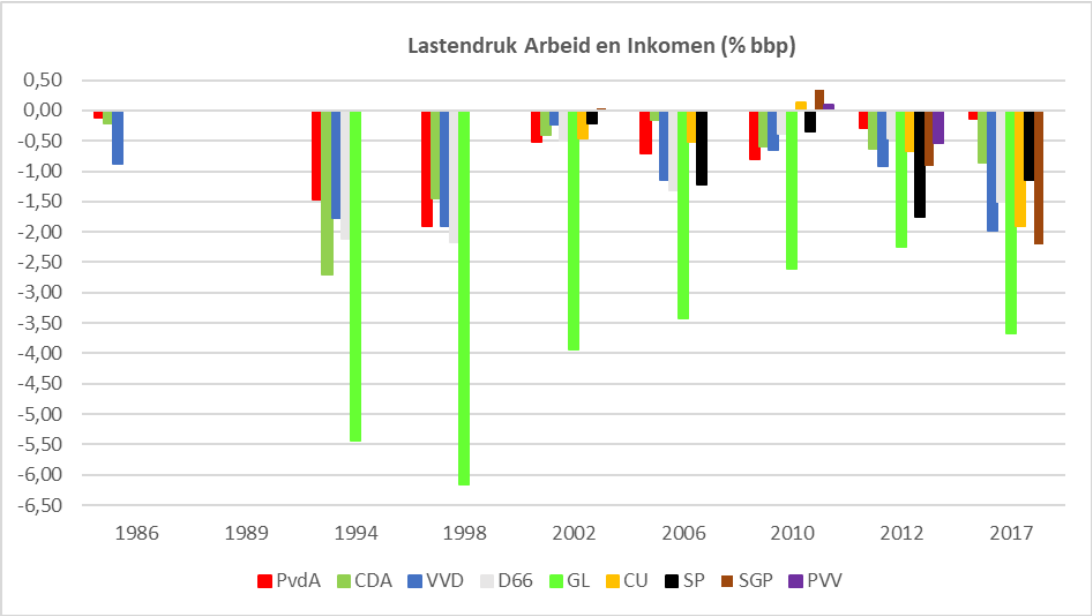
Dat formatiepartijen in regeerakkoorden besluiten de Totale Collectieve Lastendruk minder te verlagen dan wel meer te verhogen dan vermeld in hun eerdere CPB-doorrekening, is verklaarbaar vanuit de theorie van de politieke economie. Het is begrijpelijk dat partijen *voor* verkiezingen in de campagne bepaalde keuzes maken om het aantal stemmen te maximaliseren – de belofte van lagere belastingen en premies - en *na* verkiezingen in de formatie andere keuzes maken – minder uitgavenbeperkingen in combinatie met minder lastenverlichting. De verleidelijke interpretatie is immers dat de politieke onderhandelaars de collectieve uitgaven minder beperken dan beloofd (hoofdstuk 7), aangezien de uitvoering hiervan veel stemmen gaat kosten als kiezers de vermindering van publieke diensten of werkgelegenheid in hun dagelijks leven gaan merken. Politieke onderhandelaars besluiten daarom tot minder lastenverlichting dan beloofd (huidig hoofdstuk), omdat deze koersverlegging minder stemmen kost aangezien kiezers minstens dezelfde netto besteedbare inkomens behouden als voor de verkiezingen. Dit komt mede omdat uitgavenregelingen in de regel specifiek zijn opgezet en uitgavenverlagingen daardoor grote individuele en zichtbare consequenties hebben, terwijl inkomstenregelingen in de regel generiek zijn opgezet en lastenverhogingen daardoor kleine individuele consequenties hebben. Door deze schuif van

specifieke uitgavenbeperkingen naar generieke lastenverzwaringen bereiken de politieke onderhandelaars alsnog hun gewenste wijziging van het Overheidssaldo (hoofdstuk 6). Grafiek 8.3 impliceert dat de Totale Collectieve Lastendruk waarschijnlijk altijd hoger blijft dan partijen in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen beloven.

8.2. De specifieke collectieve lastencategorieën

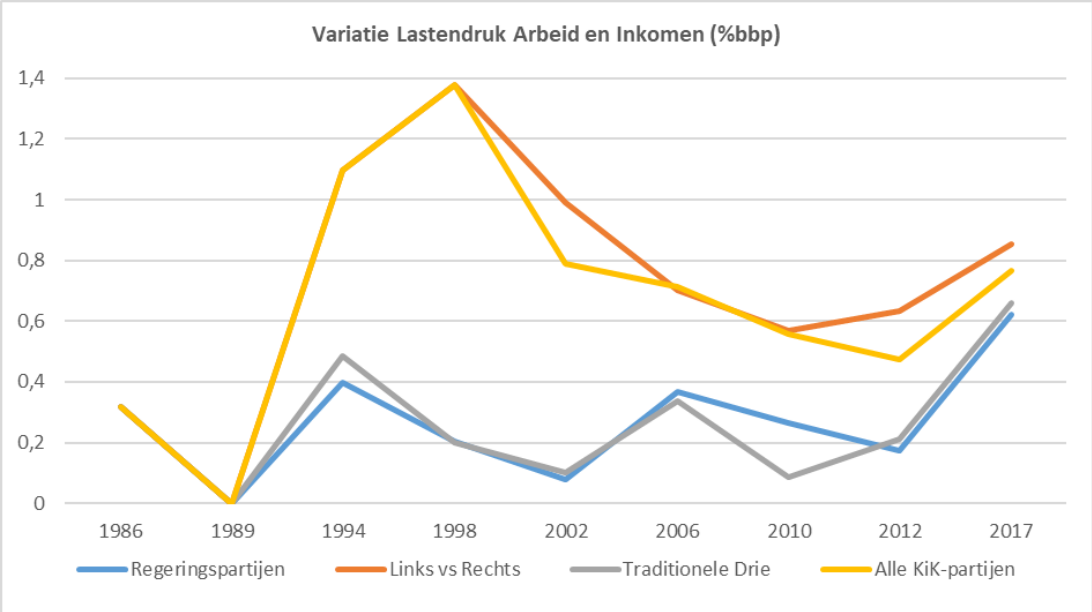
Vervolgens is de vraag welke keuzes de partijen maken ten aanzien van de specifieke categorieën waaruit de Totale Collectieve Lastendruk is opgebouwd. Om deze vraag te beantwoorden onderscheid ik vier betrouwbare (geaggregeerde) lastencategorieën met een eigen grondslag: op Arbeid en Inkomen, op Milieuvervuiling, op Vermogen en Winst, en op Overig. Het CPB maakte in de doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden over de periode 1986-2017 vrijwel constant onderscheid tussen deze vier categorieën. Wel veranderden definities enigszins, zoals door de overgang van microlastenontwikkeling (mlo) naar beleidsmatige lastenontwikkeling op EMU-basis (blo) (Centraal Planbureau, 2012a: 29). Als het CPB nog geen onderscheid maakte, zo rapporteerde het bureau in 1998 voor het eerste de variabele Vermogen en Winst, heb ik deze categorieën voor eerdere *KiK*-jaargangen handmatig samengesteld op basis van de partijkeuzes en de criteria die het CPB toepaste bij zijn latere doorrekeningen. De vier lastencategorieën sluiten één op één aan bij de huidige rapportagesystematiek die het CPB hanteert in zijn doorrekeningen en reguliere ramingen. De grafieken in dit hoofdstuk tonen de voorgestelde veranderingen van een lastencategorie in het *KiK*-eindjaar of *RA*-eindjaar ten opzichte van de stand in het *MLT*-basisscenario.

Grafiek 8.4 illustreert de partijkeuzes over de periode 1986-2017 betreffende de lastendruk op Arbeid en Inkomen. In 1986 en 1989 stelden PvdA, CDA, VVD en D66 geen of een hele bescheiden lastenverlichting op arbeid en inkomen voor. Maar met ingang 1994 zijn er elk jaar uniforme keuzes voor (forse) lastenverlichting. De voorstellen lopen op tot ruim 6% bbp en zijn daarmee omvangrijker dan de meest vérgaande voorstellen bij de specifieke uitgavencategorieën Zorg en Sociale Zekerheid. GL is koploper bij dit type lastenverlichting, al daalt de grootte over de tijd en treedt er normalisering in. Verder is het politieke beeld op de lastenmaatregelen Arbeid en Inkomen gemixt. De traditionele partijen VVD, CDA en PvdA wisselen stuivertje. De SP verlaagt de druk vaak behoorlijk. Het valt op dat de SGP, CU en PVV deze lastendruk in *KiK 2010* éénmaal verhoogden ten behoeve van een fors pakket tekort verbeterende maatregelen. In *KiK 2012* bevatten de verkiezingsprogramma's vooral verlagingen van de collectieve uitgaven, de algemene politieke wens was om de lasten op Arbeid en Inkomen te kunnen verlagen. Op deze lastencategorie bestaan geen duidelijke politieke tegenpolen, alleen gaat GL veel verder in lastenverlichtingen dan andere partijen. Dat praktisch alle partijen lagere lasten op Arbeid en Inkomen willen, komt mede doordat een lagere 'wig' – het niveauverschil tussen de totale bruto arbeidskosten voor een werkgever en het netto besteedbaar voor de werknemer – in de CPB-modellen economische groei en werkgelegenheid aanwakkert (Van Es, 2015).



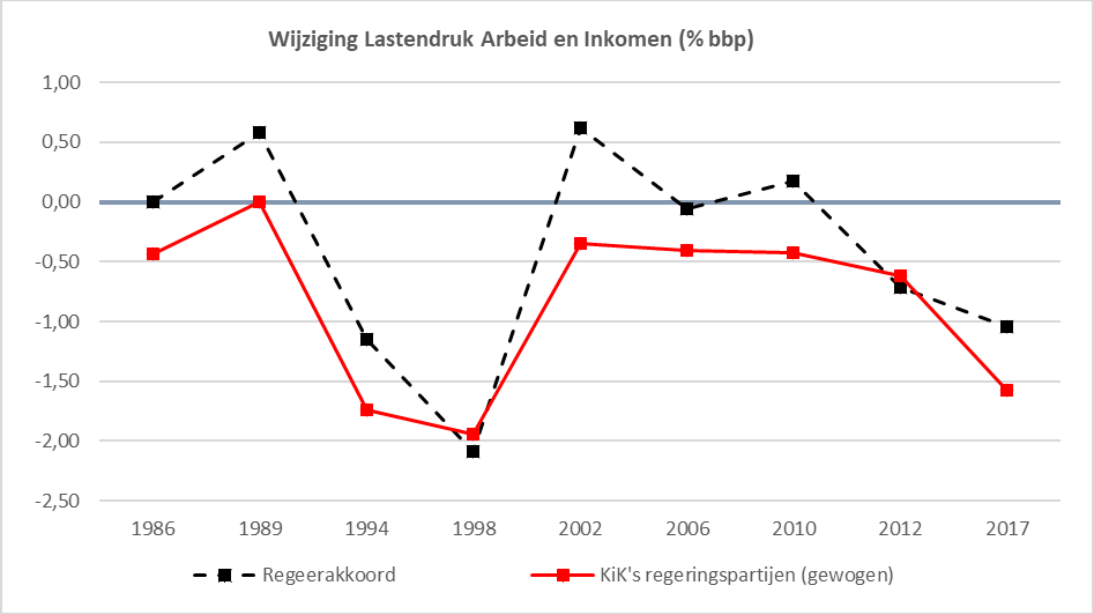
Grafiek 8.4: De saldo's van de lastendruk op Arbeid en Inkomen die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

Algemene conclusie is dat lagere lasten op Arbeid en Inkomen een favoriete post zijn in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's. De belofte tot 'lagere lasten op arbeid en inkomen' doet het goed: wie vindt niet dat hij meer netto besteedbaar inkomen moet overhouden van zijn bruto loon of dat de werkgeverslasten te hoog zijn? Daarbij leidt de lastenverlichting in de CPB-modellen tot hogere economische groei en werkgelegenheid. Want de factor arbeid wordt goedkoper en meer mensen zullen zich aanbieden op de arbeidsmarkt aangezien dit lonender wordt. Tot slot zal de lastenverlichting op arbeid en inkomen zorgen voor positieve koopkrachtplaatjes. De uniforme partijkeuzes voor lastenverlichting worden daarom waarschijnlijk verklaard door de wens om het aantal stemmen uit de concentratie rondom de mediane kiezer bij de komende verkiezingen te maximaliseren. Als sporadisch de politieke keuze wordt gemaakt om de lastendruk op Arbeid en Inkomen te verhogen, dan komt dit voort uit een meer pragmatische overweging dat het overheidstekort fors moet worden gereduceerd, niet zozeer uit ideologische overwegingen.



Grafiek 8.5: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde lastendruk op Arbeid en Inkomen van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 8.5 illustreert de politieke verschillen over de periode 1986-2017. De trend van de lastendruk op Arbeid en Inkomen impliceert dat er in de jaren '90, toen GL mee ging doen met de doorrekening, een groot meningsverschil bestond tussen de *KiK*-partijen en specifiek tussen Links en Rechts. Tussen de Traditionele Drie en de Regeringspartijen was er van 1986 tot en met 2012 behoorlijk wat overeenstemming, wat impliceert dat de afwijkende koers vooral kwam van GL en SP. Maar ook onder deze uitdagers ontstaat behoorlijke convergentie tot en met *KiK 2012*, waarna de politieke meningsverschillen weer oplaaien in *KiK 2017*; voor het eerst ook tussen de Traditionele Drie en Regeringspartijen. Waar voor veel geanalyseerde uitgavencategorieën de uitbraak van de Grote Recessie een omslagpunt betekende, blijkt voor de lastendruk op Arbeid en Inkomen het einde van de Grote Recessie een omslagpunt. Grafiek 8.5 laat verder zien dat de veronderstelling onjuist is dat partijen meer op elkaar zijn gaan lijken ten aanzien van de lastendruk op Arbeid en Inkomen. De verschillen tussen alle *KiK*-deelnemers, de traditionele regeringspartijen en de linkse en rechtse partijen zijn in 2017 juist groter dan in 1986.

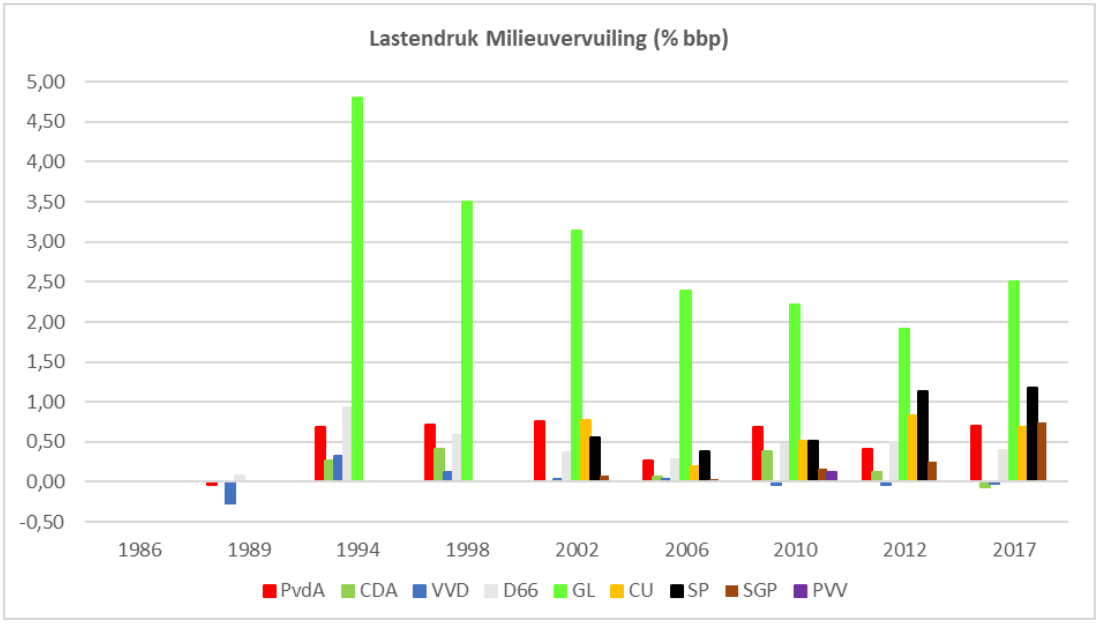


Grafiek 8.6: De saldo's van de lastendruk op Arbeid en Inkomen die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Wanneer alle partijen lastenverlichting op Arbeid en Inkomen beloven, spreken regeringspartijen dit dan ook af? Grafiek 8.6 laat zien welke beslissingen zijn gevallen aan de formatietafel. Opnieuw blijkt de CPB-doorrekening een goede voorspeller voor de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is r = 0.93. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. Alleen blijkt in het regeerakkoord de lastenverlichting op Arbeid en Inkomen vrijwel altijd lager dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* en geregeld een lastenverzwaring te worden. Het gemiddelde niveauverschil over de hele periode is 0.42%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa €3.1 miljard. Er is 51% minder lastenverlichting afgesproken door politieke onderhandelaars dan hun gewogen gemiddelde. Hierbij dient aangetekend te worden dat 1998 en 2012 vertekenen: zonder deze regeerakkoorden zou het niveauverschil 0.58%-punt bbp zijn of 82% minder.

Aan de formatie deelnemende partijen besluiten in regeerakkoorden tot minder lastenverlichting op of meer lastenverhoging op Arbeid en Inkomen dan beloofd in de verkiezingscampagne. Eerder werd al voor het regeerakkoord van 1994 vastgesteld dat de wigverkleining achterbleef bij de voornemens uit de verkiezingsprogramma's (Den Butter, 1994). Deze keuzes zijn verklaarbaar vanuit de theorie van de politieke economie. Het is begrijpelijk dat partijen *voor* verkiezingen in de campagne bepaalde keuzes maken om het aantal stemmen te maximaliseren – bijvoorbeeld de belofte van lastenverlichting, meer koopkracht en meer werkgelegenheid - en *na* verkiezingen bij de formatiebesprekingen andere keuzes maken voor de uitvoering om stemmenverlies te beperken – namelijk minder lastenverlichting of meer lastenverhoging. Grafiek 8.6 impliceert dat de lastendruk op Arbeid en Inkomen in werkelijkheid hoger blijft dan partijen beloven. Een verleidelijke verklaring hiervoor, gecombineerd met de bevindingen in hoofdstuk 7, is dat regeringspartijen er vanuit gaan dat kiezers beloofde bezuinigingen op de collectieve uitgaven electoraal sterker afstraffen dan het uitblijven van beloofde lastenverlichtingen op Arbeid en Inkomen.

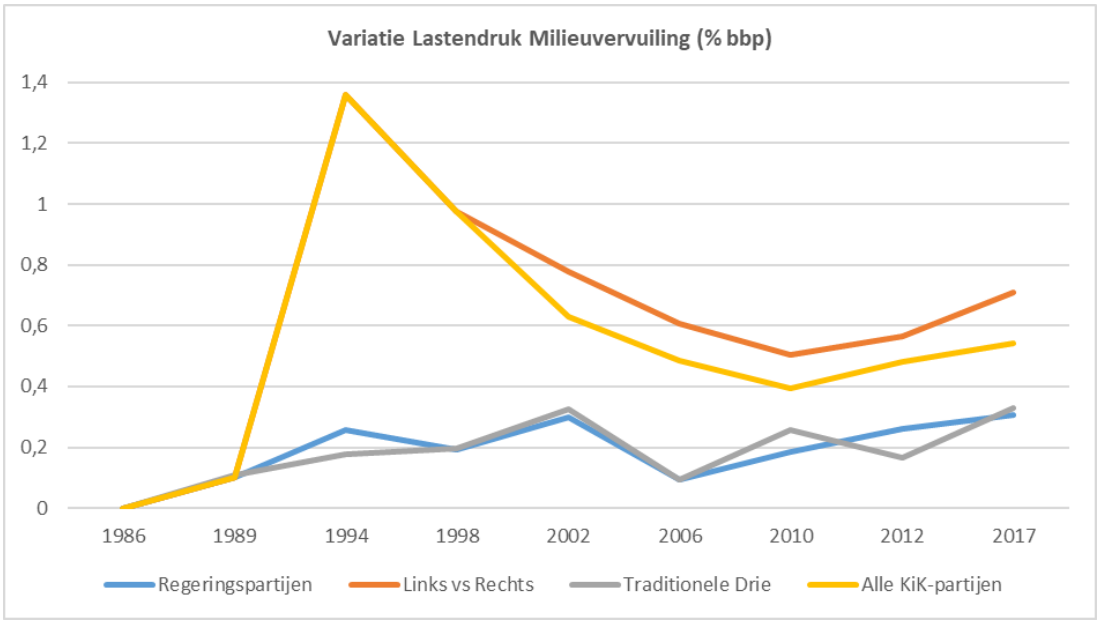
Bij de lastendruk op Milieuvervuiling zijn er over de periode 1986-2017 duidelijke politieke tegenpolen. De linkse partijen, met GL voorop, stellen de grootste lastenverzwaringen voor. Vanuit ideologisch en economisch oogpunt is dit begrijpelijk: deze partijen willen milieuvervuiling ontmoedigen door de prijs hiervan te verhogen. Wel blijkt dat de grootte van de lastenverhoging van GL over de tijd afneemt, hoewel deze het grootste blijft van alle partijen, met SP als eerste volger. Grafiek 8.7 verklaart ook (grotendeels) hoe GL elke *KiK* zulke grote lastenverlichtingen op arbeid en inkomen kan voorstellen; de partij financiert dit mede door een forse lastenverhoging op milieuvervuiling. SP, PvdA, CU en D66 volgen op afstand. Alleen de VVD stelt geregeld een minieme lastenverlaging op milieuvervuiling voor. Vanuit ideologisch oogpunt is dit begrijpelijk: de liberale partij wil het bedrijfsleven tegemoet komen.



Grafiek 8.7: De saldo's van de lastendruk op Milieuvervuiling die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

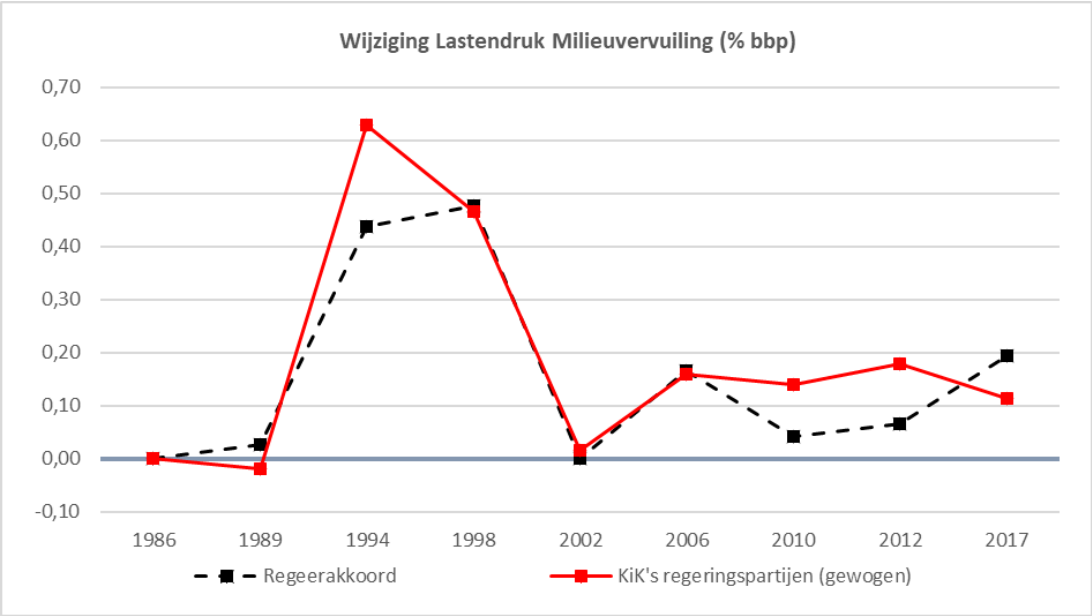
Algemene conclusie is dat er vrijwel uniforme partijkeuzes worden gemaakt om de lastendruk op Milieuvervuiling te verhogen in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Het plan dat 'de vervuiler betaalt' valt wellicht goed bij de mediane kiezer. Deze lastenverzwaringen komen

daarbij vaak niet (volledig) tot uiting in de koopkrachtplaatjes. Wel stellen veel partijen een (zeer) beperkte lastenverzwaring voor, omdat zij de kosten voor het bedrijfsleven verhoogt en nadelig is voor economische groei en werkgelegenheid. De partijkeuzes impliceren dat partijen de electorale strategie hanteren om het aantal stemmen van de mediane kiezer bij de volgende verkiezingen te maximaliseren. Tegelijkertijd bewijzen de diverse keuzes van GL en de VVD dat er ideologische achterbannen tevreden gesteld moeten worden.



Grafiek 8.8: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde lastendruk op Milieuvervuiling van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 8.8 illustreert de politieke verschillen over de periode 1986-2017. De trend van de lastendruk op Milieuvervuiling impliceert dat er in de jaren '90, toen GL mee ging doen met de doorrekening, een groot meningsverschil was tussen de *KiK*-partijen en specifiek tussen Links en Rechts. Tussen de Traditionele Drie en de Regeringspartijen was er van 1986 tot en met 2012 behoorlijke overeenstemming, wat impliceert dat de afwijkende koers kwam van GL en SP. Maar ook onder deze twee uitdagers ontstond een behoorlijke convergentie tot en met *KiK 2010*, waarna de politieke meningsverschillen weer toenemen in *KiK 2017*; vooral de SP en CU zetten sterker in op lastenverzwaringen. Bij de lastendruk op Milieuvervuiling zorgt het einde van de Grote Recessie ook voor een omslag, alhoewel in mindere mate dan voor de lastendruk op Arbeid en Inkomen. Grafiek 8.8 laar verder zien dat er geen grond is voor de veronderstelling dat partijen meer op elkaar zijn gaan lijken ten aanzien van de lastendruk op Milieuvervuiling. De verschillen tussen alle *KiK*-deelnemers, de traditionele regeringspartijen en de linkse en rechtse partijen zijn in 2017 juist groter dan in 1986 het geval was.



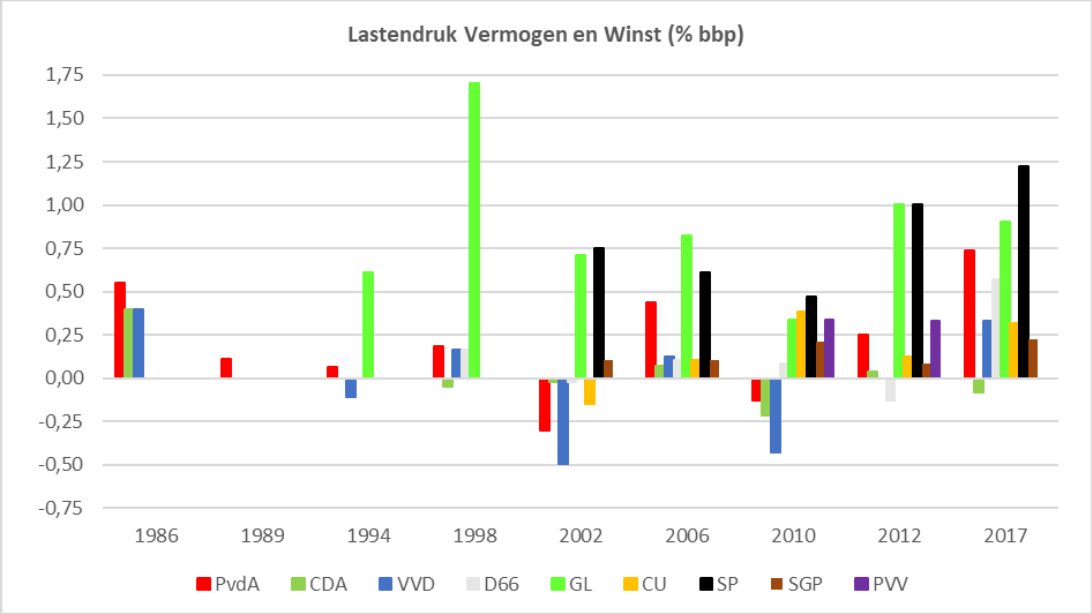
Grafiek 8.9: De saldo's van de lastendruk op Milieuvervuiling die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Hoe vertalen de politieke beloftes van de partijen over de lastendruk op Milieuvervuiling zich in het regeerakkoord? Grafiek 8.9 laat zien welke beslissingen genomen zijn aan de formatietafel. De CPB-doorrekening blijkt een goede voorspeller voor de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is r = 0.92. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. Over het algemeen worden aan de kiezers gedane beloftes redelijk nagekomen, maar als er een afwijking is van het gewogen gemiddelde, is dit vaak minder lastenverhoging. Over de hele periode is het gemiddelde niveauverschil 0.03%-punt bbp minder – in prijzen van 2018 circa €0.23 miljard. Er is 16% minder lastenverhoging afgesproken dan de gewogen gemiddelden. Toch komen de politieke onderhandelaars de beloftes uit de verkiezingscampagne behoorlijk na, zeker in vergelijking met de voorgespiegelde mutaties van de Totale Collectieve Lastendruk en de lastendruk op Arbeid en Inkomen. Dit is mede het geval, doordat geen enkel regeerakkoord een omslag geeft naar lastenverlaging op Milieuvervuiling.

Samenvattend is de bevinding dat Nederlandse politici in regeerakkoorden de afspraken over de lastendruk op Milieuvervuiling behoorlijk nakomen, met een neiging naar minder lastenverhoging dan beloofd. Deze keuzes zijn aan de hand van de theorie van de politieke economie te interpreteren dat partijen *voor* verkiezingen in de campagne keuzes maken om het aantal stemmen te maximaliseren – bijvoorbeeld de belofte 'de vervuiler betaalt en bedrijven moet meer belasting betalen' – en *na* verkiezingen bij de formatie andere keuzes voor de uitvoering maken, dit om stemmenverlies te minimaliseren – minder lastenverzwaring om weerstand bij burgers en bedrijven te voorkomen. Grafiek 8.6 impliceert dat de lastendruk op Milieuvervuiling in realiteit wel stijgt en verder zal stijgen, maar minder hard dan partijen beloven in de campagne.

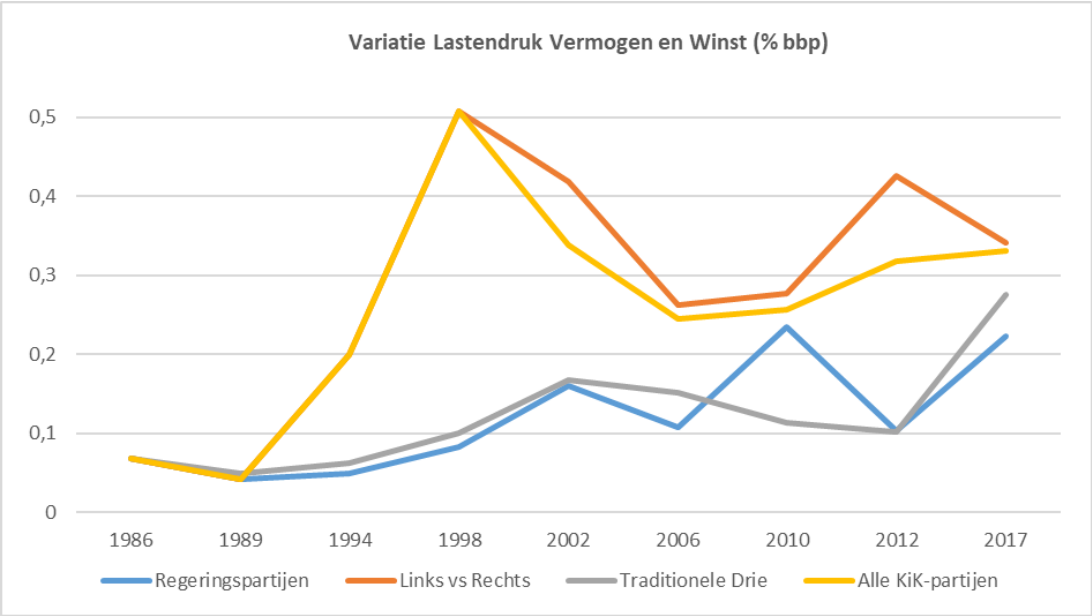
Bij de lastendruk op Vermogen (van huishoudens) en Winst (van bedrijven) valt op dat de partijkeuzes in percentages bbp veel kleiner zijn dan bij Arbeid en Inkomen en bij Milieuvervuiling en dat het merendeel van de keuzes lastenverhogingen betreft. Wel verhogen GL, SP, SGP, PVV en geregeld CU en PvdA vaker en forser, wat vanuit hun ideologisch gemotiveerde achterban begrijpelijk is. Bij het CDA, D66 en PvdA is het beeld gemengd: dan weer een (lichte) verhoging, dan weer een

(lichte) verlaging. De VVD kiest in historisch perspectief voor de grootste verlagingen in 1994, 2002 en 2010, maar soms ook voor een lastenverhoging op vermogen en winst. Er lijken over de tijd geen constante politieke tegenpolen te zijn ten aanzien van de lastendruk op winst en vermogen. Het dichtst in de buurt komen de linkse GL en SP (verhogen) versus de rechtse VVD (verlagen). Dit correspondeert met onderzoeksresultaten dat gemeenten met een links bestuur hogere lokale eigendomsbelastingen hebben dan gemeenten met rechts bestuur (Allers, De Haan & Sterks, 2001).



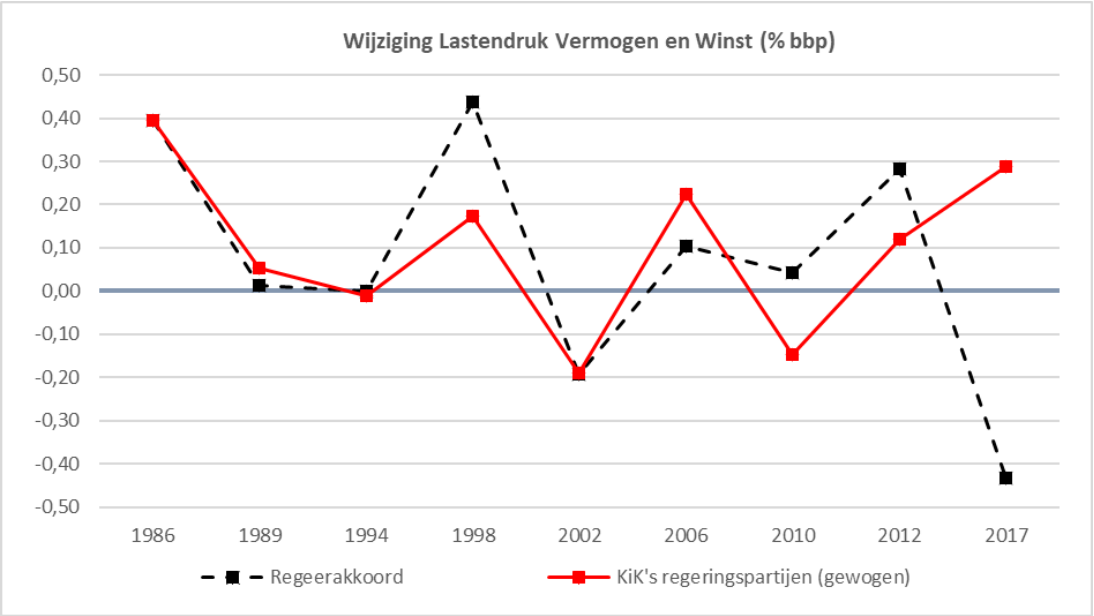
Grafiek 8.10: De saldo's van de lastendruk op Vermogen en Winst die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

Algemene conclusie is dat veel partijen de lastendruk op Vermogen en Winst willen verhogen in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Het plan dat 'vermogenden en bedrijven moeten betalen' is blijkbaar van electorale betekenis voor veel kiezers. Ook komt deze lastendrukverhoging (bijna) niet tot uiting in de koopkrachtplaatjes. Er blijkt sprake van uniforme partijkeuzes, wat impliceert dat partijen de electorale strategie hanteren om het aantal stemmen uit de groep rondom de mediane kiezer bij de volgende verkiezingen te maximaliseren. Tegelijkertijd bewijzen de diverse keuzes van vooral GL en SP versus de VVD dat partijen hun ideologische achterban tevreden willen stellen. De lastendruk op Vermogen en Winst wordt beïnvloed door de partijpolitieke kiezer.



Grafiek 8.11: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde lastendruk op Vermogen en Winst van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 8.11 illustreert de politieke verschillen over de periode 1986-2017. De trend van de lastendruk op Vermogen en Winst impliceert dat er in de jaren '90, toen GL mee ging doen met de doorrekening, grote meningsverschillen bestonden tussen de *KiK*-partijen en specifiek tussen Links en Rechts. Tussen de Traditionele Drie en de Regeringspartijen was van 1986 tot en met 2012 behoorlijk wat overeenstemming, wat impliceert dat de afwijkende koers kwam van GL en SP. Maar ook onder deze uitdagers ontstond een behoorlijke convergentie tot en met *KiK 2006*. Na het uitbreken van de Grote Recessie laaien de verschillen op in 2010 en 2012 tussen de Regeringspartijen, Links en Rechts en Alle *KiK*-partijen – maar niet tussen de Traditionele Drie. In *KiK 2017* nemen de verschillen tussen de traditionele regeringspartijen toe, doordat CDA, D66, VVD en PvdA andere posities innemen dan in 2012. Voor de lastendruk op Vermogen en Winst betekent het einde van de Grote Recessie ook een omslag, hoewel in mindere mate dan voor de lastendruk op Arbeid en Inkomen. Grafiek 8.11 laat verder zien dat de veronderstelling onjuist is dat partijen meer op elkaar zijn gaan lijken ten aanzien van de lastendruk op Vermogen en Winst. De verschillen tussen alle *KiK*-deelnemers, de traditionele regeringspartijen en de linkse en rechtse partijen zijn in 2017 juist groter dan in 1986.

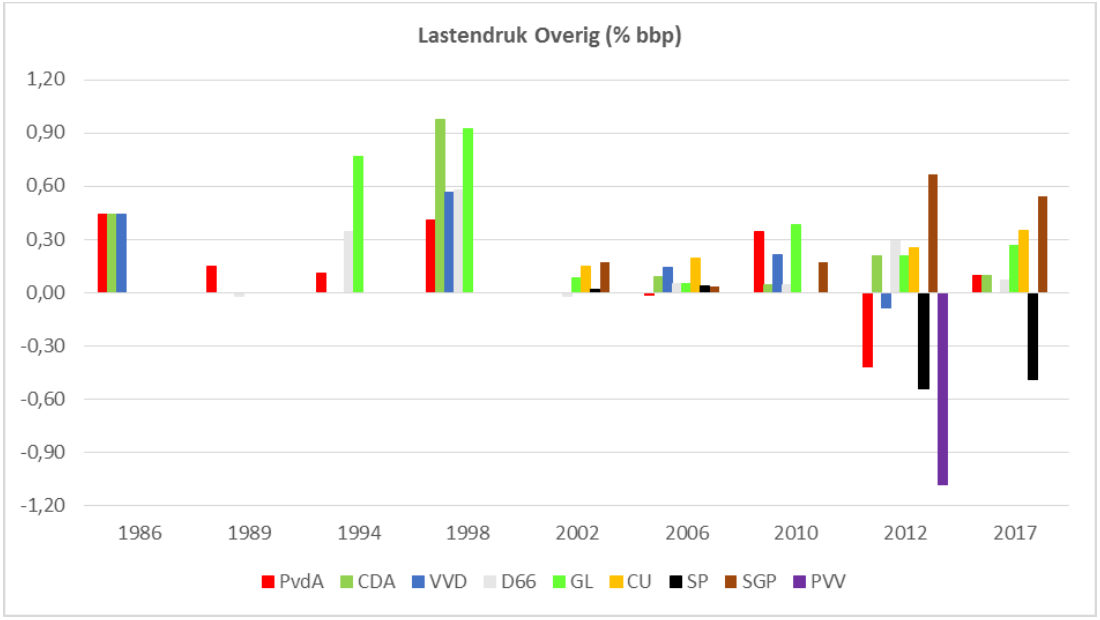


Grafiek 8.12: De saldo's van de lastendruk op Vermogen en Winst die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Hoe vertalen de beloftes van de partijen over de lastendruk op Vermogen en Winst zich in het regeerakkoord? Grafiek 8.12 laat zien welke beslissingen genomen zijn aan de formatietafel. De CPB-doorrekening blijkt een slechte voorspeller van de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is r = 0.30. Er is een slechte agenderingsfunctie. Over het algemeen worden beloftes aan de kiezers op dit punt matig nagekomen. Er bestaan aanzienlijke afwijkingen van het gewogen gemiddelde uit de *KiK*-doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Het betreft zowel lastenverhogingen als lastenverlagingen. Het gemiddelde niveauverschil over de hele periode is 0.03%-punt bbp minder – in prijzen van 2018 circa €0.23 miljard. Er is 28% minder lastenverhoging gerealiseerd dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Dit komt vooral door de uitschietende kabinetsformatie in 2017. Vaak maken de politieke onderhandelaars afspraken over de lastendruk op Vermogen en Winst die vergeleken met de Totale Collectieve Lastendruk en de lastendruk op Arbeid en Inkomen dichtbij hun verkiezingsbeloftes liggen.

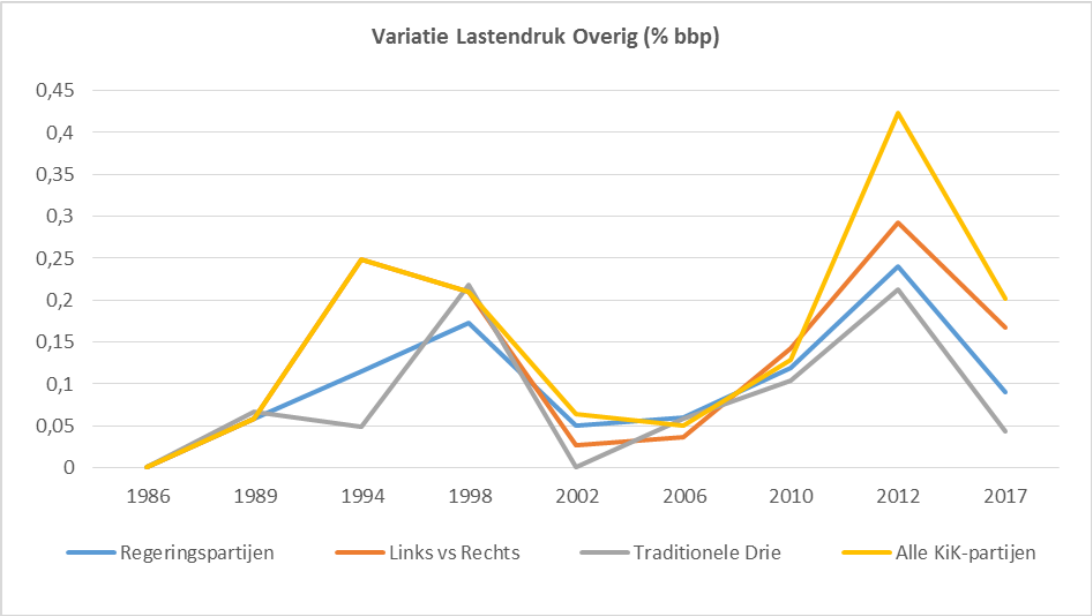
De lastendruk 'Overig' betreft vooral indirecte belastingen, zoals de omzetbelasting (btw) en de accijnzen. Hier valt op dat de partijkeuzes in percentages bbp veel kleiner zijn dan bij de lastendruk op Arbeid en Inkomen, op Milieuvervuiling en op Vermogen en Winst, en dat de gemiddelde grootte van de keuzes over de tijd afneemt. Dit kan betekenen dat de partijen steeds minder heil zien in het veranderen van indirecte belastingen, hoewel hun economische schade over het algemeen geringer wordt geacht dan die van directe belastingen. Recent onderzoek stelt echter dat verhoging van indirecte belastingen in laagconjunctuur grotere negatieve effecten op de economische groei heeft dan verhoging van directe belastingen, door een grotere multiplier in crisistijd (Attinasi & Klemm, 2016). Vanuit economisch perspectief zou dat een verklaring zijn voor de terughoudendheid. Vanuit electoraal perspectief is de terughoudendheid ook begrijpelijk, want een btw-verhoging ligt bijvoorbeeld erg gevoelig. Btw-verhogingen komen eigenlijk altijd buiten de verkiezingen om tot stand, zoals bij de grote belastingstelselhervorming in 2001, bij het begrotingspakket van het Lente- of Kunduzakkoord in 2012 en bij de formatie van 2017. In 2012 en 2017 kiest bijvoorbeeld alleen de SGP voor een gedeeltelijk verhoging van de btw, door de reikwijdte van het verlaagde btw-tarief te

beperken, en daarnaast voor een verhoging van de assurantiebelasting. De PVV stelt juist een forse verlaging van de btw voor. PvdA en SP verlagen ook de btw, maar verhogen de assurantiebelasting waardoor per saldo een kleinere daling resteert. PVV, PvdA, SP en SGP reageerden hiermee allemaal op de btw-verhoging per 1 oktober 2012, toen het standaard tarief van 19% naar 21% ging.



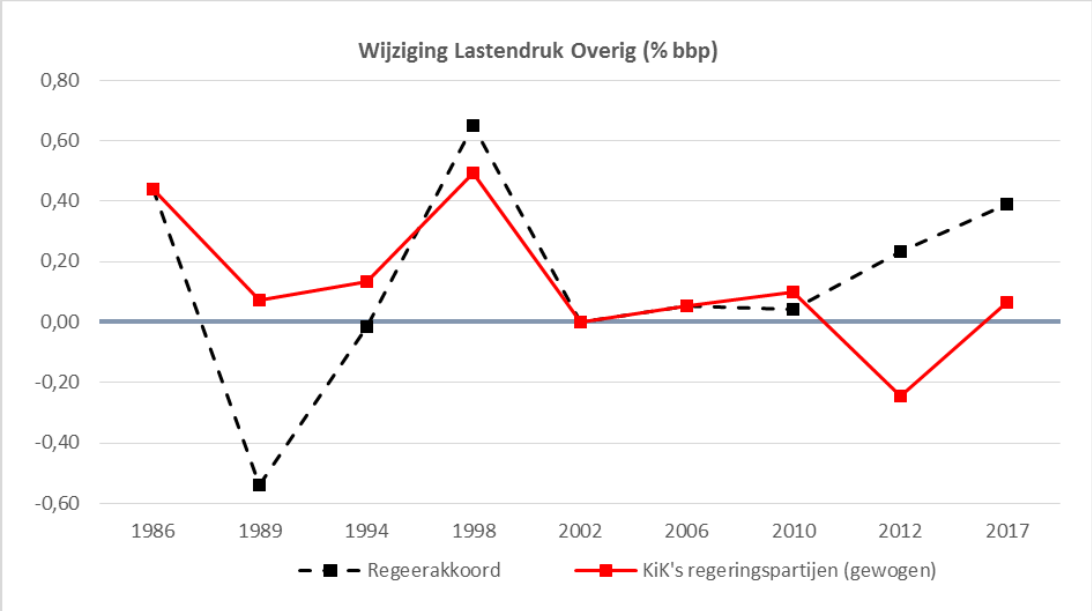
Grafiek 8.13: De saldo's van de lastendruk 'Overig' (bovenal btw en accijns en overige indirecte belastingen) die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

Over de periode 1986-2017 is er geen eenduidige ideologische lijn te vinden in de keuzes betreffende de lastendruk 'Overig'. Gecombineerd met de observatie dat de budgettaire wijzigingen relatief klein zijn en kleiner worden over de tijd, lijkt het waarschijnlijk dat partijen indirecte belastingen (bovenal accijns) gebruiken als een restpost om budgettaire doelstellingen te realiseren. Er is sprake van uniforme partijkeuzes in de zin dat partijen kiezen voor beperkte lastenverzwaringen op 'Overig'. De uniforme keuzes impliceren in die zin een strategie gericht op de mediane kiezer. De diverse uitschieters in 2012 en 2017 illustreren dat partijen wel probeerden hun eigen achterban te bedienen. Op de lastendruk 'Overig' is voor partijen de mediane achterban blijkbaar dominant, hoewel soms de partijpolitieke achterban het meeste gewicht in de schaal legt. Vaak gaat het om de btw. Partijen kiezen bijna nooit voor btw-verhogingen, aangezien deze opbrengsten hoger zouden zijn dan de uitschieters in Grafiek 8.13, maar wel vanuit electorale motieven voor btw-verlagingen.



Grafiek 8.14: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde lastendruk op Overig van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017, (0 = geen verschil).

Grafiek 8.14 illustreert de politieke verschillen over de periode 1986-2017. De trend van de lastendruk Overig impliceert dat de meningsverschillen begin jaren '90 toenamen, toen GL voor het eerst meedeed met de doorrekening, maar daarna sterk dalen tot een stabiel beeld in 2002 en 2006. De Grote Recessie was weer een omslagpunt. In 2010 was sprake van een opgeleefd verschil in politieke standpunten over de gewenste Overige lasten. In 2012 was er een enorme piek, te verklaren door de tegendraadse reacties op de verhoging van het hoge btw-tarief in het Lenteakkoord. In 2017 zijn de meningsverschillen onder partijen nog steeds groot, maar dit komt vooral doordat de SP een btw-verlaging voorstelt. Het beeld in grafiek 8.14 weerlegt verder de veronderstelling dat de fiscale posities van partijen in de loop van de tijd zijn geconvergeerd. De verschillen tussen alle *KiK*-deelnemers, de traditionele regeringspartijen en de linkse en rechtse partijen zijn sinds 2006 juist groter dan in de jaren '80 het geval was.

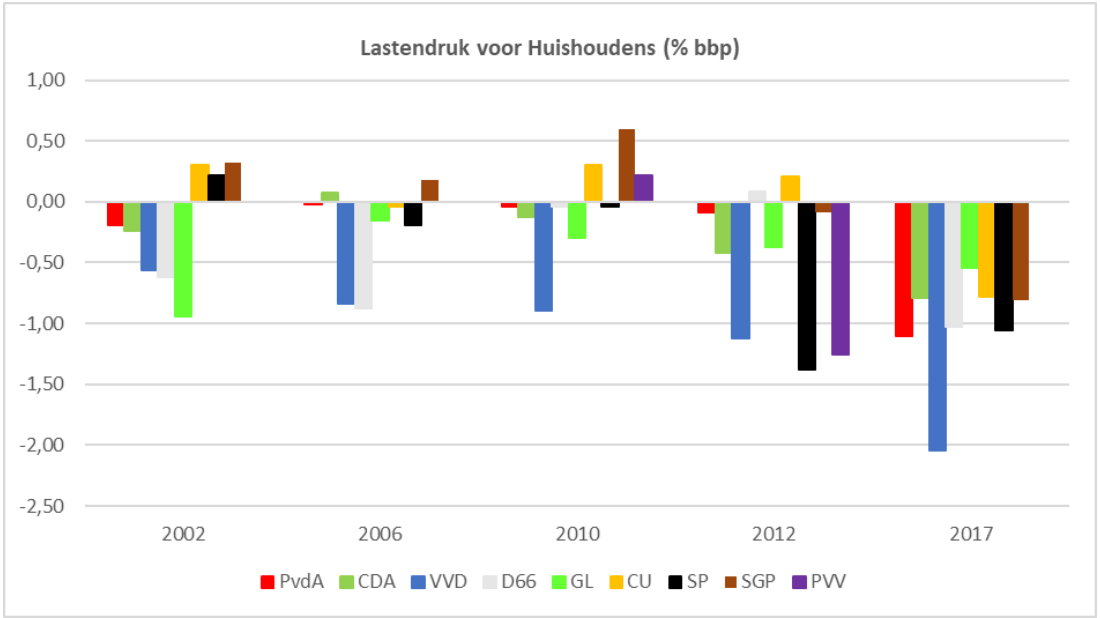


Grafiek 8.15: De saldo's van de lastendruk Overig (bovenal btw en accijns en overige indirecte belastingen) die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Dat waren de beloftes. Grafiek 8.15 laat zien welke beslissingen genomen zijn aan de formatietafel als het gaat om de 'Overige' lastendruk. De CPB-doorrekening blijkt een matige voorspeller van de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is r = 0.48. Er is een matige agenderingsfunctie. Over het algemeen worden gedane beloftes redelijk nagekomen. Wel kunnen behoorlijke afwijkingen van het gewogen gemiddelde in *KiK* worden afgesproken. Het gemiddelde niveauverschil over de hele periode is 0.02%-punt bbp meer – in prijzen van 2018 circa €0.15 miljard. Er is 13% meer 'Overige' lastenverhoging afgesproken in regeerakkoorden dan de gewogen gemiddelden van regeringspartijen in *KiK.* Dit wordt vooral veroorzaakt door de formaties van 2012 en 2017.

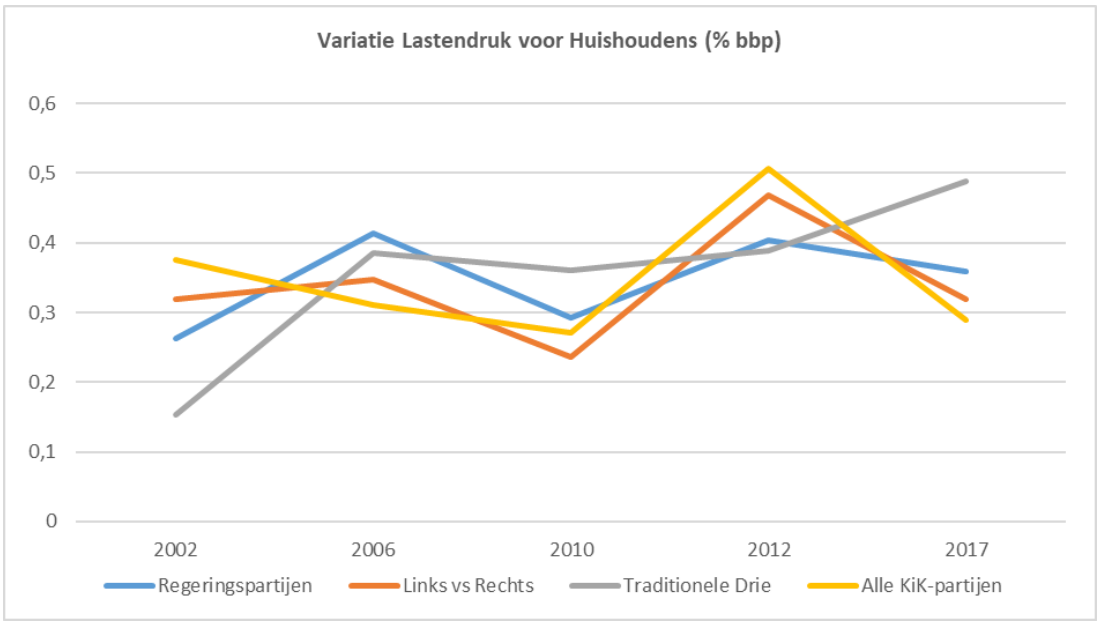
8.3 De lastendruk voor huishoudens en de lastendruk voor bedrijven

Sinds 2002 rapporteert het CPB de wijzigingen in de Lastendruk voor Huishoudens en in de Lastendruk voor Bedrijven die voortvloeien uit de verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden. Grafiek 8.16 laat zien dat partijen in den brede proberen om de Lastendruk voor Huishoudens te verlagen, wat begrijpelijk is, aangezien huishoudens de kiezers zijn. Opmerkelijk is dat CU en SGP de Lastendruk voor Huishoudens het meest verhogen of het minst verlagen ten opzichte van het *MLT*-basisscenario. Dat is een tegen-intuïtieve conclusie, aangezien de confessionele partijen juist het gezin centraal zetten in hun politieke boodschap. Een verklaring kan zijn dat de CU en de SGP de uitgaven waar huishoudens met kinderen van profiteren (bijvoorbeeld kinderbijslag, kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag) meer verhogen dan de andere partijen. Dit zou zichtbaar worden in hogere uitgaven aan Sociale Zekerheid (vorig hoofdstuk) en in hogere netto besteedbaar inkomens van deze huishoudens in de koopkrachtplaatjes (volgend hoofdstuk). Van de niet-confessionele partijen verhogen alleen de SP, PVV en D66 eenmaal de lastendruk voor huishoudens. Andere partijen presenteren een forse lastenverlichting, hoogstwaarschijnlijk mede met het oog op positieve koopkrachtplaatjes. De VVD, PvdA en GL kiezen altijd voor een lastenverlichting voor huishoudens.



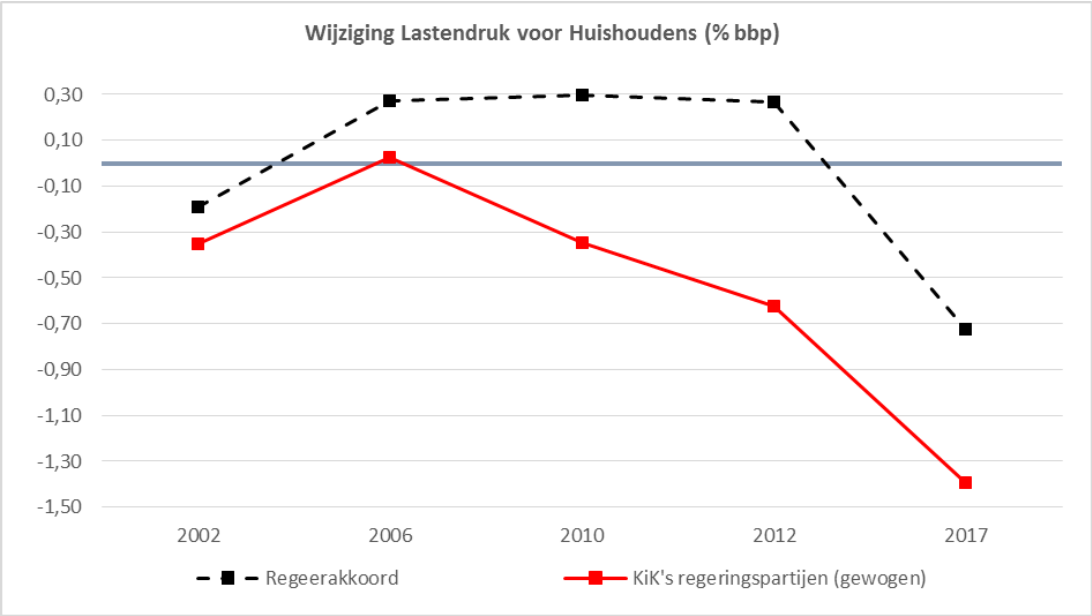
Grafiek 8.16: De saldo's van de Lastendruk voor Huishoudens die partijen beloven in KiK's, 2002-2017.

Het is duidelijk dat over de gewenste ontwikkeling van de Lastendruk voor Huishoudens geen directe ideologische strijd bestaat. De relatief uniforme partijkeuzes impliceren dat het merendeel van de partijen dezelfde electorale strategie hanteert om het aantal stemmen uit de groep rondom de mediane kiezer bij komende verkiezingen te maximaliseren. Alleen de confessionele partijen SGP en CU zorgen geregeld voor diversiteit. Dat zijn de enige keuzes die een electorale strategie bewijzen richting de ideologische achterban en de partijpolitieke kiezer. Verder presenteert de VVD significant meer lastenverlichting voor Huishoudens dan andere partijen.



Grafiek 8.17: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Lastendruk voor Huishoudens van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 2002-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 8.17 illustreert de politieke verschillen over de periode 2002-2017. De trend van de Lastendruk voor Huishoudens impliceert dat de meningsverschillen tussen alle *KiK*-partijen ongeveer dezelfde spreiding hebben gehouden, behalve in 2012. Interessant is verder dat de spreiding van de politieke standpunten van Regeringspartijen niet sterk is veranderd, maar van de Traditionele Drie wel. Dit komt bovenal, doordat de VVD steeds grotere lastenverlichtingen voor huishoudens is gaan beloven. Het verschil in 2012 tussen Links en Rechts komt vooral, doordat de SP bij deze gelegenheid opeens een sterke lastenverlichting belooft. Grafiek 8.17 laat verder zien dat er geen grond is voor de veronderstelling dat de positie van partijen bij de Lastendruk voor huishoudens convergeert. De verschillen tussen alle *KiK*-deelnemers, de Regeringspartijen en Links en Rechts zijn stabiel gebleven.



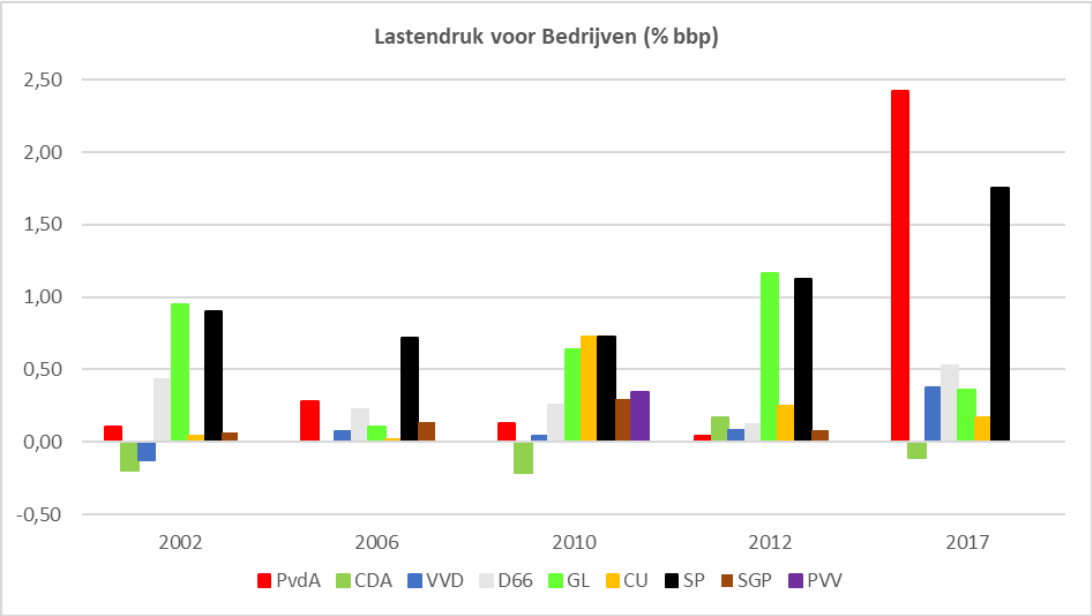
Grafiek 8.18: De saldo's van de Lastendruk voor Huishoudens die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 2002-2017.

Welke beslissingen zijn uiteindelijk aan de formatietafel genomen over de Lastendruk voor Huishoudens? Grafiek 8.18 laat voor de inhoud van tot stand gekomen regeerakkoorden een opvallend patroon zien. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* is r = 0.81. Dit impliceert dat de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's een goede voorspeller is van de richting van de Lastendruk voor Huishoudens in het nieuwe regeerakkoord. Maar opvallend is dat regeringspartijen sinds 2002 altijd besloten tot fors minder lastenverlichting of meer lastenverhoging voor huishoudens dan (gewogen) beloofd in de CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma's. Het gemiddelde niveauverschil sinds 2002 is 0.52%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa €3.90 miljard. Er is 97% minder lastenverlichting in regeerakkoorden vastgelegd dan overeenkomt met het gewogen gemiddelde van hun programma's in *KiK.*

Bij de formatie besluiten de daarbij betrokken partijen blijkens de regeerakkoorden tot fors minder lastenverlichting of meer lastenverhoging voor Huishoudens dan beloofd in de verkiezingscampagne. Vanuit de theorie van de politieke economie is verklaarbaar dat partijen *voor* verkiezingen in de campagne bepaalde keuzes maken om het aantal stemmen te maximaliseren – bijvoorbeeld de belofte van lagere lasten - en *na* verkiezingen bij de formatie andere keuzes maken voor de uitvoering om stemmenverlies te minimaliseren – minder uitgavenbeperkingen uitgeruild met minder lastenverlichtingen. De beperktere lastenverlichtingen voor Huishoudens lijken parallel te lopen met de lastendruk op Arbeid en Inkomen (Grafiek 8.6) en de Totale Collectieve Lastendruk (Grafiek 8.3). Grafiek 8.18 impliceert dat de Lastendruk voor Huishoudens in realiteit waarschijnlijk behoorlijk hoger zal blijven dan dat partijen beloven in *KiK.*

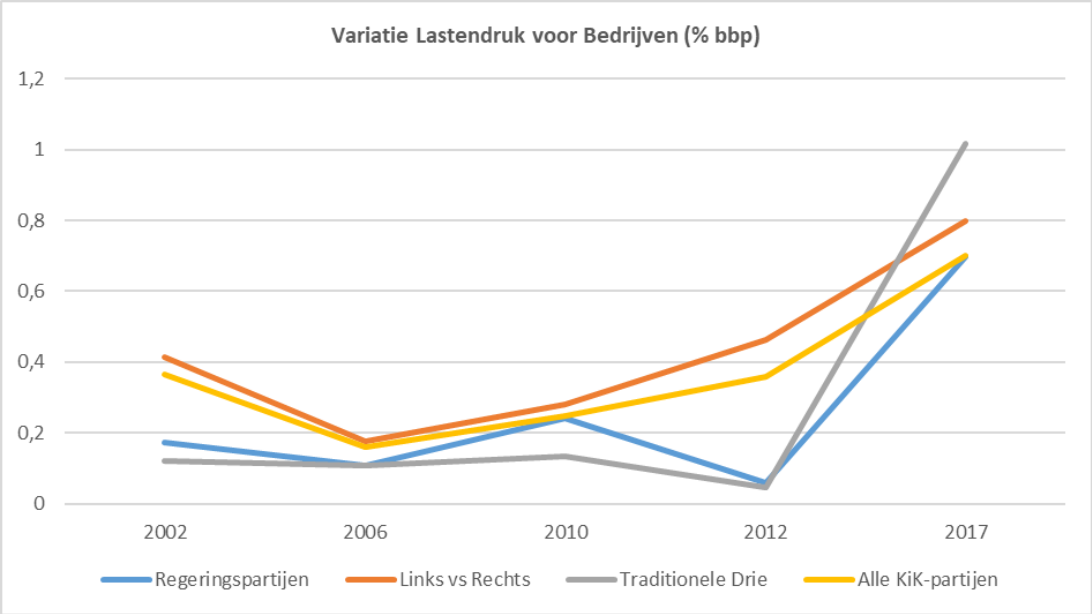
Om een lagere Lastendruk voor Huishoudens te financieren in de CPB-doorrekeningen van hun verkiezingsprogramma's verhogen partijen de Lastendruk voor Bedrijven. Het is een simpele en aantrekkelijke schuif voor politici. Grafiek 8.19 laat zien dat met ingang van 2002 praktisch alle partijen de uniforme keuzes maakten om de lastendruk voor het bedrijfsleven te verhogen. Deze

keuze komt immers niet tot uiting in de mediane koopkrachtplaatjes van huishoudens, maar heeft alleen een beperkt negatieve invloed op de macro-economische effecten. Het is een relatief pijnloze lastenverzwaring waarmee partijen zich kunnen profileren, via positieve koopkrachtplaatjes en via de boodschap dat het bedrijfsleven meer belasting moeten betalen, om het aantal stemmen uit de groep rondom de mediane kiezer te maximaliseren.



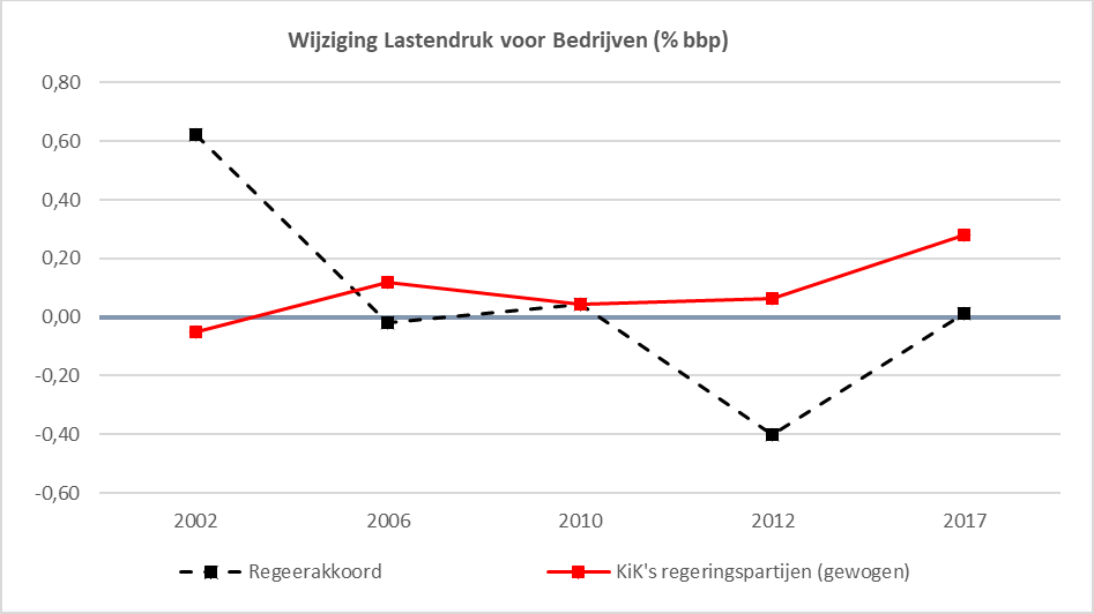
Grafiek 8.19: De saldo's van de Lastendruk voor Bedrijven die partijen beloven in KiK's, 2002-2017.

Toch zijn ook verschillen in partijkeuzes zichtbaar. Duidelijk is dat linkse partijen pleiten voor de hoogste lastenverzwaringen voor het bedrijfsleven: GL, SP en recent de PvdA. Er is sprake van een ideologische strijd tussen Links en Rechts. Rechtse partijen als VVD en CDA beloven af en toe een lastenverlichting voor bedrijven, maar geen grote, en vaak toch een beperkte lastenverhoging. Vanuit het perspectief van de theorie van de politieke economie doen de partijen het begrijpelijke, omdat huishoudens stemmen en bedrijven niet stemmen.



Grafiek 8.20: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Lastendruk voor Bedrijven van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 2002-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 8.20 illustreert de politieke verschillen over de periode 2002-2017. De trend van de Lastendruk voor Bedrijven impliceert dat de meningsverschillen tussen alle *KiK*-partijen over de tijd toenemen, zeker in 2017. Interessant is verder dat de spreiding in de keuzes van de Traditionele Drie en de Regeringspartijen van 2002 tot en met 2012 erg beperkt was. De genoemde partijen hadden vrijwel dezelfde standpunten. Maar in 2017 nemen de verschillen toe. Dit komt bovenal door een uitschietende lastenverzwaring van de PvdA. Hierdoor neemt ook het verschil tussen Links en Rechts, wat in eerdere *KiK's* vooral werd gemaakt door GL en SP, en tussen Alle *KiK*-partijen sterk toe.



Grafiek 8.21: De saldo's van de Lastendruk voor Bedrijven die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 2002-2017.

Welke beslissingen zijn aan de formatietafel genomen over de Lastendruk voor Bedrijven in regeerakkoorden? Grafiek 8.21 laat een opmerkelijk patroon zien. De agenderingsfunctie blijkt beperkt. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* is matig, namelijk r = -0.43. Dit beperkte negatieve verband impliceert dat de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's een matige voorspeller is als het gaat om de richting waarin de Lastendruk voor Bedrijven zich ontwikkelt in het nieuwe regeerakkoord, namelijk de andere kant op. Er is een matige, tegengestelde agenderingsfunctie. Dit wordt bovenal veroorzaakt door een paar uitschietende regeerakkoorden, maar meest opvallend is dat regeringspartijen sinds 2006 consequent besluiten om het bedrijfsleven minder lastenverhoging of een lastenverlichting geven, wat duidelijk afwijkt van de gewogen gemiddelden in *KiK.* Het gemiddelde niveauverschil sinds 2002 is 0.04%-punt bbp minder lastenverzwaring – in prijzen van 2018 circa €0.30 miljard. Er is besloten tot 42% minder lasten dan de gewogen gemiddelden van regeringspartijen in *KiK.*

Indien 2002 wordt weggelaten, omdat het overheidssaldo in de *MLT*-update toen sterk verslechterde, neemt het niveauverschil toe: 0.22%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa €1.65 miljard. De gewogen gemiddelde lastenverzwaring van 0.13%-punt bbp in *KiK's* slaat om naar een gemiddelde lastenverlichting van 0.09%-punt bbp in regeerakkoorden. Grafiek 8.21 impliceert dat de

Lastendruk voor Bedrijven in de toekomst waarschijnlijk lager wordt en blijft zijn dan partijen beloven in hun verkiezingscampagnes, behalve als de financieel-economische situatie verslechtert. De trend in de afspraken tussen politieke onderhandelaars over de Lastendruk voor Bedrijven ten opzichte van hun gewogen gemiddelden in *KiK,* namelijk lastenverlichting, staat in contrast met de afspraken over de Lastendruk voor Huishoudens. Huishoudens krijgen vaak een lastenverzwaring in plaats van lastenverlichting of een lastenverlichting die achterblijft bij het gewogen gemiddelde in *KiK.* Deze politieke herverdeling van huishoudens naar bedrijven in regeerakkoorden leidt niet tot een hogere economische groei of lagere werkloosheid dan beloofd in *KiK.* In hoofdstuk 6 bleek immers dat dat de Economische Groei en de Werkloze Beroepsbevolking in regeerakkoorden gemiddeld net iets minder uitkomen dan de gewogen gemiddelden van de formatiepartijen in *KiK.*

Aan de formatie deelnemende partijen besluiten in regeerakkoorden tot een andere Lastendruk voor Bedrijven dan beloofd in de verkiezingscampagne. Deze afwijkende partijkeuzes kunnen zowel verklaard worden vanuit de politieke economie als vanuit belangenbehartiging. Het is aannemelijk dat partijen *voor* verkiezingen bepaalde keuzes in de campagne maken om het aantal stemmen te maximaliseren – bijvoorbeeld de belofte dat het bedrijfsleven meer belasting moet betalen en de burgers minder - en *na* verkiezingen in de formatie andere keuzes maken voor de uitvoering om stemmenverlies te minimaliseren – minder lastenverhoging voor bedrijven om daarmee lastige mediaberichtgeving bij de start van het kabinet te voorkomen. Deze keuze voor een lagere Lastendruk voor Bedrijven is ook verklaarbaar vanuit belangenbehartiging. Er is vaak verwondering geuit over de sterke lobby-positie die het Nederlandse bedrijfsleven heeft ten opzichte van de politiek, gebaseerd op het argument dat lastenverzwaringen altijd zullen leiden tot minder bedrijfsinvesteringen en tot meer werkloosheid (Den Broeder, 1990). Enige tijd terug werd bekend dat de grootste werkgeverskoepel, VNO-NCW, intensief samenwerkt met het ministerie van Financiën op het gebied van de totstandkoming en ontwikkeling van belastingbeleid (Oxfam Novib, 2016). Tot slot ontstond recent na de kabinetsformatie van 2017 maatschappelijke ophef over het voornemen in het regeerakkoord om de dividendbelasting af te schaffen, omdat dit voornemen in geen enkel verkiezingsprogramma had gestaan, waarna de regering toegaf dat de VNO-NCW, Shell en andere bedrijven de formatietafel hiertoe hadden verzocht (NOS, 2017b).

8.4 Conclusie

De analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de Totale Collectieve Lastendruk geeft aan dat de mediane kiezer en de partijpolitieke kiezer op de achtergrond beide een rol spelen bij de CPB-doorrekeningen, hoewel de rol van de ideologie bij de belastingen en premies sterker lijkt te spelen dan bij de Totale Collectieve Uitgaven. Er zijn constante en forse verschillen in voorkeuren voor een kleinere overheid (VVD, CDA) of een grotere overheid (SP, GL, PvdA) die van invloed zijn op de gewenste lastenontwikkeling. Over de periode 1986-2017 is het verschil in politieke standpunten op alle vier hier onderscheiden lastencategorieën toegenomen. Vaak was sprake van convergentie tot het uitbreken van de Grote Recessie in 2008, maar daarna doet zich een aanhoudende divergentie voor. Daarbij lijkt een pragmatische invloed van de financieel-economische situatie te bestaan: soms is een lastenverzwaring nodig om de overheidsfinanciën te versterken en soms is lastenverlichting mogelijk, doordat de overheidsfinanciën er goed voor staan.

Het gewogen gemiddelde op de Totale Collectieve Lastendruk van de regeringspartijen in *KiK* is een goede voorspeller voor de richting van het regeerakkoord met r = 0.87. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. Wel blijkt dat de doorgerekende regeerakkoorden sinds de jaren '90 tot minder verlaging of een sterkere verhoging van de Totale Collectieve Lastendruk leiden dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK.* Het gemiddelde niveauverschil over de periode 1986-2017 is 0.38%-punt bbp of 90%, waarbij dit verschil wordt opgetrokken door de formaties van 2002, 2010 en 2012. Regeringscoalities hebben moeite om overeenstemming te bereiken over een lagere lastendruk, maar minder moeite te besluiten tot een hogere lastendruk. Dit strookt met wetenschappelijke inzichten over de uitkomsten bij onderhandelingen tussen meerdere partijen. Het logische gevolg van deze bevindingen op lange termijn is dat de Totale Collectieve Lastendruk in Nederland hoger blijft of wordt dan beloofd in campagnes. Er is een *formatievoorkeur voor hogere lasten*.

De analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de specifieke lastencategorieën laat een gemengd beeld zien. Over het algemeen is het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK* een behoorlijke voorspeller voor de keuzes in het regeerakkoord: de grote meerderheid van de correlaties is aanzienlijk hoger dan r = 0.6. Maar er zijn beduidend lagere correlaties (Vermogen en Winst) en er is een negatieve correlatie (Lastendruk voor Bedrijven). Tevens bestaan aanzienlijke niveauverschillen op het lastendrukniveau van enkele lastencategorieën tussen *KiK* en het regeerakkoord - vooral bij de lastendruk op Arbeid en Inkomen en de Lastendruk voor Huishoudens.

Nagenoeg alle partijen willen altijd verlaging van de lastendruk op Arbeid en Inkomen, maar de regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.42%-punt bbp of 51% minder lastenverlichting dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Met uitzondering van 1989 willen alle partijen altijd een verhoging van de lastendruk op Milieuvervuiling, maar de regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.03%-punt bbp of 16% minder lastenverzwaring dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Partijen (met uitzondering van de VVD) stellen heel vaak een verhoging van de lastendruk op Vermogen en Winst voor, maar de regeerakkoorden leiden tot 0.03%-punt bbp of 28% minder lastenverzwaring dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Tevens willen veel partijen op de lastencategorie Overig altijd een verzwaring van de lastendruk, met uitzondering van de SP, PvdA en PVV in 2010 en 2012. De regeerakkoorden leiden tot 0.02%-punt bbp of 12% meer lastenverzwaring dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. De conclusie is dat de lasten op Arbeid en Inkomen over de periode 1986-2017 veel minder zijn gedaald dan verwacht kon worden op basis van de verkiezingsprogramma's, de lasten op Milieuvervuiling en op Vermogen en Winst beperkt achtergebleven, en de lasten op Overig beperkt meer gestegen.

Het gevolg is zichtbaar op de Lastendruk voor Huishoudens en de lastendruk voor Bedrijven over de periode 2002-2017. Hoewel bijna alle partijen altijd een behoorlijke verlaging van de belasting- en premiedruk van Huishoudens voorstellen, leiden regeerakkoorden gemiddeld tot 0.52%-punt bbp of 97% minder lastenverlichting dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Het tegenovergestelde gebeurt bij de belasting- en premiedruk voor Bedrijven. Hoewel vrijwel alle partijen in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's voorstellen om deze lastendruk te verhogen, leiden regeerakkoorden tot gemiddeld 0.04%-punt bbp minder lastenverzwaring of 42% minder dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Zonder de formatie van 2002 neemt het niveauverschil toe naar 0.22%-punt bbp of 172% minder: de gewogen gemiddelde

lastenverzwaring van 0.13%-punt bbp slaat om naar een lastenverlichting van 0.09%-punt bbp. De trend in regeerakkoorden dat bedrijven lastenverlichting ontvangen terwijl de verkiezingsbeloftes een lastenverzwaring inhielden, contrasteert met de afspraken over de lastendruk van huishoudens die in tegenstelling tot de verkiezingsbeloften te maken krijgen met minder lastenverlichting of een (extra) lastenverzwaring. Er is een *formatievoorkeur voor het bedrijfsleven.* Voor deze herverdeling van huishoudens naar bedrijven kunnen aannemelijke verklaringen worden geboden vanuit de theorie van de politieke economie en de belangenbehartiging, gesteund door de wetenschap dat de herverdeling niet leidt tot een hogere economische groei of een lagere werkloze beroepsbevolking dan het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK* (zie eerder, hoofdstuk 6).

H9: Analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de koopkracht

De keuzes die partijen maken voor de collectieve uitgaven en lasten in CPB-doorrekeningen hebben gevolgen voor de koopkracht (ex post) van verschillende groepen in Nederland. Voor bepaalde groepen gaat het netto besteedbaar inkomen (nbi) omhoog en voor bepaalde groepen gaat het nbi omlaag.[30] Er speelt een politiek verdelingsvraagstuk – wie krijgen meer te besteden en wie minder? Maar er is ook een doelmatigheidsvraagstuk – wat zijn de gevolgen van de bewerkstelligde herverdeling voor economische groei en werkgelegenheid? De CPB-effectberekeningen voor de koopkracht hebben zo meerdere electorale dimensies. Enerzijds moet de partijpolitieke kiezer tevreden worden gesteld en anderzijds moet de mediane kiezer bediend worden. De verwachting van partijen is dat goede koopkrachtplaatjes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord extra stemmen zullen opleveren, maar hetzelfde verwachten partijen van gunstige effecten op de economische groei en werkloosheid. Er is dus een economische uitruil tussen politieke doelen, waarover partijen hun keuzes moeten openbaren in de doorrekeningen. Onderzoek op basis van *KiK's 2002-2012* vindt dat politieke partijen in Nederland aan de inkomenspositie van lage inkomens een hoger gewicht toekennen dan aan die van hoge inkomens en dat dit sterker opgaat voor linkse dan voor rechtse partijen (Zoutman, Jacobs & Jongen, 2017). Maar ook, dat partijen aan middeninkomens in *KiK* een hoger gewicht toekennen dan aan lage (werkende) inkomens en hoge inkomens (zelfs een negatief gewicht), wat Zoutman, Jacobs en Jongen verklaren uit de theorie van de politieke economie en de positie van de mediane kiezer.

In hoofdstuk 5 bleek dat het door de vele vernieuwingen en preciseringen van de koopkrachtplaatjes alleen mogelijk is om voor vijf doorrekeningen[31] over de periode 1998-2017 een betrouwbare, vergelijkbare reeks te maken waarmee de partijkeuzes voor en na verkiezingen geanalyseerd kunnen worden. Het betreft een reeks van mediane koopkrachtplaatjes op basis van CBS-enquêtes onder huishoudens, waarmee het CPB in 1998 startte. Door wijzigingen in de berekeningsmethoden is het niet betrouwbaar om de jaargangen onderling te vergelijken, maar wel jaargangen van binnen, oftewel *KiK* versus *RA*. Dit hoofdstuk analyseert tien koopkrachtplaatjes: Alle Huishoudens (1), Werkenden (2), Uitkeringsgerechtigden (3), Gepensioneerden (4), Tweeverdieners (5), Alleenstaanden (6), Alleenverdieners (7), Lage Inkomens (8), Midden Inkomens (9) en Hoge Inkomens (10). Daarbij gaat het steeds om de gemiddelde koopkrachtwijziging per jaar in de komende kabinetsperiode, niet om de koopkrachtwijziging aan het einde van de komende kabinetsperiode.

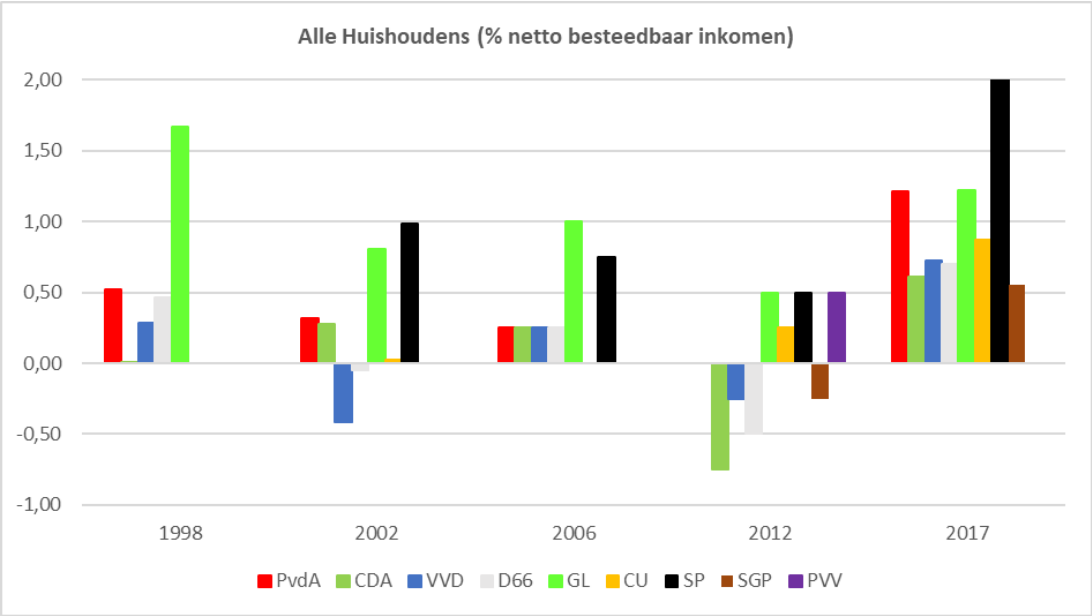
9.1 De koopkracht van alle huishoudens

Grafiek 9.1. illustreert dat de partijkeuzes inzake de algemene koopkracht – voor Alle Huishoudens - over de periode 1998-2017 in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's vaak een stijgende tendens tonen. De uitzondering is 2012, toen ombuigingspakketten van een aantal partijen ten koste gingen van de algemene koopkracht. De gesignaleerde trend past bij de opvatting dat partijen bij de gemaakte keuzes geleid worden door de mediane kiezer en de partijpolitieke kiezer.

[30] Het netto besteedbaar inkomen (nbi) is het bruto inkomen uit winst uit onderneming, arbeid, vermogen en overdrachten, verminderd met de verschuldigde belastingen, premies en overdrachten.

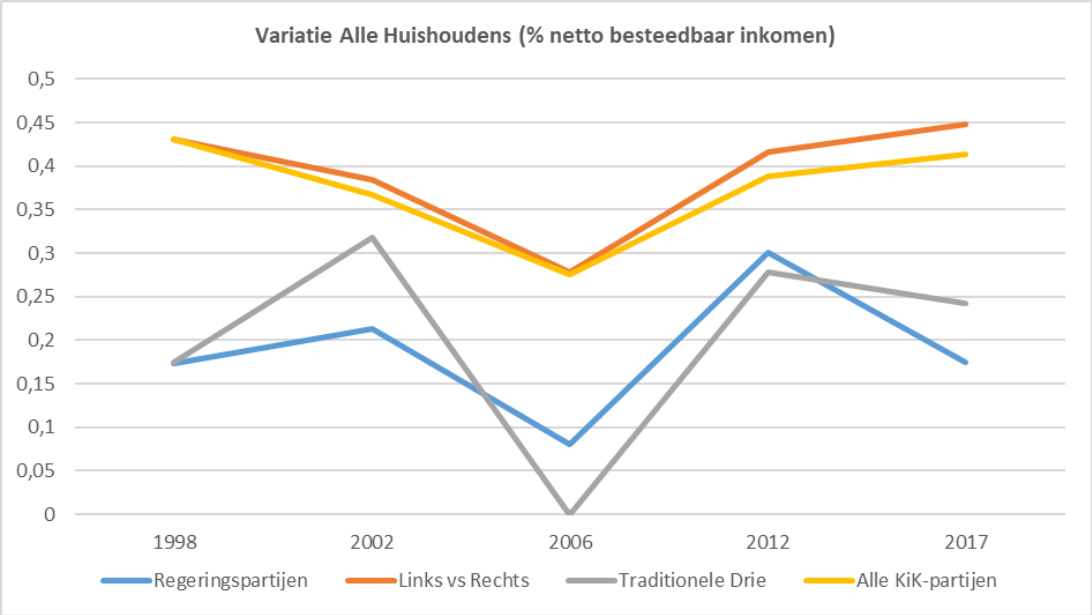
[31] In 2010 berekende het CPB geen koopkrachtplaatjes voor *Keuzes in Kaart,* alleen voor de doorrekening van het regeerakkoord, waardoor het niet mogelijk is om de partijkeuzes voor en na de verkiezingen te vergelijken.

De mediane kiezer wil hoogstwaarschijnlijk een koopkrachtstijging en de partijpolitieke kiezer bepaalt het niveau dat de individuele partij voorstelt. Duidelijk is dat linkse partijen als GL en SP over het algemeen de hoogste algemene koopkrachtstijging realiseren. Rechtse partijen als VVD, CDA en D66 realiseren over het algemeen de minste algemene koopkrachtstijging en in enkele gevallen een koopkrachtdaling.



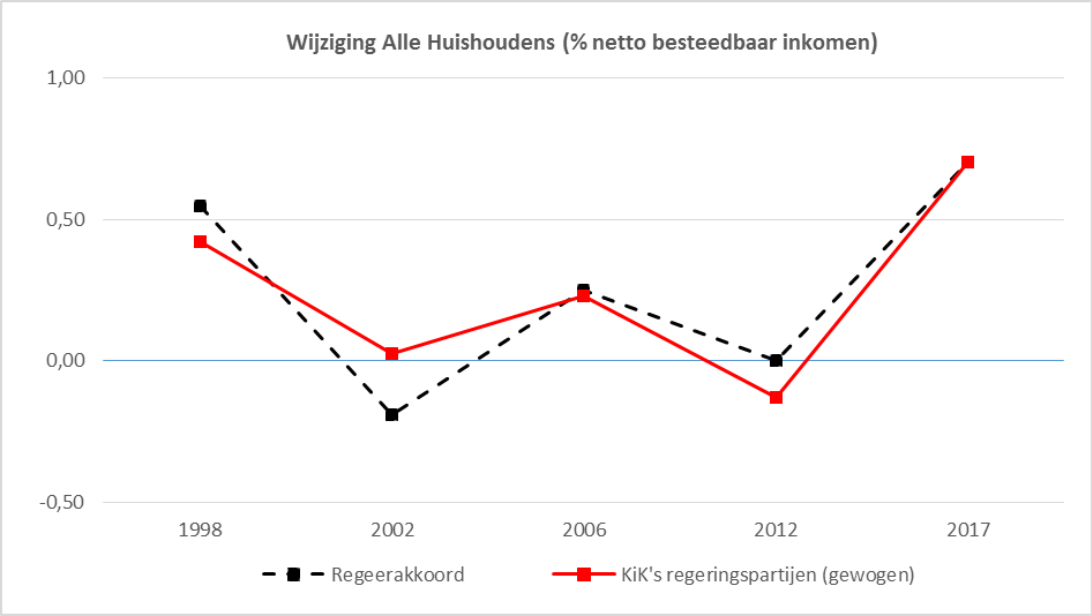
Grafiek 9.1: De koopkrachtwijziging voor Alle Huishoudens die partijen beloven in KiK's 1998-2017.

Grafiek 9.2 illustreert dat de politieke discussie over de algemene koopkrachtontwikkeling een duidelijke ideologische component heeft, die vooral loopt over de Links-Rechts dimensie. Tot en met 2006 convergeren de politieke standpunten van alle partijen betreffende het nbi voor Alle Huishoudens, na de Grote Recessie is sprake van divergentie. Over de gehele periode 1998-2017 is het totale verschil in politieke standpunten echter stabiel.



Grafiek 9.2: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Alle huishoudens van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1998-2017 (0 = geen verschil).

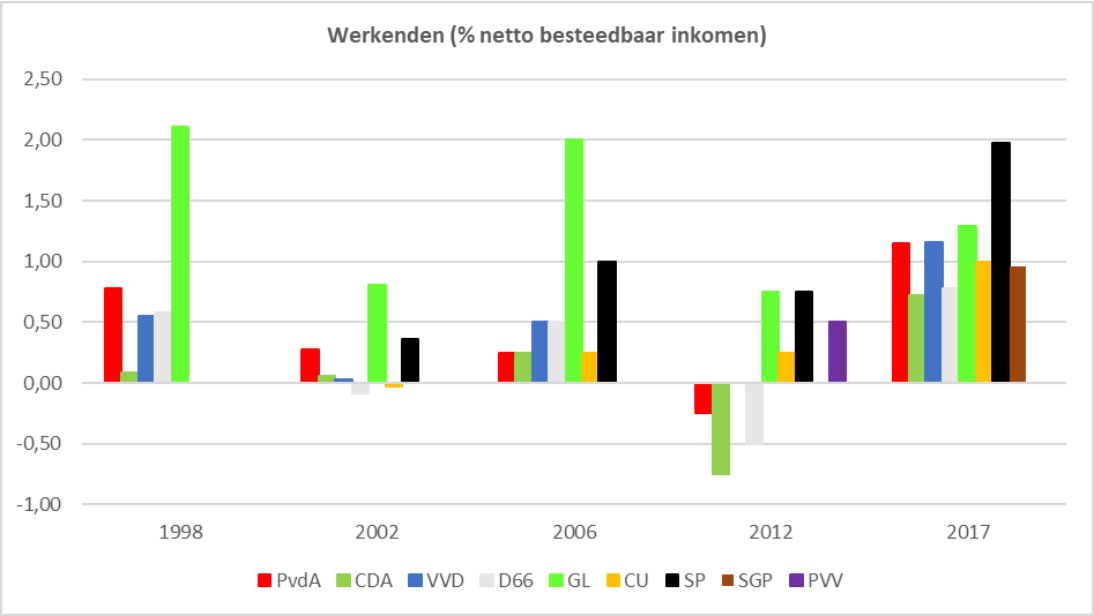
De vraag rijst in hoeverre beloftes over de koopkrachtontwikkeling van Alle huishoudens, die partijen doen bij de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's, een goede voorspeller zijn voor de gemaakte keuzes in de formatie. Grafiek 9.3 laat zien dat de agenderingsfunctie hoog is. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* is redelijk hoog, namelijk r = 0.93. Tevens komt het niveau van de koopkrachtstijging of -daling over de onderzochte periode overeen met de beloftes. Het gemiddelde verschil sinds 1998 is 0.01%-punt nbi minder of 4% minder. Dit komt vooral door de formatie van 2002, toen het overheidssaldo in de update van de *MLT* sterk verslechterde en de formatiepartijen besloten tot extra ombuigingsmaatregelen die ten koste gingen van algemene koopkracht van huishoudens.



Grafiek 9.3: De koopkrachtwijziging voor Alle huishoudens die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's 1998-2017.

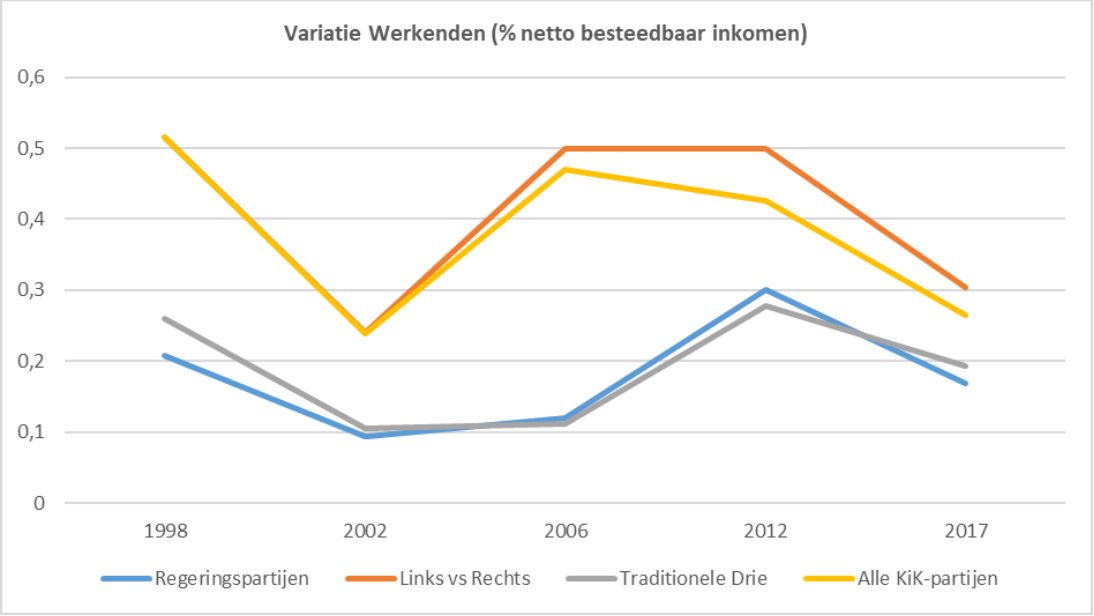
9.2 De koopkracht op basis van inkomstenbronnen

Binnen de koopkracht van Alle huishoudens onderscheidt het CPB meerdere groepen. Op basis van de bron van inkomsten voor huishoudens is de eerste groep de Werkenden (vaak werknemers of gezinnen met een werknemer als hoofdverdiener). Uit Grafiek 9.4 blijkt dat over de periode 1998-2017 alle partijen over het algemeen een koopkrachtstijging willen realiseren voor de werkende populatie. Vanuit de theorie van de politieke economie is dit begrijpelijk: Werkenden zijn immers een groot deel van het electoraat. De SP en GL blijken de hoogste koopkrachtstijgingen voor Werkenden te willen realiseren in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's. Het impliceert dat de partijpolitieke kiezer hier een zekere mate van invloed heeft: het gaat ook om de verdeling van de beschikbare middelen tussen de factor Arbeid en de factor Kapitaal.



Grafiek 9.4: De koopkrachtwijziging voor Werkenden die partijen beloven in KiK's 1998-2017.

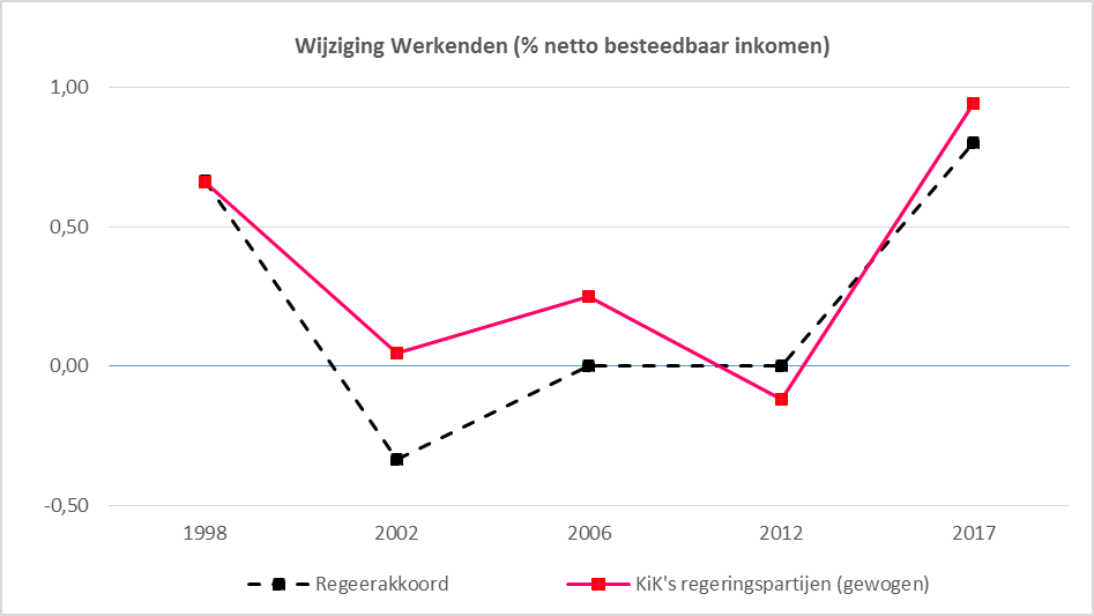
Grafiek 9.5 illustreert dat er geleidelijk convergentie van standpunten optreedt. Steeds meer partijen richten zich op de Werkenden, waardoor hun koopkrachtontwikkeling een minder ideologische discussie lijkt dan voorheen. Een belangrijke oorzaak ligt in de positionering van GL; het standpunt van deze groepering over de gewenste koopkracht van deze doelgroep raakte steeds meer in lijn met de standpunten van de overige partijen. De Grote Recessie lijkt hier geen rol te hebben gespeeld, want al sinds 2006 zijn de onderlinge verschillen tussen Alle *KiK*-partijen aan het verminderen. Over de periode 1998-2017 is sprake van convergentie in de politieke standpunten.



Grafiek 9.5: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Werkenden van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1998-2017 (0 = geen verschil).

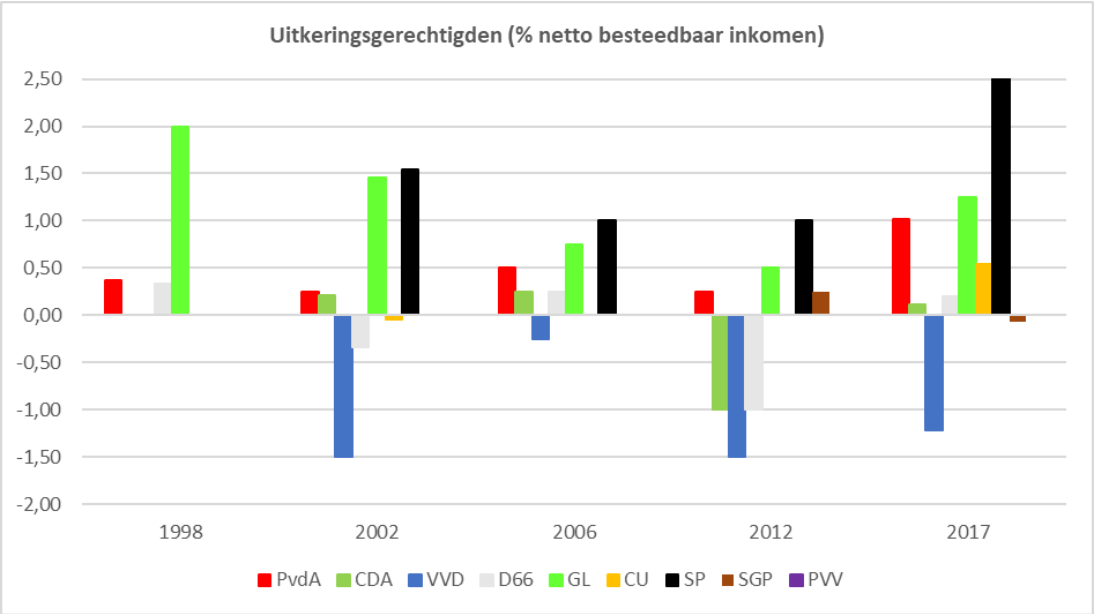
Zijn de beloftes die partijen maken in de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's over de koopkracht van Werkenden een goede voorspeller voor de gemaakte keuzes in de formatie? Grafiek 9.6 laat zien dat de agenderingsfunctie aanzienlijk is. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het

gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* is hoog, namelijk r = 0.91. Over de tijd is er ten aanzien van het niveau wel een trend zichtbaar dat Werkenden minder nbi krijgen in de regeerakkoorden dan het gewogen gemiddelde. Het gemiddelde niveauverschil sinds 1998 is 0.13%-punt nbi minder of 36% minder. Terwijl de koopkrachtkeuzes in regeerakkoorden voor Alle huishoudens gemiddeld goed sporen met de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's, blijven de verbetering voor Werkenden enigszins achter. Dit duidt op een verdelingsvraagstuk binnen de koopkrachtkeuzes.



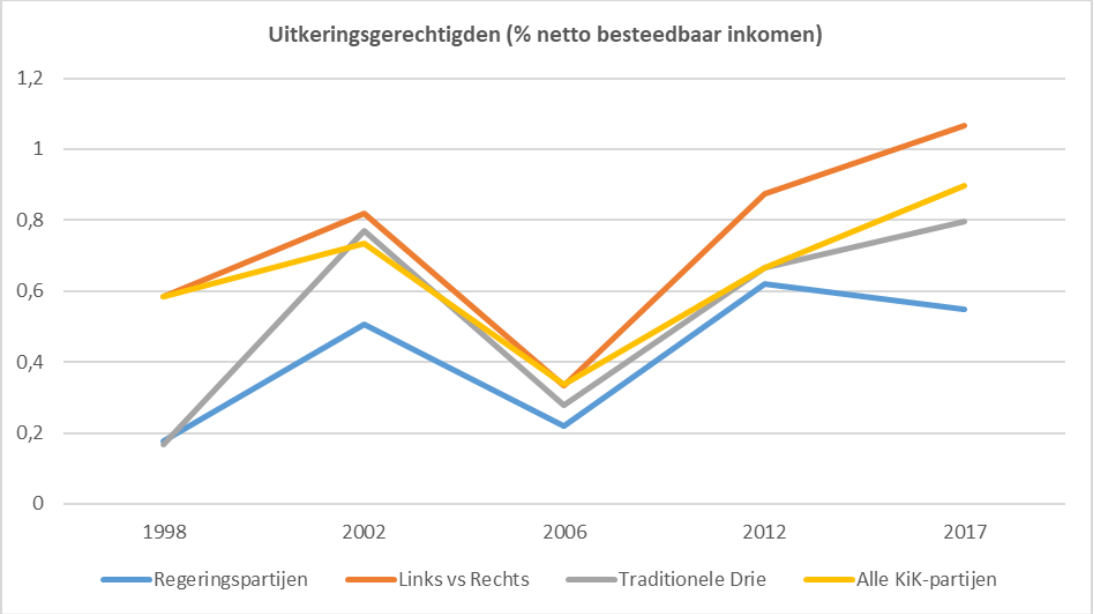
Grafiek 9.6: De koopkrachtwijziging voor Werkenden die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's 1998-2017.

Uit Grafiek 9.7 blijkt dat de partijen over de periode 1998-2017 verschillend denken over de koopkracht voor Uitkeringsgerechtigden. Hier lijkt een ideologische dimensie mee te spelen. De SP, GL en PvdA stellen altijd voor om het nbi van deze groep (fors) te verhogen. Vooral de VVD, maar ook D66 en CDA willen de koopkracht voor deze doelgroep minder verhogen of verlagen. Enerzijds kunnen deze keuzes ingegeven zijn door de partijpolitieke kiezer. Anderzijds kunnen deze keuzes ook ingegeven zijn met het oog op de mediane kiezer: de groep Uitkeringsgerechtigden maakt een relatief klein deel van het electoraat uit, hun opkomst bij Kamerverkiezingen is lager en verlaging van de uitkeringen prikkelt om werk te aanvaarden en daarmee tot hogere structurele werkgelegenheid en economische groei (Centraal Planbureau, 2014). Het zou mede een verklaring zijn waarom de koopkrachtstijging die linkse partijen voorstellen voor Werkenden (Grafiek 9.4) toch vaak relatief hoger is dan die voor Uitkeringsgerechtigden.



Grafiek 9.7: De koopkrachtwijziging voor Uitkeringsgerechtigden die partijen beloven in KiK's 1998-2017.

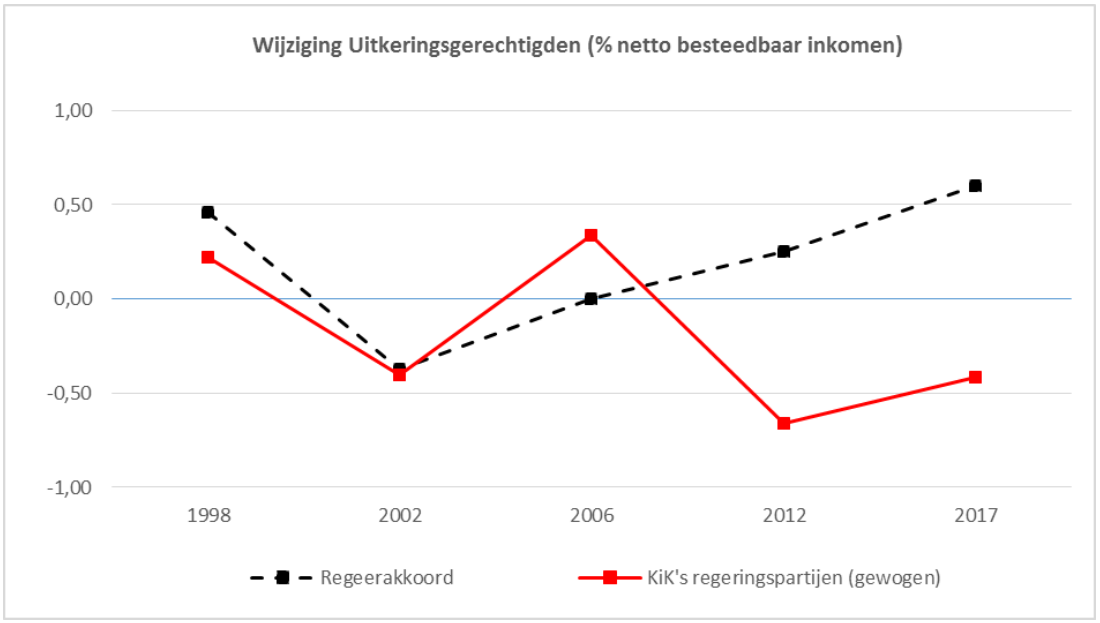
Grafiek 9.8 illustreert dat de standpunten over de koopkracht van Uitkeringsgerechtigden tot en met 2006 convergeren, maar sinds de Grote Recessie sprake is van divergentie. Vooral tussen Links en Rechts: dit komt doordat de SP grotere uitkeringsverhogingen is gaan voorstellen en de VVD forsere uitkeringsverlagingen. Over de periode 1998-2017 is er divergentie in politieke standpunten.



Grafiek 9.8: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Uitkeringsgerechtigden van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1998-2017 (0 = geen verschil).

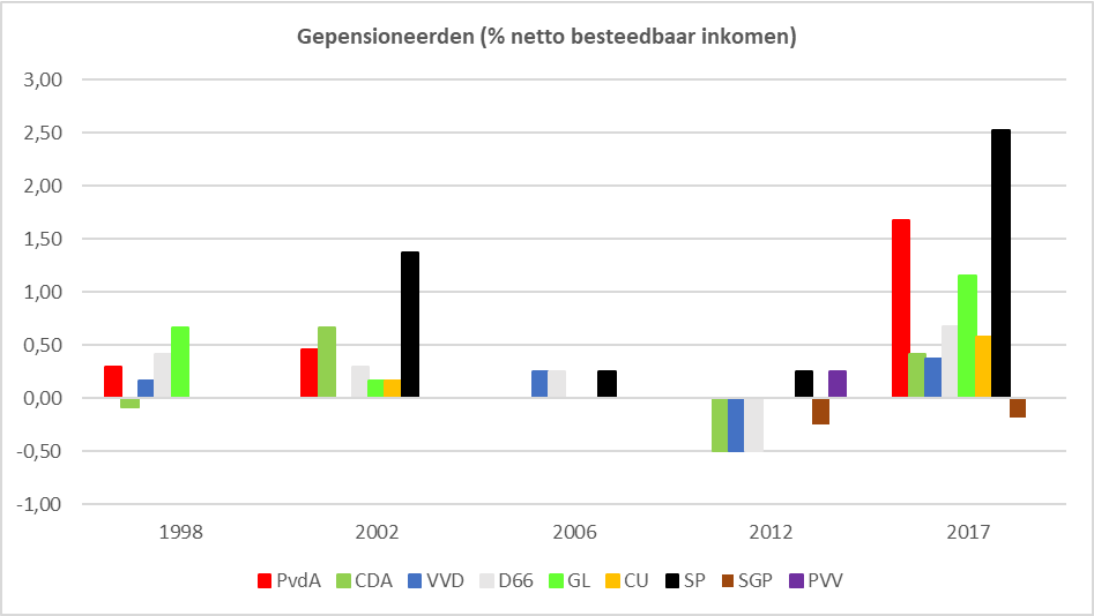
Zijn de beloftes die partijen doen over de koopkrachtontwikkeling van Uitkeringsgerechtigden een goede voorspeller voor de gemaakte keuzes in de formatie? Nee. Grafiek 9.9 laat zien dat de agenderingsfunctie slecht is. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* is minimaal, namelijk r = 0.02. Over de tijd is er een trend zichtbaar dat Uitkeringsgerechtigden meer nbi krijgen in de regeerakkoorden dan de gewogen gemiddelden in *KiK*. Het gemiddelde niveauverschil sinds 1998 is 0.37%-punt nbi meer of 201% meer. Dit impliceert

dat er een verdelingsvraagstuk speelt: Werkenden krijgen over de periode 1998-2017 gemiddeld minder dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* en Uitkeringsgerechtigden krijgen meer. Twee politieke oorzaken kunnen hieraan ten grondslag liggen: voor formatiepartijen die geen uitkeringsverlaging in hun programma hadden staan is deze keuze onbespreekbaar of voor formatiepartijen blijkt het in het totaalbeeld van een regeerakkoord belangrijk een evenwichtige inkomensontwikkeling te kunnen presenteren, onafhankelijk van hun politieke voorkeuren.



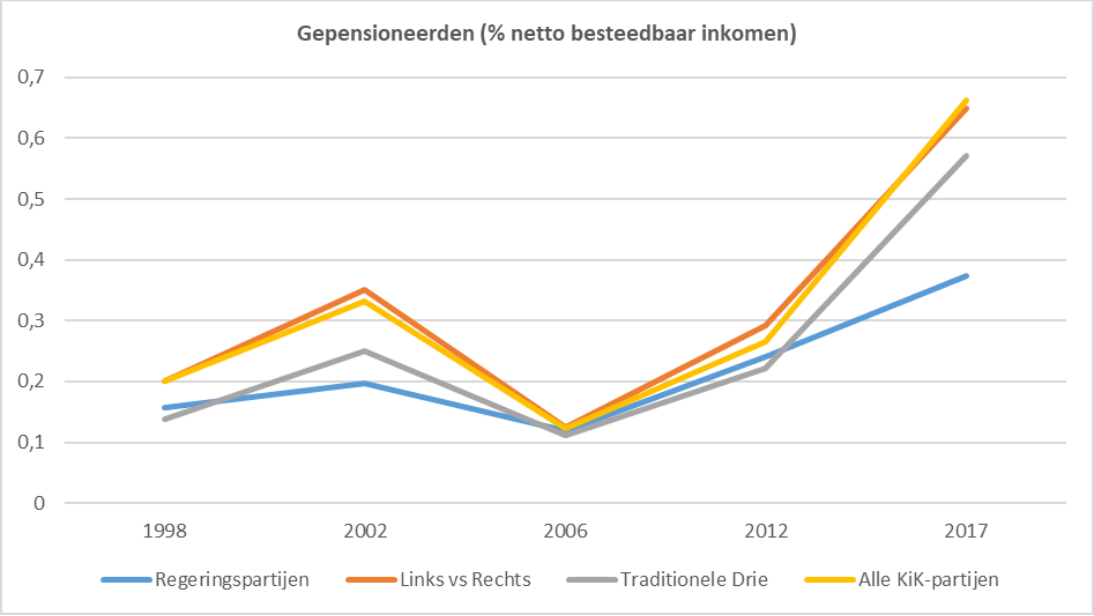
Grafiek 9.9: De koopkrachtwijziging voor Uitkeringsgerechtigden die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's 1998-2017.

Uit Grafiek 9.10 blijkt dat veel partijen over de periode 1998-2017 de koopkracht van Gepensioneerden willen verbeteren in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's. Deze uniforme partijkeuzes duiden op een electorale strategie gericht op het maximaliseren van het aantal stemmen van de mediane kiezer. Wel gaat het om minder sterke verhogingen van het nbi dan voor Werkenden en Uitkeringsgerechtigden. Dat kan ook een electorale strategie zijn, die is gericht op de mediane kiezer: koopkrachtverbetering voor Gepensioneerden legt een relatief groot beslag op de beschikbare budgettaire ruimte, maar levert relatief weinig op in termen van economische groei en werkgelegenheid wat voordelig zou zijn voor de medianen van alle andere kiezersgroepen. Opnieuw blijken ideologische verschillen of invloed van de partijpolitieke kiezer een rol te spelen. De SP en GL verhogen de koopkracht het vaakst en het sterkste, terwijl CDA en SGP meermaals een beperkte koopkrachtdaling voorstellen. Duidelijk is dat er in 2017 breed politiek draagvlak was voor koopkrachtverbetering voor Gepensioneerden, zeker in historisch perspectief. Het heeft er schijn van dat er een electorale overweging meespeelt: het aandeel gepensioneerden in het totale aantal Nederlandse stemgerechtigden steeg door de vergrijzing sterk en deze stijging zet door (Van Duin, 2009), terwijl nieuwkomer 50-Plus de gevestigde partijen concurrentie aandeed.



Grafiek 9.10: De koopkrachtwijziging voor Gepensioneerden die partijen beloven in KiK's 1998-2017.

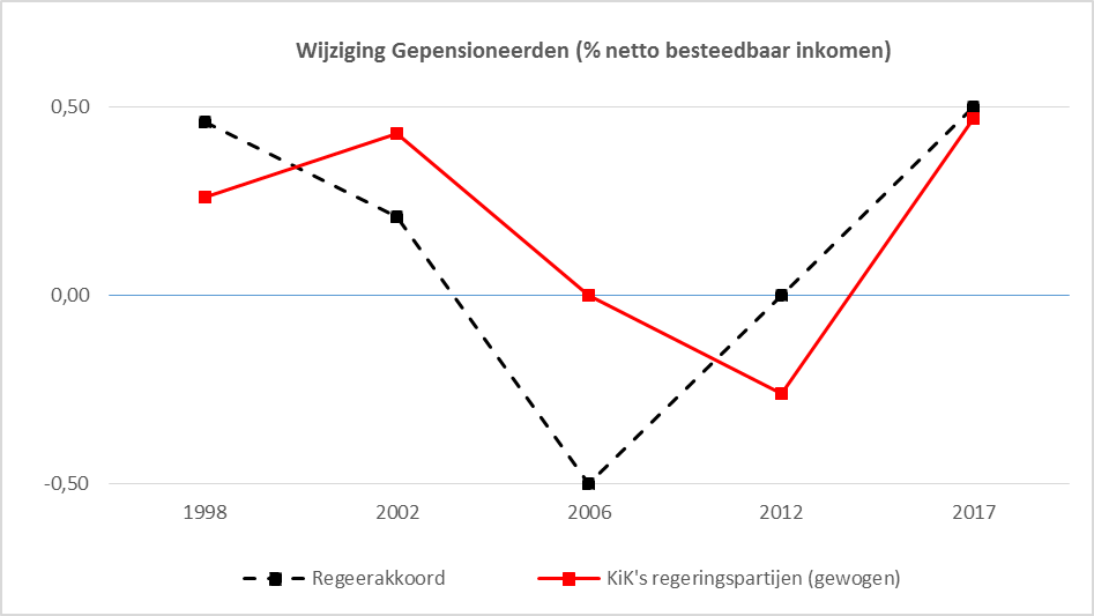
De analyse van de onderlinge verschillen duidt echter op het tegenovergestelde. Grafiek 9.11 illustreert een divergentie van standpunten betreffende de koopkracht van Gepensioneerden. Tot en met *KiK 2012* waren de verschillen gematigd en was sprake van convergentie. De intrede van de Grote Recessie en de vergrijzing zorgen in 2012 voor een kleine opleving van divergentie. Maar *KiK 2017* is echt een trendbreuk. Overigens komt dit vooral door de standpunten van SP en PvdA versus de SGP. Over de periode 1998-2017 divergeren de politieke standpunten.



Grafiek 9.11: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Gepensioneerden van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1998-2017 (0 = geen verschil).

Zijn de beloftes die partijen doen over de koopkracht van Gepensioneerden een goede voorspeller voor de gemaakte keuzes in de formatie? Grafiek 9.12 laat zien dat de agenderingsfunctie matig is. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*

is gematigd, namelijk r = 0.65. Er is geen duidelijke trend zichtbaar. Het gemiddelde niveauverschil sinds 1998 is 0.05%-punt nbi minder of 26% minder, vooral veroorzaakt door een uitschieter in 2006.



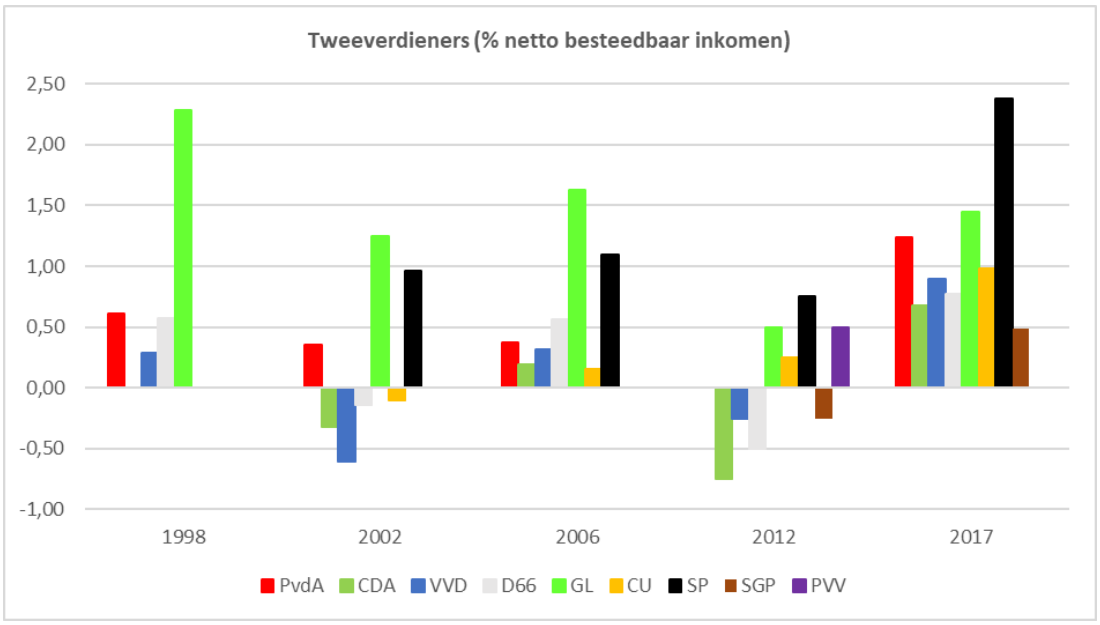
Grafiek 9.12: De koopkrachtwijziging voor Gepensioneerden die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's 1998-2017.

Samenvattend blijkt over de periode 1998-2017 in regeerakkoorden gemiddeld sprake te zijn van een herverdelingskeuze ten opzichte van de gewogen gemiddelden van regeringspartijen in *KiK*: de afspraken leiden tot meer nbi voor Uitkeringsgerechtigden en tot minder nbi voor Werkenden en Gepensioneerden. Dit spoort met de conclusie uit hoofdstuk 7 dat minder op de uitgaven aan Sociale Zekerheid bezuinigd wordt, want dit lijkt in het voordeel te zijn van Uitkeringsgerechtigden. De conclusie sluit ook aan bij een resultaat uit hoofdstuk 8, te weten dat minder lastenverlichting gerealiseerd wordt op Arbeid en Inkomen en voor Huishoudens, want dit lijkt in het nadeel te zijn van Werkenden en Gepensioneerden. Deze keuzes zijn verklaarbaar vanuit de theorie van de politieke economie. Het is begrijpelijk dat partijen *voor* verkiezingen bepaalde keuzes in de campagne maken om het aantal stemmen te maximaliseren – bijvoorbeeld de belofte tot lastenverlichting, meer koopkracht en meer werkgelegenheid – en *na* verkiezingen in de formatie andere keuzes maken voor de uitvoering om het stemmenverlies te minimaliseren – minder uitgavenbeperkingen uitgeruild tegen minder lastenverlichtingen. Want uitkeringsverlagingen kunnen electoraal verlies opleveren, aangezien ze de betrokken kiezers individueel en zichtbaar in hun portemonnee raken. Het niet doorvoeren van lastenverlichtingen kan aantrekkelijker zijn, omdat het netto besteedbaar inkomen van veel kiezers dan hetzelfde blijft als voorheen en kiezers zo geen individueel en zichtbaar verlies ervaren. Zelfs het doorvoeren van een beperkte lastenverzwaring zou minder electorale schade kunnen opleveren doordat kiezers meer generiek – de last wordt gedeeld - en meer verborgen – via loonheffing – financieel worden geraakt dan door uitkeringsverlagingen.

9.3 De koopkracht op basis van huishoudenssamenstellingen

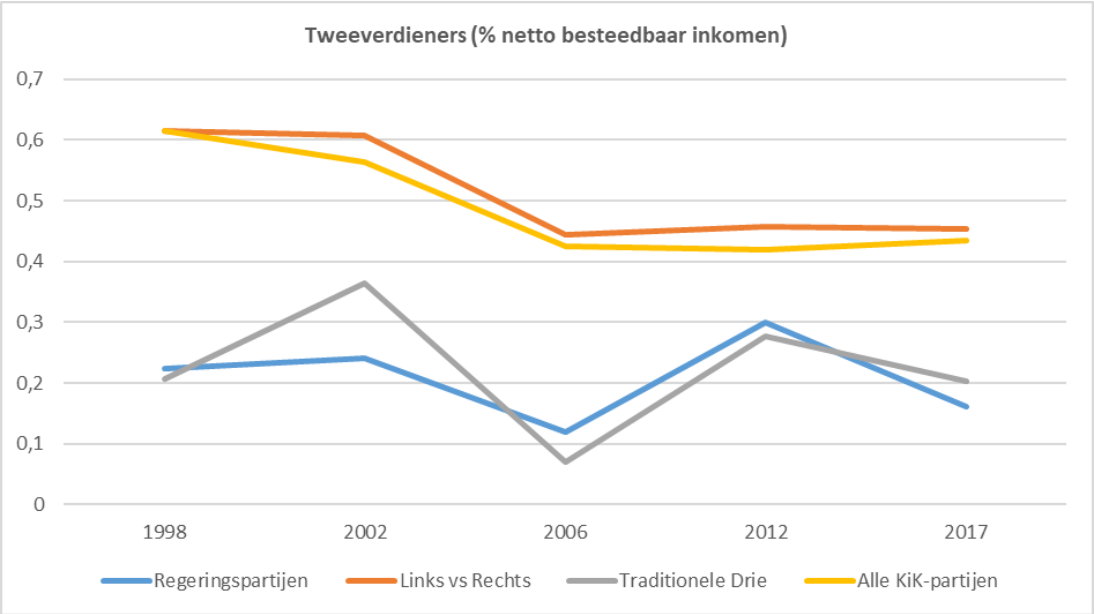
Uit Grafiek 9.13 blijkt dat veel partijen over de periode 1998-2017 in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's de koopkracht van Tweeverdieners willen verbeteren. Deze uniforme

partijkeuzes impliceren eenzelfde electorale strategie. Vanuit het oogpunt van de centrale positie van de mediane kiezer is dit begrijpelijk. Tweeverdieners zijn immers een groot deel van het electoraat. Wel zijn er ideologische verschillen die duiden op invloed van de partijpolitieke kiezer. Het valt op dat SP en GL de koopkracht het sterkst verhogen en dat VVD, CDA en D66 soms een daling van het nbi voorstellen. Maar opmerkelijk zijn de keuzes van de confessionele partijen: CDA, SGP en CU stellen geregeld een daling of in ieder geval een minimale verhoging van de koopkracht van Tweeverdieners voor. Hier speelt de religieuze overtuiging van deze partijen mee: de Alleenverdiener, de kostwinner met zijn gezin, geniet sympathie van hun achterban.



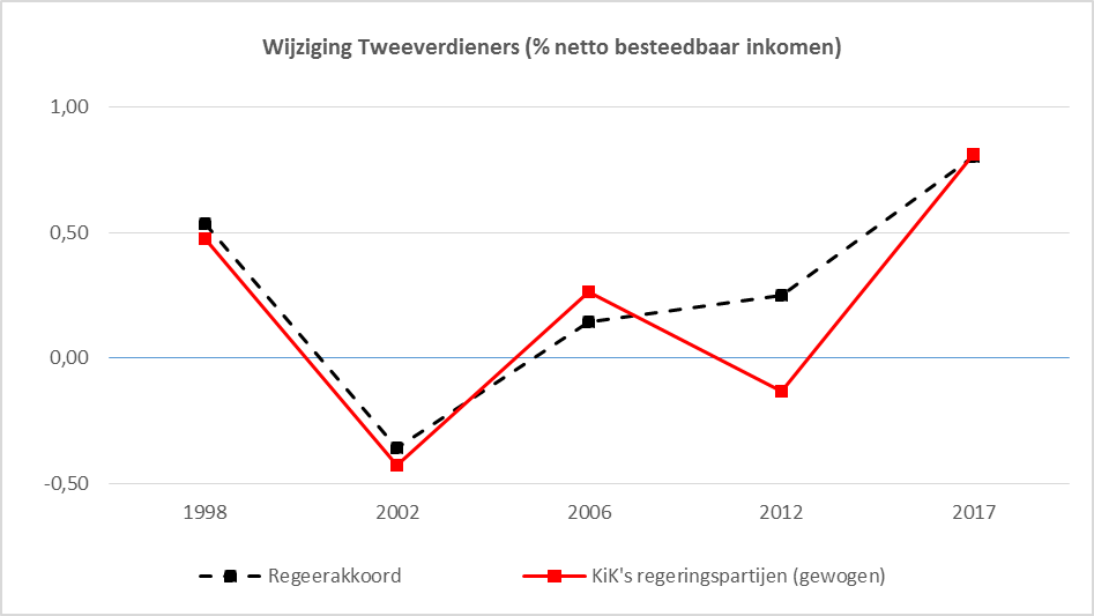
Grafiek 9.13: De koopkrachtwijziging voor Tweeverdieners die partijen beloven in KiK's 1998-2017.

Grafiek 9.14 illustreert dat het verschil in politieke standpunten betreffende Tweeverdieners over de tijd behoorlijk stabiel is. Recent lijkt sprake te zijn van een trend naar convergentie. De verschillen tussen Alle *KiK*-partijen en tussen Links vs Rechts nemen af. De Grote Recessie of toenemende vergrijzing spelen geen rol. Over de periode 1998-2017 is sprake van convergentie in politieke standpunten.



Grafiek 9.14: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Tweeverdieners van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1998-2017 (0 = geen verschil).

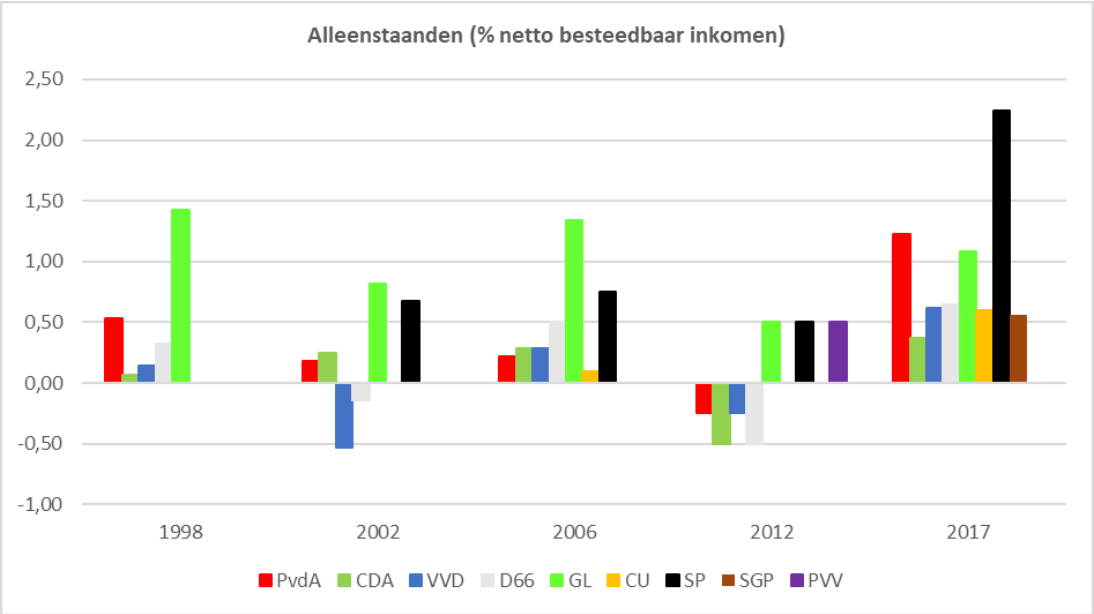
Weten partijen hun beloften waar te maken? Is de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's voor wat betreft de koopkracht van Tweeverdieners een goede voorspeller voor keuzes die bij de formatie worden gemaakt? Grafiek 9.15 laat zien dat de agenderingsfunctie hoog is. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* is r = 0.92. Het gemiddelde niveauverschil sinds 1998 is 0.07%-punt nbi meer of 37% meer. Dit positieve niveauverschil wordt vooral veroorzaakt door de formatie van 2012, maar blijkt structureel, met als enige uitzondering 2006. Er lijkt een lichte voorkeur voor de Tweeverdieners.



Grafiek 9.15: De koopkrachtwijziging voor Tweeverdieners die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's 1998-2017.

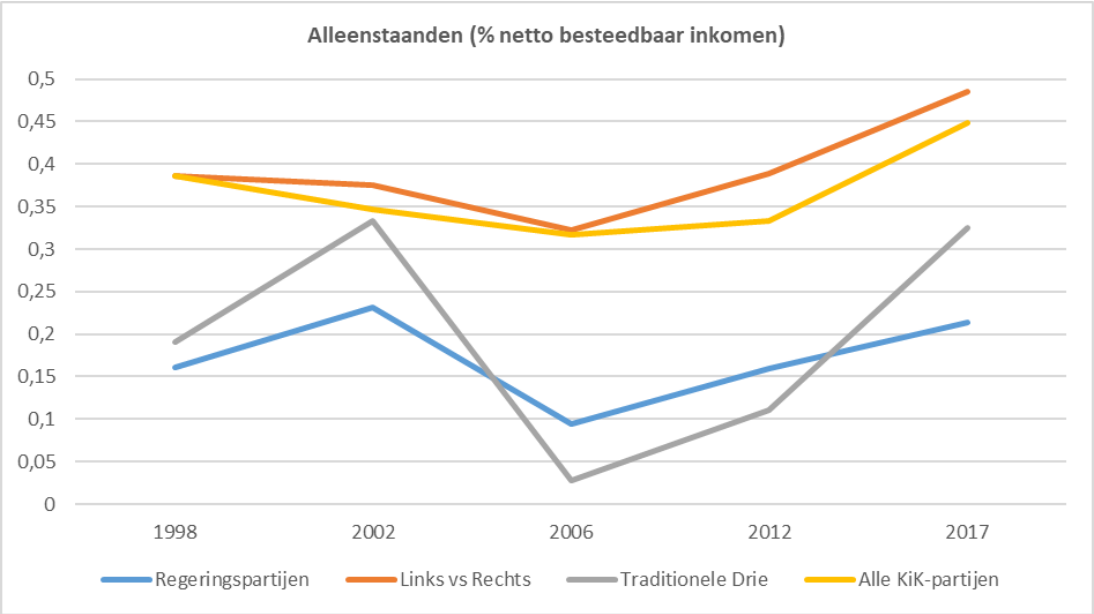
Uit Grafiek 9.16 blijkt dat veel partijen over de periode 1998-2017 in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's de koopkracht van Alleenstaanden willen verbeteren. Deze uniforme

partijkeuzes duiden op een electorale strategie. Vanuit het oogpunt van de mediane kiezer uit de theorie van de politieke economie is dit begrijpelijk. Alleenstaanden zijn een groot deel van het electoraat. Wel zijn er ideologische verschillen, die duiden op invloed van de eigen achterban (de partijpolitieke kiezer). Het valt opnieuw op dat SP en GL de koopkracht het sterkst verhogen voor deze huishoudenssamenstelling en dat VVD en D66 soms een daling van het nbi voorstellen.



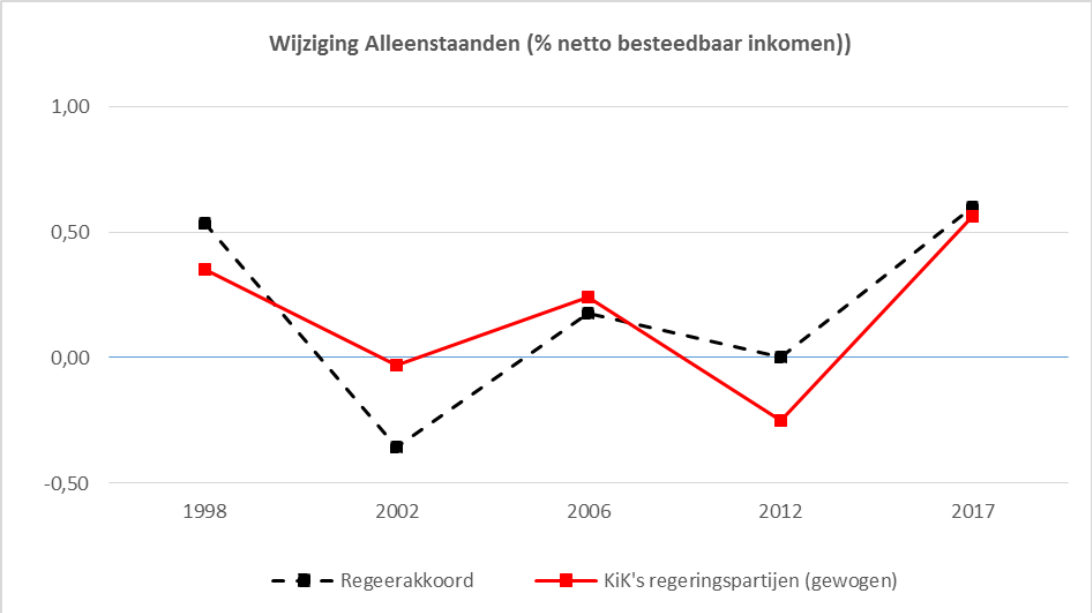
Grafiek 9.16: De koopkrachtwijziging voor Alleenstaanden die partijen beloven in KiK's 1998-2017.

Grafiek 9.17 illustreert dat het onderlinge verschil in politieke standpunten ten aanzien van Alleenstaanden over de tijd behoorlijk stabiel is, hoewel er sprake is van een beperkte divergentie na het begin van de Grote Recessie, die verder versterkt wordt in *KiK 2017*. Het laatste wordt vooral veroorzaakt door de opstelling van de SP en de PvdA, waardoor het verschil binnen Alle *KiK*-partijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie en Regeringspartijen stijgt. Over de periode 1998-2017 is er een lichte divergentie in politieke standpunten.



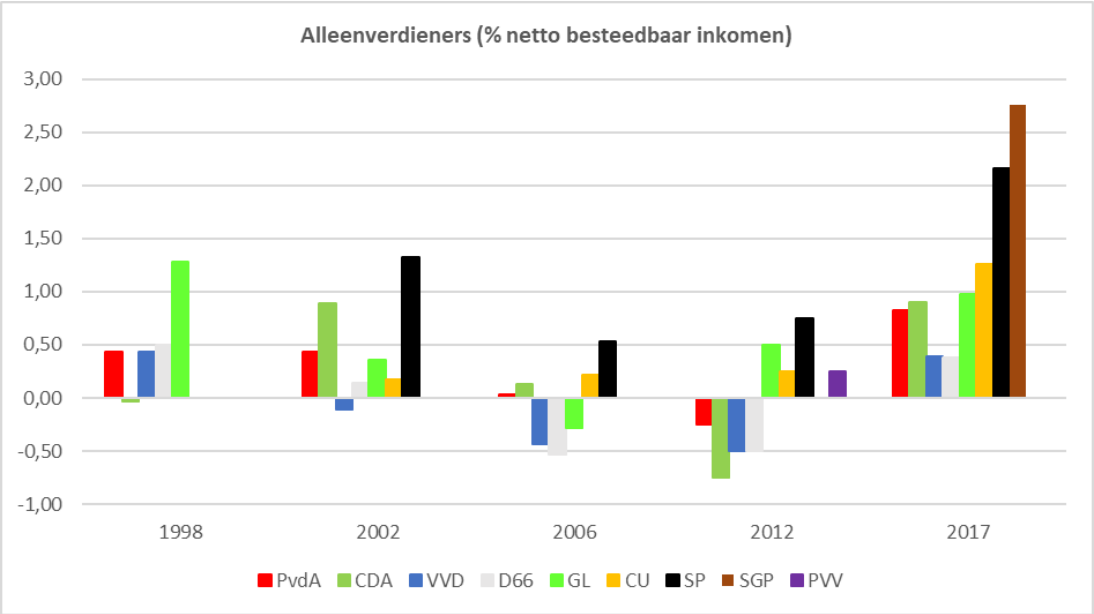
Grafiek 9.17: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Alleenstaanden van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1998-2017 (0 = geen verschil).

Maken partijen hun beloften waar? Is de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's over de koopkracht van Alleenstaanden een goede voorspeller voor de bij de formatie gemaakte keuzes? Grafiek 9.18 laat zien dat de agenderingsfunctie behoorlijk is. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* is goed, namelijk r = 0.82. Het gemiddelde niveauverschil sinds 1998 is 0.02%-punt nbi meer of 10% meer.



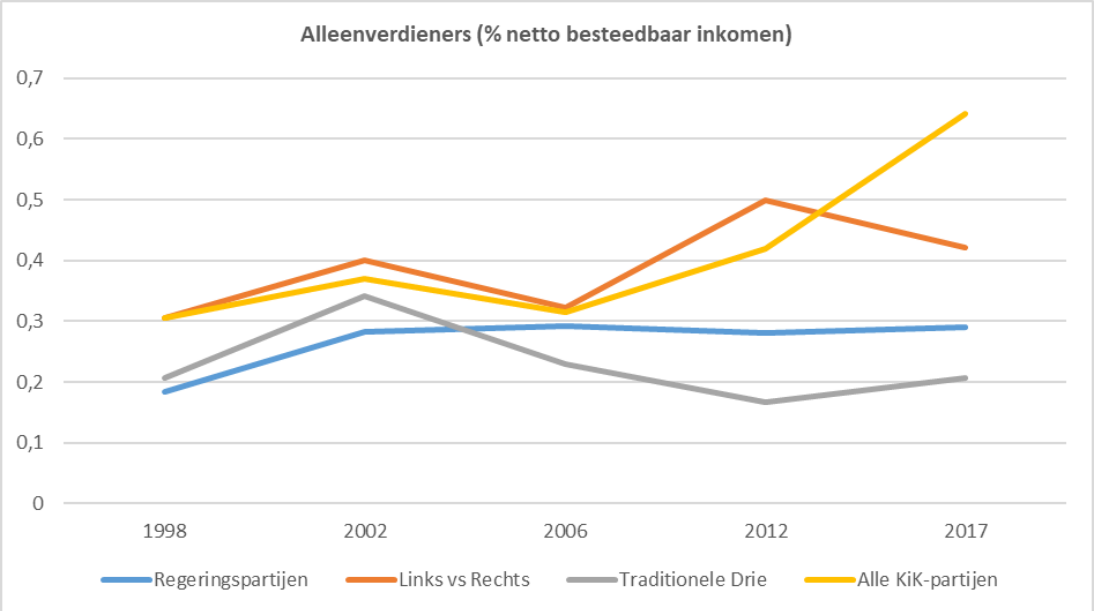
Grafiek 9.18: De koopkrachtwijziging voor Alleenstaanden die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's 1998-2017.

Uit Grafiek 9.19 blijkt dat de meerderheid van de partijen over de periode 1998-2017 de koopkracht van Alleenverdieners wil verbeteren in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's. Deze uniforme partijkeuzes duiden op een electorale strategie om het aantal stemmen van de mediane kiezer te maximaliseren. Er zijn wel duidelijk ideologische verschillen. Het valt op dat SP, maar zeker CU en SGP, de koopkracht het sterkst verhogen. Daarnaast worden koopkrachtdalingen vaak voorgesteld door VVD, D66, maar ook door GL en PvdA. Dit komt doordat de Alleenverdiener historisch de achterban is van de confessionele partijen en niet van de seculiere partijen. Een omgekeerd patroon was zichtbaar bij Tweeverdieners, waar seculiere partijen een voordeliger koopkrachtbeeld voorstellen dan confessionele partijen (Grafiek 9.13). Partijen richten zich hier op hun ideologische achterban om – volgens de theorie van de politieke economie – bij de volgende verkiezingen het aantal stemmen van de partijpolitieke kiezer te kunnen maximaliseren.



Grafiek 9.19: De koopkrachtwijziging voor Alleenverdieners die partijen beloven in KiK's 1998-2017.

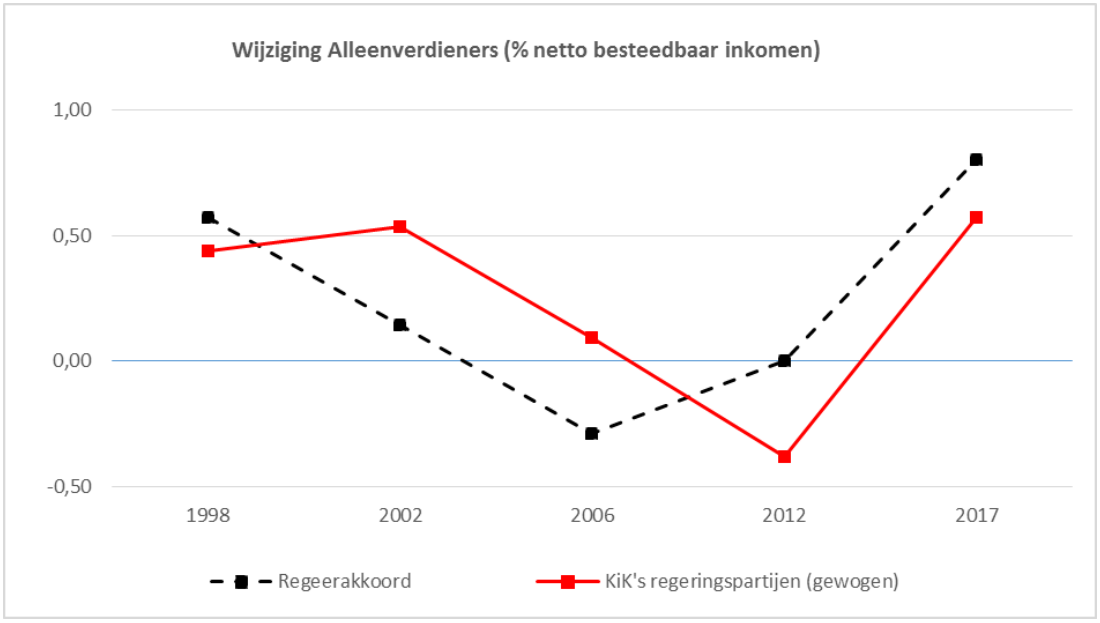
Grafiek 9.20 illustreert dat het verschil in standpunten ten aanzien van Alleenverdieners over de tijd behoorlijk stabiel is, hoewel er sprake is van divergentie na het uitbreken van de Grote Recessie, die verder versterkt wordt in 2017. Dat laatste wordt vooral veroorzaakt door de opstelling van SGP, SP en CU, waardoor het onderlinge verschil binnen Alle *KiK*-partijen stijgt. Het afnemende verschil tussen Links versus Rechts impliceert dat meningsverschillen tussen confessionele en seculiere partijen de spreiding veroorzaken. Over de gehele periode 1998-2017 is sprake van divergentie.



Grafiek 9.20: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Alleenverdieners van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1998-2017 (0 = geen verschil).

Zijn beloftes die partijen doen in de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's over de koopkracht van Alleenverdieners een goede voorspeller voor de gemaakte keuzes bij de formatie? Grafiek 9.21 laat zien dat de agenderingsfunctie matig is. De correlatie tussen de regeerakkoorden en

het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* is namelijk r = 0.64. Het gemiddelde niveauverschil sinds 1998 is 0.01%-punt nbi minder of 3% minder.

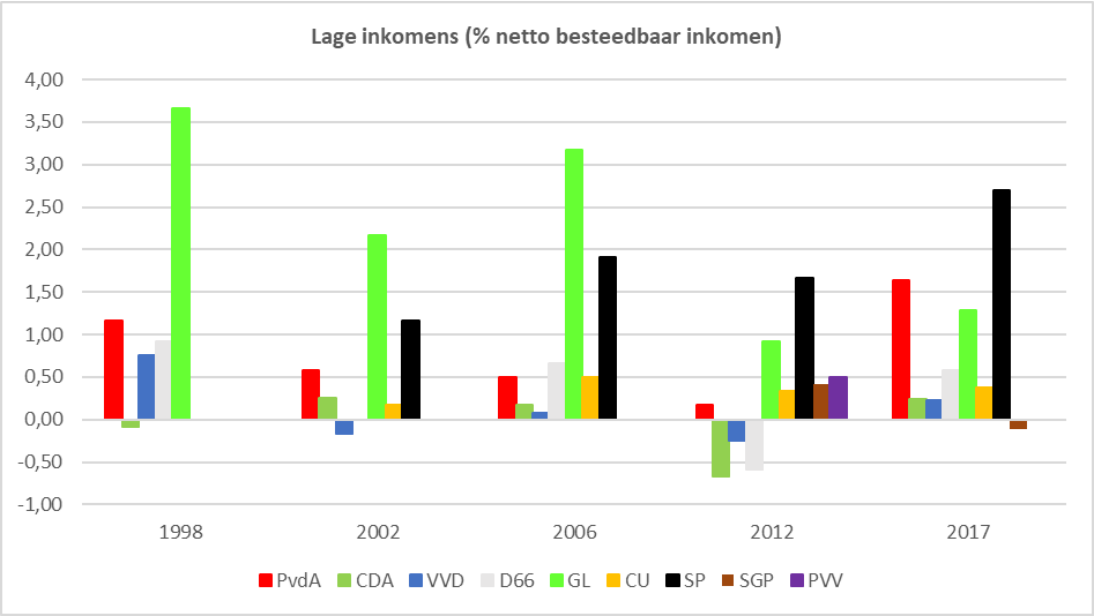


Grafiek 9.21: De koopkrachtwijziging voor Alleenverdieners die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's 1998-2017.

Samenvattend blijkt over de periode 1998-2017 zeer beperkt sprake te zijn van een herverdelingskeuze in de regeerakkoorden, indien afgezet tegen het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK:* de afspraken leiden tot meer nbi voor Tweeverdieners. Een verklaring zou kunnen liggen in de opzet van formatiepartijen om het aantal uren arbeidsdeelname van de minstverdienende partner te verhogen, aangezien Tweeverdieners in Nederland niet vaak allebei fulltime werken, zeker als er kinderen in het huishouden zijn. Vanuit doelmatigheidsperspectief leveren deze prikkels het meeste extra werkgelegenheid op. Het is lastiger om het aantal arbeidsuren – de intensieve marge – van een Alleenstaande of een Alleenverdiener te verhogen, aangezien deze groepen vaak al veel uren werken (Centraal Planbureau, 2014).

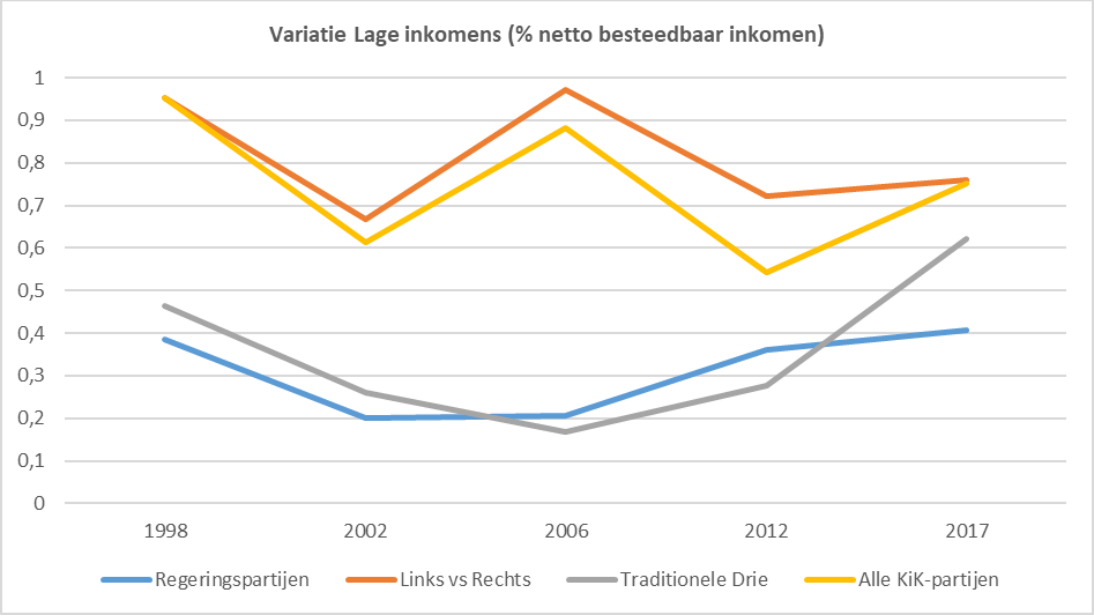
9.4 De koopkracht op basis van inkomenscategorieën

Uit Grafiek 9.22 blijkt dat vrijwel alle partijen over de periode 1998-2017 de koopkracht van de Lage Inkomens willen verbeteren in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's. Deze uniforme partijkeuzes duiden op een electorale strategie. Vanuit het oogpunt van de theorie van de politieke economie is dit begrijpelijk: lage Inkomens blijven een aanzienlijk deel van het electoraat. Daarbij zijn er ideologische verschillen of de invloed van de partijpolitieke kiezer. Het valt op dat SP, GL en PvdA de koopkracht voor deze inkomenscategorie duidelijk het sterkst verhogen en dat VVD, CDA en D66 dit het minst doen of de koopkracht voor de Lage Inkomens in crisistijd verlagen. Deze verdeling tussen partijen komt overeen met de Links-Rechts dimensie.



Grafiek 9.22: De koopkrachtwijziging voor Lage Inkomens die partijen beloven in KiK's 1998-2017.

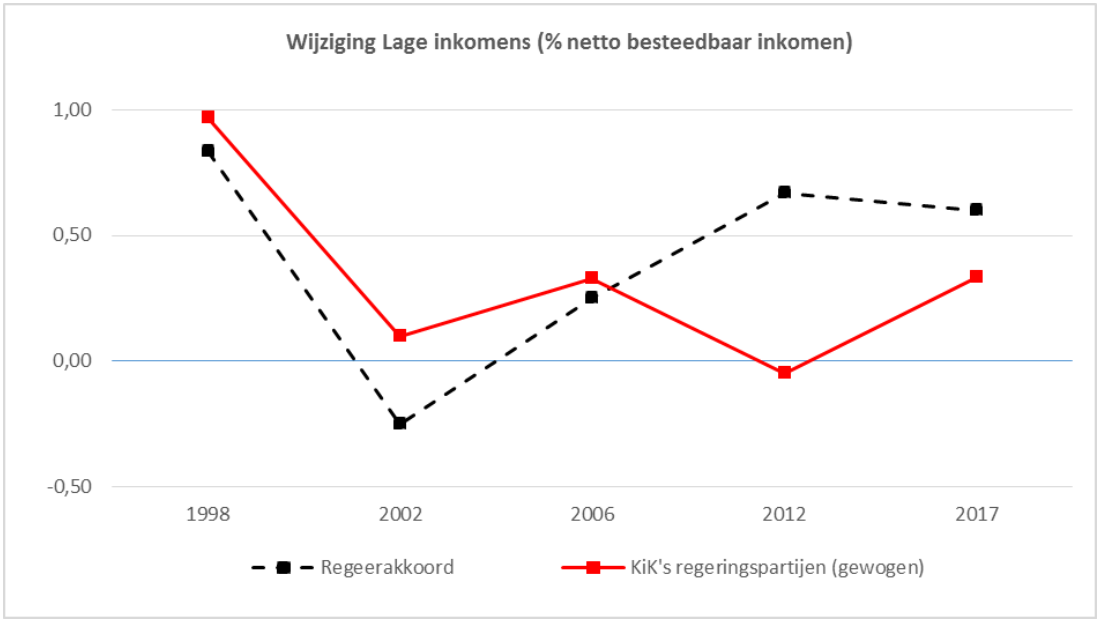
Grafiek 9.23 illustreert dat het verschil in politieke standpunten ten aanzien van Lage Inkomens over de tijd op de dimensie Links versus Rechts iets afneemt. De oorzaak lijkt dat GL in 2012 en 2017 een kleinere koopkrachtstijging voor de Lage Inkomens voorstelde dan bij voorgaande Tweede Kamerverkiezingen. Verder divergeren de standpunten van Regeringspartijen en de Traditionele Drie in *KiK 2017*, vooral door het veranderende standpunt van de PvdA, die fors meer koopkrachtstijging voor deze inkomensgroep voorstelt dan in eerdere campagnes. Over de periode 1998-2017 convergeren de politieke standpunten in lichte mate.



Grafiek 9.23: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Lage Inkomens van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1998-2017 (0 = geen verschil).

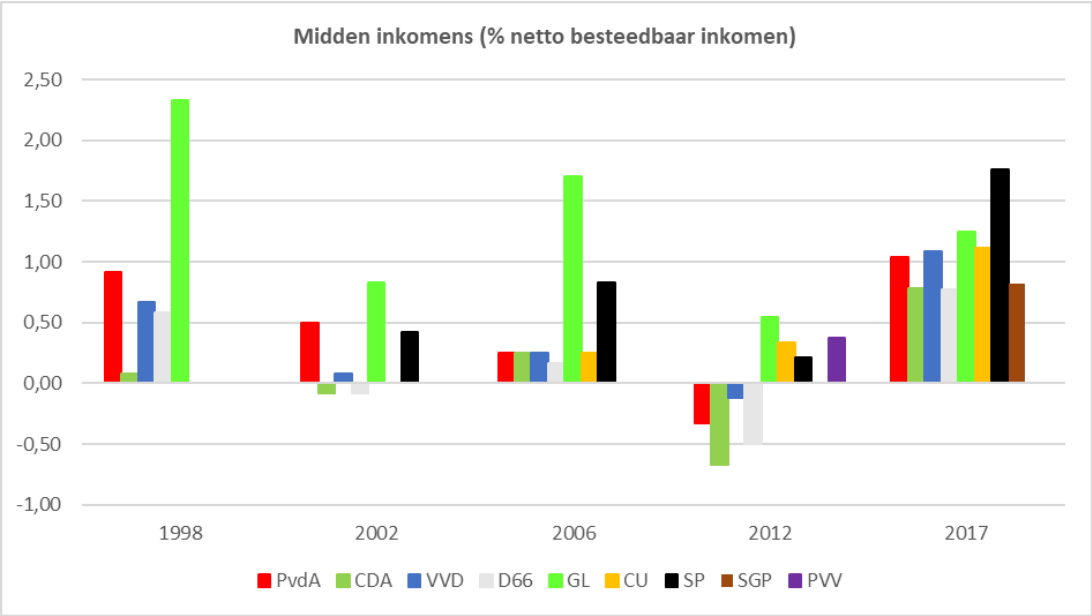
Zijn de beloftes die partijen maken in de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's over de koopkracht van Lage Inkomens een goede voorspeller voor de gemaakte keuzes tijdens de formatie? Grafiek 9.24 laat zien dat de agenderingsfunctie matig is. De correlatie tussen de regeerakkoorden en

het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* is laag, namelijk r = 0.48. Opvallend is het gemiddelde niveauverschil sinds 1998: 0.08%-punt nbi meer of 25% meer.



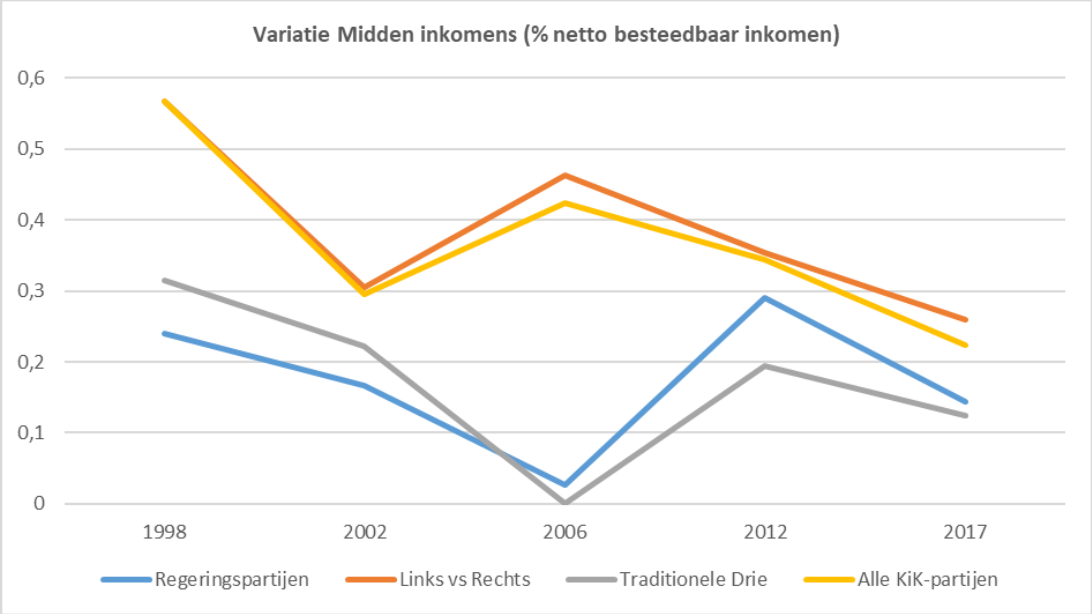
Grafiek 9.24: De koopkrachtwijziging voor Lage Inkomens die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's 1998-2017.

Uit Grafiek 9.25 blijkt dat vrijwel alle partijen over de periode 1998-2017 de koopkracht van de Midden Inkomens willen verbeteren in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's. Deze uniforme partijkeuzes duiden op een vergelijkbare electorale strategie. Vanuit het oogpunt van de mediane kiezer uit de theorie van de politieke economie is dit begrijpelijk. De Midden Inkomens zijn het grootste deel van het electoraat. Wel zijn er duidelijke ideologische verschillen (invloed van de partijpolitieke kiezer). Het valt op dat GL en SP de koopkracht voor deze inkomenscategorie het sterkst verhogen en dat het CDA en D66 dit het minste doen. Maar de onderlinge politieke verschillen lijken sterk af te nemen in de laatste twee decennia, en bij Tweede Kamerverkiezingen van 2017 zaten partijen dicht bij elkaar.



Grafiek 9.25: De koopkrachtwijziging voor Midden Inkomens die partijen beloven in KiK's 1998-2017.

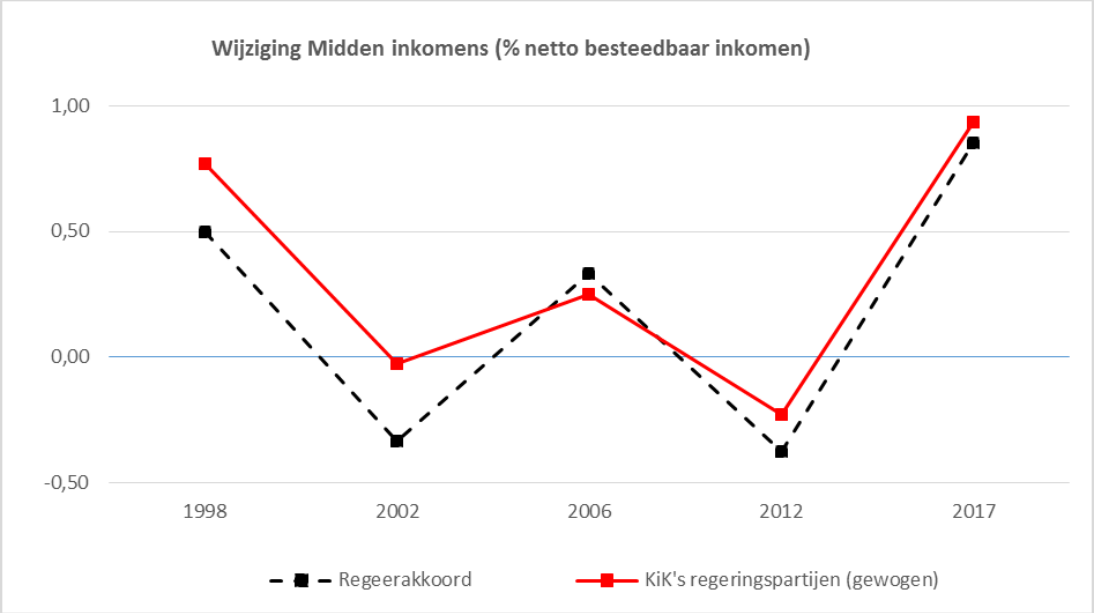
Grafiek 9.26 bevestigt het beeld dat het onderlinge verschil in de politieke standpunten betreffende Midden Inkomens afneemt over de tijd. Er is duidelijk sprake van een trend van convergentie, vooral onder Alle *KiK*-partijen en tussen Links en Rechts. Alleen *KiK 2006* was een uitzondering, door de partijkeuzes van GL. Maar blijkbaar richten partijen zich steeds meer op de koopkrachtpositie van de middengroepen. Over de periode 1998-2017 was er een convergentie in politieke standpunten.



Grafiek 9.26: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Midden Inkomens van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1998-2017 (0 = geen verschil).

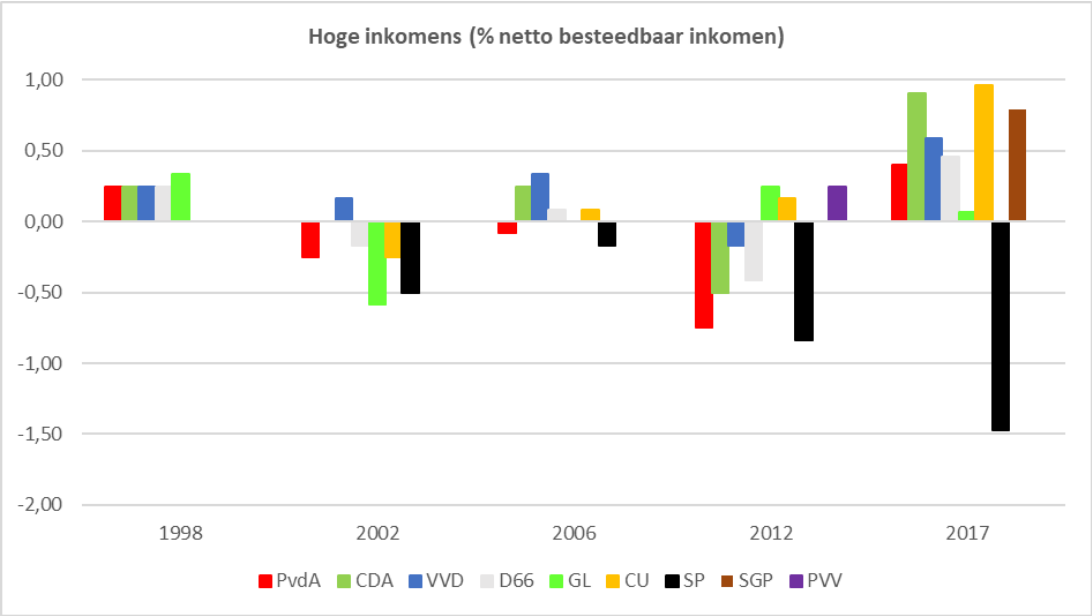
Zijn de beloftes die partijen maken in de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's over de koopkracht van Lage Inkomens een goede voorspeller van de gemaakte keuzes in de formatie? Grafiek 9.27 laat zien dat de agenderingsfunctie goed is. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* is hoog, namelijk r = 0.96. Opvallend is echter dat de koopkrachteffecten in het regeerakkoord vaak lager uitkomen dan is voorgesteld in de

verkiezingsprogramma's. Het gemiddelde niveauverschil sinds 1998 is 0.15%-punt nbi minder of 43% minder. Opnieuw lijkt er sprake van een verdelingsvraagstuk tussen groepen in de formatie: Midden Inkomens krijgen over het algemeen minder dan het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK,* terwijl Lage Inkomens vaak juist meer nbi ontvangen.



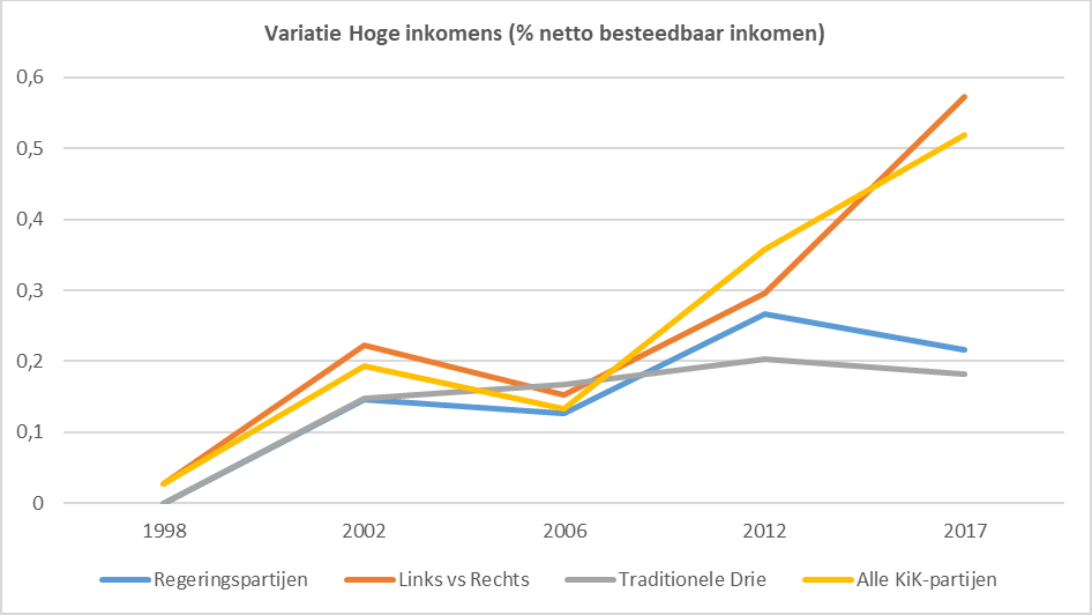
Grafiek 9.27: De koopkrachtwijziging voor Midden Inkomens die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's 1998-2017.

Grafiek 9.28 illustreert dat partijen over de periode 1998-2017 verdeeld zijn over de gewenste koopkrachtontwikkeling van de Hoge Inkomens in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's. Er is geen eenduidige wens tot verhoging van het nbi of verlaging van het nbi. Dit duidt op ideologische verschillen of invloed van de partijpolitieke kiezer. Wel zijn de positieve en de negatieve percentages minder hoog dan de percentages bij de Lage Inkomens en Hoge Inkomens. Duidelijk is dat de VVD en CDA vaak een koopkrachtstijging voor deze inkomensgroep willen, met uitzondering van de Tweede Kamerverkiezingen van 2012. Verder stelt de SP duidelijk het vaakst en het meest vergaand een daling van het nbi van de Hoge Inkomens voor. Dat komt overeen met de Links-Rechts verdeling.



Grafiek 9.28: De koopkrachtwijziging voor Hoge Inkomens die partijen beloven in KiK's 1998-2017.

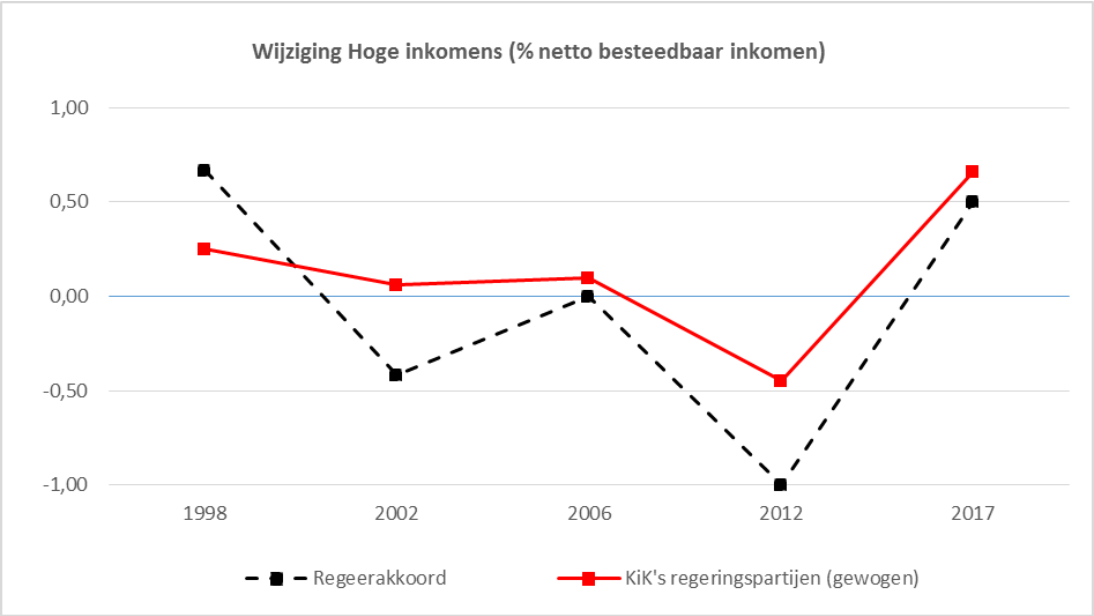
Grafiek 9.29 illustreert dat de verschillen in politieke standpunten over Hoge Inkomens over de tijd sterk toenemen. Er is een duidelijke trend van divergentie, zeker na de Grote Recessie. Daarbij is de Links-Rechts dimensie van doorslaggevend belang. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 en 2017 was dit vooral een gevolg van de partijkeuze van de SP. Over de periode 1998-2017 divergeren de politieke standpunten.



Grafiek 9.29: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Hoge Inkomens van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1998-2017 (0 = geen verschil).

Zijn de beloftes die partijen maken in de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's over de koopkracht van Hoge Inkomens een goede voorspeller voor de gemaakte keuzes bij de formatie? Grafiek 9.30 laat zien dat de agenderingsfunctie behoorlijk is. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* is hoog, namelijk r = 0.88. Opvallend is echter dat de koopkrachteffecten in het regeerakkoord vaak lager uitkomen dan

eerder voorgesteld. Het gemiddelde niveauverschil sinds 1998 is 0.17%-punt nbi minder, of 140% minder. Het verduidelijkt het verdelingsvraagstuk tussen inkomensgroepen in formaties: in regeerakkoorden wordt vaak besloten tot een financieel-economische agenda die nadelig is voor Hoge Inkomens en voor Midden Inkomens ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in *KiK.*



Grafiek 9.30: De koopkrachtwijziging voor Hoge Inkomens die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's 1998-2017.

Samenvattend blijkt over de periode 1998-2017 in de regeerakkoorden gemiddeld sprake van een herverdelingskeuze ten opzichte van het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK:* de afspraken leiden in de regel tot minder nbi voor Midden Inkomens en Hoge Inkomens, en soms voor juist meer nbi voor Lage Inkomens. Dit spoort met de eerdere conclusies dat Uitkeringsgerechtigden een voordeel ontvangen in regeerakkoorden, de groep met deze inkomensbron valt immers binnen de inkomensgroep Lage Inkomens, en dat Werkenden een nadeel hebben, omdat deze groep voor een aanzienlijk deel uit Midden Inkomens en Hoge Inkomens bestaat. Opvallend is dat het streven naar een evenwichtige inkomensverdeling – nog verdergaand dan de verkiezingsprogramma's – blijkbaar onderdeel is van de Nederlandse formatiecultuur. Verschillende politieke oorzaken zijn denkbaar voor dit cultuurverschijnsel. Ten eerste kan een koopkrachtverbetering voor Lage Inkomens een breekpunt zijn voor de formatiepartijen bij wie dit in hun programma stond, en deze wens gaat al snel ten koste van de koopkrachtontwikkeling van Midden Inkomens en Hoge Inkomens. Ten tweede kan het voor formatiepartijen - onafhankelijk van hun politieke kleur - belangrijk zijn om een evenwichtig koopkrachtbeeld te presenteren, omdat dit uitstraalt dat het een 'regeerakkoord voor alle Nederlanders' is. Tot slot kan het zijn dat Hoge Inkomens enigszins gecompenseerd worden voor de kleinere koopkrachtstijging door een verlaging van de vermogensbelasting - in hoofdstuk 8 bleek dat de Lastendruk op Vermogen en Winst over de tijd minder is toegenomen dan het gewogen gemiddelde uit de verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen - aangezien een hoog inkomen en vermogensbezit in de regel samen gaan.

9.5 Conclusie

De analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de koopkrachteffecten (ex post) bewijst dat de mediane kiezer en de partijpolitieke kiezer op de achtergrond allebei een rol spelen in de door het CPB doorgerekende verkiezingsprogramma's, maar dat de mediane kiezer doorslaggevend lijkt. Dat is niet verwonderlijk. Voor een goede verkiezingsuitslag lijkt de beste politieke strategie om vrijwel alle, maar bovenal de grootste groepen kiezers meer koopkracht te beloven. Over de periode 1986-2017 is het verschil in politieke standpunten op de koopkrachtplaatjes van Werkenden, Tweeverdieners, Lage Inkomens en Midden Inkomens daarom afgenomen. Op de andere koopkrachtplaatjes was er convergentie tot aan het begin van de Grote Recessie in 2008, maar ontstond er daarna een aanhoudende divergentie. Wellicht worden verdelingsvraagstukken pregnanter: hoe verdelen we de lasten van de crisis, hoe reageren we op het vergrijzende electoraat en hoe houden we de koopkracht van de middenklasse op peil? Daarbij zijn er constante ideologische verschillen. Sommige partijen pleiten voor een koopkrachtstijging die meer is gericht op Uitkeringsgerechtigden en Lage Inkomens (SP, GL en PvdA), andere partijen maken zich sterk voor een koopkrachtstijging die meer is gericht op Hoge Inkomens (VVD, CDA en D66).

Het gewogen gemiddelde op koopkracht van Alle Huishoudens in *KiK* is een goede voorspeller voor de richting van het regeerakkoord met r = 0.93. Het gemiddelde niveauverschil over de periode 1998-2017 is 0.01%-punt nbi minder, waarbij deze negatieve afwijking vooral wordt veroorzaakt door de formatie van 2002 toen het overheidssaldo in de update van de *MLT* sterk verslechterde en de formatiepartijen besloten tot extra ombuigingsmaatregelen die ten koste gingen van algemene koopkracht van huishoudens. Bij Tweede Kamerverkiezingen waarbij de financieel-economische situatie stabiel is wordt de algemene mediane koopkrachtstijging vrijwel altijd gehaald.

De analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de koopkrachtplaatjes over de periode 1998-2017 op basis van inkomstenbron, huishoudenssamenstelling of inkomstencategorie geeft echter een gemengd beeld. Vaak is het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK* een goede voorspeller voor de richting van de keuzes in het regeerakkoord: de grote meerderheid van de correlaties is beduidend hoger dan r = 0.6. Maar er zijn ook aanzienlijk lager(e) correlaties, zoals bij Lage Inkomens en Uitkeringsgerechtigden. Tevens zijn er op categorieën niveauverschillen tussen de gerealiseerde koopkrachtwijzigingen in *KiK* en in het regeerakkoord - vooral bij de Werkenden, Midden Inkomens, Hoge Inkomens, Uitkeringsgerechtigden en Tweeverdieners. Klaarblijkelijk leidt het (meermaals) bekijken van het totale koopkrachtbeeld tijdens de formatie altijd tot een wens tot 'reparatie' in het regeerakkoord. Er is een *formatievoorkeur voor herverdeling.*

Nagenoeg alle partijen willen altijd een verhoging van de koopkracht voor Werkenden, maar de regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.13%-punt nbi minder dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Partijen willen ook een hogere koopkracht voor Uitkeringsgerechtigden, met uitzondering van de VVD en soms D66 en CDA, maar de regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.37%-punt nbi meer dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. De partijen denken verschillend over het (matig) verhogen van de koopkracht voor Gepensioneerden, maar de regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.05%-punt nbi minder dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Samenvattend blijkt er over de periode 1998-2017 gemiddeld sprake te zijn van een herverdelingskeuze in de regeerakkoorden ten opzichte van het gewogen gemiddelde van

regeringspartijen in *KiK:* de afspraken leiden tot meer nbi voor Uitkeringsgerechtigden en tot minder nbi voor Werkenden en Gepensioneerden.

Partijen willen vaak een verhoging van de koopkracht voor Tweeverdieners, maar de regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.07%-punt nbi meer dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Partijen willen ook een hogere koopkracht voor Alleenstaanden, uitgezonderd soms VVD en D66, maar de regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.02%-punt nbi meer dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. De partijen denken verschillend over het al dan niet sterk verhogen van de koopkracht voor Alleenverdieners, aangezien de dimensie Confessioneel – Seculier hier een rol speelt, maar de regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.01%-punt nbi minder dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Samenvattend blijkt er over de periode 1998-2017 zeer beperkt sprake te zijn van een herverdelingskeuze in de regeerakkoorden ten opzichte van het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK:* de afspraken leiden tot meer nbi voor Tweeverdieners.

Nagenoeg alle partijen willen altijd een verhoging van de koopkracht voor Lage Inkomens, met uitzondering soms van VVD en CDA, maar de regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.08%-punt nbi méér dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Partijen willen ook altijd een hogere koopkracht voor Midden Inkomens, voor deze electorale doelgroep gaan politieke standpunten over 1998-2017 steeds meer convergeren, maar de regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.15%-punt nbi minder dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. De partijen denken zeer verschillend over het (matig) verhogen of (sterk verlagen) van de koopkracht voor Hoge Inkomens. Voor deze electorale doelgroep gaan de politieke standpunten steeds meer divergeren, maar de regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.17%-punt nbi minder dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Samenvattend blijkt er over de periode 1998-2017 gemiddeld sprake te zijn van een herverdelingskeuze in de regeerakkoorden ten opzichte van het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK:* de afspraken leiden tot beperkt meer nbi voor Lage Inkomens, maar vooral tot significant minder nbi voor Midden Inkomens en Hoge Inkomens.

Tot slot moet aangetekend worden dat de niveauverschillen op huishoudensniveau erg klein zijn. Ter indicatie: een niveauverschil van 0.15%-punt nbi voor een Midden inkomen huishouden betreft circa €50 netto op jaarbasis. De herverdelingskeuzes zijn zichtbaar, maar moeten niet overdreven worden. Wel suggereren de bevindingen tot nu toe dat de formatievoorkeur voor herverdeling een beperkte doelmatigheidsverlies tot gevolg heeft; de gerealiseerde economische groei en vermindering van de werkloze beroepsbevolking in regeerakkoorden blijven immers achter bij de gewogen gemiddelden van formatiepartijen in *KiK* (zie hoofdstuk 6).

H10: Conclusie en discussie

Dit promotieonderzoek analyseert de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de opvolgende regeerakkoorden over de periode 1986-2017. Deze stappen *Van Woord tot Akkoord* zijn door het CPB negen keer gepubliceerd, nadat de betrokken partijen hiervoor goedkeuring hadden gegeven. In dit hoofdstuk worden op basis van de empirische bevindingen eerst de hypotheses en de deelvragen uit hoofdstuk 2 getoetst en beantwoord. Daarna worden er conclusies getrokken ten aanzien van de hoofdvraag '*Wat is de relatie tussen de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en de opvolgende CPB-doorrekeningen van het regeerakkoord, en hoe kan deze relatie worden verklaard?'.* Vervolgens presenteert dit hoofdstuk zes wetmatigheden die volgen uit de empirische bevindingen, waarmee analisten bij komende Tweede Kamerverkiezingen voorspellingen kunnen doen over de afspraken in het regeerakkoord. Tot slot bespreekt de discussie in hoeverre de bevindingen uit dit promotieonderzoek overeenkomen met en afwijken van huidige wetenschappelijk inzichten, welke kanttekeningen er gemaakt moeten worden, en welke richtingen voor vervolgonderzoek er zijn.

10.1 Toetsing van de hypotheses

1.1 De CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's van de formatiepartijen heeft een hoge voorspellende waarde voor de CPB-doorrekening van het regeerakkoord (agenderingsfunctie).

Niet verworpen. Voor het overgrote deel van de variabelen die het CPB rapporteert zijn de correlaties tussen beide doorrekeningen (veel) hoger dan r = 0.6. Dit duidt op hoge positieve relaties en daarmee op een duidelijke *agenderingsfunctie* van *KiK*. Het gewogen gemiddelde van formatiepartijen in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's heeft een aanzienlijke voorspellende waarde voor de *richting* van veel variabelen in de CPB-doorrekening van het regeerakkoord. Er zijn enkele uitzonderingen. Voor de uitgaven aan Onderwijs is de correlatie r = 0.42, voor de koopkracht van Lage Inkomens r = 0.48, voor de lastendruk op Overig r = 0.48, voor de lastendruk op Vermogen en Winst r = 0.30, voor de koopkracht van Uitkeringsgerechtigden r = 0.02, en voor de Lastendruk voor Bedrijven is er de enige *negatieve* correlatie van r = - 0.43.

Voor de uitgaven aan Onderwijs blijkt dat de politieke onderhandelaars geregeld minder extra budget reserveren dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*, vooral in formaties waar de vooruitzichten voor het overheidssaldo niet florissant zijn. Over de hele periode 1986-2017 wordt in regeerakkoorden gemiddeld minder budget gereserveerd voor Onderwijs. Voor de koopkracht voor Lage Inkomens en voor Uitkeringsgerechtigden en de lastendruk op Vermogen en Winst en op Overig lijkt de oorzaak de relatieve onderhandelingsmacht van de onderhandelaars, waardoor de afspraken per formatie behoorlijk kunnen afwijken van het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK*. Over de hele periode 1998-2017 komt de koopkracht voor Lage Inkomens en voor Uitkeringsgerechtigden in regeerakkoorden gemiddeld hoger uit. De lastendruk op Vermogen en Winst blijft gemiddeld iets lager en op Overig iets hoger. Tot slot blijkt er bij de Lastendruk voor Bedrijven sinds 2006 een trend te zijn dat wordt besloten tot een lagere lastenverzwaring dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK.* Soms slaat een beloofde lastenverzwaring voor het bedrijfsleven zelfs om naar een lastenverlichting in het regeerakkoord. Voor de Lastendruk voor

Bedrijven in een regeerakkoord heeft het gewogen gemiddelde van de formatiepartijen in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's een *slechte* voorspellende waarde.

1.2 De voorspellende waarde van de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's is een uiting van de onderhandelingsmacht van de formatiepartijen (gewogen gemiddelde Kamerzetels).

Niet verworpen. Over het algemeen blijkt de nieuwe gewogen gemiddelde zetelverhouding van de regeringspartijen in de Tweede Kamer een bruikbare voorspeller voor het *niveau* van de afspraken in het regeerakkoord. Wel zijn er afwijkingen voor enkele variabelen die het CPB rapporteert. Deze uitzonderingen kunnen worden onderverdeeld in twee soorten: *unieke* afwijkingen in individuele formaties waar het regeerakkoord sterk afwijkt van het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* of *generieke* afwijkingen in meerdere formaties achtereen waar regeerakkoorden structureel (sterk) afwijken van het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK.* De unieke afwijkingen lijken uitkomsten van de relatieve onderhandelingsmacht van formatiepartijen. Vaak wint of verliest een 'junior partner' op een categorie nagenoeg zijn volledige inzet in *KiK*. Het is dus zeker niet zo dat alle uitkomsten van formatieonderhandelingen op specifieke uitgavencategorieën, lastencategorieën of koopkrachtcategorieën precies voorspelbaar zijn met het gewogen gemiddelde. De uitschieters van individuele formaties bevinden zich vooral op politiek gevoelige categorieën zoals de uitgaven aan Veiligheid, Defensie, Zorg of Internationale Samenwerking of de lastendruk op Vermogen en Winst en op Milieuvervuiling.

De generieke afwijkingen over de hele periode 1986-2017 lijken standaarduitkomsten van kabinetsformaties te zijn, onafhankelijk van de politieke kleur van de onderhandelaars of de onderlinge zetelverhoudingen. Zo komen de Totale Collectieve Uitgaven in regeerakkoorden structureel hoger uit dan het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK*, wat vooral veroorzaakt wordt door de uitgaven aan Openbaar Bestuur, Sociale Zekerheid, Zorg, Internationale Samenwerking en Milieu. Van de uitgavencategorieën komt alleen Onderwijs lager uit. Daarbij blijven ook de Totale Collectieve Lastendruk structureel hoger dan het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK*, doordat de lastendruk op Arbeid en Inkomen en de Lastendruk voor Huishoudens hoger blijven. Er zijn een paar lastencategorieën die beperkt lager uitkomen: de lastendruk op Milieuvervuiling, op Vermogen en Winst en de Lastendruk voor Bedrijven.

1.3 De onderhandelingskosten voor het regeerakkoord zijn verlaagd door invoering van de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's (tijdsduur formatie).

Verworpen. Er is geen overtuigend direct bewijs dat de onderhandelingskosten zijn verlaagd. Formaties duren sinds de introductie van de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's in 1986 wel circa 5% korter dan daarvoor. Dit beperkte verschil verdwijnt echter bij de logische aanname dat formeren automatisch langer duurt als er meer partijen onderhandelen. Want in de periode 1956-1982 & 2003 waren er gemiddeld 3.6 regeringspartijen en over de periode 1986-2017 2.8 regeringspartijen – een verschil van bijna 30%. Opvallend is dat de afrondende formatiefase, dus vanaf de laatste informateur, sinds 1986 juist circa 95% langer duurt. Oorzaken kunnen zijn dat onderhandelaars door het gebruik van *KiK* meer op detailniveau zijn gaan onderhandelen, er meer (tussentijdse) CPB-doorrekeningen van conceptafspraken worden gemaakt, en de onderhandelaars op deze berekeningen reageren en gaan heronderhandelen: het zijn politieke onderhandelingskosten

die extra formatiedagen innemen. Ook zijn er waarschijnlijk extra ambtelijke onderhandelingskosten, omdat de ambtenaren meer inspanningen moeten leveren voor de CPB-doorrekeningen die meer formatiedagen vergen. Een kanttekening is dat het aannemelijk is dat de CPB-doorrekening wel de politieke onderhandelingskosten voor financieel-economische onderwerpen verlaagt, maar niet voor bijvoorbeeld medisch-ethische onderwerpen, samenlevingsvraagstukken en juridische wensen. Alleen formaties die gedomineerd worden door financiën en economie zouden dan een indirect voordeel hebben bij de CPB-doorrekeningen.

Een tweede belangrijke kanttekening is dat de tijdsduur van de formatie misschien een indicator is voor de *doelmatigheid* van het proces en antwoord geeft op de vraag of de onderhandelingskosten daadwerkelijk afnemen, maar geen aanwijzing vormt voor de *doeltreffendheid* van het proces of de vraag beantwoordt of de financieel-economische onderhandelingsuitkomsten kwalitatief hoogwaardig zijn. De doeltreffendheid – uitvoerbaarheid en uitwerking - van regeerakkoorden kan door de introductie van de CPB-doorrekeningen sterk verbeterd zijn. In hun totaalpakket ondersteunen de *MLT,* het SBR-advies, de ambtelijke menukaarten, de *KiK*-publicatie en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord de totstandkoming van hoogwaardige financieel-economische afspraken in de formatie. Het zijn in die zin budgettaire instituties die doeltreffend bijdragen aan houdbare overheidsfinanciën. De ambtelijke berekeningen worden door de politiek nagenoeg als 'objectieve waarheid' overgenomen, mede doordat het CPB ze in een eerder stadium heeft afgestemd met het ministerie van Financiën, de vakdepartementen, experts en soms het veld, zoals eerder beschreven (Kickert, 2015). De stok achter de deur aan de formatietafel is dat het CPB na de disciplinerende doorrekening van verkiezingsprogramma's met dezelfde systematiek een doorrekening van het regeerakkoord maakt.

2.1 Partijen maken uniforme keuzes op onderwerpen waarop weinig sprake is van duidelijke politiek-ideologische posities om het aantal stemmen te maximaliseren (mediane kiezer).

Niet verworpen. Over de periode 1986-2017 zijn uitgavencategorieën, lastencategorieën en koopkrachtplaatjes aan te wijzen waar partijen altijd in hoge mate dezelfde keuzes (blijven) maken. Deze partijkeuzes betreffen dan vooral de *richting*, namelijk allemaal restrictief of expansief ten opzichte van het *MLT*-basisscenario. Partijen maken uniforme keuzes ten aanzien van de uitgaven aan Openbaar Bestuur, Defensie, Onderwijs en in minder mate aan Veiligheid (voor *KiK 2006*) en Milieu, ten aanzien van de lastendruk op Arbeid en Inkomen, op Milieuvervuiling, voor Huishoudens en voor Bedrijven, en ten aanzien van de koopkracht voor Alle Huishoudens, Werkenden, Gepensioneerden, Alleenstaanden, Lage Inkomens en Midden Inkomens. Bij de collectieve uitgaven is het idee belangrijk dat de collectieve sector goedkoper en kleiner moet worden door de materiële kosten en het aantal medewerkers te verminderen, terwijl wel geregeld wordt voorgesteld om extra geld te reserveren voor (quasi) publieke goederen. Dit lijkt allebei in lijn met de voorkeuren van de mediane kiezer. Bij de collectieve lasten is er politieke overeenstemming dat werkende burgers en hun gezinnen een *lagere lastendruk* moeten krijgen, terwijl het bedrijfsleven juist een *hogere lastendruk* moet krijgen. Dit lijkt allebei in lijn met de voorkeuren van de mediane kiezer. Bij de koopkrachtplaatjes zet dit verder door: vooral gewone huishoudens met middeninkomens, werkend en gepensioneerd, zouden een koopkrachtstijging moeten krijgen. Deze uitgangspunten delen nagenoeg alle partijen; er zijn geen duidelijke politiek-ideologische posities. De mediane kiezer wordt

bediend. Wel zijn er politieke verschillen in het *niveau* van restrictieve of expansieve keuzes ten opzichte van het *MLT*-basisscenario, hier lijkt de partijpolitieke kiezer een nuancerende rol te spelen.

2.2 Partijen maken diverse keuzes op onderwerpen waarop sprake is van duidelijke politiek-ideologische posities om het aantal stemmen te maximaliseren (partijpolitieke kiezer).

Niet verworpen. Over de periode 1986-2017 zijn uitgavencategorieën, lastencategorieën en koopkrachtplaatjes aan te wijzen waar partijen altijd in hoge mate verschillende keuzes (blijven) maken. De partijkeuzes betreffen dan vooral de *richting*, namelijk de ene groep partijen wil een restrictief beleid en de andere groep een expansief beleid ten opzichte van het *MLT*-basisscenario voeren. Partijen maken diverse keuzes ten aanzien van de collectieve uitgaven aan Sociale Zekerheid, Zorg, Internationale Samenwerking, Bereikbaarheid, Veiligheid (met ingang van *KiK 2006*) en de Totale Collectieve Uitgaven, ten aanzien van de lastendruk op Vermogen en Winst, op Overig en de Totale Collectieve Lastendruk, en ten aanzien van de koopkracht voor Uitkeringsgerechtigden, Tweeverdieners, Alleenverdieners en Hoge Inkomens. Bij de collectieve uitgaven is de strijd tussen Links en Rechts over de gewenste grootte van de overheid en mate van eigen verantwoordelijkheid belangrijk. Ook spelen hier klassieke politieke discussies over de wenselijkheid van infrastructurele projecten (wegen, bruggen, tunnels) versus meer openbaar vervoer (trams, bussen, treinen) en over het uitgavenniveau aan de politie, de rechterlijke macht en de veiligheidsdiensten. Bij de collectieve lasten spelen meningsverschillen tussen Links en Rechts over het belasten van vermogenswinsten en bedrijfswinsten, de noodzaak tot verhoging van de btw en accijnzen en vooral het niveau van de totale belastingheffing. Bij de koopkracht speelt ook een ideologische discussie. Links wil meer koopkracht voor uitkeringsgerechtigden in het kader van collectieve verantwoordelijkheid en sociale rechtvaardigheid, Rechts wil minder koopkracht in het kader van eigen verantwoordelijkheid en economische doelmatigheid. Links wil minder koopkracht voor Hoge Inkomens wegens het streven naar een gelijkmatiger inkomensverdeling, Rechts wil meer koopkracht voor Hoge Inkomens in het kader van een 'loon naar werken'. Maar ook een andere ideologische discussie speelt, tussen confessionele partijen die de alleenverdiener tegemoet willen komen als hoofd van het gezin, en seculiere partijen die de tweeverdieners willen belonen voor hun hogere arbeidsparticipatie. Op al deze dimensies nemen partijen duidelijke politiek-ideologische posities in. De partijpolitieke kiezer wordt bediend. Wel zijn politieke verschillen in het *niveau* van restrictieve of expansieve keuzes ten opzichte van het *MLT*-basisscenario beperkt, hier lijkt de mediane kiezer een nuancerende rol te spelen. Partijen nemen niet snel extreme standpunten in.

2.3 Partijen maken andere keuzes voor verkiezingen in KiK (belofte) dan na de verkiezingen in het regeerakkoord (uitvoering).

Niet verworpen. Over de periode 1986-2017 zijn uitgavencategorieën, lastencategorieën, koopkrachtplaatjes en een macro-economische variabele aan te wijzen waarvoor regeerakkoorden (structureel) andere keuzes bevatten dan de gewogen gemiddelden van de regeringspartijen voor deze variabelen in *KiK*. Het lijkt politiek gedrag, onafhankelijk van de politieke kleur van de onderhandelaars of de onderlinge zetelverhoudingen. Bij de collectieve uitgaven gaat het om de Totale Collectieve Uitgaven (0.39%-punt bbp hoger), Sociale Zekerheid (0.19%-punt bbp hoger), Openbaar Bestuur (0.08%-punt bbp hoger), Zorg (0.08%-punt bbp hoger), Internationale Samenwerking (0.06%-punt bbp hoger), Milieu (0.03%-punt bbp hoger) en Onderwijs (0.08%-punt

bbp lager). Bij de collectieve lasten gaat het om de Lastendruk voor Huishoudens (0.52%-punt bbp hoger), de lastendruk op Arbeid en Inkomen (0.42%-punt bbp hoger), de Totale Collectieve Lastendruk (0.38%-punt bbp hoger) en de Lastendruk voor Bedrijven (met ingang van 2006 0.22%-punt bbp lager). Bij de koopkrachtplaatjes gaat het om de Uitkeringsgerechtigden (0.37%-punt nbi meer), Lage Inkomens (0.08%-punt nbi meer), Tweeverdieners (0.07%-punt nbi meer), Werkenden (0.13%-punt nbi minder), Midden Inkomens (0.15%-punt nbi minder) en Hoge Inkomens (0.17%-punt nbi minder). De macro-economische variabele is het Houdbaarheidssaldo (0.67%-punt bbp minder).

Anderzijds zijn er over de periode 1986-2017 veel uitgavencategorieën, lastencategorieën, koopkrachtplaatjes en macro-economische variabelen aan te wijzen waarvoor regeerakkoorden (structureel) vrijwel dezelfde keuzes bevatten als de gewogen gemiddelden van de regeringspartijen voor deze variabelen in *KiK*. Bij de collectieve uitgaven gaat het om Defensie, Veiligheid en Bereikbaarheid. Bij de collectieve lasten gaat het om de lastendruk op Overig, op Milieuvervuiling en op Vermogen en Winst. Ook het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten komt goed overeen, waarbij blijkt dat regeringspartijen het totaalsaldo minimaal laten verslechteren ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in *KiK.* Bij de koopkracht gaat het om de koopkrachteffecten voor Alle Huishoudens, Alleenstaanden, Alleenverdieners en Gepensioneerden. Bij de macro-economische variabelen gaat het om het Overheidssaldo, de Economische Groei en de Werkloze Beroepsbevolking, hoewel die over de periode 1986-2017 gemiddeld allemaal miniem slechter uitkomen dan de gewogen gemiddelden van de regeringspartijen in *KiK*. Voor al deze categorieën geldt dat, hoewel hun gemiddelde keuzes in het regeerakkoorden over de periode 1986-2017 goed overeenkomen met de gewogen gemiddelden van de regeringspartijen in *KiK*, er bij individuele formaties uitschieters kunnen zijn (geweest).

3.4 De ambtelijke rationaliteit disciplineert de politieke rationaliteit waardoor over de tijd de verschillen in politieke standpunten tussen partijen kleiner worden (convergentie).

Verworpen. Uit de analyse blijkt dat de spreiding in politieke standpunten tussen de *KiK*-partijen in 2017 op de meerderheid van uitgavencategorieën, lastencategorieën, macro-economische variabelen en koopkrachtplaatjes nog net zo groot is als in 1986, of zelfs is toegenomen. Er is geen brede convergentie trend zichtbaar. De enkele categorieën met een convergentie trend zijn het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten (ex ante overheidssaldo), de uitgaven aan Openbaar Bestuur en Milieu en de koopkrachtplaatjes voor Werkenden, Tweeverdieners, Lage Inkomens en Middeninkomens. Oorzaken zouden de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) ten aanzien van het overheidssaldo kunnen zijn, waardoor partijen sinds 1997 binnen begrenzingen hun begrotingsdoelstellingen kiezen, de electorale prikkel in *KiK* om de maximaal toegestane ombuiging op het Openbaar Bestuur in te boeken, dit is ‘gratis geld’, en de toenemende maatschappelijke aandacht voor milieu- en klimaatkwesties, waardoor partijen uit electoraal motief dezelfde standpunten innemen. Voor de koopkrachtplaatjes zouden oorzaken kunnen zijn dat vanuit doelmatigheidsperspectief partijen de meeste werkgelegenheidswinst realiseren door arbeidsdeelname van de minstverdienende partner bij Tweeverdieners te belonen en vanuit electoraal perspectief partijen de meeste stemmenwinst realiseren door koopkrachtverbetering voor Lage Inkomens en Midden Inkomens.

Maar een divergentie trend is zichtbaar bij de Totale Collectieve Uitgaven, de uitgaven aan Defensie, Veiligheid, Onderwijs, Zorg, Internationale Samenwerking, de Collectieve Lastendruk, de lastendruk op Arbeid en Inkomen, op Milieuvervuiling, op Vermogen en Winst, op Overig, de Lastendruk voor Bedrijven en de koopkracht van Uitkeringsgerechtigden, Gepensioneerden, Alleenstaanden, Alleenverdieners, Hoge Inkomens, en de macro-economische variabelen Economische Groei en het Houdbaarheidssaldo. *Divergentie heeft de overhand*. Er kan niet geconcludeerd worden dat de ambtelijke rationaliteit en de CPB-doorrekeningen leiden tot politieke convergentie. Waarschijnlijker is dat de financieel-economische situatie en electorale inschattingen partijen aanzetten tot convergentie of divergentie. Een kanttekening is dat dit proefschrift enkel geaggregeerde grootheden onderzoekt en geen analyse maakt van de onderliggende beleidsmaatregelen. Het kan zijn dat er convergentie is in het *soort* maatregelen dat wordt gekozen, maar dat dit niet tot uiting komt in de variabelen die het CPB rapporteert.

3.1 De adviezen van de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) hebben grote sturende invloed op de partijkeuzes ten aanzien van het financieel kader (sturen).

Niet verworpen. Het SBR-advies heeft invloed op de partijkeuzes in verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden. Het is een *richtsnoer* voor de politiek. De correlatie tussen het SBR-advies voor het Overheidssaldo op middellange termijn en het regeerakkoord over de periode 1989-2017 is r = 0.87. Dit impliceert een grote sturende invloed. Daarbij blijkt dat vooral in *laagconjunctuur* (negatieve output gap) partijen de richting van het SBR-advies – saldoverbetering - opvolgen, alleen niet voor de volledige ombuigingsopgave. In *hoogconjunctuur* (positieve output gap) volgen partijen expliciet niet de richting van het SBR-advies – saldostabilisatie – op, want de politiek kiest dan in den brede voor saldoverslechtering. Door deze algemene interactieregel tussen conjunctuur, het SBR-advies en politiek groepsdenken is het Nederlandse begrotingsbeleid, zeker als men kijkt naar het ex-ante overheidssaldo, vrijwel altijd *procyclisch*. De correlatie tussen de output gap in het eerste jaar van de kabinetsperiode en de wijziging van het Overheidssaldo (ex post) in regeerakkoorden is r = -0.65. Verder blijkt dat regeringspartijen altijd - onafhankelijk van de conjunctuurcyclus - *minder stringent* koersen op het Overheidssaldo dan de SBR adviseert: over de periode 1989-2017 was het gemiddelde niveauverschil 0.46%-punt bbp. Hierdoor is het Nederlandse begrotingsbeleid in laagconjunctuur minder procyclisch dan geadviseerd door de SBR en in hoogconjunctuur meer procyclisch dan geadviseerd door de SBR.

Het SBR-advies voor het Houdbaarheidssaldo is minder invloedrijk met een correlatie van r = 0.69. De mate waarin partijen het advies opvolgen neemt toe bij laagconjunctuur, als het Overheidssaldo is verslechterd. Het gerealiseerde Houdbaarheidssaldo in een regeerakkoord blijkt vooral *bijvangst* van de structurele doorwerking van beleidsmaatregelen die zijn gericht op het Overheidssaldo op middellange termijn. Daardoor is er over de periode 2006-2017 0.67%-punt bbp minder houdbaarheidswinst afgesproken in de regeerakkoorden dan het gewogen gemiddelde uit de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's, doordat de saldoverbetering tevens 0.22%-punt bbp achterbleef. De correlatie tussen het Houdbaarheidssaldo op lange termijn en het Overheidssaldo op middellange termijn in de regeerakkoorden is r = 0.98 en zij vertonen beide procyclische patronen. De correlatie tussen de output gap in het eerste jaar van de kabinetsperiode en de wijziging van het Houdbaarheidssaldo (ex post) in regeerakkoorden is r = -0.67. Dit suggereert dat financieel-economische ambtenaren, als het gaat om het Houdbaarheidssaldo, vooral invloedrijk zijn in

laagconjunctuur, door een procyclisch SBR-advies voor het Overheidssaldo op middellange termijn, dat structureel doorwerkt.

3.2 De ambtelijke updates van de MLT-raming disciplineren de politieke rationaliteit en hebben grote invloed op de partijkeuzes in het regeerakkoord (sturen).

Niet verworpen. De updates van het *MLT*- basisscenario ten aanzien van het Overheidssaldo tijdens de formatie blijken doorslaggevend voor de partijkeuzes in het regeerakkoord. De correlatie met versterkte of verzwakte budgettaire inspanningen is r = 0.89. Deze relatie is er niet met *MLT*-updates van de Economische Groei of de Werkloze Beroepsbevolking. Politieke onderhandelaars leggen de prioriteit bij de overheidsfinanciën en reageren met nieuwe keuzes in het regeerakkoord als de ambtelijke vooruitzichten ten aanzien van het Overheidssaldo wijzigen. Als het overheidssaldo in een *MLT*-update verslechtert zijn formatiepartijen bereid tot een extra budgettaire inspanning die niet in de doorgerekende verkiezingsprogramma's stond, hoewel dit vrijwel nooit leidt tot volledige compensatie van de saldoverslechtering. Als het overheidssaldo in een *MLT*-update verbetert, kiezen formatiepartijen ervoor om hun ombuigingen in *KiK* niet (volledig) door te voeren. Zo hebben de ambtelijke updates van de *MLT*-raming een sturende invloed op de partijkeuzes. Wel blijken regeerakkoorden over het algemeen tot een beperkt groter overheidstekort of een beperkt kleiner overheidsoverschot te leiden dan het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK*. Over de periode 1986-2017 komt het overheidssaldo gemiddeld 0.07%-punt bbp lager uit.

10.2 Beantwoording van de deelvragen

In hoofdstuk 1 zijn vier deelvragen geformuleerd die behulpzaam zijn om de hoofdvraag te beantwoorden. Elke deelvraag gaat over een politieke, ambtelijke of financieel-economische factor die de relatie tussen de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden kan beïnvloeden.

1. Welke trend is er in de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's?

Uit de analyse blijkt dat de spreiding in politieke standpunten tussen de *KiK*-partijen in 2017 op de meerderheid van uitgavencategorieën, lastencategorieën, macro-economische variabelen en koopkrachtplaatjes nog net zo groot is als in 1986, of zelfs is toegenomen. Tabel 10.1 illustreert dit. Een brede convergentie trend, wat een teken zou zijn ambtelijke inkadering van de politieke rationaliteit gebaseerd op de bewerkte theorie van Snellen (1987, 1989, 2007), is niet zichtbaar. De enkele categorieën met een convergentie trend in politieke standpunten zijn het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten (ex ante overheidssaldo), de uitgaven aan Openbaar Bestuur en Milieu en de koopkrachtplaatjes voor Werkenden, Tweeverdieners, Lage Inkomens en Middeninkomens. Oorzaken zouden de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) aan het overheidssaldo kunnen zijn, waardoor partijen sinds 1997 binnen begrenzingen hun begrotingsdoelstellingen kiezen, de electorale prikkel in *KiK* om de maximaal toegestane ombuiging op het Openbaar Bestuur in te boeken, dit is 'gratis geld', en de toenemende maatschappelijke aandacht voor milieu- en klimaat, waardoor partijen uit electoraal motief dezelfde standpunten innemen. Voor de koopkrachtplaatjes zouden oorzaken kunnen zijn dat de partijen eenvoudig de meeste werkgelegenheidswinst realiseren door arbeidsdeelname van de minstverdienende partner bij Tweeverdieners te belonen en de

meeste stemmenwinst realiseren door koopkrachtverbetering voor Lage Inkomens en Midden Inkomens te beloven. Maar een divergentie trend is zichtbaar bij de Totale Collectieve Uitgaven, de uitgaven aan Defensie, Veiligheid, Onderwijs, Zorg, Internationale Samenwerking, de Totale Collectieve Lastendruk, de lastendruk op Arbeid en Inkomen, op Milieuvervuiling, op Vermogen en Winst, op Overig, de Lastendruk voor Bedrijven en de koopkracht van Uitkeringsgerechtigden, Gepensioneerden, Alleenstaanden, Alleenverdieners, Hoge Inkomens, en de macro-economische variabelen Economische Groei en Houdbaarheidssaldo. *Divergentie heeft de overhand*.

Convergentie trend 1986-2017 (7)	**Stabiele Trend 1986-2017 (5)**	**Divergentie trend 1986-2017 (19)**
1. Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten	1. Sociale Zekerheid	1. Totale Collectieve Uitgaven
2. Openbaar Bestuur	2. Bereikbaarheid	2. Defensie
3. Milieu	3. Lastendruk voor Huishoudens	3. Veiligheid
4.Werkenden	4. Alle Huishoudens	4. Onderwijs
5.Tweeverdieners	5. Economische Groei	5. Zorg
6.Lage Inkomens		6. Internationale Samenwerking
7. Midden Inkomens		7. Totale Collectieve Lastendruk
		8. Arbeid en Inkomen
		9. Milieuvervuiling
		10. Vermogen en Winst
		11. Lastendruk Overig
		12. Lastendruk voor Bedrijven
		13. Uitkeringsgerechtigden
		14. Gepensioneerden
		15. Alleenstaanden
		16. Alleenverdieners
		17. Hoge Inkomens
		18. Werkloze Beroepsbevolking
		19. Houdbaarheidssaldo

Tabel 10.1: De politieke standpunten inzake de collectieve uitgaven, inkomsten, koopkracht en macro-economische variabelen ingedeeld in convergentie trend, stabiele trend en divergentie trend, 1986-2017.

Voor deze divergentie trends over de periode 1986-2017 zijn twee oorzaken aan te wijzen: *de toename van het aantal KiK-partijen*, aangezien nieuwe deelnemers oppositiepartijen waren met vaak significant andere keuzes, en *het uitbreken van de Grote Recessie eind 2008*, wat partijen aanzette tot scherpere keuzes in *KiK 2010.* Daardoor sloeg de convergentie trend die tot dan zichtbaar was onder de Traditionele Drie, Links versus Rechts en de Regeringspartijen om in divergentie. Het bewijst dat nieuwe *KiK*-deelnemers, vooral GL, SP en PVV, vrij liggende niches op de flanken van het politieke speelveld hebben ingenomen en daarmee het totale palet aan keuzemogelijkheden voor het electoraat hebben vergroot. De divergentie zou nog groter zijn als eenmalig deelnemende partijen zoals DPK, DENK, VNL en VP in de analyse worden betrokken. Ook impliceert het dat de Grote Recessie leidde tot politiek verschil van inzicht hoe deze crisis moest worden bestreden. Dit kwam in *KiK 2010* tot uiting in een discussie welk overheidssaldo wenselijk was en in hoeverre collectieve uitgaven moesten worden teruggebracht (en in veel mindere mate de lastendruk). Deze invloed van de crisis is een aanvulling op de empirische metastudies die vanaf de jaren ’80 en ‘90 (internationaal) een convergentie trend vonden, omdat deze studies gebaseerd zijn

op datareeksen die aflopen voor het uitbreken van de Grote Recessie (Adams, De Vries & Leiter, 2011; Knutsen, 1998; Potrafke, 2017). Na hernieuwde convergentie in *KiK 2012* leefden de verschillen in *KiK 2017* opnieuw op, onder de Traditionele Drie, de Regeringspartijen, Links versus Rechts en Alle *KiK*-partijen, ondanks het einde van de crisis. Er kan niet geconcludeerd worden dat de ambtelijke rationaliteit en de CPB-doorrekeningen leiden tot politieke convergentie. Waarschijnlijker is dat de financieel-economische situatie en electorale inschattingen partijen aanzetten tot convergentie of divergentie. Een kanttekening is dat dit proefschrift enkel geaggregeerde grootheden onderzoekt en geen analyse maakt van de onderliggende beleidsmaatregelen. Het kan zijn dat er convergentie is in het *soort* maatregelen dat wordt gekozen, maar dit komt niet tot uiting in de CPB-variabelen.

2. Op welke kiezersdoelgroepen zijn de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's gericht?

Uit de analyse blijkt dat partijen hun keuzes in *KiK* verdelen over de mediane kiezer en hun partijpolitieke kiezer om beide groepen te behagen. De aandacht voor de mediane kiezer uit zich in uniforme keuzes van partijen op de uitgavencategorieën Openbaar Bestuur, Defensie, Onderwijs en in minder mate aan Veiligheid (voor *KiK 2006*) en Milieu, op de lastencategorieën Arbeid en Inkomen, Milieuvervuiling, Lastendruk voor Huishoudens en Lastendruk voor Bedrijven, en op de koopkrachtcategorieën Alle Huishoudens, Werkenden, Gepensioneerden, Alleenstaanden, Lage Inkomens en Midden Inkomens. Bij de collectieve uitgaven is het idee belangrijk dat de collectieve sector goedkoper en kleiner kan worden door de materiële kosten en het aantal medewerkers te verminderen, terwijl wel geregeld wordt voorgesteld om extra geld te reserveren voor (quasi) publieke goederen. Dit lijkt allebei in lijn met de voorkeuren van de mediane kiezer. Bij de collectieve lasten is er politieke overeenstemming dat werkende burgers en hun gezinnen een *lagere lastendruk* moeten krijgen, terwijl het bedrijfsleven juist een *hogere lastendruk* moet krijgen. Dit lijkt allebei in lijn met de voorkeuren van de mediane kiezer. Bij de koopkrachtplaatjes zet dit zich verder door: vooral gewone huishoudens met middeninkomens, werkend en gepensioneerd, zouden een koopkrachtstijging moeten ervaren. Met deze keuzes richten partijen zich op de mediane kiezer; er wordt bijna geen partijpolitieke achterban bediend.

Maar partijen bedienen ook hun partijpolitieke achterban. De aandacht voor de partijpolitieke kiezer komt tot uiting in diverse keuzes van partijen op de uitgavencategorieën Sociale Zekerheid, Zorg, Internationale Samenwerking, Bereikbaarheid, Veiligheid (met ingang van *KiK 2006*) en de Totale Collectieve Uitgaven, op de lastencategorieën Vermogen en Winst, Overig en de Totale Collectieve Lastendruk, en op de koopkrachtcategorieën Uitkeringsgerechtigden, Tweeverdieners, Alleenverdieners en Hoge Inkomens. Bij de collectieve uitgaven is de strijd tussen Links en Rechts over de gewenste omvang van de overheid en de mate van eigen verantwoordelijkheid belangrijk. Ook spelen hier klassieke politieke discussies over de wenselijkheid van infrastructurele projecten (aanleg van wegen) versus meer openbaar vervoer (trams, bussen, treinen) en over het uitgavenniveau aan de politie, rechterlijke macht en veiligheidsdiensten. Bij de collectieve lasten spelen de meningsverschillen tussen Links en Rechts over het belasten van vermogensrendementen en bedrijfswinsten, de noodzaak tot hogere btw en accijnzen en vooral het niveau van de totale belastingheffing. Bij de koopkrachtplaatjes speelt ook een ideologische discussie. Links wil meer koopkracht voor uitkeringsgerechtigden in het kader van collectieve verantwoordelijkheid en sociale rechtvaardigheid. Rechts wil minder koopkracht in het kader van eigen verantwoordelijkheid en

economische doelmatigheid. Links wil minder koopkracht voor Hoge Inkomens in het kader van een gelijkmatigere inkomensverdeling. Rechts wil meer besteedbaar inkomen voor Hoge Inkomens in het kader van 'loon naar werken'. Maar ook een andere ideologische discussie speelt, tussen de confessionele partijen die de alleenverdiener tegemoet willen komen als hoofd van het gezin en de seculiere partijen die de tweeverdieners willen belonen voor hun hogere arbeidsparticipatie. Op al deze dimensies nemen partijen duidelijke politiek-ideologische posities in. De partijpolitieke kiezer wordt bediend. Wel zijn de politieke verschillen in het *niveau* van restrictieve of expansieve keuzes ten opzichte van het *MLT*-basisscenario beperkt, hier lijkt de mediane kiezer een nuancerende rol te spelen. Partijen nemen niet snel extreme standpunten in.

3. Hebben topambtenaren uit de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) invloed op de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord?

Uit de analyse blijkt dat het SBR-advies invloed heeft op de partijkeuzes in verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden. Het is een *richtsnoer* voor de politiek. De correlatie tussen de gemiddelde saldodoelstelling van alle *KiK*-partijen en het SBR-advies over de periode 1989-2017 is r = 0.91. Veel partijen beloven in hun doorrekening de komende kabinetsperiode toe te gaan werken naar de saldoverbetering of saldostabilisatie die de SBR adviseerde. Zo bestaat er voor de Tweede Kamerverkiezingen al vaak redelijke politieke overeenstemming over de richting van de saldodoelstelling voor een nieuwe regering, dichtbij het advies van de SBR-ambtenaren. Wel zijn partijen minder stringent in het *niveau* waarop ze de SBR-saldodoelstelling willen opvolgen: over de hele periode 1986-2017 liggen de politieke doelstellingen gemiddeld 0.50%-punt bbp lager. Dit vertaalt zich naar het regeerakkoord. De correlatie tussen het SBR-advies voor het overheidssaldo op middellange termijn en het regeerakkoord over de periode 1989-2017 is r = 0.87. Net zoals in de verkiezingsprogramma's blijkt in regeerakkoorden dat vooral in *laagconjunctuur* (negatieve output gap) partijen de richting van het SBR-advies – saldoverbetering - opvolgen, alleen niet voor de volledige ombuigingsopgave. In *hoogconjunctuur* (positieve output gap) volgen partijen expliciet niet de richting van het SBR-advies – saldostabilisatie – op, want de politiek kiest dan in den brede voor saldoverslechtering. Door deze algemene interactieregel tussen conjunctuur, het SBR-advies en politiek groepsdenken is het Nederlandse begrotingsbeleid nagenoeg altijd procyclisch. De correlatie tussen de output gap in het eerste jaar van de kabinetsperiodes en de wijziging van het Overheidssaldo in de regeerakkoorden is r = -0.65 en de correlatie tussen de output gap en het door de SBR geadviseerde Overheidssaldo is ook r = -0.75. Verder blijkt dat regeringspartijen altijd - onafhankelijk van de conjunctuurcyclus - *minder stringent* koersen op het Overheidssaldo dan de SBR adviseert: over de periode 1989-2017 was het gemiddelde niveauverschil 0.46%-punt bbp. Hierdoor wordt het Nederlandse begrotingsbeleid in laagconjunctuur minder procyclisch dan geadviseerd door de SBR en in hoogconjunctuur meer procyclisch dan geadviseerd door de SBR.

Het SBR-advies voor het Houdbaarheidssaldo is minder invloedrijk met een correlatie van r = 0.69. De mate waarin partijen het advies opvolgen neemt toe bij laagconjunctuur, als het Overheidssaldo op middellange termijn is verslechterd. Het Houdbaarheidssaldo in regeerakkoorden lijkt vooral een *bijvangst* van de structurele doorwerking van beleidsmaatregelen die beoogd zijn voor het voor de regeringspartijen belangrijkere Overheidssaldo. Daardoor is er over de periode 2006-2017 0.67%-punt bbp minder houdbaarheidswinst afgesproken in de regeerakkoorden dan het gewogen gemiddelde uit de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's, omdat de saldoverbetering op

middellange termijn tevens 0.22%-punt bbp achterbleef. De correlatie tussen het Overheidssaldo en het Houdbaarheidssaldo is r = 0.98 en zij vertonen beide procyclische patronen. Dit suggereert dat financieel-economische ambtenaren als het gaat om het Houdbaarheidssaldo vooral invloedrijk zijn in laagconjunctuur met een procyclisch SBR-advies voor het Overheidssaldo op middellange termijn dat structureel doorwerkt.

4. Wat is de invloed van wijzigingen in de economische groei, de werkloosheid en het overheidstekort op de partijkeuzes in de CPB-doorrekening van het regeerakkoord?

De updates van het *MLT*- basisscenario ten aanzien van het Overheidssaldo tijdens de formatie blijken doorslaggevend voor de partijkeuzes in het regeerakkoord. De correlatie met versterkte of afgezwakte budgettaire inspanningen is r = 0.89. Deze relatie is er niet met *MLT*-updates van de Economische Groei of de Werkloze Beroepsbevolking. Politieke onderhandelaars leggen de prioriteit bij de overheidsfinanciën en reageren met nieuwe keuzes in het regeerakkoord als de ambtelijke vooruitzichten ten aanzien van het Overheidssaldo wijzigen. Als het overheidssaldo in een *MLT*-update verslechtert zijn formatiepartijen bereid tot een extra budgettaire inspanning die niet in de doorgerekende verkiezingsprogramma's stond, hoewel dit vrijwel nooit leidt tot volledige compensatie van de saldoverslechtering. Als het overheidssaldo in een *MLT*-update verbetert, kiezen partijen ervoor om hun ombuigingen in *KiK* niet (volledig) door te voeren. Zo hebben de ambtelijke updates van de *MLT* een sturende invloed op de partijkeuzes. Wel blijken regeerakkoorden over het algemeen tot een beperkt groter overheidstekort of een beperkt kleiner overheidsoverschot te leiden dan het gewogen gemiddelde van formatiepartijen in *KiK*. Over de periode 1986-2017 komt het overheidssaldo gemiddeld 0.07%-punt bbp lager uit.

10.3 Beantwoording van de hoofdvraag

De toetsing van de hypotheses en de beantwoording van de deelvragen ondersteunen de beantwoording van de hoofdvraag van dit promotieonderzoek. In deze paragraaf wordt de hoofdvraag beantwoord. Daarbij wordt schematisch aangegeven wat over de periode 1986-2017 de meest opvallende verschillen waren tussen de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de regeerakkoorden. Dit is behulpzaam voor het opstellen van zes wetmatigheden ten aanzien van de relatie tussen *KiK* en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord.

Hoofdvraag:

Wat is de relatie tussen de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en de opvolgende CPB-doorrekeningen van het regeerakkoord, en hoe kan deze relatie worden verklaard?

Er bestaat een duidelijke relatie tussen beide doorrekeningen. Het gewogen gemiddelde van formatiepartijen in *KiK* op een uitgavencategorie, inkomstencategorie, koopkrachtplaatje of macro-economische variabele is vaak een goede voorspeller voor de *richting* van de latere afspraken over deze variabele in het regeerakkoord. De correlaties zijn geregeld hoog, zoals Tabel 10.2 laat zien. Daarmee heeft *KiK* een sterke *agenderingsfunctie* voor het regeerakkoord. Het is een 'window of opportunity' voor verkiezingen om overheidsbeleid na verkiezingen te beïnvloeden (Kingdon, 2003).

R (corr)	Uitgaven (10)	Inkomsten (8)	Macro's (4)	Koopkracht (10)
≥ 0.9	1. Openbaar Bestuur 2. Sociale Zekerheid 3. Totale Collectieve Uitgaven	1. Milieuvervuiling 2. Arbeid en Inkomen 3. Totale Collectieve Lastendruk 4. Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten	1. Houdbaarheidssaldo 2. Overheidssaldo 3. Werkloze Beroepsbevolking	1. Alle Huishoudens 2. Werkenden 3. Midden Inkomens 4. Tweeverdieners
≥ 0.8	4. Defensie 5. Veiligheid 6. Zorg 7. Internationale Samenwerking	5. Lastendruk voor Huishoudens	4. Economische Groei	5. Hoge Inkomens 6. Alleenstaanden
≥ 0.7	8. Bereikbaarheid 9. Milieu			
≥ 0.6				7. Alleenverdieners 8. Gepensioneerden
≥ 0.5				
≥ 0.4	10. Onderwijs	6. Overig		9. Lage Inkomens
≥ 0.3		7. Vermogen en Winst		
≥ 0.2				
≥ 0.1				10. Uitkeringsgerechtigden
≥ 0.0				
≤ 0.0				
≤ -0.1				
≤ -0.2				
≤ -0.3				
≤ -0.4		8. Lastendruk voor Bedrijven		

Tabel 10.2: De correlaties op collectieve uitgaven, inkomsten, macro-economische variabelen en koopkracht tussen het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in KiK's en regeerakkoorden, 1986-2017.

Opmerkelijk afwijkend zijn de uitgavencategorie Onderwijs, de lastencategorieën Vermogen en Winst en Overig, de Lastendruk voor Bedrijven, en de koopkracht voor Lage Inkomens en voor Uitkeringsgerechtigden. Zij kennen matig of lage positieve correlaties of in één geval zelfs een *negatieve* correlatie. Voor Onderwijs blijkt dat de politieke onderhandelaars geregeld minder uitgavenverhoging afspreken in regeerakkoorden dan het gewogen gemiddelde van formatiepartijen in *KiK,* vooral in formaties waar de vooruitzichten voor het overheidssaldo niet florissant zijn. Voor de koopkracht voor Lage Inkomens en voor Uitkeringsgerechtigden en de lastendruk op Vermogen en Winst en op Overig lijkt de oorzaak te liggen in de relatieve onderhandelingsmacht van de onderhandelaars, waardoor de afspraken per formatie behoorlijk kunnen afwijken van het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK*. Tot slot blijkt er bij de Lastendruk voor Bedrijven sinds 2006 een trend te zijn dat wordt besloten tot een lagere lastenverzwaring dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK.* Soms slaat een beloofde lastenverzwaring voor het bedrijfsleven zelfs om naar een lastenverlichting in het regeerakkoord. Voor de Lastendruk voor Bedrijven in een regeerakkoord heeft het gewogen gemiddelde van de formatiepartijen in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's een *slechte* voorspellende waarde.

Δ (% bbp of nbi)	Uitgaven (10)	Inkomsten (8)	Macro's (4)	Koopkracht (10)
≥ 0.50		1. Lastendruk voor Huishoudens		
≥ 0.45				
≥ 0.40		2. Arbeid en Inkomen		
≥ 0.35	1. Totale Collectieve Uitgaven	3. Totale Collectieve Lastendruk		1. Uitkeringsgerechtigden
≥ 0.30				
≥ 0.25				
≥ 0.20				
≥ 0.15	2. Sociale Zekerheid			
≥ 0.10				
≥ 0.05	3. Openbaar Bestuur 4. Zorg 5. Internationale Samenwerking		1. Werkloze Beroepsbevolking	2. Lage Inkomens 3. Tweeverdieners
≥ 0.0	6. Defensie 7. Veiligheid 8. Bereikbaarheid 9. Milieu	4. Overig 5. Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten		4. Alle Huishoudens 5. Alleenstaanden
≤ 0.0		6. Milieuvervuiling 7. Vermogen en Winst 8. Lastendruk voor Bedrijven	2. Economische Groei	6. Alleenverdieners
≤ -0.05	10. Onderwijs		3. Overheidssaldo	7. Gepensioneerden
≤ -0.10				8. Werkenden
≤ -0.15				9. Midden Inkomens 10. Hoge Inkomens
≤ -0.20				
≤ -0.25				
≤ -0.30				
≤ -0.35				
≤ -0.40				
≤ -0.45				
≤ -0.50				
≤ -0.55				
≤ -0.60				
≤ -0.65			4. Houdbaarheidssaldo	

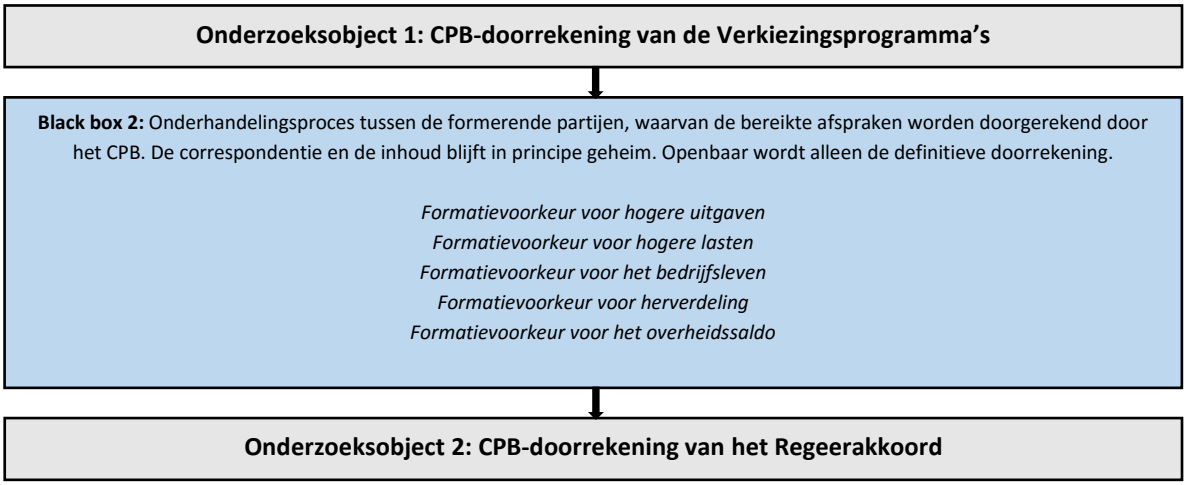
Tabel 10.3: De nominale verschillen op collectieve uitgaven, inkomsten, macro-economische variabelen en koopkracht tussen het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in KiK's en regeerakkoorden, 1986-2017.

Hoewel de correlaties tussen de CPB-doorrekeningen vaak hoog zijn, bestaan er op enkele uitgavencategorieën, inkomstencategorieën, koopkrachtplaatjes en macro-economische variabelen duidelijke (structurele) verschillen tussen het *niveau* van de partijkeuzes in de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Tabel 10.3 illustreert dit. Er lijken *formatievoorkeuren* te zijn die, onafhankelijk van de politieke kleur van de onderhandelaars, zorgen

dat de partijkeuzes in regeerakkoorden afwijken van eerdere partijkeuzes in doorgerekende verkiezingsprogramma's. Bij de collectieve uitgaven gaat het om de Totale Collectieve Uitgaven (0.39%-punt bbp hoger), Sociale Zekerheid (0.19%-punt bbp hoger), Openbaar Bestuur (0.08%-punt bbp hoger), Zorg (0.08%-punt bbp hoger), Internationale Samenwerking (0.06%-punt bbp hoger), Milieu (0.03%-punt hoger) en Onderwijs (0.08%-punt bbp lager). Er is een *formatievoorkeur voor hogere uitgaven*, behalve voor de onderwijsuitgaven. Bij de collectieve lasten gaat het om de Lastendruk voor Huishoudens (0.52%-punt bbp hoger), de lastendruk op Arbeid en Inkomen (0.42%-punt bbp hoger), de Totale Collectieve Lastendruk (0.38%-punt bbp hoger) en de Lastendruk voor Bedrijven (met ingang van 2006 0.22%-punt bbp lager). Er is een *formatievoorkeur voor hogere lasten*, behalve voor de lasten voor bedrijven. Sinds 2006 is er een trend van een *formatievoorkeur voor het bedrijfsleven.* Bij de koopkrachtplaatjes gaat het om de Uitkeringsgerechtigden (0.37%-punt nbi meer), Lage Inkomens (0.08%-punt nbi meer), Tweeverdieners (0.07%-punt nbi meer), Werkenden (0.13%-punt nbi minder), Midden Inkomens (0.15%-punt nbi minder) en Hoge Inkomens (0.17%-punt nbi minder). Er is een *formatievoorkeur voor herverdeling*, in het voordeel van Uitkeringsgerechtigden, Lage Inkomens en Tweeverdieners en structureel in het nadeel van Werkenden, Midden Inkomens en Hoge Inkomens. Bij de macro-economische variabelen gaat het om het Houdbaarheidssaldo (0.67%-punt bbp minder), hoewel dit verschil grotendeels wordt verklaard door de formaties van 2010 en 2012. Het Houdbaarheidssaldo in het regeerakkoord blijkt via de structurele doorwerking vooral bijvangst van het voor de regeringspartijen belangrijkere Overheidssaldo op middellange termijn. Er is een *formatievoorkeur voor het overheidssaldo*.

Deze formatievoorkeuren kleuren in welke politieke afwegingen gemaakt worden in Black box 2 – het onderhandelingsproces van de formatiepartijen – tussen Onderzoeksobject 1, de CPB-doorrekening van de Verkiezingsprogramma's, en Onderzoeksobject 2, de CPB-doorrekening van het Regeerakkoord.[32] Schema 10.1 illustreert dat door deze voorkeuren er structureel afwijkende partijkeuzes worden gemaakt in deze stap *Van Woord tot Akkoord,* onafhankelijk van de politieke kleur van de partijen of de onderlinge zetelverhoudingen. Er is niet empirisch onderzocht wat de bron van deze formatievoorkeuren kan zijn. Maar aannemelijke verklaringen lijkt de theorie van de politieke economie te bieden. Het is aannemelijk dat partijen net na de verkiezingen een andere electorale strategie voor stemmenmaximalisatie hanteren dan net voor de verkiezingen, waardoor partijen afwijkende afspraken maken voor doelgroepen ten opzichte van de doorgerekende individuele verkiezingsprogramma's. Ook is aannemelijk dat een formatieonderhandeling tussen meerdere partijen, waarin elke partij een vetomacht heeft, leidt tot afwijkende afspraken ten opzichte van de eerder doorgerekende individuele partijprogramma's (geen som der delen).

[32] Dit werd eerder uitgebeeld in Schema 1.1. in hoofdstuk 1.



Schema 10.1: Vijf formatievoorkeuren die het onderhandelingsproces van formatiepartijen in Black box 2 beïnvloeden en zorgen voor afwijkingen in Onderzoeksobject 2 ten opzichte van Onderzoeksobject 1 (opgebouwd zoals Schema 1.1).

Anderzijds zijn over de periode 1986-2017 veel uitgavencategorieën, inkomstencategorieën, macro-economische variabelen en koopkrachtplaatjes aan te wijzen waarvoor regeerakkoorden (structureel) vrijwel dezelfde partijkeuzes bevatten als de gewogen gemiddelden van de regeringspartijen in *KiK*. Nederlandse formatiepartijen blijken hun verkiezingsbeloftes behoorlijk na te komen, zoals eerder vastgesteld (Centraal Planbureau, 2018; Suyker, 2013; Thomson, 2001, 2017). Bij de collectieve uitgaven gaat het om Defensie, Veiligheid en Bereikbaarheid. Bij de collectieve lasten gaat het om de lastendruk op Overig, op Milieuvervuiling en op Vermogen en Winst. Ook het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten komt gemiddeld goed overeen, waarbij blijkt dat regeringspartijen het totaalsaldo minimaal laten verslechteren ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in *KiK.* Bij de koopkrachtplaatjes gaat het om Alle Huishoudens, Alleenstaanden, Alleenverdieners en Gepensioneerden. Bij de macro-economische variabelen gaat het om het Overheidssaldo, de Economische Groei en de Werkloze Beroepsbevolking, die over de periode 1986-2017 gemiddeld miniem slechter uitkomen dan de gewogen gemiddelden van de regeringspartijen in de doorgerekende verkiezingsprogramma's. Voor alle variabelen geldt dat, hoewel hun gemiddelde keuzes in regeerakkoorden over de periode 1986-2017 goed overeenkomen met de gewogen gemiddelden van de regeringspartijen in *KiK*, er bij individuele formaties uitschieters zijn (geweest).

10.4 Zes wetmatigheden in de voorspellende waarde van *KiK* voor een regeerakkoord

De empirische analyse laat zien dat *Keuzes in Kaart* voor veel van de financieel-economische variabelen functioneert als een *begrotingsdocument* en een *uitvoeringsdocument*, zoals de speler Ambtenarij met zijn ambtelijke rationaliteit als vierde macht wil. Algemene wetmatigheid is dat *KiK* een relatief betrouwbare agenda is voor het regeerakkoord, waarbij de partijkeuzes voor (T-1) en na de verkiezingsdatum (T+1) hetzelfde zijn. Alleen een update van het *MLT*-basisscenario waardoor de financieel-economische situatie sterk verandert leidt tot wezenlijk andere partijkeuzes. Op deze wetmatigheid bestaan enkele uitzonderingen. De analyse laat zien dat *KiK* op enkele variabelen functioneert als een *campagnedocument* en een *onderhandelingsdocument*, zoals de speler Politiek met zijn politieke rationaliteit en overwegingen van politieke economie wil. Op die variabelen is *KiK*

geen betrouwbare agenda voor het regeerakkoord, omdat de partijkeuzes op T-1 geen voorbode zijn van de partijkeuzes in de formatie op T+1. De Tijdsdimensie (T) is belangrijk.

Alle bevindingen kunnen worden teruggebracht tot zes wetmatigheden in de voorspellende waarde van *KiK* voor een regeerakkoord, onafhankelijk van de politieke kleur van formatiepartijen of de onderlinge zetelverhoudingen:

W1: Algemene wetmatigheid is dat het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *Keuzes in Kaart* vaak een goede voorspeller is voor het regeerakkoord. Dit geldt voor de uitgaven aan Defensie, Veiligheid en Bereikbaarheid, de lastendruk op Milieuvervuiling, (en in mindere mate) op Vermogen en Winst en op Overig, het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten, de koopkracht voor Alle Huishoudens, Alleenstaanden, Alleenverdieners en Gepensioneerden, en de macro-economische variabelen Werkloze Beroepsbevolking, Economische Groei en Overheidssaldo.

W2: Uitzonderingen op deze wetmatigheid zijn de Totale Collectieve Uitgaven, de uitgaven aan Sociale Zekerheid, Openbaar Bestuur, Zorg, Internationale Samenwerking, Milieu en Onderwijs. Er is een formatievoorkeur voor hogere uitgaven, met uitzondering van de uitgaven aan Onderwijs die geregeld juist lager uitvallen.

W3: Uitzonderingen op deze wetmatigheid zijn de Lastendruk voor Huishoudens, de lastendruk op Arbeid en Inkomen, de Totale Collectieve Lastendruk en de Lastendruk voor Bedrijven. Er is een formatievoorkeur voor hogere lasten, met uitzondering van de Lastendruk voor Bedrijven waarvan de trend is dat deze juist lager uitvalt. Er is een formatievoorkeur voor het bedrijfsleven.

W4: Uitzonderingen op deze wetmatigheid zijn de koopkrachteffecten voor Uitkeringsgerechtigden, Lage Inkomens, Tweeverdieners, Werkenden, Midden Inkomens en Hoge Inkomens. Er is een formatievoorkeur voor herverdeling, in het voordeel van Uitkeringsgerechtigden, Lage Inkomens en Tweeverdieners en in het nadeel van Werkenden, Midden Inkomens en Hoge Inkomens.

W5: Uitzondering op deze wetmatigheid is het Houdbaarheidssaldo. Er is een formatievoorkeur voor het Overheidssaldo, waarvan het Houdbaarheidssaldo via de structurele doorwerking bijvangst is. Richtsnoer voor het Overheidssaldo is het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte. Wel kiest men in verhouding voor een minder restrictief (laagconjunctuur) of zelfs expansief (hoogconjunctuur) begrotingsbeleid, waardoor het regeerakkoord altijd procyclisch is.

W6: Wetmatigheden 1 t/m 5 kunnen vervallen als de update van het *MLT*-basisscenario ten tijde van de formatie grote wijzigingen bevat ten opzichte van het moment van de *KiK*-publicatie. Keuzes in het regeerakkoord reageren sterk op wijzigingen van het Overheidssaldo. Verbetert het saldo dan bevat het regeerakkoord minder ombuigingen. Verslechtert het saldo dan bevat het regeerakkoord meer ombuigingen, hoewel de verslechtering niet volledig wordt gecompenseerd.

10.5 Discussie

De bevindingen van dit promotieonderzoek geven aanleiding tot discussie. In hoeverre sluiten ze aan bij de huidige wetenschappelijke inzichten? Welke kanttekeningen zijn te plaatsen bij dit onderzoek? Wat zijn richtingen voor vervolgonderzoek?

Formatievoorkeuren voor hogere uitgaven en voor hogere lasten

De bevindingen van een formatievoorkeur voor hogere uitgaven en een formatievoorkeur voor hogere lasten sporen met (inter)nationaal onderzoek dat stelt dat regeringen waaraan meer dan een partij deelneemt, geneigd zijn om minder te bezuinigen op collectieve uitgaven, vooral op de uitkeringen en ambtenarensalarissen, en in plaats daarvan kiezen voor een verhoging van de algemene lastendruk (De Haan, 1996). De oorzaak is dat samenwerken met *meerdere partijen* lastiger is. Coalitiepartijen zullen specifieke uitgavenbeperkingen en lastenverhogingen blokkeren die hun achterbannen raken. Onderhandelaars willen niet bezuinigen op uitgavenregelingen, vooral als dit niet in hun eigen verkiezingsprogramma stond, omdat een uitgavenbeperking direct voelbaar en zichtbaar is voor de kiezer en daarmee electoraal kwetsbaar is. Zeker als de coalitiepartijen ongeveer dezelfde machtsbasis hebben, waardoor de partners elkaar kunnen vetoën, lijkt budgettaire discipline lastig (Huber, Kocher & Sutter, 2003). Daarbij hebben meer formatiepartijen ook meer uitgavenwensen, waardoor de totale overheidsuitgaven in de regel sterker stijgen (Persson, Roland & Tabellini, 2007). Regeringspartijen willen graag meer en hogere uitgavenregelingen, omdat hun partijpolitieke doelgroepen via uitgavenregelingen gerichter en zichtbaarder kunnen worden bereikt dan via lastenverlichtingen, die vaker generiek van aard zijn en waarbij de doelgroep verzilveringsproblemen kan hebben. De terugvaloptie, om ondanks hogere uitgaven wel het gewenste overheidssaldo te realiseren, is dan een verhoging van de generale lastendruk (of het niet doorvoeren van een lastenverlichting). Overigens geldt dit onderzoeksresultaat alleen voor nationale regeringen. Voor gemeentelijke coalities blijkt juist dat hoe meer partijen deelnemen hoe lager de lastendruk is, maar de lokale lastendruk bestaat vooral uit belasting op vermogen terwijl de nationale belastinggrondslag vooral arbeid en inkomen is (Allers, De Haan & Sterks, 2001). Inderdaad blijkt dat het niet (volledig) doorvoeren van een lastenverlichting op Arbeid en Inkomen bij nationale formaties een terugvaloptie is om alsnog het gewenste overheidssaldo te realiseren.

Een andere verklaring voor het structurele niveauverschil tussen (het gewogen gemiddelde van) de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de regeerakkoorden is wellicht *politieke inactiviteit.* Op de totale collectieve uitgaven wordt immers minder actie ondernomen dan beloofd - minder bezuinigingen en minder intensiveringen - en op de totale collectieve lastendruk wordt minder actie ondernomen dan beloofd – vooral minder lastenverlichting. Er lijkt een status quo bias te spelen die altijd in menselijk handelen en onderhandelen zit (Kahneman, 2011). Eerder empirisch onderzoek bevestigde een dergelijke status quo bias al voor coalitieregeringen in parlementaire systemen in zowel goede als slechte economische tijden (Blais, Kim & Foucault, 2010). Theoretisch wordt door de politieke economie een verklaring gegeven voor deze inactiviteit, namelijk dat er tijdens de onderhandeling geen manier wordt gevonden om verbetering te vinden voor de ene partij zonder voor een andere partij een verslechtering te realiseren (Howitt & Wintrobe, 1995). Omdat alle partijen een vetomacht hebben, is de consequentie dat de partijen kiezen voor een status quo oplossing waarover geen enkele partij echt tevreden is en welke op economische gronden minder

doelmatig is. Hoewel er matige tevredenheid heerst, wil geen enkele partij verder onderhandelen, omdat een gerede kans bestaat dat het eindresultaat hiervan zou zijn dat de partij een actieve beleidskeuze (een specifieke ombuiging) moet verdedigen waar men niet achter staat. Want dit kan stemmen kosten bij de volgende verkiezingen. Sterker nog, het niet opnemen van een gewenste specifieke bezuiniging in het regeerakkoord kan een partij juist stemmen opleveren als de coalitiepartners hiervoor de schuld krijgen (Dellis, 2007). Zo blijken er allerlei redenen voor politieke inactiviteit of een status quo bias. De mate van politieke inactiviteit zou moeten toenemen als het beleidsterrein politiek gevoelig en belangrijk is, de ideologische verschillen tussen de onderhandelende partijen groot zijn, de onderlinge politieke en electorale competitie heftig is, er weinig vertrouwen onder kiezers bestaat, en de publieke opinie over het beleidsterrein verdeeld is.

Een andere oorzaak voor de bevinding dat regeringspartijen minder uitgavenbeperkingen en minder lastenverlichting doorvoeren dan beloofd, kan zijn dat verliezen voor mensen zwaarder wegen dan winsten (Kahneman & Tversky, 1979). Empirisch onderzoek laat zien dat mensen verlies en winst waarderen ten opzichte van een referentiepunt, normaal gesproken de status quo, en dat een verlies van dezelfde grootte als een winst een zwaarder negatief effect heeft dan het positief effect van de winst. Mensen hebben *verlies aversie.* Dit kan doorwerken in de formatieonderhandeling. Enerzijds omdat partijen niet gedwongen willen worden bezuinigingen van andere partijen door te voeren, omdat dit als verlies voelt. Daarom zouden onderhandelende partijen samen liever kiezen voor minder lastenverlichting: minder winst in ruil voor geen verlies. Anderzijds omdat partijen ermee rekening houden dat hun kiezers uitgavenbeperkingen direct zullen zien en voelen als een verlies ten opzichte van hun status quo, wat niet één op één gecompenseerd kan worden met een winstgevoel door een lastenverlichting van dezelfde grootte, omdat een verlies zwaarder weegt dan winst. De economische en psychologische kennis dat verliezen zwaarder wegen dan winsten impliceert dat minder uitgavenbeperkingen en minder lastenverlichtingen, zowel vanuit het welvaartsperspectief van formatiepartijen als van kiezers, een betere eindresultaat van de formatie kan zijn dan een gewogen gemiddelde van de verkiezingsprogramma's.

Daarbij zijn er wetenschappers die beargumenteren dat kiezers vanuit een moreel oogpunt graag stemmen op partijen die beleidsvoorstellen doen met hoge kosten, zoals bezuinigingen en lastenverzwaringen, omdat dit uitstraalt dat men 'verantwoordelijk' stemt (Clark & Lee, 2016). Maar daadwerkelijk met dit verantwoordelijke beleid geconfronteerd worden willen kiezers niet. Daarom kiezen partijen uit electoraal motief voor een lager niveau van uitvoering in het regeerakkoord dan beloofd. Er is alleen wel twijfel of partijen de echte kiezersvoorkeuren correct inschatten (De Kam & Dekker, 2011). Ook lijkt het dat regeringspartijen pas na de verkiezingsdatum volgens hun werkelijke preferenties handelen. In de campagne is hun belangrijkste doelstelling stemmenmaximalisatie en lijkt *KiK* als campagnedocument te worden benut om extremere, divergerende maar electoraal scorende standpunten te communiceren (Alesina & Rosenthal , 2000). Tijdens de formatie normaliseren politieke onderhandelaars hun standpunten echter, omdat nu de uitvoering centraal komt te staan, waarna de onderhandelingsuitkomst is dat de collectieve uitgaven en lasten hoger uitvallen ten opzichte van het *MLT*-basisscenario. Laatste verklaring is dat onderhandelaars tijdens de formatie ontdekken dat uitgaven in werkelijkheid toch niet met het niveau kunnen worden teruggedrongen dat in de verkiezingsprogramma's stond, omdat dit stuit op uitvoeringsproblemen, hoge overgangskosten of maatschappelijke onvrede. Dan is het uit politiek of electoraal oogpunt begrijpelijk dat andere afspraken worden gemaakt. Dit alles zou een verklaring kunnen zijn voor de

hogere uitgaven aan Openbaar Bestuur, Sociale Zekerheid, Zorg en Internationale Samenwerking en de hogere lasten op Arbeid en Inkomen en de hogere Lastendruk voor Huishoudens.

Formatievoorkeuren voor herverdeling en voor het overheidssaldo

De bevindingen van een formatievoorkeur voor herverdeling en een formatievoorkeur voor het overheidssaldo komen deels overeen met de uitkomsten van (inter)nationaal wetenschappelijk onderzoek. Recent vinden Zoutman, Jacobs en Jongen (2017), op basis van CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's vanaf 2002, dat alle Nederlandse partijen een zwaarder gewicht toekennen aan de inkomenspositie van lage inkomens dan van hoge inkomens. Er blijkt een politieke voorkeur te bestaan voor een mate van herverdeling. Nieuw aan de bevindingen in dit promotieonderzoek is dat deze voorkeur zich onafhankelijk van de politieke voorkeur van de formatiepartijen lijkt voort te zetten in regeerakkoorden. Daarbij vonden Zoutman, Jacobs en Jongen dat partijen in *KiK* een zwaarder gewicht toekennen aan de middenklasse ten opzichte van uitkeringsgerechtigden en werkenden met een laag inkomen. Dit promotieonderzoek vindt dat dit niet geldt voor regeerakkoorden, waar een zwaarder gewicht wordt toegekend aan uitkeringsgerechtigden en werkenden met een laag inkomen. Vanuit het oogpunt van politieke economie en de Tijdsdimensie (T) is dit begrijpelijk. Tijdens de campagne (T-1) is een winnende electorale strategie voor partijen om zich te richten op de middenklasse, oftewel de mediane kiezer, om het aantal stemmen bij de aankomende verkiezingen te maximaliseren. Als de verkiezingsuitslag een feit is (T+1) en formatiepartijen gaan onderhandelen kunnen andere overwegingen gaan spelen. De uitkomst blijkt dat partijen, vanuit *KiK* bekeken, in de regel kiezen voor (beperkte) herverdeling van hoge inkomens, midden inkomens en werkenden naar lage inkomens en uitkeringsgerechtigden. Een verklaring kan zijn dat een nieuwe regering met het koopkrachtbeeld wil uitstralen een 'een kabinet voor alle Nederlanders' te zijn.

De formatievoorkeur voor het overheidssaldo spoort voor een deel met de literatuur dat politici vooral geïnteresseerd zouden zijn in de korte termijnopbrengsten van beleid, aangezien dit stemmen oplevert bij de volgende verkiezingen, en zich niet bekommeren om de negatieve gevolgen van beleidskeuzes op lange termijn (Gersbach, 2004). Want in den brede signaleren wetenschappers dat politici bij hun overwegingen een korte termijn horizon of een tijd inconsistentie hebben, omdat de politieke legitimiteit om goed lange termijnbeleid te voeren altijd op korte termijn electoraal steun moet krijgen en houden (González-Ricoy & Gosseries, 2017). Het is onderdeel van de politieke rationaliteit. Echter, uit de analyse blijkt dat regeringspartijen zich behoorlijk houden aan hun doelstellingen voor het overheidssaldo in hun verkiezingsprogramma's en niet zomaar extra uitgavenverruimingen of extra lastenverlichtingen afspreken, wat afwijkt van de negatieve verwachtingen over partijkeuzes. Dat de wijziging van het houdbaarheidssaldo (lange termijn) in regeerakkoorden bovenal een bijvangst blijkt te zijn van de keuzes ten aanzien van het overheidssaldo (korte of middellange termijn) via de structurele doorwerking, is gelet op de literatuur begrijpelijk. Het CPB, of de ambtelijke rationaliteit, hoopte door de introductie van het houdbaarheidssaldo in de doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden te bereiken dat partijen meer en bewuster op houdbare overheidsfinanciën gingen sturen. Uit de beschikbare data van 2006 tot en met 2017 blijkt dit effect nog niet sterk. Anderzijds blijkt uit de analyse dat regeringspartijen het houdbaarheidssaldo ook niet uit de hand laten lopen, wat afwijkt

van de negatieve verwachtingen over partijkeuzes. Nederlandse regeringspartijen bekommeren zich om de negatieve gevolgen van beleidsmaatregelen op (middellange en) lange termijn.

Basisscenario en gewogen gemiddelde

De conclusies uit dit promotieonderzoek gelden allemaal ten opzichte van bepaalde referentiematen, namelijk (de update van) het *MLT*-basisscenario en het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK.* Er is daarom een kanttekening te plaatsen bij de onderzoeksresultaten op de collectieve uitgaven, collectieve lasten en koopkrachtplaatjes, omdat het helaas niet mogelijk was de invloed van een update van de *MLT*-basisscenario voor deze variabelen te onderzoeken. De (on)beschikbaarheid van data is hier debet aan: de basisscenario's ten tijde van het *KiK*-proces en ten tijde van het formatieproces zijn voor deze variabelen niet over de hele periode 1986-2017 gepubliceerd. Deze beschikbaarheid was er wel voor de macro-economische variabelen, waarbij men ziet dat een sterke update van het Overheidssaldo een direct effect heeft op de partijkeuzes in een regeerakkoord en updates van de Economische Groei en Werkloze Beroepsbevolking niet. Toch is het onwaarschijnlijk dat mijn bevindingen (sterk) zullen worden beïnvloed of teniet gedaan door schommelingen in het basisscenario. In de eerste plaats is het voor partijen immers electoraal altijd belangrijk in het regeerakkoord financieel-economische beleidsaanpassingen te kunnen presenteren die voortvloeien uit (hun) de doorgerekende verkiezingsprogramma's. De gewenste wijzigingen staan veelal los van de ontwikkeling van het *MLT*-basisscenario. Waar het precieze niveau van het Overheidssaldo in het eindjaar van de komende kabinetsperiode een streefdoel is, geldt dit niet voor de precieze niveaus van uitgavencategorieën, inkomstencategorieën of koopkrachtcijfers. De kiezer wil weten welke wijzigingen politici realiseren.

Ten tweede zijn meerdere van de bevindingen zo generiek en zo groot, zoals het structurele niveauverschil voor Lastendruk voor Huishoudens, lastendruk op Arbeid en Inkomen, Totale Collectieve Lastendruk, de uitgaven aan Sociale Zekerheid en de Totale Collectieve Uitgaven, dat updates van de *MLT* dit bijna niet teniet kunnen doen. Dat kan enkel met enorme schommelingen in het basisscenario binnen enkele maanden, en deze komen met uitzondering van crises niet voor. De formatievoorkeur voor hogere uitgaven en de formatievoorkeur voor hogere lasten zijn simpelweg te groot en te structureel. Ook op de koopkrachtplaatjes voor Bijstandsgerechtigden, Lage Inkomens, Tweeverdieners, Midden Inkomens en Hoge Inkomens gaat het om duidelijke, repeterende niveauverschillen. Dit zou enkel teniet kunnen worden gedaan als de koopkracht voor deze groepen elke *MLT* bij *KiK* weer sterk onderschat of overschat zou worden, op een inkomensafhankelijke manier. Ook de gevonden formatievoorkeur voor herverdeling is te groot en te structureel. Wel is duidelijk dat (de ontwikkeling van) het basisscenario erg belangrijk is voor regeringspartijen, vooral inzake het Overheidssaldo. De budgettaire krapte of ruimte die na een *MLT*-update in de ogen van de politieke onderhandelaars ontstaat, heeft grote invloed op de nieuwe partijkeuzes aanzien van collectieve uitgaven, lasten, koopkracht en macro-economische effecten. Bij budgettaire krapte kan er minder, bij budgettaire ruimte kan er meer. Over het algemeen probeert de formatietafel wijzigingen in het *MLT*-basisscenario zo uit te leggen zodat er meer budgettaire ruimte ontstaat en er meer van de verkiezingsprogramma's gerealiseerd kan worden. Daarbij gaat de onderhandeling vooral over de uitgavenkant. Het is duidelijk dat regeringspartijen moeite hebben om beloofde uitgavenverlagingen door te voeren of om uitgavenstijgingen te beperken en minder moeite hebben om beloofde lastenverlichtingen niet door te voeren of om lastenverhogingen te beperken.

Tevens kan een kanttekening geplaatst worden bij het gebruik van het gewogen gemiddelde van de Tweede Kamerzetels als referentiemaat voor de keuzes van regeringspartijen beredeneerd vanuit *KiK* – hoewel de opzet methodologisch logisch is gelet op de 'proportionaliteit propositie' (Gamson, 1961). Maar voor de onderhandelingsmacht en onderhandelingsuitkomsten spelen ook andere zaken mee dan de zetelverhoudingen. Welke opties heeft een formatiepartij buiten de huidige formatiepartners? Welke partijen zijn bij voorbaat uitgesloten van formatiedeelname? Zijn er breekpunten geformuleerd tijdens de campagne? Wat zijn de ideologische posities van formatiepartijen? In hoeverre delen partijen keuzes in *KiK?* Wat zijn de onderhandelingskwaliteiten en ervaring van de individuele politieke onderhandelaars? Wat zijn de persoonlijke banden van de onderhandelaars? Dergelijke invloeden waren echter onmogelijk per formatie te identificeren. Maar belangrijker, het was niet het doel van de analyse in de proefschrift om de beste voorspeller voor de uitkomsten van formaties te vinden. Het doel was om op basis van een vaste methodiek te analyseren wat de relatie tussen de CPB-doorrekeningen over de periode 1986-2017 is geweest. Dan is het behulpzaam om per variabele in de CPB-doorrekeningen systematisch de overeenkomsten en verschillen over de tijd te kunnen duiden ten opzichte van een begrijpelijke, logische referentiemaat.

Bewust is niet gekozen voor het gebruik van machtsindexen zoals die van Shapley-Shubik (Shapley & Shubik, 1954) of van Banzhaf (Banzhaf, 1965). In de literatuur worden deze machtsindexen vaak gebruikt om stemkeuzes of coalitievorming in parlementen te voorspellen of te verklaren. Het doel van dit proefschrift is echter niet het voorspellen of verklaren van uitkomsten op basis van macht, maar het systematisch duiden van partijkeuzes. Ook moest de referentiemaat begrijpelijk en logisch zijn en de machtsindexen van Shapley-Shubik en van Banzhaf zijn moeilijk uitlegbaar en vertaalbaar. Zo nemen de machtsindexen aan dat partijen alle opties ten aanzien van formatiemeerderheden open houden, terwijl er in de campagne vaak al breekpunten zijn geformuleerd, bepaalde coalities zijn aangegaan of partijen elkaar hebben uitgesloten, en ideologische verschillen bestaan die samen de formatieprocessen sterk bepalen (Debus, 2009). Het gewogen gemiddelde op basis van net gewonnen Tweede Kamerzetels voldoet dan beter, omdat het zich richt op de betreffende formatiepartijen zelf. Duidelijk is wel dat machtsposities de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van regeerakkoorden hebben beïnvloed. Meermaals is gebleken dat een 'junior partner' een disproportioneel groot deel van de budgettaire keuzes uit zijn verkiezingsprogramma kon realiseren, zoals de CU in 2007 en 2017 op Defensie of de PVV in 2010 op Zorg. Dit komt overeen met de literatuur over het 'relatieve zwakte effect' in onderhandelingen (Browne & Franklin, 1973).

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

De bevindingen van dit promotieonderzoek bieden aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Onderzoek naar de invloed van CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's op de samenstelling van formatietafels en regeringscoalities zou een welkome aanvulling zijn. In hoofdstuk 3 bleek dat praktisch alleen partijen die deel hebben genomen aan *KiK* (mogen) deelnemen aan formaties, met als enige uitzondering de LPF die in 2002 plots een enorme electorale winst haalde. De CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's lijkt daarmee meer een intern politiek-ambtelijk stuk, dan dat het een externe functie richting kiezer en media heeft. Tegelijkertijd is er weinig direct bewijs dat het de onderhandelingskosten zodanig verlaagt dat de formaties sneller verlopen. De toegevoegde waarde van *KiK* kan vanuit de ambtelijke rationaliteit echter nog steeds

groot zijn, omdat deze agenda zorgt voor kwalitatief hoogwaardiger of doeltreffender financieel-economische afspraken in regeerakkoorden. Maar is het ook zo dat partijen die financieel-economisch *meer op elkaar lijken* – wat afgeleid zou moeten kunnen worden uit *KiK* - eerder een regering formeren dan partijen die minder op elkaar lijken? Het is een logische aanname die echter nog niet empirisch getoetst is. Dit zou een breder opgezet onderzoek vergen waarin alle uitgavencategorieën, inkomstencategorieën, koopkrachtplaatjes en macro-economische variabelen worden samengevat in één ruimtelijke maat, waarmee de onderlinge afstanden van partijen in kaart kunnen worden gebracht. Een dergelijke exercitie is eerder gedaan op basis van *KiK's* (Otjes, 2016). Mocht de aanname kloppen, dan is *KiK* op deze manier een drijvende kracht achter de formaties.

In dit promotieonderzoek is onderzocht in hoeverre de Ambtenarij met zijn ambtelijke rationaliteit de Politiek met zijn politieke rationaliteit disciplineert via het proces van de CPB-doorrekeningen - wat een uitwerking is van de theorie van Snellen (1987, 1989, 2007). Deze disciplinering zou kunnen plaatsvinden via ambtelijke kaderstelling, uitvoeringsvrijheid en advisering. Er bleek echter minimaal empirisch bewijs van convergentie in politieke standpunten onder *KiK*-deelnemers over de tijd. Kanttekening is dat dit proefschrift enkel geaggregeerde grootheden onderzoekt en geen analyse maakt van de onderliggende beleidsmaatregelen. Het kan zijn dat er convergentie is in het *soort* economische maatregelen dat wordt gekozen, maar dat dit niet tot uiting komt in de geaggregeerde variabelen die het CPB rapporteert. Vervolgonderzoek hiernaar zou gelet op de maatschappelijke discussie welkom zijn.

Ook zou vervolgonderzoek naar de ambtelijke overwegingen achter de adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) interessant zijn. Uit dit promotieonderzoek blijkt empirisch dat politici geneigd zijn om minder restrictief of meer expansief om te gaan met het overheidssaldo op middellange termijn dan de SBR adviseert. Een vraag is echter of de SBR-ambtenaren, gelet op de lange historie van de studiegroep, rekening houden met deze politieke voorkeuren. Het kan zijn dat de SBR hierop anticipeert, en daarom in laagconjunctuur de geadviseerde saldoverbetering verhoogt en in hoogconjunctuur een saldostabilisatie adviseert ondanks de begrotingsruimte. Door een dergelijke risico-marge te verwerken in het SBR-advies zouden financieel-economische topambtenaren al kunnen inspelen op de collectieve politieke voorkeuren voor procyclisch begrotingsbeleid en zo het verlies aan begrotingsruimte dempen. Daarnaast speelt er een andere discussie. De SBR-adviesaanvraag door de Minister van Financiën concentreert zich traditioneel op een begrotingsdoelstelling en een begrotingssystematiek voor de komende kabinetsperiode (Studiegroep Begrotingsruimte, 1989, 1993, 1997, 2001, 2006, 2010, 2012, 2016). Misschien kan, behalve advies over de begrotingsruimte, ook advies worden gevraagd over een macro-economisch doelmatig en doeltreffend begrotingsbeleid, zodat partijen hun keuzes kunnen verbeteren.

Verder zou onderzoek naar de invloed van belangenbehartiging tussen de publicatiedatum van *KiK* en de totstandkoming van een regeerakkoord van toegevoegde waarde zijn. Dit promotieonderzoek vindt dat er sinds 2006 een trend is om in regeerakkoorden, afwijkend van het gewogen gemiddelde van de formatiepartijen in *KiK,* de Lastendruk voor Bedrijven minder te verzwaren of zelfs te verlichten. Terwijl de Lastendruk voor Huishoudens sterker wordt verhoogd of hun lastenverlichting achterblijft ten opzichte van de verkiezingsprogramma's. Enerzijds kan deze bevinding verklaard worden vanuit de theorie van de politieke economie: partijen maken voor de verkiezingen keuzes in *KiK* om de stemmen van huishoudens te trekken en na de verkiezingen maken partijen andere keuzes

in het regeerakkoord omdat er andere politieke belangen (gaan) spelen. Anderzijds kan een verklaring liggen in belangenbehartiging: er is vaker verwondering geuit dat de lobby vanuit het Nederlandse grote bedrijfsleven naar de politiek zeer invloedrijk is, met speciale aandacht voor belastingbeleid (Den Broeder, 1990; Oxfam Novib, 2016). Een vraag die opkomt is wie er voor de huishoudens, de kiezers, lobbyt. De democratische theorie stelt dat politieke partijen deze taak uitvoeren. Vanuit de theorie van de politieke economie hebben partijen echter vooral kort voor de verkiezingsdatum een prikkel om burgers centraal te stellen. Bedrijven stemmen immers niet. Nu blijkt empirisch dat de politieke prioriteit in regeerakkoorden verschuift van huishoudens naar bedrijven, zonder dat dit leidt tot een hogere economische groei of een lagere werkloosheid dan voorgespiegeld in *KiK.* De vraag is of wordt besloten tot deze herverdeling van dezelfde koek vanuit electoraal-strategische overwegingen van partijen, door belangenbehartiging vanuit het bedrijfsleven, of door een combinatie van beide. Om verzekerd te zijn van een soepele start, zouden formatiepartijen met fiscale tegemoetkomingen kunnen proberen negatieve berichtgeving van het bedrijfsleven over het nieuwe regeerakkoord te voorkomen. Net zoals formatiepartijen met extra herverdeling in het koopkrachtbeeld lijken te proberen negatieve berichtgeving te voorkomen dat de nieuwe regering ‘geen kabinet voor alle Nederlanders’ is. Vervolgonderzoek kan over beide vragen uitsluitsel geven.

Ter afsluiting van dit proefschrift stel ik de vraag die maar niet uit mijn gedachten wil ontsnappen: wie lobbyt er tijdens een kabinetsformatie eigenlijk voor de burger?

Literatuurlijst

Abbott, A., & Jones, P. (2013). Procyclical government spending: a public choice analysis. *Public Choice*(154), 243-258.

Achen, C. H., & Bartels, L. M. (2016). *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government.* Princeton: Princeton University Press.

Adams, J., Vries, de, C. E., & Leiter, D. (2011). Subconstituency Reactions to Elite Depolarization in the Netherlands: An Analysis of the Dutch Public's Policy Beliefs and Partisan Loyalties, 1986-1998. *British Journal of Political Science, 42*, 81-105.

Afman, E., & Deroose, S. (2016). De Raad van State als begrotingsraad: effectiviteit en uitdagingen. *Economisch Statistische Berichten, 101*(4744), 750-753.

Alders, J. A .J. (1989). Toekomstig Begrotingsbeleid. *Economisch Statistische Berichten, 74*(1-2), 111-116.

Alesina, A. F., & Perotti, R. (1999). Budget Deficits and Budget Institutions. In J. M. Poterba, & J. Von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (pp. 13-36). Chicago: University of Chicago Press.

Alesina, A. F., & Rosenthal, H. (2000). Polarized platforms and moderate policies with checks and balances. *Journal of Public Economics, 75*, 1–20.

Alesina, A. F., & Roubini, N. (1992). Political Cycles in OECD Economies. *The Review of Economic Studies, 59*(4), 663-688.

Alesina, A. F., & Tabellini, G. (1990). A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *The Review of Economic Studies, 57*(3), 403-414.

Alesina, A. F., Ardagna, S., & Trebbi, F. (2006). Who adjusts and when? The political economy of reforms. *IMF Staff Papers (special issue)*(53), 1–29.

Algemene Rekenkamer. (2017, april 11). *Rijk in uitvoering.* Opgehaald van Algemene Rekenkamer: https://www.rekenkamer.nl/publicaties/publicaties/2017/04/11/rijk-in-uitvoering

Allers, M., Haan, de, J., & Sterks, C. (2001). Partisan influence on the local tax burden in the Netherlands. *Public Choice, 106*, 351–363.

Andeweg, R. B. (2008). Coalition Politics in the Netherlands: From Accommodation to Politicization. *Acta Politica, 43*, 254–277.

Andeweg, R. B., & Irwin, G. A. (2014). *Governance and Politics of the Netherlands* (4th ed.). Houndmills/New York: Palgrave Macmillan Ltd.

Andriessen, J. E. (1992). Naar een meer trendmatige uitgavenbenadering. *Economisch Statistische Berichten, 77*, 1160-1162.

Ashworth, J., & Heyndels, B. (2000). Politicians' opinions on tax reform. *Public Choice, 103*, 117–138.

Ashworth, S., & Shotts, K. W. (2010). Does informative media commentary reduce politicians' incentives to pander? *Journal of Public Economics, 94*, 838-847.

Attinasi, M. G., & Klemm, A. (2016). The growth impact of discretionary fiscal policy measures. *Journal of Macroeconomics, 49*, 265–279.

Auerbach, A. J., Gokhale, J., & Kotlikoff, L. J. (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting. *NBER Working Paper 3589*.

Baalen, van, C., & Kessel, van, A. (2016). *Kabinetsformaties 1977-2012.* (C. Baalen, van, & A. Kessel, van, Red.) Amsterdam: Boom.

Bäck, H., & Dumont, P. (2008). Making the first move: A two-stage analysis of the role of formateurs in parliamentary government formation. *Public Choice, 135*(3/4), 353–373.

Bäck, H., Müller, W. C., & Nyblade, B. (2017). Multiparty government and economic policy-making; Coalition agreements, prime ministerial power and spending in Western European cabinets. *Public Choice, 170*(1-2), 33-62.

Balassone, F., & Giordano, R. (2001). Budget deficits and coalition governments. *Public Choice, 106*(3-4), 327–349.

Banzhaf, J. (1965). Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis. *Rutgers Law Review, 19*(2), 317–343.

Barten, A. (2003). Economische politiek met modellen. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 25*(1), 11-29.

Bastianen, A. (1993). Verkiezingsinzet: doelmatigheid en gelijkheid. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 16*(3), 5-9.

Bavel, van, B. (2016). De stijging en daling van het arbeidsaandeel over de lange termijn. *Economisch Statistische Berichten, 101*(4743), 698-701.

Beer, de, P. (2016). Laat het CPB alleen doen waarvoor het is opgericht. *B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij, 43*(2), 52-56.

Beetsma, R. M. W. J., Giuliodori, M., Walschot, M., & Wierts, P. J. (2013). Fifty years of fiscal planning and implementation in the Netherlands. *European Journal of Political Economy, 31*, 119-138.

Bélanger, E., & Meguid, B. M. (2008). Issue salience, issue ownership, and issue-based vote choice. *Electoral Studies, 27*(3), 477-491.

Bemelmans-Videc, M. L. (1984). Economen in overheidsdienst; bijdragen van Nederlandse economen aan de vorming van het sociaal-economisch beleid, 1945-1975. *Proefschrift Universiteit van Rotterdam*.

Bergeijk, van, P. A. G. (1998). De wonderbaarlijke terugkeer van de inverdieneffecten. *Economisch Statistische Berichten, 83*(4148), 313-314.

Bergeijk, van, P. A., & Sinderen, van, J. (2000). Models and Macroeconomic Policy in the Netherlands. In F. A. Butter, den, & M. Morgan, *Empirical Models and Policy Making: Interactions and Institutions* (pp. 26-38). London: Routledge.

Bergman, T., Ersson, S., & Hellström, J. (2015). Government formation and breakdown in Western and Central Eastern Europe. *Comparative European Politics, 13*(3), 345–375.

Bertelli, A., & John, P. (2014). *Public Policy Investment; Priority-Setting and Conditional Representation In British Statecraft.* Oxford: Oxford University Press.

Blais, A. (2000). *To Vote or Not to Vote? The Merits and Limits of Rational Choice Theory.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Blais, A., Blake, D., & Dion, S. (1996). Do Parties Make a Difference? A Reappraisal. *American Journal of Political Science, 40*(2), 514-520.

Blais, A., Kim, J., & Foucault, M. (2010). Public Spending, Public Deficits, and Government Coalitions. *Political Studies, 58*(5), 829–846.

Blockmans, T., Geys, B., Heyndels, B., & Mahieu, B. (2016). Bargaining complexity and the duration of government formation: evidence from Flemish municipalities. *Public Choice, 167*(1), 131–143.

BN De Stem. (2007, januari 4). *Formatie vindt plaats in Beetsterzwaag*. Opgehaald van BN De Stem: http://www.bndestem.nl/overig/formatie-vindt-plaats-in-beetsterzwaag~a119e359/

Bobbio, N. (1996). *Left and Right: The Significance of a Political Distinction.* Cambridge (UK): Political Press.

Bojar, A. (2017). Do political budget cycles work? A micro-level investigation of preelectoral budgeting and its electoral consequences. *Electoral Studies, 45*, 29-43.

Bolhuis, W. D. (2017a). *De rekenmeesters van de politiek.* Amsterdam: Van Gennep.

Bolhuis, W. D. (2017b). De verkiezingsbeloftes versus het regeerakkoord van Rutte III. *Economisch Statistische Berichten, 102*(4755), 522-525.

Bomhoff, E. J., & Geest, van der, L. (2002). Voer voor politici, niet voor kiezers. *Economisch Statistische Berichten, 87*(4358), 355-357.

Bomhoff, E. J., & Geest, van der, L. (2003). Food for Politicians, Not for Voters. In J. J. Graafland , & A. P. Ros, *Economic Assessment of Election Programmes; Does it make sense?* (pp. 107-112). Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V.

Boogaard, van den, A. (1998). *Configuring the economy; the emergence of a modelling practice in the Netherlands 1920-1955.* Amsterdam: Thela Thesis.

Boogaard, van den, A. (2002). De verwevenheid tussen toekomstverkenning en beleid; het ontstaan van vertoogcoalities. *WRR Werkdocument W127*.

Boorsma, P. B. (1986). Belastinghervorming in Nederland. *Economisch Statistische Berichten*, 80-85.

Boot, A. W. A. (2006). Economisch beleid niet toekomstbestendig. *Economisch Statistische Berichten, 91*(4500), 644-647.

Boot, P. (1993a). Tussen wetenschap en beleid. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 15*(3), 5-9.

Boot, P. (1993b). De economie van klimaatverandering. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 16*(3), 10-29.

Boot, P., & Plasmeijer, H. W. (1996). Over de 'veramerikanisering' van de economische wetenschap. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 19*(1), 3-12.

Bos, F. (2006). De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief. *CPB Document 109*.

Bos, F. (2007). The Dutch fiscal framework; History, current practice and the role of the CPB. *CPB Document 150*.

Bos, F., & Teulings, C. N. (2012). The world's oldest fiscal watchdog: CPB's analyses foster consensus on economic policy. *CPB Discussion Paper 207*.

Bos, W. J. (2009). Hoe crisisbestendig is ons begrotingsbeleid? *TPEdigitaal, 3*(1), 23-31.

Bove, V., Efthyvoulou, G., & Navas, A. (2017). Political cycles in public expenditure: butter vs guns. *Journal of Comparative Economics, 45*(3), 582–604.

Bovend'Eert, P. P. T. (1988). *Regeerakkoorden en regeringsprograms.* Den Haag: SDU Uitgeverij.

Bovens, M. A. P. (2000). De Vierde Macht Revisited: Over ambtelijke macht en publieke verantwoording. *Oratie uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht.* Utrecht.

Bovens, M. A. P., Hart, 't, P., Twist, van, M.J.W., & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar Bestuur; Beleid, organisatie en politiek.* Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Braüninger, T. (2005). A partisan model of government expenditure. *Public Choice, 125*(3), 409–429.

Brender, A., & Drazen, A. (2008). How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Panel of Countries. *American Economic Review, 98*(5), 2203-2220.

Brender, A., & Drazen, A. (2013). Elections, leaders, and the composition of government spending. *Journal of Public Economics*(97), 18–31.

Broeder, den, A. (1990). Werkloosheid en politieke macht. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 13*(1), 62-74.

Brouwer, H. J. (2008). Begrotingsbeleid anno 2008: heeft Nederland voldoende buffers opgebouwd? *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 38*(1), 10-11.

Browne, E.C., & Franklin, M.N. (1973). Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies. *American Political Science Review, 67*(2), 453-469.

Brug, van der, W. (2004). Issue ownership and party choice. *Electoral Studies, 23*(2), 209-233.

Budge, I., Klingemann, H. -D., Volkens, A., Bara, J., & Tanenbaum, E. (2001). *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors and Governments, 1945-1998.* Oxford: Oxford University Press.

Butter, den, F. A. G. (1994). Hoe rood en blauw is paars? Wat er van de plannen voor de wigverkleining in het Regeerakkoord overbleef. *Research Memorandum 1994-39*, 1-14.

Butter, den, F. A. G. (2002). Wat is de doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB waard? *Openbare Uitgaven, 34*(3), 114-125.

Butter, den, F. A. G. (2003a). An Economic Perspective. In J. J. Graafland, & A. P. Ros, *Economic Assessment of Election Programmes* (pp. 33-44). Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V.

Butter, den, F. A. G. (2003b). Begrotingspolitiek. *Avenir/Economisch Bulletin, 9*(4), 23-26.

Butter, den, F. A. G. (2003c). Modelmatige beleidsanalyse: Constanten en verandering in de afgelopen 25 jaar. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 25*(1), 30-50.

Butter, den, F. A. G. (2009). Bezuinigingsdrift als antwoord op bankiersgekte: Bezuinigingsdrift als antwoord op bankiersgekte:. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 41*(5), 244-265.

Butter, den, F. A. G., & Verbruggen, H. (1994). Measuring the trade-off between economic growth and a clean environment. *Environmental and Resource Economics, 4*(2), 187–208.

Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E., & Stokes, D. E. (1960). *The American Voter.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

Campbell, J.L., & Pedersen, O.K. (2011). Knowledge Regimes and Comparative Political Economy. In Béland, D., & Cox, R.H. (eds). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, 167-190.

Campbell, J.L., & Pedersen, O.K. (2014). *The National Origins of Policy Ideas; Knowledge Regimes in the United States, France, Germany and Denmark.* Princeton: Princeton University Press.

Campbell, J.L., & Pedersen, O.K. (2015). Policy ideas, knowledge regimes and comparative political economy. *Socio-Economic Review, 13*(4)*,* 1-23.
Camps, M. R. P. M., Geest, van, L. B. J., & Vijlbrief, J. A. (2003). Beleidseconomie binnen departementale muren. *Economisch Statistische Berichten, 88*(4417), 28-30.

Canoy, M. F. M. (2016, augustus 7). Het CPB? Weg ermee. *Het Financieele Dagblad*.

Caplan, B. (2007). *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies.* Princeton: Princeton University Press.

CDA. (1986). Uitzicht. *Verkiezingsprogramma 1986-1990*, 1-80.

CDA. (1989). Verantwoord Voortbouwen. *Verkiezingsprogramma CDA Tweede Kamerverkiezingen 1989*, 1-83.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (1998). *De Nederlandse economie 1998.* Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2017, juni 15). *Vertrouwen in mensen, recht en politiek; Europese vergelijking.* Opgehaald van Centraal Bureau voor de Statistiek: http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80518ned&D1=0-5,8-13&D2=0&D3=17&D4=a&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T

Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving. (2010). *Keuzes in kaart 2011-2015; Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu.* Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.

Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving. (2012a). *Keuzes in kaart 2013-2017; Een analyse van tien verkiezingsprogramma's.* Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.

Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving. (2012b). Externe Evaluatie Keuzes in Kaart. *CPB Achtergronddocument*.

Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving. (2016a). *Kansrijk Mobiliteitsbeleid.* Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.

Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving. (2016b). *Kansrijk Woonbeleid.* Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.

Centraal Planbureau. (1986a). *Centraal Economisch Plan 1986. Waarin opgenomen De Nederlandse Economie in 1990.* Den Haag: Staatsuitgeverij.

Centraal Planbureau. (1986b). Macro-economische effecten van de verkiezingsprogramma's van PvdA, CDA en VVD. *CPB Werkdocument 7*.

Centraal Planbureau. (1989a). Een verkenning van de Nederlandse economie voor de periode 1991-1994. *CPB Werkdocument 31*.

Centraal Planbureau. (1989b). Financiële paragrafen concept verkiezingsprogramma's PvdA/D66/CDA/VVD. *CPB Werkdocument 30*, 1-18.

Centraal Planbureau. (1989c). Macro-economische effecten van de verkiezingsprogramma's 1990–1994 van CDA, PvdA, VVD en D66. *CPB Werkdocument 32*.

Centraal Planbureau. (1993). Geactualiseerde behoedzame scenario voor de periode 1995-98. *CPB Werkdocument 59*.

Centraal Planbureau. (1994a). *Vijf verkiezingsprogramma's; Economische gevolgen van voorgenomen beleid.* Den Haag: SDU Uitgevers.

Centraal Planbureau. (1994b). Economische gevolgen van het regeerakkoord. *Macro Economische Verkenning*, 115-146.

Centraal Planbureau. (1997). Economische verkenning voor de volgende kabinetsperiode. *CPB Bijzondere Publicatie 11*.

Centraal Planbureau. (1998a). *Keuzes in Kaart; Economische effecten van vijf verkiezingsprogramma's.* Den Haag: SDU Uitgevers.

Centraal Planbureau. (1998b). Economische gevolgen van het regeerakkoord 1998. *CPB Werkdocument 105*.

Centraal Planbureau. (2001). *Economische Verkenning 2003-2006.* Den Haag: SDU.

Centraal Planbureau. (2002a). Economische Verkenning 2003-2007 (EV). *CPB Document 26*.

Centraal Planbureau. (2002b). Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord 2003 - 2006. *CPB Document 22*.

Centraal Planbureau. (2002c). *Keuzes in kaart 2003-2006; Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau. (2002d). Actualisatie economisch beeld 2003-2006. *CPB Document 21, mei 2002*.

Centraal Planbureau. (2003). Budgettaire en economische effecten van het Hoofdlijnenakkoord 2004-2007 . *CPB Notitie*, 1-29.

Centraal Planbureau. (2006a). Economische verkenning 2008-2011. *CPB document 129*.

Centraal Planbureau. (2006b). *Keuzes in kaart 2008–2011; Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau. (2007). Indicatie van effecten Financieel kader 2008-2011. *CPB Notitie*.

Centraal Planbureau. (2007). Indicatie van effecten Financieel kader 2008-2011. *CPB Notitie*.

Centraal Planbureau. (2010a). Economische Verkenning 2011-2015. *CPB Document 2013*.

Centraal Planbureau. (2010b). Analyse economische effecten financieel kader. *CPB Notitie 33*.

Centraal Planbureau. (2010c). SAFFIER II; 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen. *CPB Document 217*.

Centraal Planbureau. (2012a). Juniraming 2012, De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013. *CPB Policy Brief 2012/01*.

Centraal Planbureau. (2012b). Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord. *CPB Notitie*.

Centraal Planbureau. (2013a). CPB rapport evaluatie Keuzes in Kaart. *Brief aan de voorzitters en fractievoorzitters van de Tweede Kamer d.d. 26 november*.

Centraal Planbureau. (2013b). Centraal Economisch Plan 2013. 17-21.

Centraal Planbureau. (2013c). Vernieuwing doorrekening verkiezingsprogramma's; Evaluatie Keuzes in Kaart 2013-2017. *CPB Notitie 26 november 2013*.

Centraal Planbureau. (2013c). Vernieuwing doorrekening verkiezingsprogramma's; Evaluatie Keuzes in Kaart 2013-2017. *CPB Notitie 26 november 2013*.

Centraal Planbureau. (2014). MICSIM – A behavourial microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands. *CPB Background Document 27*.

Centraal Planbureau. (2015a). *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid (deel 1).* Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau. (2015b). Zorgkeuzes in Kaart; Analyse van beleidsopties voor de zorg van tien politieke partijen. *CPB Boek 14 - Technische werkgroep Zorgkeuzes in kaart*.

Centraal Planbureau. (2016a). *Middellangetermijnverkenning 2018-2021 (orgineel).* Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau. (2016b). Actualisatie Middellangetermijnverkenning 2018-2021. In C. Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2017* (pp. 60-67). Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau. (2016c). *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid (deel 2).* Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau. (2016d). *Kansrijk Innovatiebeleid.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau. (2016e). *Kansrijk onderwijsbeleid.* 2016: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau. (2016f). *Kansrijk Onderwijsbeleid.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau. (2016g). Startnotitie Keuzes in Kaart 2018-2021; De budgettaire effecten. *CPB Notitie 10 augustus 2016*.

Centraal Planbureau. (2016h). Startnotitie Keuzes in Kaart 2018-2021; Aanvullende informatie. *CPB Notitie 3 oktober 2016*.

Centraal Planbureau. (2016i). Hoe rekent het CPB de verkiezingsprogramma's door? Een kijkje achter de schermen bij Keuzes in Kaart. *CPB Infographic werkproces Keuzes in Kaart*.

Centraal Planbureau. (2017, juli 11). *Ramingen en scenario's*. Opgehaald van Centraal Planbureau: https://www.cpb.nl/onderwerp/ramingen-en-scenarios

Centraal Planbureau. (2017a). *Keuzes in Kaart; Een analyse van elf verkiezingsprogramma's.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau. (2017b). *Keuzes in Kaart 2018 – 2021: forse verschillen tussen partijen*. Opgehaald van Centraal Planbureau: https://www.cpb.nl/persbericht/keuzes-in-kaart-2018-2021-forse-verschillen-tussen-partijen

Centraal Planbureau. (2017c). *Macro Economische Verkenning.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau. (2017d). Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord. *CPB Notitie 4 oktober 2017*, 1-41.

Centraal Planbureau. (2017e). Actualisatie Middellangetermijnverkenning (MLT) 2018-2021. *CPB Notitie 16 augustus 2017*.

Centraal Planbureau. (2017f). *Verkiezingen*. Opgeroepen op november 7, 2017, van Centraal Planbureau: https://www.cpb.nl/onderwerp/verkiezingen

Centraal Planbureau. (2017f). *Verkiezingen*. Opgeroepen op 11 07, 2017, van Centraal Planbureau: https://www.cpb.nl/onderwerp/verkiezingen

Centraal Planbureau (2018). Evaluatie Keuzes in Kaart 2018-2021. *CPB Notitie 2 juni 2018.*

Centrale Economische Commissie. (2006). *Notitie ten behoeve van de kabinetsformatie.* Den Haag: Rijksoverheid.

Christensen, J. (2017). *The Power of Economists within the State.* Stanford: Stanford University Press.

Clark, J. R., & Lee, D. R. (2016). Higher costs appeal to voters: implications of expressive voting. *Public Choice*(167), 37–45.

Commissie Beleidsgerichte Toetsing van het Centraal Planbureau. (2007). *Focus op Beleid.*

Commissie Beleidsgerichte Toetsing van het Centraal Planbureau. (2011). *Met beleid te werk.*

Commissie Beleidsgerichte Toetsing van het Centraal Planbureau. (2013). *Uit de lengte of uit de breedte?*

Compaijen, B. (2012). Overheidsfinanciën 2000-2012, plussen en minnen. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 44*(4), 242-246.

Compaijen, B., & Butter, den, F. A. G. (1996). *De Nederlandse Economie 2: Algemeen- en financieel-economische beleidsanalyse.* Groningen: Wolters-Noordhoff.

Cornet, M., Huizinga, F., Minne, B., & Webbink, D. (2006). Kansrijk Kennisbeleid. *CPB Document 124*.

CPB Review Committee. (2003). *CPB in Focus.*

CPB Review Committee. (2010). *Focusing on quality.*

Craft, J., & Howlett, M. (2012). Policy formulation, governance shifts and policy influence: location and content in policy advisory systems. *Journal of Public Policy, 32*(2), 79–98.

Crince le Roy, R. (1971). *De vierde macht. De ambtelijke bureaucratie als machtsfactor in de staat.* Baarn: Het Wereldvenster.

Cusack, T. R. (1997). Partisan politics and public finance: Changes in public spending in the industrialized democracies, 1955-1989. *Public Choice, 91*(4), 375-395.

D66. (1989). Een schoon land, een helder bestuur. *Verkiezingsprogramma 1989-1993*, 1-72.

Dalen, van, H. P., & Klamer, A. (1996a). *Telgen van Tinbergen.* Amsterdam: Balans.

Dalen, van, H. P., & Klamer, A. (1996b). De waarden van Nederlandse economen. *Economisch Statistische Berichten, 81*(4058), 444-448.

Dalen, van, H. P., & Klamer, A. (2009). De globalisering van de economische wetenschap, of het verdwijnen van de Nederlandse econoom. *TPEdigitaal, 3*(4), 101-118.

Dalen, van, H. P., & Swank, O. H. (1995). Ideologie en opportunisme bij de overheidsuitgaven. *Economisch Statistische Berichten*, 372-375.

Dalen, van, H. P., & Swank, O. H. (1996). Government spending cycles: Ideological or opportunistic? *Public Choice, 89*(1-2), 183-200.

Davis, M. L., & Ferrantino, M. (1996). Why do politicians lie? *Public Choice, 88*(1-2), 1-13.

Debrun, X., Gérard, M., & Harris, J. (2012). Fiscal Policies in Crisis Mode: Has the Time for Fiscal Councils Come at Last? *Background Paper No.2 - OECD Assessing the Impact of Fiscal Councils on Fiscal Performance – First Attempts*, 1-30.

Debus, M. (2009). Pre-electoral commitments and government formation. *Public Choice, 138*(1), 45–64.

Dekker, P., Ridder, den, J., & Houwelingen, van, P. (2017). Burgersperspectieven 2017 / 1. *SCP - Continu Onderzoek Burgerperspectieven*.

Delafortrie, S., & Springael, C. (2016, mei 27). Doorrekening verkiezingsprogramma's van de politieke partijen door het Federaal Planbureau. *FOD Kanselarij van de Eerste Minister - Algemene Directie Externe Communicatie* , pp. http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20160527/doorrekening-verkiezingsprogrammas-van-de-politieke-partijen-door-het-federaal.

Dellis, A. (2007). Blame-game politics in a coalition government. *Journal of Public Economics, 91*(1-2), 77–96.

Dietz, F. J., & Straaten, van der, J. (1991). Economische theorieën en de inpasbaarheid van ecologische inzichten. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 14*(2), 29-55.

Doel, van den, J., & Velthoven, van, B. C. J. (1990). *Democratie en Welvaartstheorie.* Alphen aan de Rijn: Samsom H. D. Tjeenk Willink.

Don, F. J.H. (2003). Economic Analysis of Election Programmes: What, How and Why? In J. J. Graafland, & A. P. Ros, *Economic Assessment of Election Programmes* (pp. 21-30). Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V.

Don, F. J. H. (2007a). Ambitie en voorzichtigheid in het economisch beleid. *Oratie 5 april 2007 op de Erasmus Universiteit Rotterdam*.

Don, F. J. H. (2007b). Ambitie begrotingsbeleid valt tegen. *Economisch Statistische Berichten*, 196-199.

Don, F. J. H., & Verbruggen, J. P. (2006). Models and methods for economic policy: 60 years of evolution at CPB. *CPB Discussion Paper no 55*.

Donders, J. H. M., & Kam, de, C. A. (2010). Een automatische piloot voor de economie. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 42*(4), 283-296.

Donders, J. H. M., & Graafland, J. J. (1998). CPB models and employment policy in the Netherlands. *Economic Modelling, 15*(3), 341-356.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy.* New York, NY: Harper & Row.

Duin, van, C. (2009). Bevolkingsprognose 2008–2050: naar 17,5 miljoen inwoners. *Bevolkingstrends, 57*(3), 15–22.

Egmond, van, C. (2010). *Science and Policy in Interaction; On practices of science policy interactions for policy making in health care.* Rotterdam: Optima Grafische Communicatie.

Eichenberger, R., & Serna, A. (1996). Random errors, dirty information, and politics. *Public Choice, 86*(1-2), 137-156.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review, 14*(1), 57-74.

Engelen, E. R. (2017, februari 16). CPB rekent de politiek door: trap er niet in. *NRC Handelsblad*.

Enkelmann, S., & Leibrecht, M. (2013). Political expenditure cycles and election outcomes: Evidence from disaggregation of public expenditures by economic functions. *Economics Letters, 121*(1), 128-132.

Erp, van, H. H. H. (2003). The Democratic Quality of Elections. In J. J. Graafland, & A. P. Ros, *Economic Assessment of Election Programmes; Does it make sense?* (pp. 113-125). Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V.

Es, van, F. (2015). Beleidsvarianten met SAFFIER II. *CPB Achtergronddocument juni 2015*.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge (UK): Polity Press.

Europese Commissie. (2004). *Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts (Economic Paper).* Brussel: Europese Commissie - ECFIN.

Europese Commissie. (2006). *European Economy; Public Finances in the EMU.* Luxembourg: European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Ewijk, van, C., Draper, D. A. G., Rele, ter, H. J. M., & Westerhout, E. W. M. T. (2006). Ageing and the sustainability of Dutch Public Finances. *CPB Bijzondere Publicatie 61*.

Feltovich, N., & Giovannoni, F. (2015). Selection vs. accountability: An experimental investigation of campaign promises in a moral-hazard environment. *Journal of Public Economics, 126*(1), 39-51.

Frederickson, H. G., & Smith, K. B. (2003). *The Public Administration Primer.* Colorado/Oxford: Westview Press.

Freire, A. (2006). Bringing Social Identities Back In: The Social Anchors of Left-Right Orientation in Western Europe. *International Political Science Review, 27*(4), 359-378.

Freire, A. (2008). Party Polarization and Citizens' Left-Right Orientations. *Party Politics, 14*(2), 189–209.

French, R. D. (2011). Political Capital. *Representation, 47*(2), 215-230.

Frenkel, S. (2014). Competence and ambiguity in electoral competition. *Public Choice, 159*(1-2), 219–234.

Gamson, W.A. (1961). A Theory of Coalition Formation. *American Sociological Review, 26*(3), 373-382.

Garcia, D. (2013). Changing Parties, Changing Partisans: The Personalization of Partisan Attachments in Western Europe. *Political Psychology, 34*(1), 67-89.

Garretsen, J. H. (2012a). Snoeien en/of Groeien? Het beleidsdilemma van de begrotingspolitiek. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 44*(3), 173-177.

Garretsen, J. H. (2012b). Hoe te bezuinigen in crisistijd: Over de teller en over de noemer. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 44*(2), 123-127.

Geest, van der, L. (1989). Kwakkelen. *Economisch Statistische Berichten*, 125.

Geest, van der, L., & Bomhoff, E. (2002). Voer voor politici, niet voor kiezers. *Economisch Statistische Berichten, 87*(4358), 355-357.

Gersbach, H. (2004). Competition of politicians for incentive contracts and elections. *Public Choice, 121*(1), 157–177.

Geus, de, A. J., & Kraan, D. J. (2011). The Dutch fiscal consolidation package in a comparative perspective. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 43*(3), 151-166.

Giebels, R. (2016, april 15). CPB-baas: niet doorrekenen verkiezingsprogramma leidt tot luchtfietserij. *Volkskrant*.

Giebels, R. (2016, september 5). Planbureau behoudt rol van politieke scheidsrechter. *Volkskrant*.

Giebels, R., & Herderscheê, G. (2016, maart 30). Politici morrelen aan macht planbureau. *Volkskrant*.

Giebels, R., & Herderscheê, G. (2017, februari 16). Wedstrijdje boekhouden? *Volkskrant*.

González-Ricoy, I., & Gosseries, A. (2017). *Institutions For Future Generations.* Oxford: Oxford University Press.

Goor, van, H. V. (1988). *Democratie of bureaucratie? Een empirische studie naar verschillen in invloed tussen politieke en ambtelijke topposities in Nederlandse gemeenten.* Groningen: Van Gorcum.

Graafland, J. J. (2003). Balancing Information and Uncertainty. In J. J. Graafland, & A. P. Ros, *Economic Assessment of Election Programmes; Does it make sense?* (pp. 60-77). Dordrecht: Spring Science+Business Media B.V.

Graafland, J. J., & Ros, A. P. (2003). *Economic Assessment of Election Programmes: Does it Make Sense?* Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.

Gradus, R. H. J. M. (2011). Tekortreductie verantwoord, doch extra bezuinigen verdienen overdenking. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 43*(4), 185-191.

Grit, K. (2000). *Economisering als probleem.* Assen: Van Gorcum.

Groenveld, K., & Hoog, de, J. A. (1984). Over politiek en economie. *Economisch Statistische Berichten*, 572-576.

Grossman, G. M., & Krueger, A. B. (1995). Economic Growth and the Environment. *The Quarterly Journal of Economics, 110*(2), 353-377.

Grossmann, V. (2006). On the Ideology Motive in Political Economy Models. *International Journal of Business and Economics, 5*(1), 75-82.

Grotz, F., & Weber, T. (2016). New parties, information uncertainty, and government formation: evidence from Central and Eastern Europe. *European Political Science Review, 8*(3), 449–472.

Haan, de, J. (1996). Succesvolle tekortreductie. *Economisch Statistische Berichten, 81*(4073), 779-780.

Haan, de, J., Kam, de, C. A., & Sterks, C. G. M. (1989). Naar gezonde overheidsfinanciën? *Economisch Statistische Berichten*, 134-142.

Haan, de, J., Sikken, B. J., & Sturm, J. -E. (1995). Politieke verklaringen voor het begrotingstekort. *Economisch Statistische Berichten, 3997*, 163-165.

Haan, F. (2003, januari 20). Zonder rekenmeester CPB liegt iedereen. *Volkskrant*.

Haegens, K. (2006, oktober 6). Tirannie van de meerderheid; Kritiek op doorrekening verkiezingsprogramma. *De Groene Amsterdammer*.

Harbers, M. (2016, april 25). Doorrekenen van verkiezingsprogramma's is wél nodig. *Volkskrant*.

Harrington, J. E. (1992). The role of party reputation in the formation of policy. *Journal of Public Economics, 49*, 107-121.

Hazeu, C. A. (2007). *Institutionele economie; een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken* (2e ed.). Bussum: Coutinho.

Heertje, A. (1997). Begrotingsevenwicht in zicht. *Economisch Statistische Berichten, 82*(4114), 555-556.

Heertje, A. (2007). *Economie in een notendop.* Amsterdam: Prometheus.

Hers, J. (2012, mei 25). *CPB Presentatie Keuzes in Kaart 2013-2017 (voorlichtingsbijeenkomst).* Opgehaald van Centraal Planbureau: https://www.cpb.nl/publicatie/presentatie-keuzes-in-kaart-2013-2017-voorlichtingsbijeenkomst

Hofkes, M. W. (1999). Economische Groei en Milieu: theorie en empirie op korte en lange termijn. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 21*(3), 50-58.

Hollis, M. (2007). *The philosophy of social science* (5e ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

Holmes, J. G. (1981). The exchange process in close relationships: Microbehavior and macromotives. In M. J. Lerner, & S. C. Lerner, *The justice motive in social behavior* (pp. 261–284). New York: Plenum.

Homan, E., & Suyker, W. (2015). Hoe anticyclisch is het Nederlandse begrotingsbeleid? *CPB Achtergronddocument*.

Hoppe, R., & Halffman, W. (2004). Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland; Trends en ontwikkelingen. *Beleidswetenschap, 2004/1,* 31-61.

Horst, van der, A., Bettendorf, L., Draper, D. A. G., Ewijk, van, C., Mooij, de, R. A. , & Rele, ter, H. J. M. (2010). Vergrijzing Verdeeld; Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën. *CPB Bijzondere Publicatie 86*.

Howitt, P., & Wintrobe, R. (1995). The political economy of inaction. *Journal of Public Economics, 56*(3), 329-353.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy; Policy Cycles and Policy Subsystems* (3th ed.). Canada: Oxford University Press.

Huber, G., Kocher, M., & Sutter, M. (2003). Government strength, power dispersion in governments and budget deficits in OECD-countries. A voting power approach. *Public Choice, 116*, 333–350.

Huber, J., & Inglehart, R. (1995). Expert interpretations of party space and party locations in 42 societies. *Party Politics, 1*(1), 73-111.

Hübscher, E. (2016). The politics of fiscal consolidation revisited. *Journal of Public Policy, 36*(4), 573–601.

Hummel, P. (2010). Flip-flopping from primaries to general elections. *Journal of Public Economics, 94*(11), 1020-1027.

Imbeau, L. M., Pétry, F., & Lamari, M. (2001). Left-right party ideology and government policies. *European Journal of Political Research, 40*(1), 1-29.

IMF. (2006). Kingdom of the Netherlands: report on the observance of standards and codes-Fiscal Transparency Module, and the Aide-Mémoire regarding the fiscal framework. *IMF Country report no. 06/124.*

Inglehart, R. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society.* Princeton: Princeton University Press.

Institute for Fiscal Studies. (2015, september 2015). *IFS Analysis for the 2015 general election*. Opgehaald van Institute for Fiscal Studies: http://election2015.ifs.org.uk/

Institute for Fiscal Studies. (2010, april 27). *Election 2017*. Opgehaald van Institute for Fiscal Studies: http://www.ifs.org.uk/tools_and_resources/elections/election2010

Institute for Fiscal Studies. (2017, juni 1). *IFS Analysis for the 2017 general election*. Opgehaald van Institute for Fiscal Studies: https://election2017.ifs.org.uk/?_ga=2.244324741.1078759997.1499690441-360685323.1499690441

Jacobs, B. (2007). De Zalmnorm en het Begrotingsbeleid 1994-2007. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 39*(1), 3-38.

Jacobs, B. (2009). Politieke economie en methodologie van vergrijzingssommen. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 41*(4), 199-218.

Jacobs, B. (2013). Coen Teulings en het Nederlandse macro-economische beleid. *TPEdigitaal, 7*(2), 7-15.

Jacobs, B. (2016). Langdurige stagnatie? Je gaat het pas zien als je het door hebt. *Economisch Statistische Berichten, 101*(4741), 616-619.

Jacobs, J. P. A. M., Kuper, G. H., & Sterken, E. (2003). Macro Models as Workhorses. In J. J. Graafland, & A. P. Ros, *Economic Assessment of Election Programmes; Does it make sense?* (pp. 45-60). Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V.

Jansen, C. L., & Groot, de, H. (1989). Beheersing van de rijksuitgaven in theorie en praktijk. *Economisch Statistische Berichten*, 318-322.

Janssen, R., & Kalse, E. (2007, januari 18). Niemand vraagt nu iets aan de ambtenaren. *NRC Handelsblad*.

Jochimsen, B., & Lehmann, R. (2017). On the political economy of national tax revenue forecasts: evidence from OECD countries. *Public Choice, 170*(3-4), 211–230.

Jong, de, J., & Tselms, R. (2016). Begrotingslessen uit Zweden en Denemarken. *Economisch Statistische Berichten, 101*(4734), 330-333.

Jonker, U. (2016, maart 22). Koudwatervrees? *Het Financieele Dagblad*.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow.* New York: Penguin Press Non-Fiction.

Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica, 47*, 263–291.

Kalse, E. (2003, januari 10). Politiek gekibbel bewijst nut van doorrekening CPB. *NRC Handelsblad*, p. 13.

Kalshoven, F. (2017, februari 18). In dit coalitieland is de CPB-doorrekening dankbaar monnikenwerk. *Volkskrant*.

Kam, de, C. A. (1991, januari 29). Regeerpijn. *NRC Handelsblad*.

Kam, de, C. A. (2008). De smalle marges van het begrotingsbeleid. *Economisch Statistische Berichten, 93*(4544), 582-585.

Kam, de, C. A. (2012). Het overheidstekort en de lokale lasten: twee heilige koeien? *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 44*(3), 178-189.

Kam, de, C. A. (2016). Koopjesjacht in verkiezingsland: zes miljard bezuinigen. *Economisch Statistische Berichten, 101*(4741), 620.

Kam, de, C. A., & Dekker, P. (2011). De Haagse 'elite' en 'het volk' over bezuinigingen. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 43*(1), 25-38.

Keman, H. (2007). Experts and manifestos: Different sources - Same results for comparative research? *Electoral Studies, 26*(1), 76-89.

Keuzenkamp, H. A. (1997). Evenwicht. *Economisch Statistische Berichten, 82*(4111), 485-486.

Keuzenkamp, H. A. (2003). A Day of Reckoning for Politicians - or Economists? In J. J. Graafland, & A. P. Ros, *Economic Assessment of Election Programmes; Does it make sense?* (pp. 3-6). Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V.

Keuzenkamp, H. A., & Ploeg, v. d. (1990). Het grote onvermogen; Een kritiek op de gangbare analyse van de overheidsfinanciën. *Economisch Statistische Berichten*, 608-612.

Kickert, W. J. M. (2015). The politics of fiscal consolidation in the Netherlands: mainly compromising but hesitant attempts at targeted priority-setting. *International Review of Administrative Sciences, 81*(3), 1-21.

Kimberly, K. L. (2008). Defining political Capital: A Reconsideration of Bourdieu's Interconvertibility Theory. *Critique: A Worldwide Student Journal of Politics.*

Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (3e ed.). New York: Longman.

Knutsen, O. (1998). The Strength of the Partisan Component of the Left-Right Identity. *Party Politics, 4*(1), 5-31.

Koning, de, J. (1986). Kabinetsformatie 1986; Brief van de Informateur. *Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 555, nr 3*, 40-48.

Koningsveld, H. (2006). *Het verschijnsel wetenschap.* Amsterdam: Boom.

Kopits, G. (2013). *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions.* Oxford: Oxford University Press.

Korsten, A. F. A. (2007). *Arno Korsten.* Opgeroepen op 10 april 2017, van www.arnokorsten.nl: http://www.arnokorsten.nl/PDF/Personeel%20en%20professionalisering/Wat%20is%20een%20goede%20ambtenaar.pdf

Korsten, A. F. A. (2007). *Gezocht: een goede ambtenaar.* Opgeroepen op 10 april 2017, van www.arnokorsten.nl: http://www.arnokorsten.nl/PDF/Personeel%20en%20professionalisering/Wat%20is%20een%20goede%20ambtenaar.pdf

Kouzes, J. M., & Posner, B. Z. (2003). *Credibility: How Leaders Gain and Lose It, Why People Demand It.* San Francisco: Jossey Bass.

Kraan, D. J. (2001). Cutback Management in the Netherlands. *Public Budgeting & Finance, 21*(2), 46-61.

Kruitwagen, S. (2012, mei 25). *PBL Presentatie Keuzes in Kaart 2013-2017 (voorlichtingsbijeenkomst).* Opgehaald van Centraal Planbureau: https://www.cpb.nl/publicatie/presentatie-keuzes-in-kaart-2013-2017-voorlichtingsbijeenkomst

Laméris, M., Jong-A-Pin, R., & Garretsen, H. (2017). Kiezersvoorkeuren: links en rechts ingehaald. *Economisch Statistische Berichten, 102*(4747), 140-143.

Lecq, van der, S. G. (2003). Calculated Choices: Who Profits? In J. J. Graafland, & A. P. Ros, *Economic Assessment of Election Programmes* (pp. 83-95). Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V.

Lever, M. (2016). Houdbaarheid overheidsfinanciën. *presentatie 'Een kijkje in de machinekamer van het CPB'*, (p. 14).

Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science, 3*(1), 475-507.

Levy, R. (2014). Soothing Politics. *Journal of Public Economics, 120*, 126-133.

Liedekerke, van, L. (2003). The Views of the Political Parties. In J. J. Graafland, & A. P. Ros, *Economic Assessment of Election Programmes; Does it make sense?* (pp. 137-144). Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V.

Ligthart, M., Vromans, M., & Westra, P. (2011). Varianten SAFFIER II. *CPB Achtergronddocument bij SAFFIER II CPB Document 2017*.

Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review, 19*(2), 79-88.

López, R. (1994). The Environment as a Factor of Production: The Effects of Economic Growth and Trade Liberalization. *Journal of Environmental Economics and Management, 27*, 163-184.

LPF. (2002). Zakelijk met een hart. *Verkiezingsprogramma LPF*, 1-9.

Lubbers, R. F. M. (1989). Kabinetscrisis en formatie 1989; Brief van de Informateur. *Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 132, nr 8*.

Lukkezen, J., & Teulings, C. N. (2013). Begrotingsbeleid: nieuwe antwoorden op oude vragen. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 45*(2), 50-60.

Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *Academy of Management Review, 20*(3), 709-734.

McDonald, M. D., & Budge, I. (2005). *Elections, Parties, Democracy; Conferring the Median Mandate.* Oxford: Oxford University Press.

Meijdam, A. C., & Verbon, H. A. A. (1993). Tussen tijdpad- en trendmatig begrotingsbeleid. *Economisch Statistische Berichten, 78*, 683-687.

Mierlo, van, J. G. A. (2013). Bezuinigen is een hele kunst. *FIRM*.

Milieu en Natuur Planbureau. (2006). Analyse Verkiezingsprogramma's 2006. *MNP-publicatie 500059001/2006*.

Ministerie van Financiën. (2010). *Budget practices in the Netherlands; The Budgeting Framework Commission, the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the fundamental expenditure reviews.* Den Haag: Directie Inspectie der Rijksfinanciën (IRF).

Ministerie van Financiën. (2017). Fiscale Sleuteltabel 2018 en Parameterbrief Belastingdienst 2017. *Brief Tweede Kamer 4 april 2017*.

Mol, A. P. J., & Scholtens, B. (1991). Economische gevolgen van duurzame ontwikkeling. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 14*(1), 36-64.

Mol, A. P. J., & Scholtens, B. (1993). Ruimte voor groen: over de noodzaak van ecologisch industriebeleid. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 16*(3).

Mooij, de, R. A. (2009). Het houdbaarheidstekort: een omlijning. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 41*(4), 189-198.

Mügge, D. K. (2016). Studying macroeconomic indicators as powerful ideas. *Journal of European Public Policy, 23*(3), 410-427.

Mulders, R. (2010, april 10). CPB disciplineert partijprogram. *Het Financieele Dagblad*.

Munro, R., & Paun, A. (2014). *The Irish Facility for Party Policy Costings.* Institute for Government.

Niekerk, N. C. M. (1986). Budgettaire onzekerheid en begrotingsbesluitvorming. *Economisch Statistische Berichten*, 1011-1015.

Nieuwenkamp, R. (2001). *De prijs van het politieke primaat: wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top.* Delft: Eburon.

Nispen, van, F. K. M. (1987). De intelligentie van ambtenaren. *Economisch Statistische Berichten*, 345-347.

Noordegraaf, M. (2000). *'Attention!': Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity (dissertatie EUR).* Delft: Eburon Publishers.

Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies, 42*(2), 169-190.

NOS. (2010, mei 25). *PvdA: AOW-leeftijd toch in 2020 verhogen*. Opgehaald van NOS.nl: https://nos.nl/artikel/159774-pvda-aow-leeftijd-toch-in-2020-verhogen.html

NOS. (2017a, februari 21). *'AOW-plan 50Plus gebaseerd op drijfzand'*. Opgehaald van NOS.nl: https://nos.nl/artikel/2159389-aow-plan-50plus-gebaseerd-op-drijfzand.html

NOS. (2017b, november 9). *Rutte geeft gesprekken over dividendbelasting toe, maar zonder namen*. Opgehaald van NOS.nl: https://nos.nl/artikel/2202002-rutte-geeft-gesprekken-over-dividendbelasting-toe-maar-zonder-namen.html

NRC Handelsblad. (1994, januari 28). *Beroering bij ouderenbonden; CDA: sociale uitkeringen vier jaar vast*. Opgehaald van NRC.nl: https://www.nrc.nl/nieuws/1994/01/28/beroering-bij-ouderenbonden-cda-sociale-uitkeringen-7211766-a348098

NRC Handelsblad. (2016, maart 31). Liever het CPB dan een feitenvrije verkiezingsstrijd. *NRC Handelsblad*.

NU. (2012, augustus 27). *SP verhoogt AOW-leeftijd toch*. Opgehaald van NU.nl: https://www.nu.nl/politiek/2894342/sp-verhoogt-aow-leeftijd-toch.html

OESO. (2010). Economic Outlook. *Economic Outlook November, no. 88*.

OESO. (2016). Netherlands: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. *OECD Journal on Budgeting*(2).

Oomkes, L. (2017, februari 15). Het planbureau is geen boekhouder. *Trouw*.

Otjes, S. (2016). How the eurozone crisis reshaped the national economic policy space: The Netherlands 2006-2012. *Acta Politica, 51*(3), 273–297.

O'Tool (Jr.), L. J. (1989). The Public Administrator's Role in Setting the Policy Agenda. In J. L. Perry, *Handbook of Public Administration* (pp. 225-236). San Francisco: Jossey Bass.

OVSE/BDIM. (2010). Nederland: Vervroegde Parlementsverkiezingen 9 juni 2010. *OVSE/BDIM Rapport Onderzoeksmissie Verkiezingen*.

OVSE/BDIM. (2012). Nederland: Vervroegde Parlementsverkiezingen 12 september 2012. *Rapport van de OVSE/BDIM Verkiezingswaarnemingscommissie*.

Oxfam Novib. (2016, juni 17). *Interne overheidsdocumenten leggen belastinglobby bloot*. Opgehaald van OxfamNovib.nl: https://www.oxfamnovib.nl/persberichten/interne-overheidsdocumenten-leggen-belastinglobby-bloot

Paridon, van, C. W. A. M. (2010). Het nieuwe regeerakkoord en de Europese begrotingsafspraken. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 42*(4), 271-281.

Parliamentary Budget Office. (2017). *Establishment, role and legislation*. Opgehaald van Parliament of Australia: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office/role

Passenier, J. (1994). *Van planning naar scanning; een halve eeuw Planbureau in Nederland.* Groningen: Wolters-Noordhof.

Persson, T., Roland, G., & Tabellini, G. (2007). Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies. *Quarterly Journal of Political Science, 2*(2), 155-188.

Peters, K. (1999). *'Verdeelde macht': Een onderzoek naar invloed op Rijksbesluitvorming in Nederland* (dissertatie VU ed.). Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Pickering, A., & Rockey, J. (2011). Ideology and the Growth of Government. *Review of Economics and Statistics*(93), 907-919.

Piljic, D. (2012). In de greep van bezuinigingsdrift. *Rabobank Themabericht 2012/21*, 1-4.

Piljic, D., & Stegeman, H. (2012). Het wordt weer tijd voor echt trendmatig begrotingsbeleid. *Me Judice*.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2016). Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's. *Startnotitie 3 oktober 2016*.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2017). *Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's 2017-2021.* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Ploeg, van der, F. (2010). Political economy of prudent budgetary policy. *International Tax and Public Finance, 17*(3), 295-314.

Poelgeest, van, L. (2011). *Kabinetsformaties 1982-2002.* Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Potrafke, N. (2017). Partisan politics: The empirical evidence from OECD panel studies. *Journal of Comparative Economics*.

Priemus, H. (1990). Naar een kapitaaldienst op de rijksbegroting? *Economisch Statistische Berichten*, 568-571.

PvdA. (1986). De toekomst is van iedereen. *Verkiezingsprogramma '86-'90*, 1-97.

PvdA. (1989). Programma PvdA Tweede-Kamerverkiezingen 1989. *Verkiezingsprogramma*, 1-51.

Raad van Economisch Adviseurs. (2006). De verleiding van een opgaande conjunctuur. *Advies over Voorjaarsnota 2006*.

Rabobank. (2012). *Tijd voor echt trendmatig begrotingsbeleid.* Utrecht: Rabobank Kennis en Economisch Onderzoek.

Raes, S., Sinderen, van, J., Winden, van der, P., & Biessen, G. (2002). Het maken van economisch beleid: de rol van AEP in de afgelopen 50 jaar. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 24*(1), 7-50.

Reformatorisch Dagblad. (2003, januari 8). Politiek gegochel met cijfers zorgt voor verwarring. *Reformatorisch Dagblad*.

Rijk, de, M. (2016, januari 2). CPB heeft een ongezond grote invloed op Nederland. *Volkskrant*.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (1994). *Milieugevolgen van de verkiezingsprogramma's 1995-1998 van D66 en GroenLinks.* Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (1998a). *Verkiezingen 1998 & Zorg; Analyse verkiezingsprogramma GroenLinks.* Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (1998b). *Verkiezingen en milieu 1998, Milieugevolgen van de partijprogramma's van PvdA, VVD, CDA, D66 en GroenLinks.* Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (2002). *Verkiezingen 2002, Milieu en Natuur. Een beoordeling van de partijprogramma's van PvdA, D66, GroenLinks, ChristenUnie en SP.* Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Rijksoverheid. (2007). Samen werken, samen leven. *Coalitieakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie*.

Rijksoverheid. (2012). *Begrotingsakkoord 2013; Verantwoordelijkheid nemen in crisistijd.*

Rijksoverheid. (2015, mei 18). *Factsheet begrotingsbeleid en begrotingsproces.* Opgehaald van Rijksoverheid.nl: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidsfinancien/documenten/brochures/2015/05/18/factsheet-begrotingsbeleid-en-begrotingsproces

Rijksoverheid. (2017, april 3). *Ombuigings- en intensiveringslijst 2017.* Opgehaald van Rijksoverheid.nl: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/04/03/ombuigings-en-intensiveringslijst-2017

Roscam Abbing, M. A. (2010). Schuivende doelpalen - de budgettaire opgave na de crisis. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, 42*(2), 76-86.

Rosen, H. S., & Gayer, T. (2010). *Public Finance* (9e ed.). New York, NY: McGraw Hill.

Rutgers, M. R. (2004). *Grondslagen van de bestuurskunde.* Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Rutten, F. W. (1986). Het gebruik van voorspellingen bij het macro-economische beleid. *Economisch Statistische Berichten*, 1164-1169.

Salverda, W. (1993). De planbureau-paradox: minder gezag en meer invloed. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 15*(3), 106-111.

Schinkel, W. (2012). *De nieuwe democratie.* Amsterdam: De Bezige Bij.

Schmidt, M. G. (1996). When parties matter: a review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research, 30*(2), 155-183.

Schöndorff, R., Pleus, J. F. B., & Kam, de, C. A. (2015). *Onderneming en omgeving; basiskennis economie voor het hoger onderwijs* (3e ed.). (C. De Kam, Red.) Amersfoort: ThiemeMeulenhoff.

Seils, E. (2004). Financial Policy in the Netherlands 1977-2002. *MPIfG Discussion Paper, No. 04/2*.

Shapley, L. S., & Shubik, M. (1954). A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System. *American Political Science Review, 48*(3), 787–792.

Sharpe, L. J., & Newton, K. (1984). *Does politics matter? The Determinants of Public Policy.* New York: Oxford University Press.

Simpson, J. A. (2007). Foundations of interpersonal trust. In A. W. Kruglanski, & E. T. Higgins, *Social psychology: Handbook of basic principles* (pp. 587–607). New York: Guilford.

Smith, E. R., Mackie, D. M., & Claypool, H. M. (2015). *Social Psychology* (4e ed.). New York: Psychology Press.

Snellen, I. Th. M. (1987). *Boeiend en geboeid; Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde.* Alphen aan den Rijn: Samson.

Snellen, I. Th. M. (1989). *Domeinconflicten tussen Recht en Beleid.* Alphen aan den Rijn: Samson.

Snellen, I. Th. M. (2007). *Grondslagen van de bestuurskunde; Een essay over haar paradigma's.* Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Snels, B. (1995). 'Linkse' en 'rechtse' politiek in de Nederlandse economie. *Beleid en Maatschappij, 22*(6), 342-354.

Snels, B. (1999). *Politics in the Dutch Economy: The Economics of Institutional Interaction.* Aldershot: Ashgate.

Sociaal Cultureel Planbureau. (2017). *Kwesties voor het kiezen.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Sociaal-Economische Raad. (1984). *Rapport conjunctuurbeleid in de jaren tachtig - Commissie Economische Deskundigen.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Sommer, M. (2017, februari 18). Geloofwaardigheid. *Volkskrant*.

Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics, 87*(3), 355-374.

Stangor, C. (2000). *Stereotypes and Prejudice.* Ann Arbor, MI: Edward Brothers.

Stellinga, M. (2017, februari 18). Wat nou, neoliberale doorrekening? *NRC Handelsblad*.

Stevers, Th. H. (1993). *De Openbare Financiën in de Volkshuishouding, deel 4: De Begrotingsnorm van het Rijk.* Amsterdam.

Stolwijk, H. (1997). Economie en milieu: op zoek naar duurzaamheid. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 19*(3), 29-48.

Studiegroep Begrotingsruimte. (1972). Kwantitatieve uitgangspunten voor het trendmatige begrotingsbeleid in de komende jaren. *1e Rapport Studiegroep Begrotingsruimte*.

Studiegroep Begrotingsruimte. (1989). Naar Gezonde Overheidsfinanciën. *8e Rapport Studiegroep Begrotingsruimte*.

Studiegroep Begrotingsruimte. (1993). Naar een trendmatig begrotingsbeleid. *9e Rapport Studiegroep Begrotingsruimte*.

Studiegroep Begrotingsruimte. (1997). Op Weg Naar Begrotingsevenwicht. *10e Rapport Studiegroep Begrotingsruimte*.

Studiegroep Begrotingsruimte. (2001). Stabiel en duurzaam begroten. *11e Rapport Studiegroep Begrotingsruimte*.

Studiegroep Begrotingsruimte. (2001). Stabiel en Duurzaam begroten. *11e Rapport Studiegroep Begrotingsruimte*.

Studiegroep Begrotingsruimte. (2001). Stabiel en Duurzaam Begroten. *11e Rapport Studiegroep Begrotingsruimte*.

Studiegroep Begrotingsruimte. (2006). Vergrijzing en Houdbaarheid. *12e Rapport Studiegroep Begrotingsruimte*.

Studiegroep Begrotingsruimte. (2010). Risico's en Zekerheden. *13e Rapport Studiegroep Begrotingsruimte*.

Studiegroep Begrotingsruimte. (2012). Stabiliteit en Vertrouwen. *14e Rapport Studiegroep Begrotingsruimte*.

Studiegroep Begrotingsruimte. (2016). Van Saldosturing naar Stabilisatie. *15e Rapport Studiegroep Begrotingsruimte*.

Studiegroep Begrotingsruimte. (2017). *Studiegroep Begrotingsruimte*. Opgehaald van Rijksoverheid.nl: http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/studiegroep-begrotingsruimte

Studiegroep Duurzame Groei. (2016). Kiezen voor duurzame groei. *Rapport Studiegroep Duurzame Groei*.

Stuut, K. (2014). De beleidsmatige lastenontwikkeling in Nederland 1998-2013. *CPB Achtergronddocument 19 maart 2014.*

Suyker, W. (2013). Hoe sterk is de samenhang tussen Regeerakkoord en de doorgerekende verkiezingsprogramma's? *CPB Achtergronddocument*.

Suyker, W. (2015). CPB's role in the Dutch medium-term budgetary framework. *Presentatie 7th Annual meeting of OECD Parliamentary budget officials & independent fiscal institutions* (pp. 1-19). Vienna: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Swank, O. H. (2003). A Rationale for Assessments of Election Programmes. In J. J. Graafland, & A. P. Ros, *Economic Assesment of Election Programmes* (pp. 97-106). Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V.

Swank, O. H., & Eisinga, R. (1999). Economic outcomes and voting behaviour in a multi-party system: An application to the Netherlands. *Public Choice, 101*, 195-213.

Tang, P. J. G. (2013). Modelgevangenis van het CPB. *Socialisme & Democratie, 70*(1).

Thio, K. B. T. (2002). Aflossen staatsschuld is niet nodig. *Economisch Statistische Berichten, 87*(4343), 48-50.

Thomas, W. (1928). *The Child in America: Behavior Problems and Programs.* New York: A.A.Knopf.

Thomson, R. (2001). The programme to policy linkage: The fulfilment of election pledges on socio-economic policy in The Netherlands, 1986-1998. *European Journal of Political Research, 40*(2), 171-197.

Thomson, R., Royed, T., Naurin, E., Artés, J., Costello, R., Ennser-Jedenastik, L., . . . Praprotnik, K. (2017). The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing. *American Journal of Political Science, 61*(3), 527–542.

Timmermans, A. (2006). Standing apart and sitting together: Enforcing coalition agreements in multiparty systems. *European Journal of Political Research, 45*(2), 263-283.

Toirkens, J. (1988). *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986.* Deventer: Kluwer.

Trouw. (2007, januari 15). Omstreden advies ambtenaren niet bij de informateur. *Trouw*.

Vandevelde, A. T. (2003). Agonistic Democracy and the Civilising Virtues of Public Debate. In J. J. Graafland, & A. P. Ros, *Economic Assessment of Election Programmes* (pp. 127-133). Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V.

Veen, van, A. P., Kool, C. J. M., Koedijk, C. G., & Witteloostuijn, van, A. (1998). De programma's vergeleken. *Economisch Statistische Berichten, 83*(4148), 309-314.

Vis, J. (1994, juni 10, 20-24 juni). Dagboek uit Archief Vis. *Dagboek*.

Visitatiecommissie CPB. (2016). *Noblesse oblige; Bevindingen visitatiecommissie CPB 2016.*

Vliet, van, O. P. (2012). Politieke partijen en werkloosheidsuitkeringen. *Economisch Statistische Berichten, 97*(4647), 672-675.

Volkskrant. (2012, augustus 27). *CPB-doorrekening: PVV scoort op korte, VVD op lange termijn*. Opgehaald van Volkskrant.nl: https://www.volkskrant.nl/politiek/cpb-doorrekening-pvv-scoort-op-korte-vvd-op-lange-termijn~a3306851/

Volkskrant. (2016, juni 1). Financiën ziet kansen voor nog eens 50 miljard bezuinigingen. *Volkskrant*.

Vollebergh, H., & Vries, de, J. (1992). Financiële gevolgen van een regulerend milieuheffingpakket. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 15*(2), 9-30.

Vries, D. (2017, juni 29). Het Binnenhof: 29 juni. *Volkskrant*.

Vries, de, J., & Lubben, van der, S. (2005). *Een onderbroken evenwicht in de Nederlandse politiek; Paars II (1998-2002) en de revolte van Fortuyn.* Amsterdam: Van Gennep.

Vuchelen, J. (2003). Verschuivingen in de belangstelling voor het overheidstekort. *Tijdschrift voor Politieke Economie, 25*(1), 51-80.

VVD. (1986). Als de toekomst je lief is... *Verkiezingsprogramma 1986-1990*, 1-52.

VVD. (1989). Een kansvolle toekomst. *Verkiezingsprogramma 1989-1993*, 1-56.

Waard, de, P. (2016, april 1). Ligt het CPB nu zelf aan het infuus? *Volkskrant*.

Waldo, D. (1948). *The Administrative State.* New York: The Ronald Press Company.

Walgrave, S., & Nuytemans, M. (2009). Friction and Party Manifesto Change in 25 Countries, 1945-98. *American Journal of Political Science, 53*(1), 190-206.

Weber, M. (1972). *Gezag en Bureaucratie.* (A. Braam, van, Vert.) Rotterdam: Universitaire Pers.

Wijck, van, P. (1991). Ideologie en economisch beleid. *Economisch Statistische Berichten*.

Wijk, de, R. (2016, oktober 21). De perversiteit van doorrekening. *Trouw*.

Winden, van, F. A. A. M. (1989). De economische theorie van de politieke besluitvorming. *Economisch Statistische Berichten*, 1068-1077.

Wisse, E. (2014). *Public credibility: A study of the preferred personal qualities of cabinet ministers in the Netherlands.* Delft: Eburon Academic Publishers.

Witt Wijnen, de, P. (2016, januari 22). Het vertrouwen in de rekenmeesters brokkelt af. *NRC Handelsblad*.

Woerdman, E. (2013). *Politiek en Politicologie.* Groningen: Noordhoff Uitgevers B.V.

Zalm, G. (2002). Er valt veel te kiezen. *Economisch Statistische Berichten, 87*(4354), 263-264.

Zanden, van, J. L. (2010, december 24). De spagaat van het Centraal Planbureau. *Me Judice*.

Zoutman, F. T., Jacobs, B., & Jongen, E. L. W. (2017). Revealed Social Preferences of Dutch Political Parties. *Journal of Public Economics*(156), 1-48.

Bijlagen

Bijlage 1

Het stijgend aantal deelnemende partijen/groepen dat meedoet aan de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's 1986-2017, in totaal en van de zittende en herkiesbare Tweede Kamer.

KiK-jaar	Namen deelnemende partijen	Aantal deelnemende partijen	Namen partijen in de Tweede Kamer en herkiesbaar	Aantal partijen in de Tweede Kamer en herkiesbaar	Percentage deelnemende partijen in de Tweede Kamer en herkiesbaar
1986	PvdA, CDA , VVD	3	PvdA, CDA, VVD, D66, PSP, SGP, CPN, PPR, RPF, Groep Janmaat (CentrumDemocraten), GPV, EVP, Groep Wagenaar (AR'85)	13	23%
1989	CDA, PvdA, VVD, D66	4	CDA, PvdA, VVD, D66, SGP, GPV, RPF, PPR & PSP (Lijst GroenLinks)	9	44%
1994	CDA, PvdA, VVD, D66, GL	5	CDA, PvdA, VVD, D66, GroenLinks, SGP, GPV, CentrumDemocraten, RPF, Groep Ockels (DNP)	10	50%
1998	PvdA, CDA, VVD, D66, GL	5	PvdA, CDA, VVD, D66, AOV, GroenLinks, CentrumDemocraten, RPF, SGP, GPV, SP, Unie55+, Groep Nijpels (Senioren 2000)	13	38%
2002	PvdA, VVD, CDA, D66, GL, CU, SP, SGP	8	PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks, SP, SGP, CU (RPF/GPV)	8	100%
2006	CDA, PvdA, VVD, SP, GL, D66, CU, SGP	8	CDA, PvdA, VVD, SP, LPF, GroenLinks, D66, CU, SGP, Groep Wilders (PVV), Groep Nawijn (Partij voor Nederland), Groep Eerdmans-Van Schijndel (EénNL)	12	67%
2010	CDA, PvdA, SP, VVD, PVV, GL, CU, D66, SGP	9	CDA, PvdA, SP, VVD, PVV, GroenLinks, CU, D66, PvdD, SGP, Groep Verdonk (Trots op Nederland)	11	82%
2012	VVD, PvdA, PVV, CDA, SP, D66, GL, CU, SGP, DPK	10	VVD, PvdA, PVV, CDA, SP, D66, GroenLinks, CU, SGP, PvdD, Groep Brinkman (DPK)	11	91%
2017	VVD, PvdA, SP, CDA, D66, CU, GL, SGP, DENK, VNL, VP	11	VVD, PvdA, SP, CDA, PVV, D66, ChristenUnie, GroenLinks, SGP, PvdD, 50Plus, Groep Kuzu/Özturk (Denk), Groep Klein (VP) , Groep Bontes/Van Klaveren (VNL)	14	79%

Bijlage 2

Het aantal zetels winst of verlies bij de Tweede Kamerverkiezingen van deelnemers aan de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's, 1986-2017.

	PvdA	CDA	VVD	D66	GL	CU	SP	SGP	PVV	DPK	DENK	VNL	VP
1986	5	9	-9										
1989	-3	0	-5	3									
1994	-12	-20	9	12	-1								
1998	8	-5	7	-10	6								
2002	-22	14	-14	-7	-1	-1	4	-1					
2006	-9	-3	-6	-3	-1	3	16	0					
2010	-3	-20	9	7	3	-1	-10	0	15				
2012	8	-8	10	2	-6	0	0	1	-9	0			
2017	-29	6	-8	7	10	0	-1	0			3	0	0

Bijlage 3

Het aantal pagina's in het verkiezingsprogramma besteed aan een financiële paragraaf of financiële bijlage door VVD, PvdA, CDA, D66 en GL over de periode 1986-2017.

Aantal pagina's financiële paragraaf/bijlage verkiezingsprogramma's						
	VVD	**PvdA**	**CDA**	**D66**	**GL**	**Gemiddeld**
1986	3	6	5	-	-	*5*
1989	4	7	3	5	-	*5*
1994	3	8	5	2	3	*4*
1998	3	0	3	4	1	*2*
2002	1	5	0	2	2	*2*
2006	9	10	3	5	8	*7*
2010	0	5	2	3	2	*2*
2012	0	2	1	2	0	*1*
2017	2	1	1	2	0	*1*
	3	*5*	*3*	*3*	*2*	*3*

Bijlage 4

De net gekozen Tweede Kamerpartijen opgedeeld in deelnemers aan de formatie en niet-deelnemers aan de formatie, waarbij dikgedrukt betekent dat een partij voor de verkiezingen **niet** zijn verkiezingsprogramma door het CPB heeft laten doorrekenen, over de periode 1986-2017.

Jaar	Deelname aan formatie	Geen deelname aan formatie
1986	CDA, VVD	PvdA, **D66, SGP, PPR, PSP, GPV, RPF**
1989	CDA, PvdA, D66	VVD, **GL, SGP, GPV, RPF, CD**
1994	PvdA, VVD, D66, CDA	**AOV,** GL, **CD, RPF, SGP, GPV, SP, Unie 55+**
1998	PvdA, VVD, D66	CDA, GL, **SP, RPF, SGP, GPV**
2002	CDA, VVD, **LPF**	PvdA, GL, SP, D66, CU, SGP, **LN**
2007	CDA, PVDA, SP, GL, CU	VVD, **PVV,** D66, **PvdD,** SGP
2010	VVD, PvdA, GL, D66, PVV, CDA	SP, CU, SGP, **PvdD**
2012	VVD, PvdA	PVV, SP, CDA, D66, CU, GL, SGP, **PvdD, 50Plus**
2017	VVD, CDA, D66, GL, CU	**PVV**, SP, PvdA, **PvdD, 50Plus,** SGP, DENK, **FvD**

Bijlage 5

Het gemiddeld aantal formatiedagen voordat de CPB-doorrekening werd geïntroduceerd (1956-1982 en 2003 zonder CPB-doorrekening) versus het gemiddeld aantal formatiedagen nadat de CPB-doorrekening werd geïntroduceerd (1986-2017). Einddatum is de beëdigingsdatum van een regering.

Jaar verkiezingen en formatie	Naam Regering	Formatiedagen vanaf verkiezingen	Formatiedagen vanaf eerste informateur	Formatiedagen vanaf laatste informateur	Aantal partijen
2017	Rutte III	225	212	120	4
2012	Rutte II	54	48	46	2
2010	Rutte I	127	124	31	3
2006/2007	Balkenende IV	92	89	64	3
2002	Balkenende I	68	67	66	3
1998	Kok II	89	87	81	3
1994	Kok I	111	108	47	3
1989	Lubbers III	62	60	55	2
1986	Lubbers II	53	52	52	2
1982	Lubbers I	57	55	34	2
1981	Van Agt II	108	104	22	3
1977	Van Agt I	208	201	41	2
1972/1973	Den Uyl	163	158	31	5
1971	Biesheuvel I	69	52	52	5
1967	De Jong	49	46	31	4
1963	Marijnen	70	65	26	4
1959	De Quay	68	66	18	4
1956	Drees IV	122	119	23	4
2003	Balkenende II	125	123	42	3

Bijlage 6

Updates van het *MLT*-basisscenario voor het overheidssaldo, de economische groei en de werkloze beroepsbevolking tussen *KiK* en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord, 1986-2017.

Overheidssaldo	Basisscenario eindjaar KiK/MLT	Basisscenario eindjaar RA/uMLT	Verschil tussen KiK/MLT-RA/uMLT
1986	-8,40	-8,50	-0,10
1989	-3,25	-3,00	0,25
1994	-3,00	-3,25	-0,25
1998	-1,00	-1,10	-0,10
2002	1,20	0,30	-0,90
2006	1,00	1,00	0,00
2010	-2,90	-2,30	0,60
2012	-2,60	-2,80	-0,20
2017	0,90	1,60	0,70
Gemiddelde	**-2,01**	**-2,01**	**0,00**

Economische Groei	Basisscenario eindjaar KiK/MLT	Basisscenario eindjaar RA/uMLT	Verschil tussen KiK/MLT-RA/uMLT
1986	2,25	2,25	0,00
1989	2,25	2,25	0,00
1994	1,75	2,00	0,25
1998	2,00	2,00	0,00
2002	2,50	2,50	0,00
2006	1,75	1,75	0,00
2010	1,75	1,75	0,00
2012	1,50	1,50	0,00
2017	1,80	1,60	-0,20
Gemiddelde	**1,95**	**1,96**	**0,01**

Werkloze Beroepsbevolking	Basisscenario eindjaar KiK/MLT	Basisscenario eindjaar RA/uMLT	Verschil tussen KiK/MLT-RA/uMLT
1986	nvt	nvt	nvt
1989	nvt	nvt	nvt
1994	nvt	nvt	nvt
1998	5,75	5,25	-0,50
2002	4,75	5,00	0,25
2006	4,50	4,25	-0,25
2010	5,25	5,25	0,00
2012	5,25	5,00	-0,25
2017	5,50	4,60	-0,90
Gemiddelde	**5,17**	**4,89**	**-0,28**

Summary in English

Title PhD thesis
From Words to Agreement; An analysis of the parties' choices in the assessments of election manifestos and coalition agreements by the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 1986-2017.

Summary
Since 1986, the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) performs and publishes assessments of election manifestos and coalition agreements, before and after the House of Representatives elections in Netherlands. Limited empirical research has been done on the effects of this unique Dutch tradition. General underlying assumption is that the assessments discipline political behavior, especially the tendency to make unrealistic promises to attract votes, and improve the financial-economic quality of election manifestos and coalition agreements, especially their realism and elaborateness. Furthermore it is assumed that the neutral CPB's assessment of election manifestos – over time given the title Charted Choices (CC) – improves the efficiency of government formation, because the negotiations basically will be a perpetuation on this previous assessment and it prevents time-consuming political discussions about the realism of financial-economic numbers.

This PhD thesis analyses empirically the relationship between the parties' choices in the CPB's assessments of the election manifestos and the CPB's assessments of the coalition agreements over the period 1986-2017. The used dataset, described in Chapter 5, comprises nine election years (1986, 1989, 1994, 1998, 2002, 2006/2007, 2010, 2012, 2017). The thirteen parties that participated in CC at any time during the period under review and whether or not in the successive government are the People's Party for Freedom and Democracy (VVD), the Christian Democratic Appeal (CDA), the Labour Party (PvdA), Democrats 66 (D66), Green Left (GL), the Socialist Party (SP), the Christian Union (CU), the Reformed Political Party (SGP), the Party for Freedom (PVV), the Democratic Political Turning Point (DPK), DENK (DENK), For the Netherlands (VNL) and the Liberal Party (VP). The collected data show these parties' choices on the ex ante budgetary effects (public expenditures and tax and premium burdens), the ex post macroeconomic effects and the ex post purchasing power effects (real disposable income). These aggregated variables reported by the CPB facilitate a reliable and consistent comparison of the parties' choices before and after the elections.

The main research question of the PhD thesis is: *What is the relationship between the political parties' choices in the CPB's assessment of the election manifestos and the subsequent CPB's assessment of the coalition agreement, and how can this relationship be explained?* The objective is to indirectly achieve a better understanding of the political behavior in the 'black box' of government formation, by deducing this behavior from the structural similarities and structural differences between both research objects. Little empirical information is available on the (internal) processes of the assessments, as the working agreement between the CPB's civil service and the political parties is that interim (draft) calculations or correspondence are treated confidentially and are never made public. The CPB only publishes the assessments after explicit approval of the political actors.

To understand and explain the relationship, Chapter 2 of the thesis describes the theoretical context of the CPB's assessments. An important factor in this context is the Time Dimension (T). It is essential

that CC is made during the campaign period before the election date (T-1), on which there are elections that determine the new political conditions (T=0), and the assessment of the coalition agreement comes into being during the government formation period under these new political power ratios (T+1). Essential actors in the context are the Politicians – namely the House of Representatives' MP's who participate – and the Civil Service - namely the financial-economic civil servants who work at the CPB, the Ministry of Finance, other relevant departments and at the Dutch Central Bank. The Politicians and the Civil Service have their own rationality; they act in their own environment and pursue other goals. But they both participate strongly in the agenda-setting process of the CPB's assessments, whereby Politicians are likely to behave according to political economy theory and the Civil Service according to civil service influence theory. During the process, the actors make choices also motivated by a particular Financial-Economic Situation, which is provided for in T-1 by the CPB's MLT economic outlook with forecasts for economic growth, unemployment or government budget and which in T+1 can be updated by the CPB through releasing a renewed outlook.

In both assessments, the Civil Service of the CPB, the Ministry of Finance, the other relevant departments and the Dutch Central Bank perform a rationalization role in relation to the participating Politicians of the House of Representatives. The CPB's activities are aimed at providing neutral financial-economic knowledge on which the political policy makers can base their decisions. The substantive development of the CPB's assessments over the period 1986-2017 is a clear expression of the disciplining of political rationality through introducing economic rationality, scientific rationality and legal rationality. The working process has been gradually extended with economic tests, scientific tests and legal tests that mainly rationalize and limit the budget proposals of parties. Interesting is how this Civil Service rationality affects the Political rationality, which in the campaign period (T-1) probably differs from political rationality during the formation period (T + 1). In T-1, CC is a campaign document, which participating parties can utilize to distinguish themselves and win extra votes, and a negotiation document, which parties can adopt to strengthen their starting position in the formation by making extreme and diverging choices. In T+1 however, the assessment is more likely an implementation document, containing realizable and elaborated policy proposals for which the new government parties take responsibility, and a budget document, showing the budgetary, macroeconomic and purchasing power effects of the policy measures in the coalition agreement and at the same time the agreed political financial-economic boundaries.

In Chapter 3 the basic assumption is that the political rationality (Politicians) uses the assessments primarily as campaign document and negotiation document. The strongly increased number of participating parties in CC suggests there are political motives in play, like electoral gains or access to the formation. In 1986, three of the thirteen parties (23%) that were in the House of Representatives at the time and were eligible for re-election participated, but in 2017 eleven of the fourteen parties (79%). The strong nominal rise as well the strong relative increase rejects the statement that the higher participation rate is simply caused by a rising number eligible parties since 1986. Also, parties who newly participate, will do again so in the next election year - only exception is the PVV which refrained in 2017 after participating in CC in 2010 and 2012. This sustainability is remarkable, as participation is voluntarily - there was never a legal obligation as recently in Australia and Belgium – and requires considerable time-consuming commitment of politicians and their employees.

Social psychological theory about ‘test situations’ might explain the advantage of CC participation. Politicians are associated with prejudices and stereotypes by voters, media and fellow parties, such as unreliability and negative feelings. CC participation might be a test situation – the willingness to give full insight into how a party finances its election manifesto and has its economic consequences assessed by a neutral referee – through which parties can obtain a more reliable and positive image. A similar explanation offers economic theory about 'signaling': an agent can give a signal to a principal to bridge their mutual information asymmetry. Voters on the electoral market have an information backlog, as they are not sure which parties will keep their promises after the elections. CC participation is a signal to voters, media and other parties that the party is credible. Moreover, politicians need credibility on the electoral market to achieve good election scores, but also on the formation market. Parties that seek access to the upcoming formation have information asymmetries with respect to each other too. Probably, politicians who consider themselves potential coalition partners but are never invited to the formation table, experience an incentive to eliminate this information backlog. Allowing the CPB to assess their election manifestos signals credibility and reliability and is investing in 'political capital' towards the other parties. The empirical analysis indeed shows that CC participation seems to limit downside electoral risks and increases the chance of invitation to the formation (53% on average, although it is obviously higher for large parties and lower for small parties). But there is no evidence that participation results in (extra) voting gains.

The CPB has also gained a stronger position during the formation period and after the government formation is completed. Over the period 1986-2017 the CPB’s assessment of the coalition agreement was always published, at the request of the informer and with explicit approval of the negotiating parties. From the perspective of political rationality, this is understandable: the disclosure signals realizability, financial-economic soundness and transparency. For the new coalition parties these signals add value towards voters, media and opposition parties, looking ahead to the first governmental debate about the coalition agreement with the House of Representatives.

In Chapter 4 the basic assumption is that the civil service rationality (Civil Service) uses the CPB’s assessments primarily as implementation document and budget document. These institutionalized assessments may provide the opportunity for Dutch financial-economic civil servants to leave a strong mark on CC and the coalition agreement. This is the case because the CPB in general, being a knowledge institute, and it’s assessments turn out to be very important for finding consensus in political decision-making in the Netherlands. More specific, CC has a strong position in the budget process towards the elections and the new coalition agreement, since the CC serves as the starting negotiating document in the formation. Presuming that the civil service has a desire for a coalition agreement that it is a realizable and elaborated, this offers clear advantages. Because all calculations and policy measures are unequivocally and clearly presented per party, this makes political discussions on these matters unnecessary and finding political consensus easier. From an Civil Service perspective the CPB’s assessment are institutions that, by disciplining politicians on efficiency and effectiveness, remove the irrationality of the actor Politics which usually would result in market failure and deadweight loss. They prohibit the political rationality to present too rosy figures or vague budget texts, only for the goal of attracting electoral votes or reaching a political consensus. Altogether, the CPB’s assessments supply the civil service rationality with his desired greater influence over the political decision-making process towards a new coalition agreement.

But the assessments are not only important institutions to arrive at an realizable and elaborated coalition agreement. Civil servants are also supportive due to the general assumption that the CPB's assessments result in lower negotiation costs for the political parties that discuss a new coalition agreement (efficiency motive). Empirically, however, there is no convincing direct evidence that the CPB's assessments significantly reduce the negotiation costs of formations. Although formation periods have been around 5% shorter since 1986, this is logically (partly) explained by the declining number of negotiating coalition parties in Dutch formations over time. More striking is that the final formation phase (with the last informer) takes around 95% days longer since the introduction of the CPB's assessments. The reason may be that over time the political negotiators started to negotiate more in detail by using CC, that more time-consuming (interim) assessments of draft agreements are made by the CPB, and the negotiators respond to these interim assessments by renegotiations: these are all political negotiation costs that require extra formation days. Logically, there are also higher civil servants' negotiation costs during a formation period since 1986, because CPB's staff is asked to increase its efforts, which also requires more formation days than before.

Furthermore, the Civil Service rationality endorses the CPB's assessments also for other advantages. They supply the Civil Service with more boundary power (framework-setting position) and steering influence (advisory position). For example, one very influential civil service instrument with respect to the CPB's assessments is the economic outlook (MLT). The CPB deliberately determines this outlook, because politically motivated forecasting biases are to be avoided. The economic outlook is of great importance for the content of the influential civil servants' Budgeting Framework Commission (BFC) report and for the subsequent choices of parties in CC, as it acts as the neutral financial-economic baseline for decision-making. Thereby, because Dutch politicians and civil servants are committed to make policy decisions on the most up-to-date economic outlook, the MLT forecast can be independently updated by the CPB on basis of new financial-economic insights or new government policy choices and the updated outlook will then be incorporated in the CPB's assessment of the coalition agreement. The assessment of the coalition agreement is the final part of the strong informative, framework-setting and advisory position of civil servants in the Dutch budget process. Due to the important role of the MLT economic outlook and the increasing number of civil service's rational tests, budgetary boundaries and policy menus limiting political decision-making, their frame-work setting position is strengthened. Additionally, the institutionalization may lead to a more influential advisory position for financial-economic civil servants, for example the BFC.

In Chapter 6, the influence of these BFC's reports and the MLT economic outlook updates on the parties' choices in coalition agreements is empirically tested. These civil service outputs prove to be influential guidelines for parties in the assessments of parties' manifestos and coalition agreements. The correlation between the BFC's advice for the government budget in the medium term and the coalition agreement for the period 1989-2017 is r = 0.87. In line with the election manifestos, coalition agreements show that parties, especially in a bust (negative output gap), follow the direction of the SBR advice - balance improvement - only not fully. In a boom (positive output gap), the parties explicitly fail to follow the direction of the BFC' advice - balance stabilization - because politicians then opt broadly for government budget deterioration. Because of this political group think, Dutch fiscal policy is almost always procyclical. The correlation between the output gap in the first year of the government term and the change in government budget in the coalition agreements is r = -0.65. The correlation between the output gap and the BFC' advice is also r = -0.75. Thereby it

appears that coalition agreements - regardless of the economic cycle - are less stringent or more expansive on the government budget than the BFC advises: over the period 1989-2017 the average level difference was 0.46%-point of GDP. As a result, Dutch fiscal policy in busts becomes less pro-cyclical than advised by the BFC and in booms more pro-cyclical than advised by the BFC.

Additionally, the updates of the MLT economic outlook by the CPB regarding the government budget prove to be decisive for the parties' choices in coalition agreements. If the government budget forecast in an MLT update deteriorates, the negotiation formation parties are willing to make an extra budgetary effort that was not in the election manifestos, although this almost never results into full budgetary compensation for the deterioration. If the government budget forecast improves in an MLT update, parties are vice versa happily prepared not to (fully) implement their promised spending cutbacks and tax raises in CC. The correlation with intensified or weakened budgetary efforts is r = 0.89. A comparable relationship was not found whatsoever for the MLT economic outlook updates of the forecasts for the economic growth or the unemployment.

In general, Dutch coalition agreements decide to a limited larger government deficit or a smaller government surplus than the negotiating parties promised in the CPB's assessment of their election manifestos. Over the period 1986-2017, the government budget is on average 0.07%-point of GDP worse off. With regard to the unemployed labor force and economic growth, too, the coalition agreements are, on average, slightly less favorable than the parties' choices in CC. This suggests that the political formation negotiations result in a minimal loss of efficiency.

In Chapter 7, the parties' choices with regard to public expenditure over the period 1986-2017 are analyzed. The first observation is that prior to almost all elections there is remarkably broad political agreement on the direction – an increase or a decrease - in which Total Public Expenditure must develop. The agreement seems to be a derivative of the financial-economic situation: an expenditure increase in a boom and an expenditure decrease in a downturn. The weighted average of the formation parties in CC is also a good predictor for the total public expenditure decision in the coalition agreement with r = 95. However, it appears that the coalition agreements usually lead to a smaller reduction or a stronger increase in the total public expenditures than the weighted average in CC. The average level of difference is 0.39%-point of GDP. Government coalitions appear to have difficulty reaching agreement on expenditure constraints, but have less trouble to agree on expenditure increases.

Secondly, parties' choices regarding the specific expenditure categories show a mixed picture. In general, for each category the weighted average of the parties in CC is a good predictor for the direction of the choices in the coalition agreement: the vast majority of the correlations is much higher than r = 0.6. The big exception is the correlation of Education with r = 0.42. However, there are clearly differences in the level at which spending choices in CC are followed. When it comes to Social Security, coalition governments decide on average to 0.19%-point of GDP less expenditure reduction than the weighted average of the government parties in CC. Furthermore, the spending on Public Administration and Health Care in coalition agreements on average both appear to be 0.08%-point of GDP higher than the weighted average. Also, the expenditures on International Cooperation in coalition agreements are on average 0.06%-point of GDP higher than the weighted average in CC. Additionally, Environment often shows broad political agreement to increase spending, but here

average coalition agreements lead to an average of 0.03%-point of GDP more expenditure increase. Finally, Education is again the exception. Education is the only spending category which finally ends up with an on average 0.08%-point of GDP lower spending level than the weighted averages in CC.

Obviously, parties use CC primarily as an campaign document or negotiation document for the ideologically sensitive categories Social Security, Public Administration, Health Care, International Cooperation and Education. In the formation, parties seem then unwilling to implement their promises fully due to the direct stake of many voters or seem politically prepared to take some kind of negotiation loss. It seems less difficult to agree on the promised spending for the categories Defense, Security, Infrastructure and Environment, even though these subjects can also be perceived as ideological. The reason might be that these four issues are (quasi-)public goods, available to all citizens, and can be cut economically without affecting voters or interest groups too directly. Finally, it seems difficult to achieve the desired spending increases for Education in coalition agreements, despite the fact that almost all government parties are always in favor of extra expenditure in CC. Perhaps this is a price paid for not meeting the promised expenditure reductions on Social Security, Public Administration, Health Care and International Cooperation.

In Chapter 8, the parties' choices with regard to tax and premium burdens over the period 1986-2017 are analyzed. The first observation is that the weighted average on the Total Tax and Premium Burden of the parties in CC is a good predictor for the direction of the coalition agreement with r = 0.87. However, coalition agreements in general decide to less reduction or a stronger increase in the total tax and premium burden than the weighted average of the government parties in CC. The average difference in level is 0.38%-point of GDP. Government coalitions are struggling to reach agreement on a lower tax burden, but it takes them less effort to decide on a higher burden. Of course, it is likely that there is some kind of relationship with the public expenditure decisions.

Secondly, parties' choices regarding the specific burden categories show a mixed picture. In general, the weighted average of government parties in CC is a good predictor for the choices in the coalition agreement: the large majority of correlations is considerably higher than r = 0.6. But there are significantly lower correlations (Equity and Profits) and there is one negative correlation (Tax Burden for Companies). There are also considerable differences in the level for some specific burden categories between CC and the coalition agreement - especially in the Tax Burden on Labor and Income and the Tax Burden for Households. Almost all parties always promise to reduce the burden on labor and income, but coalition agreements on average decide to 0.42%-point of GDP less tax relief than the weighted average of the parties in CC. Furthermore, parties most of the time want an increase in the tax burden on environmental pollution, but coalition agreements lead on average to 0.03%-point of GDP less increase. The same goes for the burden on Equity and Profits: very often parties propose an increase for this tax burden, but coalition agreements on average decide to 0.03%-point of GDP less taxation than the weighted average of government parties in CC.

The macro result is visible on the tax burden for Households and the tax burden for Companies over the period 2002-2017. Although almost all parties always propose a considerable reduction in the tax and premium burden of households, coalition agreements lead on average to 0.52%-point of GDP less tax relief than the weighted average of the government parties in CC. Often Dutch households are even faced with a tax raise. The opposite happens with the tax and premium burden for

companies. Although almost all parties in CC propose to increase this burden, coalition agreements lead to an average 0.04%-point of GDP less tax raise than the weighted average. Often Dutch companies receive a tax relief. Without the formation of 2002, the level of difference increases to 0.22%-point of GDP on average: the weighted average burden-increase of 0.13%-point of GDP for Companies transforms into a tax reduction of 0.09%-point of GDP. The trend in coalition agreements is that companies receive tax relief while the election promises entailed an increase in company taxes, which contrast with the decisions on the burden of households who, unlike the election promises, are faced with less tax relief or an additional tax increase.

In Chapter 9, the parties' choices with regard to purchasing power over the period 1998-2017 are analyzed. The first observation is that the weighted average on purchasing power of All Households in CC is a good predictor for the direction of the coalition agreement with r = 0.93. The average level difference is 0.01%-point lower real disposable income, with this minimal negative deviation being mainly caused by the formation of 2002. When the financial-economic situation is stable, the promised general median real disposable income increase is almost always achieved.

Secondly, parties' choices regarding purchasing power over the period 1998-2017 based on the source of income, household composition or income category give a mixed picture. Often the weighted average of government parties in CC is a good predictor for the direction of the choices in the coalition agreement: the large majority of the correlations is significantly higher than r = 0.6. But there are also considerably lower correlations, among Low Incomes and Social Benefit Recipients. There are clear differences in the purchasing power level between CC and the coalition agreement too - especially among the Employed, Middle Incomes, High Incomes, Social Benefit Recipients and Two Income Households. Apparently the (multiple) reviewing of the purchasing power overviews during the formation always ends into a political desire to 'repair' the real disposable income distribution in the coalition agreement. Government parties appear to decide to an on average progressive redistribution compared to their weighted averages for purchasing power in CC.

Almost all parties always want an increase in the purchasing power for the Employed, but the coalition agreements lead on average to 0.13%-point lower real disposable income for this group than the weighted average of the government parties in CC. This is mainly caused by the fact that coalition agreements decide on average to 0.15%-point lower real disposable income for Middle Incomes than the weighted average, even though parties always promise a higher purchasing power this income group. In addition, while parties think very differently about (moderately) increasing or (strongly reducing) the purchasing power for High Incomes, the coalition agreements end up with on average 0.17%-point lower real disposable income than the weighted average of government parties in CC. The mirror image is the group Social Benefit Recipients: coalition agreements decide on average to 0.37%-point higher real disposable income than the weighted average of the government parties in CC. In weakened form, the same goes for the purchasing power for Low Incomes, coalition agreements lead on average to 0.08%-point higher real disposable income.

In Chapter 10, it is concluded that Dutch government formations result in certain fixed outcomes compared to the choices in CC. This gives indirectly an better understanding of the political behavior in the 'black box' of formation. Mainly, there is a clear relationship between the CPB's assessments of the election manifestos and the coalition agreements. The weighted average of the formation

parties in CC on an expenditure category, tax and premium burden category, purchasing power category or macroeconomic variable is often a good predictor for the direction of the parties' decisions on this variable in the coalition agreement. The correlations are regularly high, which indicates that CC has a strong agenda-setting function for the coalition agreements.

Still, there are clear (structural) differences between the level of parties' choices in CC (weighted average of government parties) and in the coalition agreements. There seem to be *formation preferences* that, regardless of the political color of the negotiators, ensure that the parties' choices in coalition agreements deviate from previous choices in the CPB's assessment of election manifestos. There is (1) a formation preference for higher public expenditures, except for education expenditure. There is (2) a formation preference for higher tax and premium burdens, except (3) for the tax burden for companies. There is (4) a formation preference for purchasing power redistribution, in favor of social benefit beneficiaries, low incomes and two-income-households and structurally disadvantageous for the employed, middle incomes and high incomes. Finally, there is (5) a formation preference for the government budget in the medium term, not for the government budget in the long term. Altogether, these formation preferences arise without realizing better macro-economic outcomes: the government budget, economic growth and unemployment on average all end up slightly worse than the weighted averages of the government parties in CC.

The analytical outcomes of this PhD-thesis are in line with an large part of the literature in economics, public administration and public science on, among others, political economy behavior, political negotiations, agenda-setting and the influence of interest groups. In the discussion there is an elaboration of this theoretical and empirical literature, and also a more abstract treatise on the question how the found Dutch formation preferences are helpful for the parties to successfully reach a coalition agreement.

Curriculum Vitae

Wimar Bolhuis werd geboren op 10 augustus 1986 in Leiden. In 2004 begon hij een studie psychologie aan de Universiteit Leiden, waar hij in februari 2009 *cum laude* afstudeerde met een master in de sociale en organisatiepsychologie. Vanaf 2005 studeerde hij ook bestuurskunde aan deze universiteit en haalde in december 2011 *cum laude* zijn algemene masterdiploma. Daarnaast deed hij een studie economie aan de Universiteit van Utrecht, waar hij in augustus 2011 met een master publieke economie afstudeerde, en volgde in 2010 een summer school aan de London School of Economics. Tijdens zijn studietijd liep Wimar stage bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bij het Nederlands Instituut voor Onderzoek van de Gezondheidszorg en werkte vanaf mei 2009 als sociaaleconomisch beleidsmedewerker bij de Tweede Kamerfractie van de Partij van de Arbeid. Naast deze baan werd hij in 2012 buitenpromovendus aan de Universiteit Leiden, om in vervolg op zijn masterscripties economie en bestuurskunde onderzoek te doen naar de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën. Van januari 2013 tot oktober 2015 was Wimar werkzaam als senior inspecteur bij het ministerie van Financiën en van november 2015 tot februari 2018 als politiek assistent van de staatssecretaris bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Vanaf 2013 publiceerde hij in tijdschriften over politiek, overheidsfinanciën en economie en begin 2017 verscheen zijn boek *De Rekenmeesters van de Politiek*, over de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's door het Centraal Planbureau. Met ingang van maart 2018 is Wimar plaatsvervangend directeur sociale zaken bij de Sociaal-Economische Raad.

Stellingen

1. Het collectieve uitgavenniveau en de collectieve lastendruk zullen in Nederland altijd fors hoger blijven dan de partijen beloven in hun doorgerekende verkiezingsprogramma's, omdat elk regeerakkoord wordt belast met de politieke meerkosten van formatieonderhandelingen.

2. Regeerakkoorden kennen meer fiscale bevoordeling van bedrijven en meer koopkrachtherverdeling tussen huishoudens dan de doorgerekende verkiezingsprogramma's, omdat een belastingvriendelijk bedrijfsklimaat en een evenwichtige inkomensontwikkeling zaken zijn die over het algemeen zorgen voor een positieve eerste indruk van een nieuw regeerakkoord.

3. Het forse verschil tussen de lastendruk op Arbeid en Inkomen, voor Huishoudens en voor Bedrijven vóór de verkiezingen in de doorgerekende verkiezingsprogramma's en ná de verkiezingen in de regeerakkoorden, bewijst dat partijen in de campagne de kiezers centraal stellen en in de formatie andere belangen afwegen, zoals regeringsdeelname of een tevreden bedrijfsleven.

4. De enige reden voor formatiepartijen om in een regeerakkoord stringenter te zijn ten aanzien van de overheidsfinanciën dan beloofd in de doorgerekende verkiezingsprogramma's, is een forse tussentijdse verslechtering van de financieel-economische situatie, oftewel een verslechtering van het door het CPB geraamde overheidssaldo aan het einde van de komende kabinetsperiode.

5. De waarde van CPB-doorrekeningen voor het disciplineren van het gedrag van partijen wordt in de regel overschat; de politieke rationaliteit doet vanuit campagne- en onderhandelingsmotieven van alles om de ambtelijke rationaliteit te ontwijken en slaagt daar eigenlijk altijd in.

6. Om een scherper beeld te krijgen van de invloed van lobbygroepen en ambtenaren op de politieke besluitvorming in Nederland, is het wenselijk meer wetenschappelijk onderzoek te doen naar de informele beïnvloedingsinstrumenten die hiervoor gebruikt worden, aangezien de huidige focus teveel ligt op formele instrumenten zoals opgestelde documenten of georganiseerde evenementen.

7. De signaaltheorie van Spence (1973, 2002) die stelt dat een werkzoekende signalen van bekwaamheid moet afgeven om de informatieachterstand van een werkgever te overbruggen, zoals het kunnen tonen van een diploma, is zo conceptueel elegant en breed bruikbaar dat het bijna op elke context toepasbaar is (inclusief oorlog, politiek en liefde).

8. Universitaire opleidingen bestuurskunde, politicologie en economie moeten een vak geven waarin het verschil tussen de politieke rationaliteit en de ambtelijke rationaliteit wordt beschreven en uitgediept, aangezien dit meer begrip kweekt voor de verschillende gedragingen van beide spelers en daardoor waarschijnlijk de kwaliteit van het werk in de politiek-ambtelijke omgeving verbetert.

9. De universitaire economieopleidingen moeten, zoals het netwerk Rethinking Economics NL stelt, doorgaan met de ontwikkeling van nieuwe vakken, waarbij centraal staat dat het economie-onderwijs pluriformer moet zijn en meer aandacht moet schenken aan kwalitatieve onderzoeksmethoden en de echte empirische economie.

10. Nadat Den Haag een universiteit naar zijn grondgebied heeft gelokt, is het tijd voor de afrondende stap in de vaart der volkeren: het aantrekken van carnaval.

11. Tot slot past een kanttekening bij het Leidse gebruik dat de laatste stelling een ‘grappige’ ondertoon moet hebben: in mijn ogen is dit surrealistisch, aangezien noch het hebben van humor noch het tentoonspreiden van humor in het promotiereglement of in de alledaagse praktijk een harde vereiste blijkt te zijn voor het verkrijgen van de doctorstitel.