



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

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

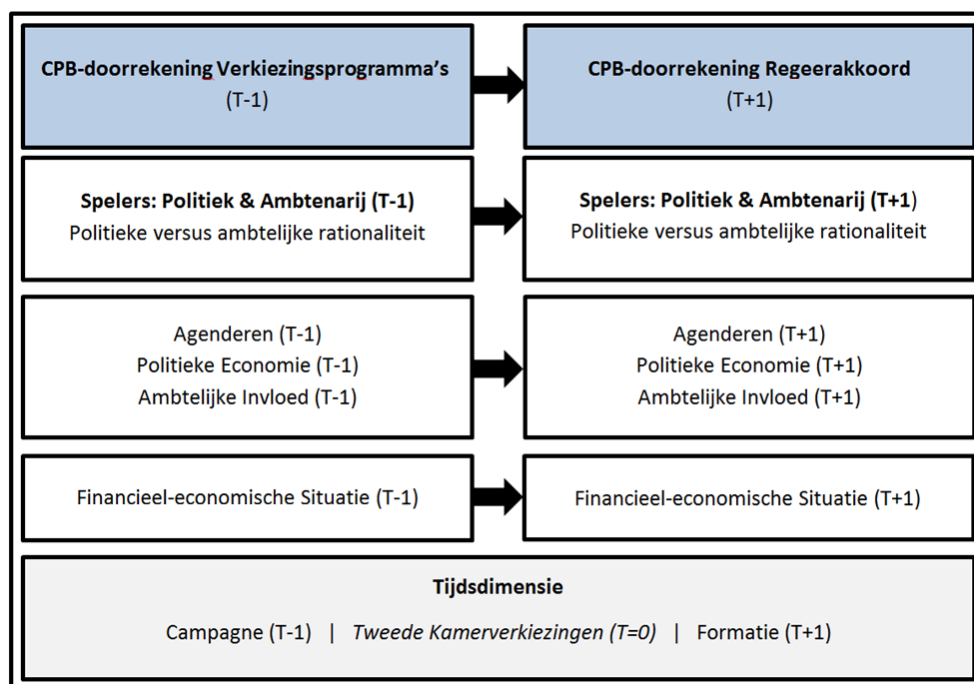
regeerakkoord. De totstandkomingsperioden van deze doorrekeningen lijken duidelijke ‘windows of opportunity’ om beleidsproblemen te agenderen (Kingdon, 2003). Lastig hierbij is dat de voorkeuren van partijen en de vooruitzichten van de financieel-economische situatie voor en na de Tweede Kamerverkiezingen 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.

Politologisch perspectief

Vanuit politologisch 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.

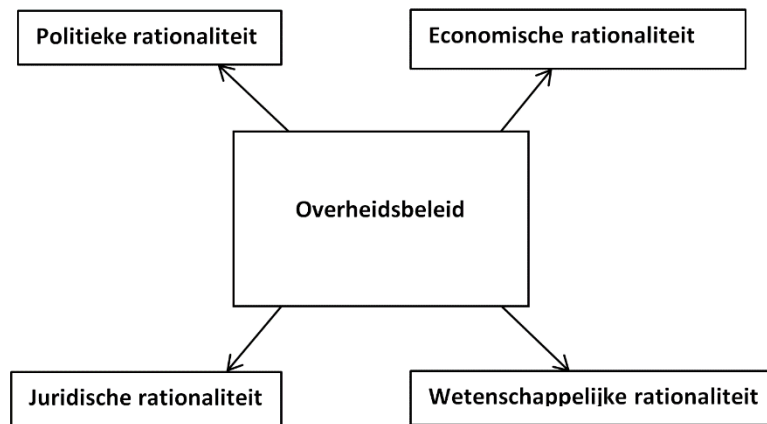
2.1 Politieke rationaliteit en ambtelijke rationaliteit

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:

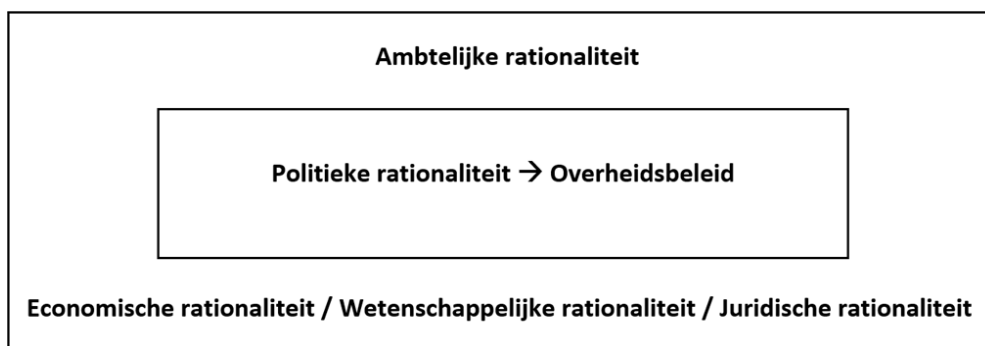
- 1) De politieke rationaliteit;
- 2) De economische rationaliteit;
- 3) De wetenschappelijke rationaliteit;
- 4) De juridische rationaliteit.

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 disciplinerende 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 disciplineert 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 disciplinerende 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 (Crisce 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 hypothesen 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 hypothesen:

- 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 hypothesen:

- 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 hypothesen:

- 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. Essentiële 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 disciplinerende 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.