



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

### H3: Institutionaliseren 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 stringenter 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 intergouvernementele 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 planbureau functie 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, Giuliadori, 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).

<i>KiK</i> -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 aanbrenge. 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 budgettaire 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 Democrats (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).

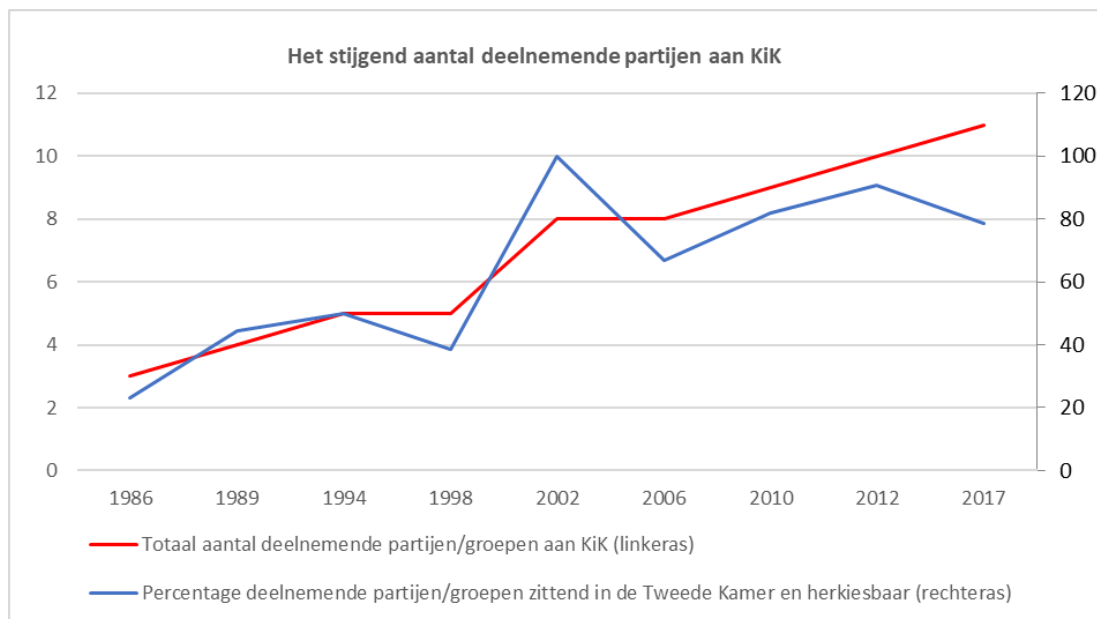
Het aantal aan de groene doorrekening deelnemende partijen ging van twee in 1994 – D66 en GL – naar zeven in 2017 – VVD, PvdA, SP, D66, CU, GL en VP. Wel deden er in 2010 negen partijen en in 2012 tien partijen mee met zowel de CPB-doorrekening als de PBL-doorrekening over energieopwekking, klimaat, 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 (machtswerwing).

### **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 luchtflitserie, 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 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 <i>KiK</i>	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).**

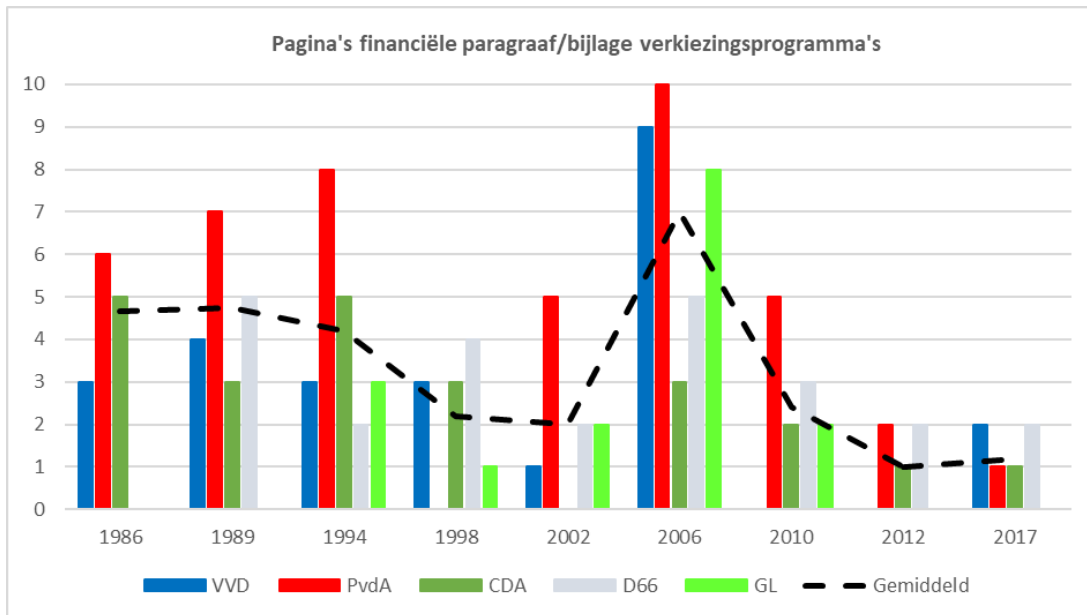
### 3.5 Deelname aan *KiK* als defensieve actie tot stemmenstabilisatie (politieke risicoaversie)

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



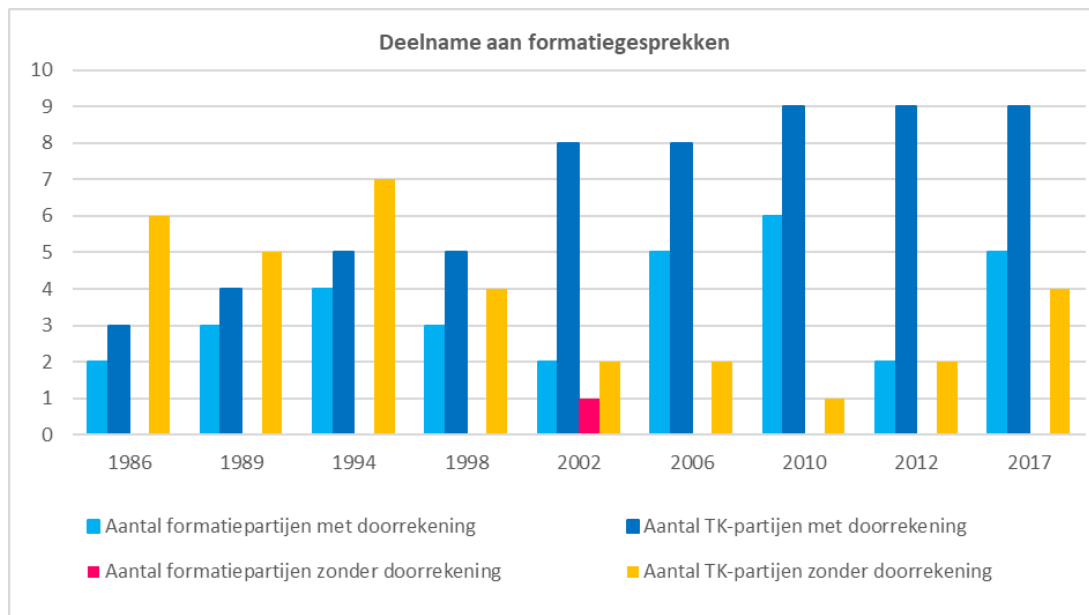
begrotingsregels' en 'structureel evenwicht'. Dat de financiële hoofdstukken van verkiezingsprogramma's beperkt zijn en niet uitblinken in helderheid was al eerder opgemerkt door Nederlandse economen, die simpelweg stellen dat "relevante financiële cijfers derhalve niet te vinden zijn in de partijprogramma's" (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 selectie criterium 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-fractieleader 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	<i>Brief van de informateur (Bijlage 4)</i>	De Koning
1989	7	Macro-economische effecten van de concept programmatische afspraken CDA-PvdA	<i>Brief van de Informateur (Bijlage)</i>	Lubbers
1994	31	Economische gevolgen van het regeerakkoord	<i>Macro Economische Verkenning 1995 (Hoofdstuk 4)</i>	Kok
1998	43	Economische gevolgen van het regeerakkoord 1998	<i>CPB Werkdocument 105</i>	Kok, Zalm, Borst
2002	35	Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord 2003-2006	<i>CPB Document 22</i>	Donner
2003	29	Budgettaire en economische effecten van het Hoofdlijnenakkoord 2004-2007	<i>CPB Notitie</i>	Hoekstra, Korthals Altes
2007	21	Indicatie van effecten Financieel kader 2008-2011	<i>CPB Notitie</i>	Wijffels
2010	38	Analyse economische effecten financieel kader	<i>CPB Notitie 33</i>	Opstelten
2012	48	Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord	<i>CPB Notitie</i>	Kamp, Bos
2017	41	Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord	<i>CPB Notitie</i>	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 constatering, 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.