



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

H4: Institutionaliserings van de CPB-doorrekeningen vanuit ambtelijk perspectief

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Als de informele begrotingssystematiek fout loopt

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

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

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

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

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

4.3 Ambtelijke motieven voor de steun aan de CPB-doorrekeningen

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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



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

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

4.4 Ambtelijke steun door de extra begrenzingsmacht (kaderstellende positie)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De SBR is een ambtelijke adviesgroep die werd ingesteld in 1971. In 1972 publiceerde de SBR haar eerste rapport *Kwantitatieve uitgangspunten voor het trendmatige begrotingsbeleid in de komende jaren* uit (Studiegroep Begrotingsruimte, 1972). Daarna verscheen op verzoek van de Ministerraad bijna voor alle Tweede Kamerverkiezingen een nieuw ambtelijk advies betreffende de begrotingsdoelstellingen en de begrotingsregels voor de komende kabinetsperiode. In 2016 adviseerde de SBR voor de vijftiende keer door middel van de publicatie *Van Saldosturing naar Stabilisatie* (Studiegroep Begrotingsruimte, 2016). De SBR schrijft haar advies onafhankelijk, in het geheim en zonder enige politieke inmenging. Als het advies gereed is, biedt de werkgroep het aan aan de officiële aanvrager uit de Ministerraad, de minister van Financiën. Deze minister stuurt het SBR-advies vervolgens zonder kabinetsstandpunt naar de Staten-Generaal, waardoor het openbaar wordt. Partijen kunnen de aanbevelingen dan gebruiken voor hun verkiezingsprogramma's. De SBR wordt traditioneel voorgezeten door een topambtenaar van het ministerie van Financiën (FIN) en krijgt van dit ministerie ook secretariële ondersteuning. De werkgroep zelf bestond de laatste zes keer uit topambtenaren van Financiën (FIN), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Economische Zaken (EZ), Algemene Zaken (AZ), Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS), en Binnenlandse Zaken (BZK) en de directeurs van het CPB en de DNB (Studiegroep Begrotingsruimte, 2017). Tabel 4.5 illustreert de titels van de SBR-adviezen en SBR-samenstellingen over de periode 1986-2017.¹² Ambtelijk Financiën is dominant door het leveren van de voorzitter, het grootste aantal studiegroepleden en het organiseren van het secretariaat. Het FIN-stempel is begrijpelijk omdat de Ministerraad altijd vraagt om een advies over nieuwe begrotingsdoelstellingen en begrotingsregels.

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

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

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

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

4.6 Ambtelijke steun door de lagere onderhandelingskosten (doelmatigheidsmotief)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.7 Conclusie

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

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