



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

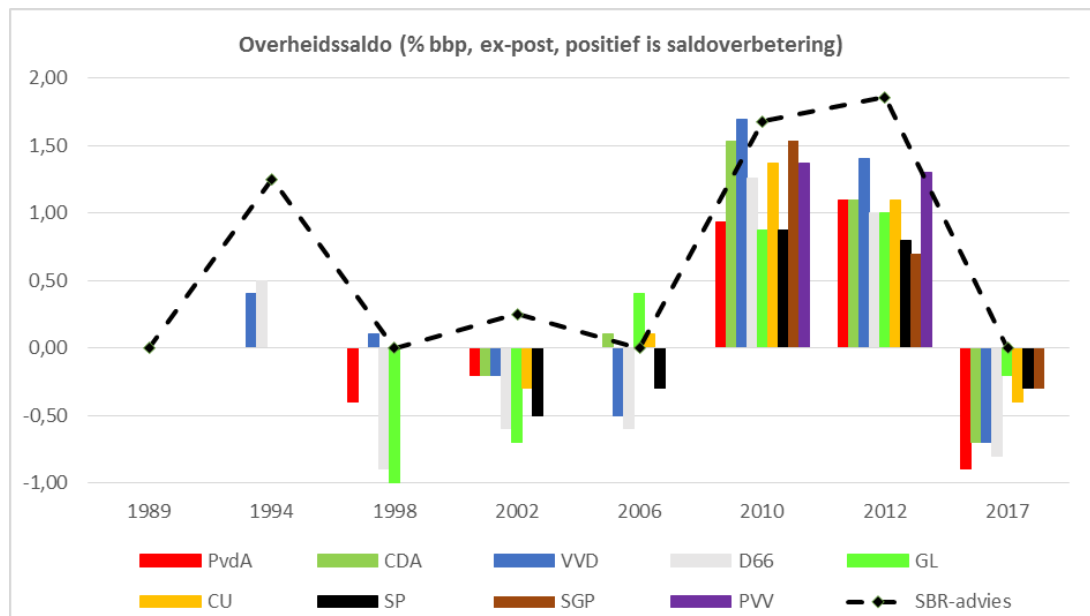
De belangrijkste kwantitatieve SBR-aanbevelingen zijn in de regel:

1. Een doelstelling voor het *overheidssaldo* in percentage bbp of een ombuigingsdoelstelling²² in percentage bbp of in miljarden guldens of euro's (op middellange termijn) – sinds 1989;
2. Een doelstelling voor het *houdbaarheidssaldo* in percentage bbp of miljarden euro's (op lange termijn) – sinds 2006.

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

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

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



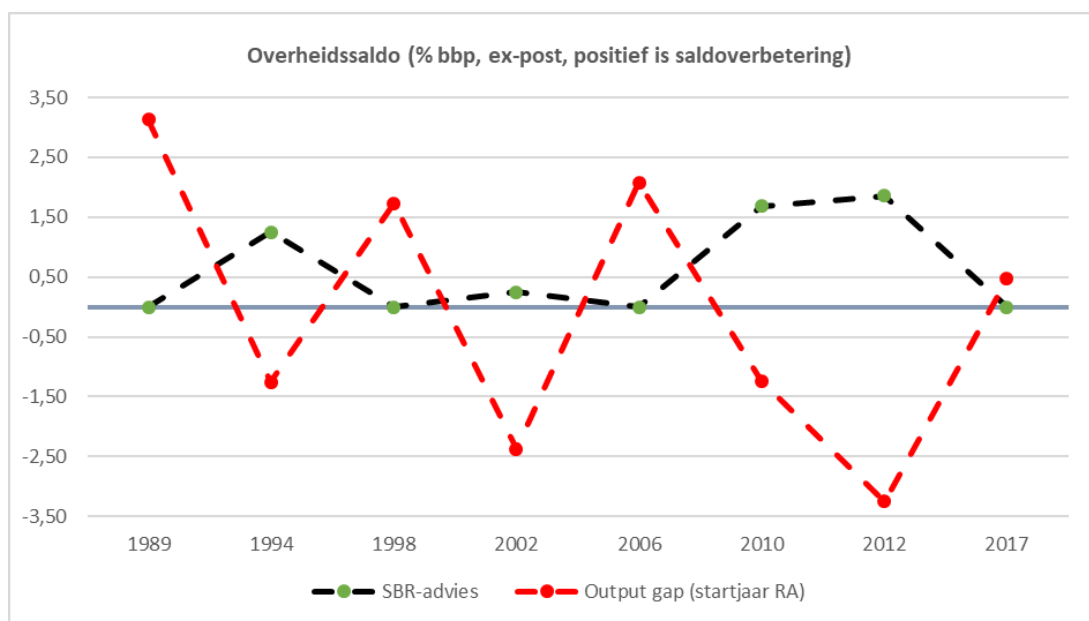
Grafiek 6.1: De relatie tussen het SBR-advies en het overheidssaldo (financieringssaldo, vorderingensaldo of EMU-saldo in % NNI of BBP) op middellange termijn gekozen door de partijen in KiK's 1989-2017.

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

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

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

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



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

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

²⁴ De output gaps zijn berekend door de EC en verstrekt door het CPB. Hun definitie is vergelijkbaar met output gaps gebruikt voor de CPB-studie *Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?* (Suyker, 2015).

²⁵ De SBR-adviezen tot saldobeperking in laagconjunctuur staan sinds 1997 in relatie tot de eisen uit het Europese Stabieliteits- en Groeipact (SGP) als een maximaal saldotekort van 3% bbp en een maximale schuld van 60% bbp.

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

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

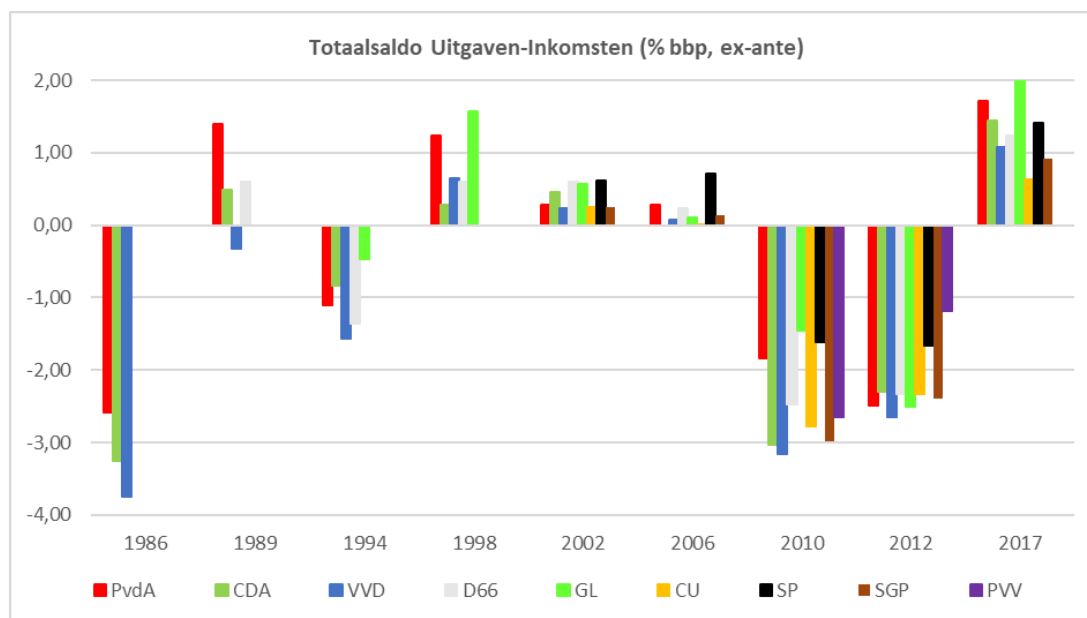
1. In laagconjunctuur (negatieve output gap) verslechtert het overheidssaldo, waardoor het SBR-advies is om te werken aan saldoverbetering, en de partijen volgen die richting nagenoeg altijd op in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's. Blijkbaar ontstaat er onder Nederlandse politici in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

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

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

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

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



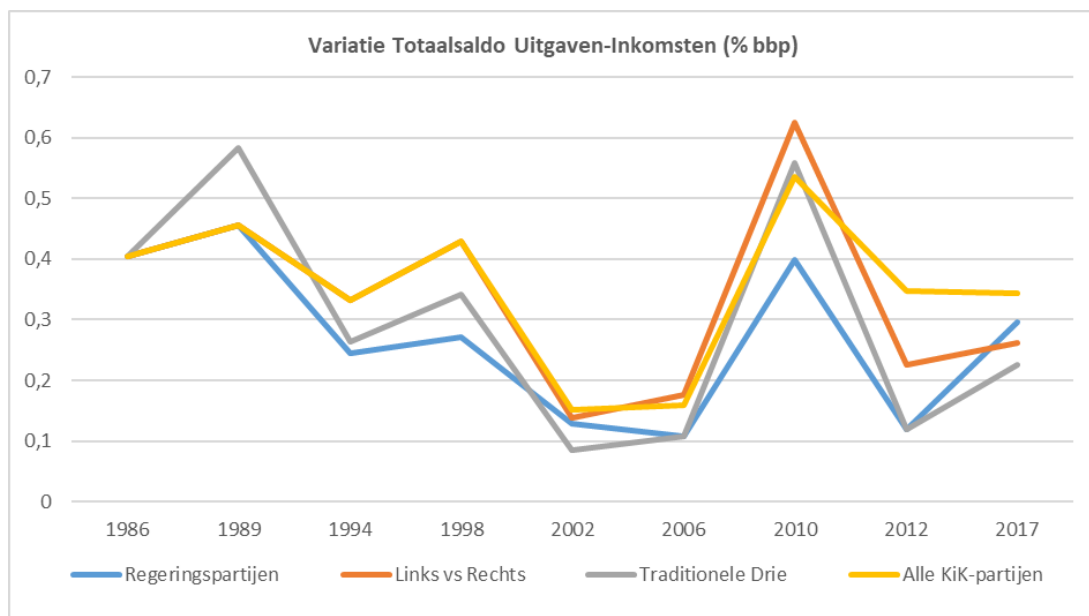
Grafiek 6.3: De saldo's van het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten dat partijen beloven in Kik's, 1986-2017.

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

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

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

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



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

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

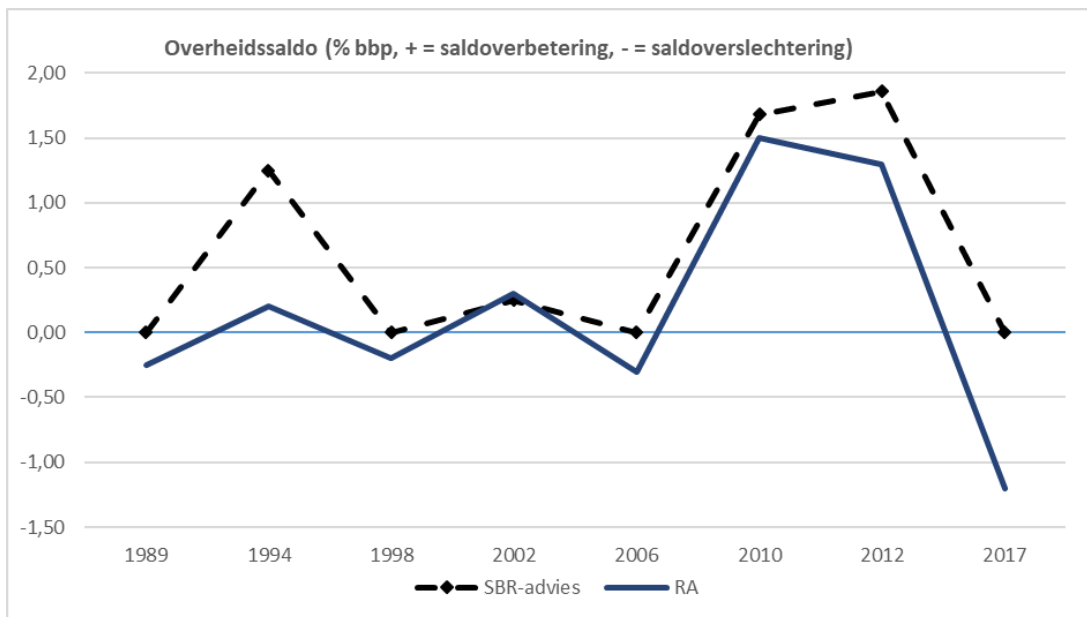
Opvallend is dat partijen niet kozen voor de saldoverbetering van 20 miljard euro (ex ante) die de SBR adviseerde, maar aansloten bij de voetnoot in het SBR-advies van CPB-directeur Teulings die in afwijking van de overige Studiegroepleden een begrotingsopgave van 15 miljard euro (ex ante) adviseerde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

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

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

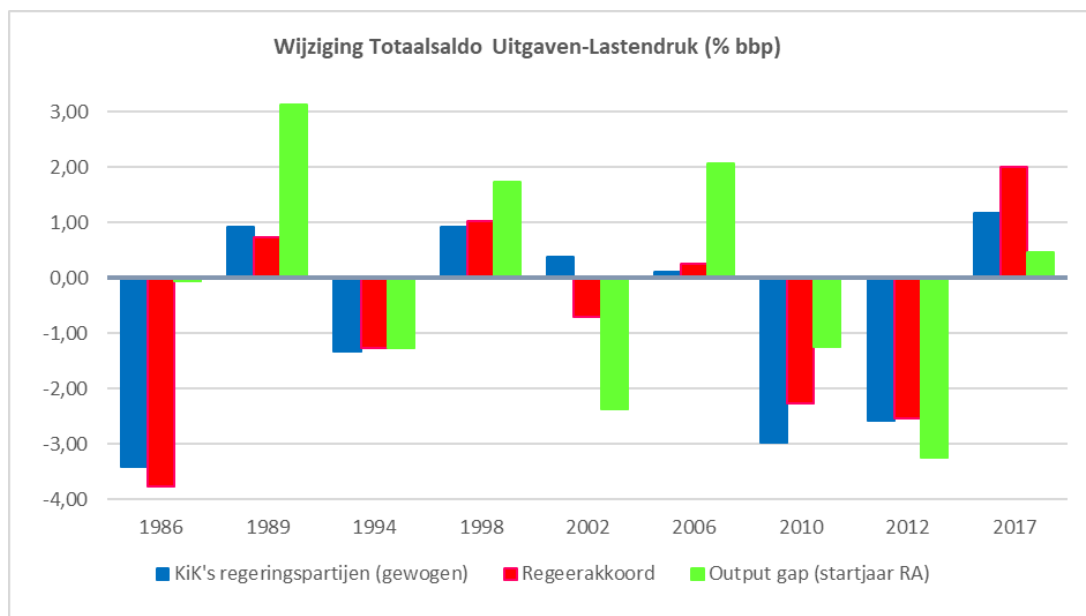
6.3 Hoe de Studiegroep Begrotingsruimte het regeerakkoord (niet) beïnvloedt

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



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

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



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

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

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

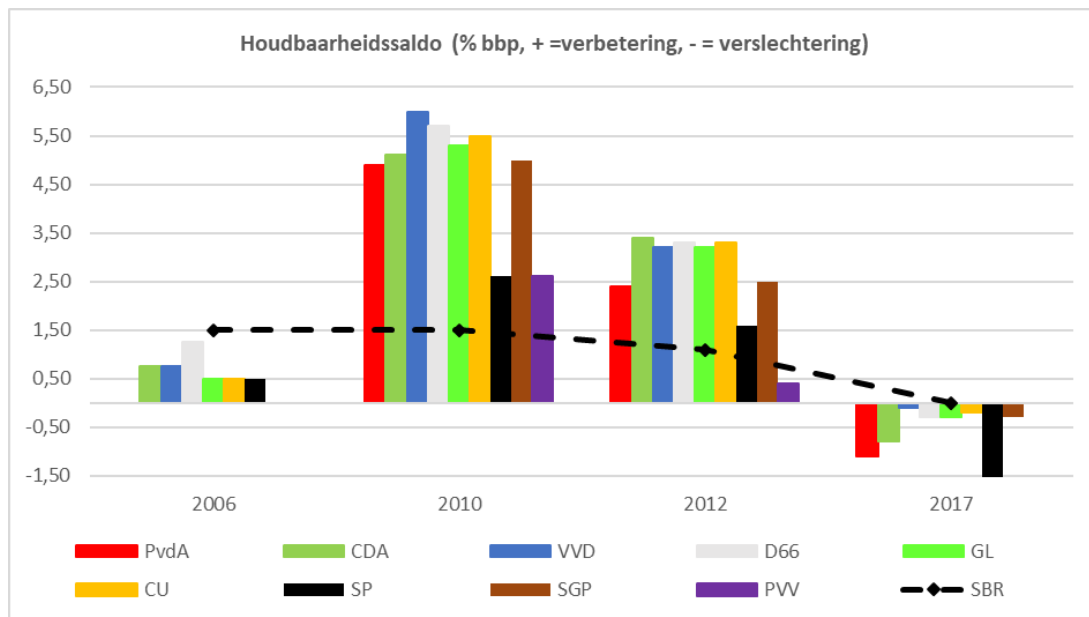
Tabel 6.1: De algemene interactieregel tussen de conjunctuurcyclus, het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) en het gekozen procyclische begrotingsbeleid door (regerings)partijen, 1989-2017.

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

6.4 Het houdbaarheidssaldo als bijvangst van het belangrijkste overheidssaldo

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

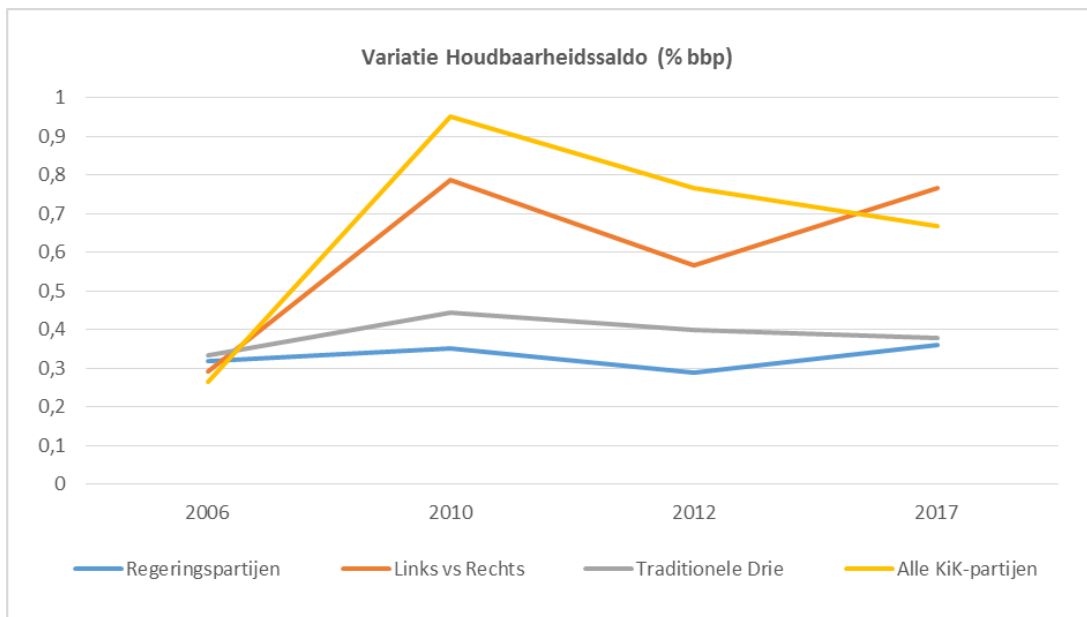
generatiegevolgen van verdelingsmaatregelen juist te interpreteren, dit gaat geregeld onbewust en bewust fout (De Mooij, 2009; Jacobs, 2009).



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

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

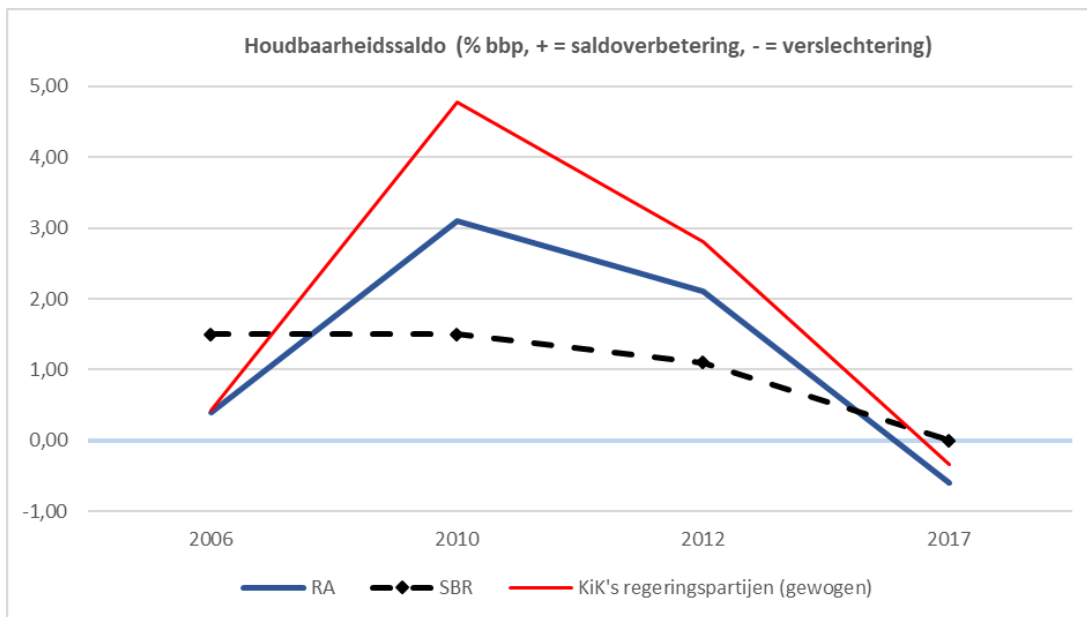
²⁶ Deze agenderende rol wordt tevens geïllustreerd door politieke akkoorden die buiten regeerakkoorden worden afgesloten zoals het Begrotingsakkoord in 2012 met een houdbaarheidswinst van 1.8%-punt bbp.



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

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

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



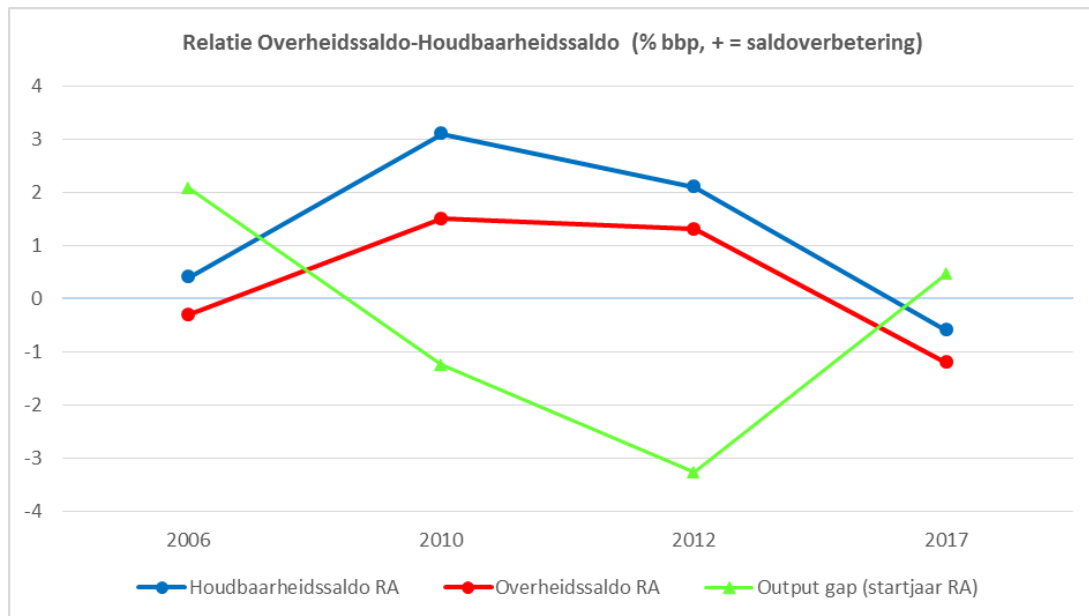
Grafiek 6.9: De relatie tussen de houdbaarheidsdoelstelling uit het SBR-advies, de partijkeuzes in KiK's en de CPB-doorrekeningen van de regeerakkoorden, 2006-2017.

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

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

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

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

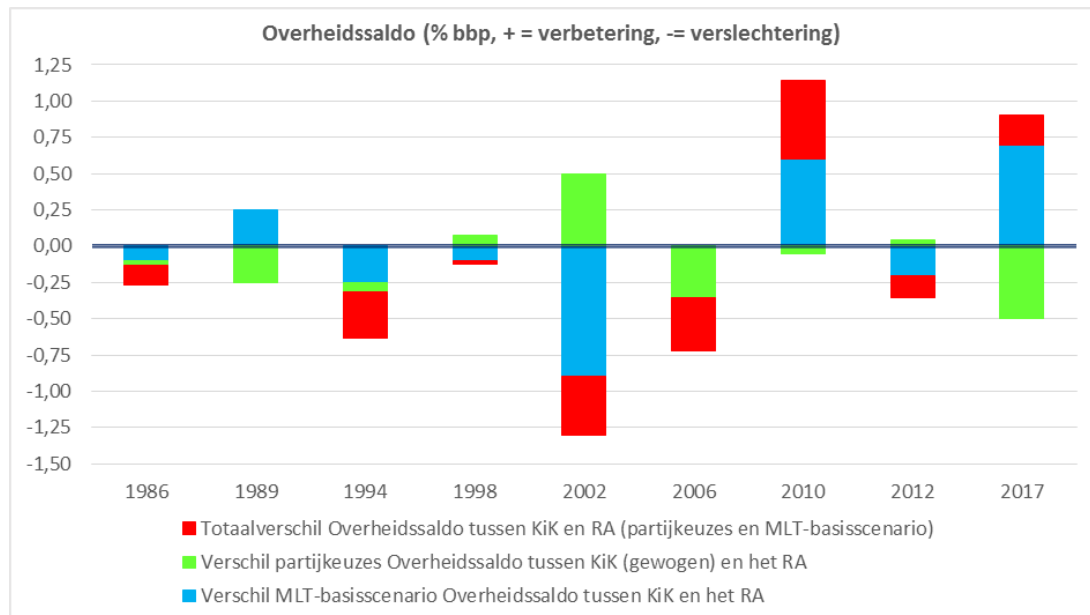


Grafiek 6.10: Het houdbaarheidssaldo als bijvangst - er is een sterke positieve relatie tussen het overheidssaldo en het houdbaarheidssaldo in de CPB-doorrekeningen van regeerakkoorden, 2006-2017.

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

6.5 MLT-updates van het overheidssaldo beïnvloeden het regeerakkoord sterk

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



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

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

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

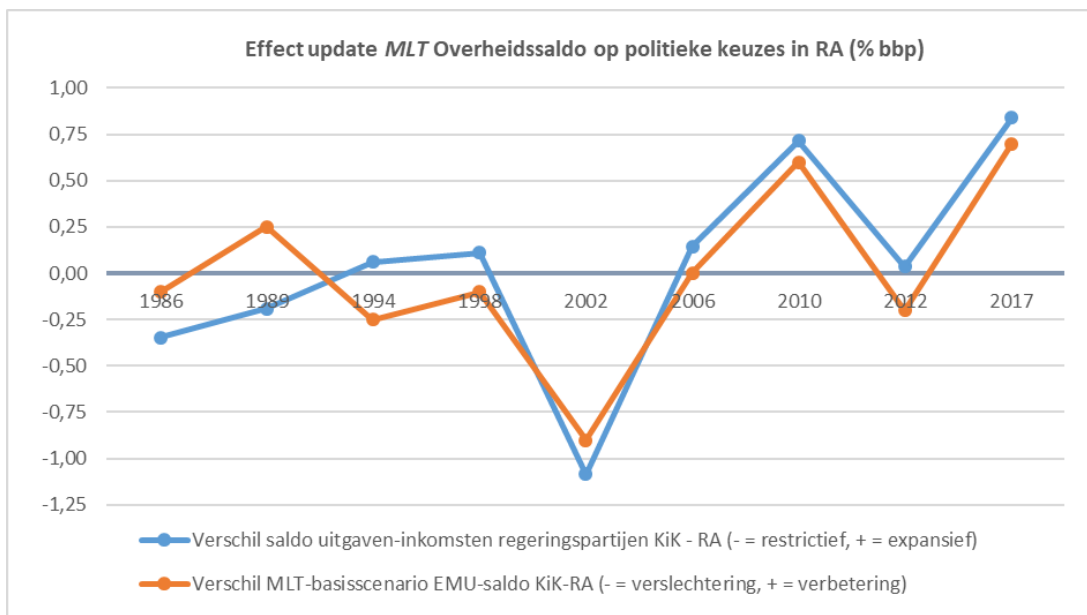
basisscenario impliceert dat de onderhandelaars, om op het Overheidssaldo uit te komen als gekozen in de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's, een extra budgettaire inspanning moeten doen via meer lastenverzwaringen of meer uitgavenbeperkingen. Een saldoverbetering in het basisscenario impliceert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

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

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

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

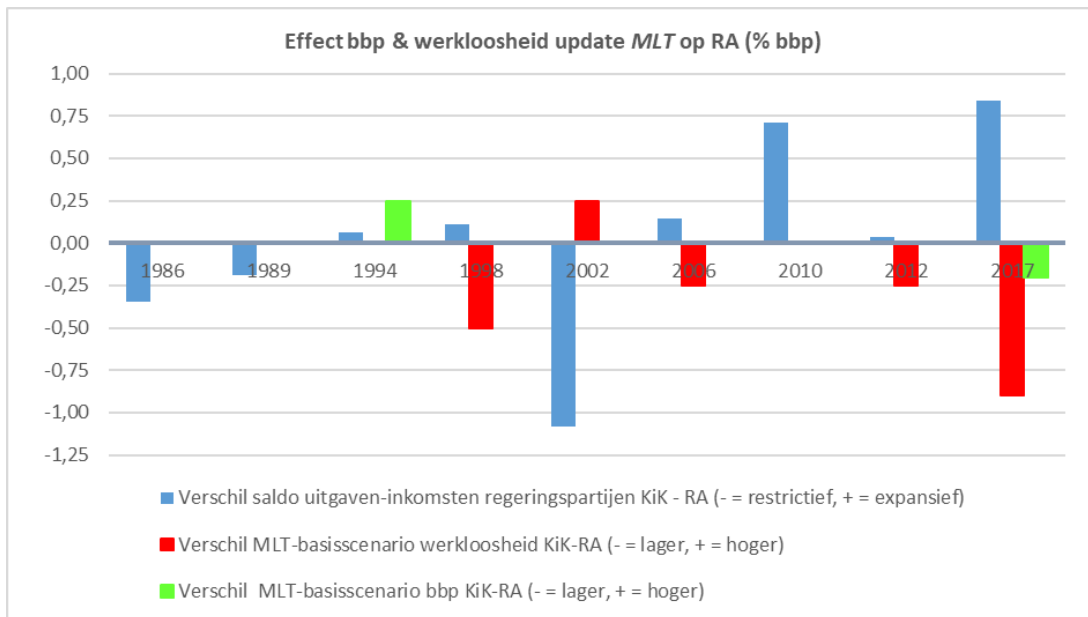
Al met al blijkt dat politieke onderhandelaars over het regeerakkoord sterk reageren op de *MLT*-updates. Grafiek 6.12 illustreert deze relatie tussen het niveauverschil in het gekozen Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten (ex ante) door de onderhandelaars en het niveauverschil tussen het overheidssaldo (ex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



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

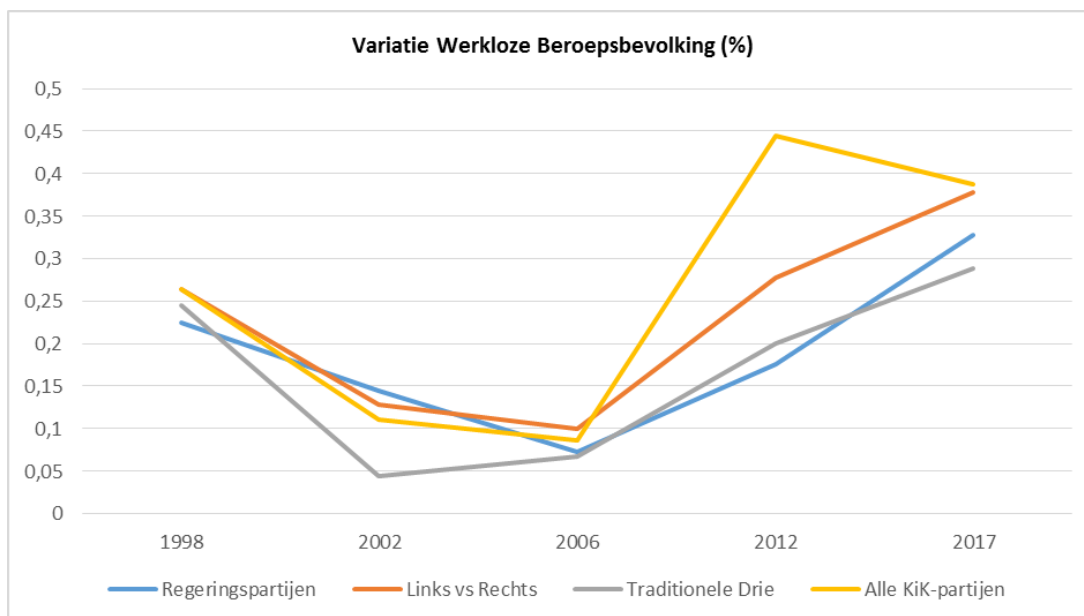
De prioriteit van de politieke onderhandelaars lijkt bij de overheidsfinanciën te liggen. Ter controle onderzoek ik het verband tussen het verschil in het gekozen Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten (ex ante) door de politieke onderhandelaars en het verschil tussen de Economische Groei en de Werkloze Beroepsbevolking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

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



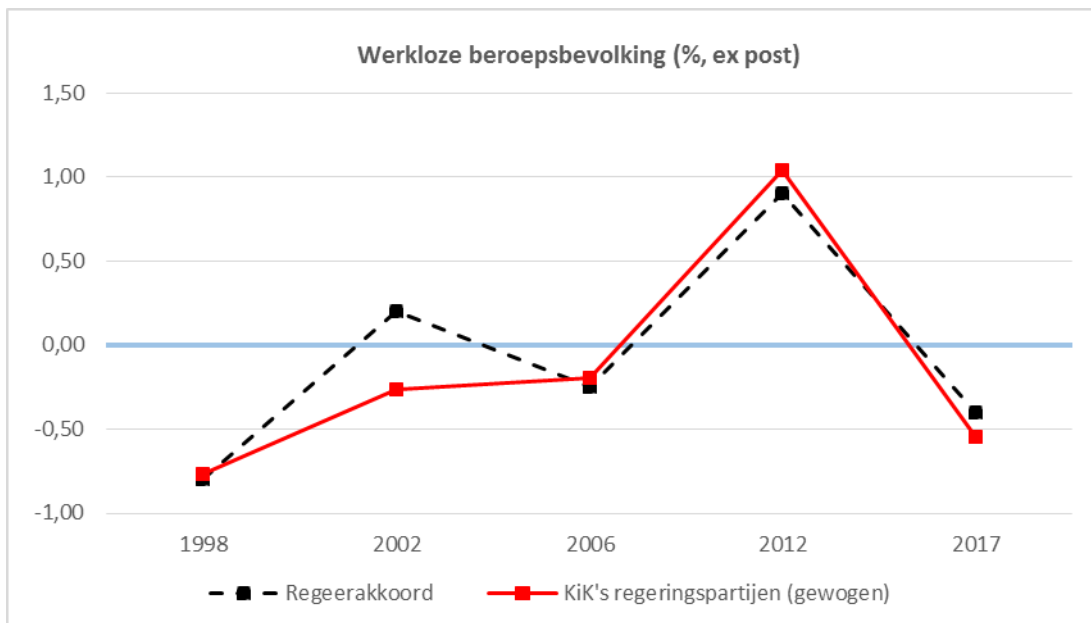
Grafiek 6.13: Het niveauverschil op werkloosheid en bbp in de MLT bij RA ten opzichte van bij KIK en het niveauverschil van de ex ante saldoverbetering die regeringspartijen afspreken in RA ten opzichte van gewogen in KiK, 1986-2017.

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



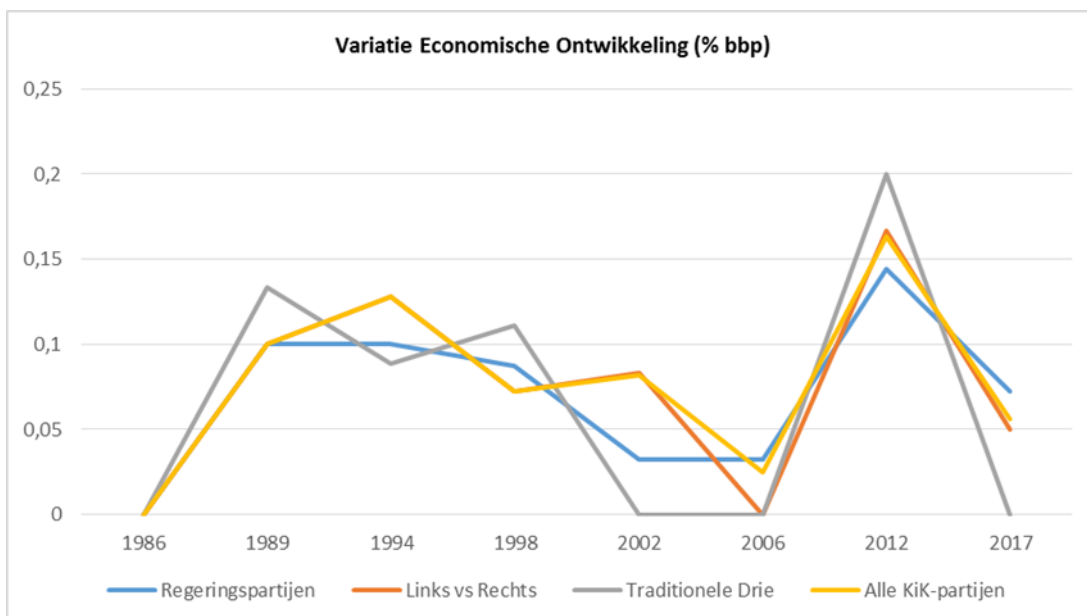
Grafiek 6.14: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Werkloze Beroepsbevolking van de traditionele partijen (CDA, VVD, PvdA), de regeringspartijen (CDA, VVD, PvdA, D66), Links versus Rechts (PvdA, GL, SP/VVD, CDA, D66) en Alle KiK-partijen, 1998-2017 (0 = geen verschil) (deze effectvariabele is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

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



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

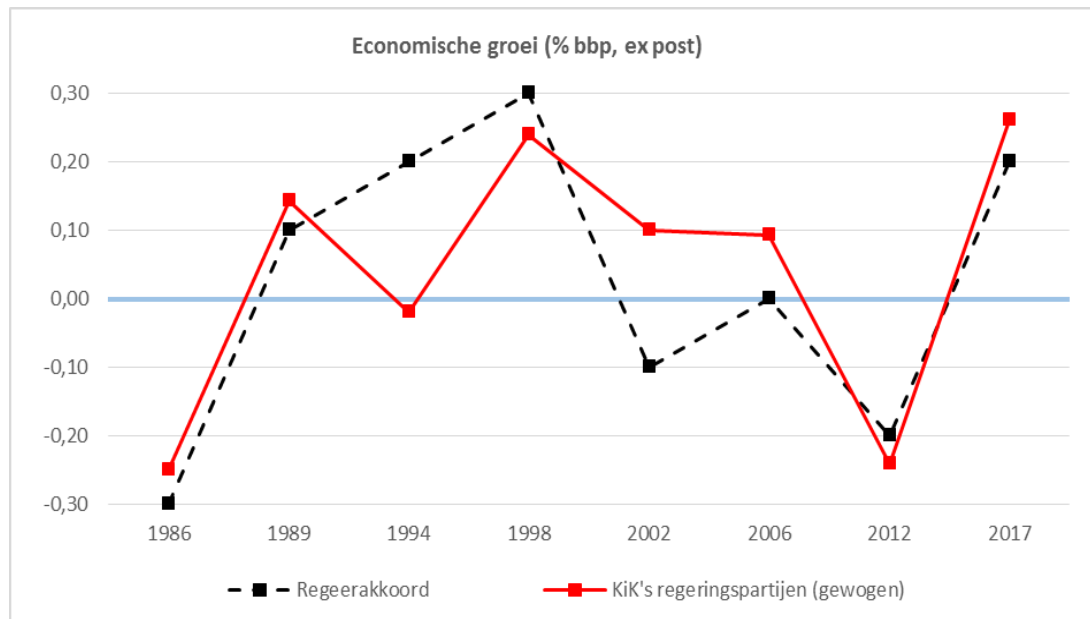
Grafiek 6.16 illustreert dat er ook duidelijke verschillen in politieke standpunten zijn ten aanzien van de te realiseren Economische Groei in *KiK's* over de periode 1998-2017. De trend is dezelfde: convergentie tot en met 2006 en divergentie na het uitbreken van de Grote Recessie eind 2008 in 2010.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



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

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

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



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

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

6.6 Conclusie

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

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

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

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

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

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

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