



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

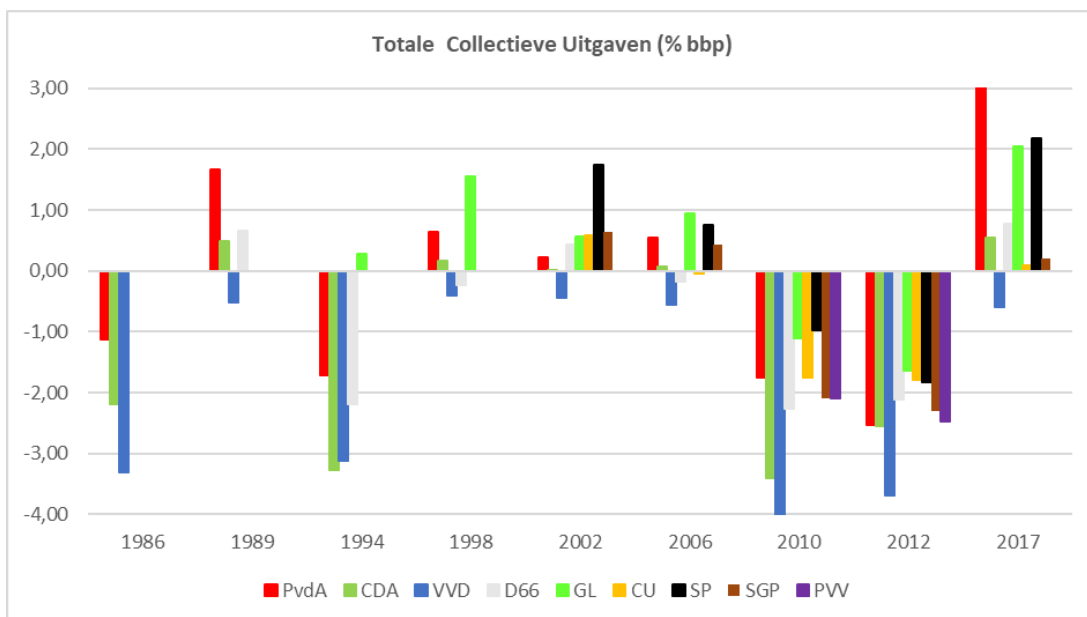
H7: Analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de collectieve uitgaven

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

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

7.1 De totale collectieve uitgaven

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

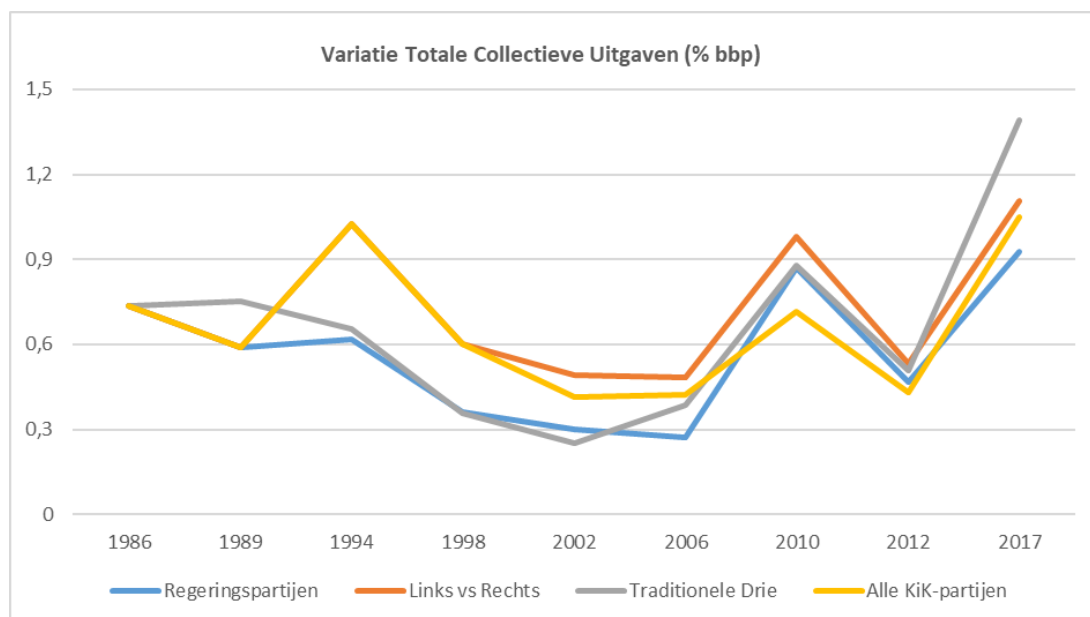


Grafiek 7.1: De saldo's van de Totale Collectieve Uitgaven die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

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

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

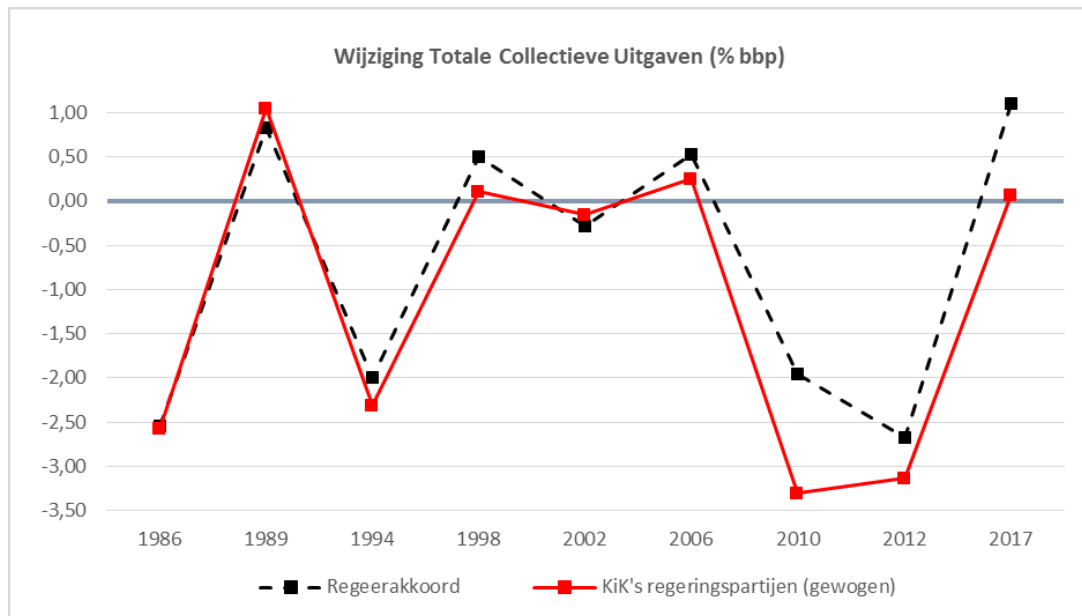
Grafiek 7.2 illustreert de politieke verschillen over de periode 1986-2017. De trend van de Totale Collectieve Uitgaven komt grotendeels overeen met de trend van het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten in hoofdstuk 6. In de periode 1986-1994 zijn behoorlijke meningsverschillen zichtbaar. Vanaf 1998, eerder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



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

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

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



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

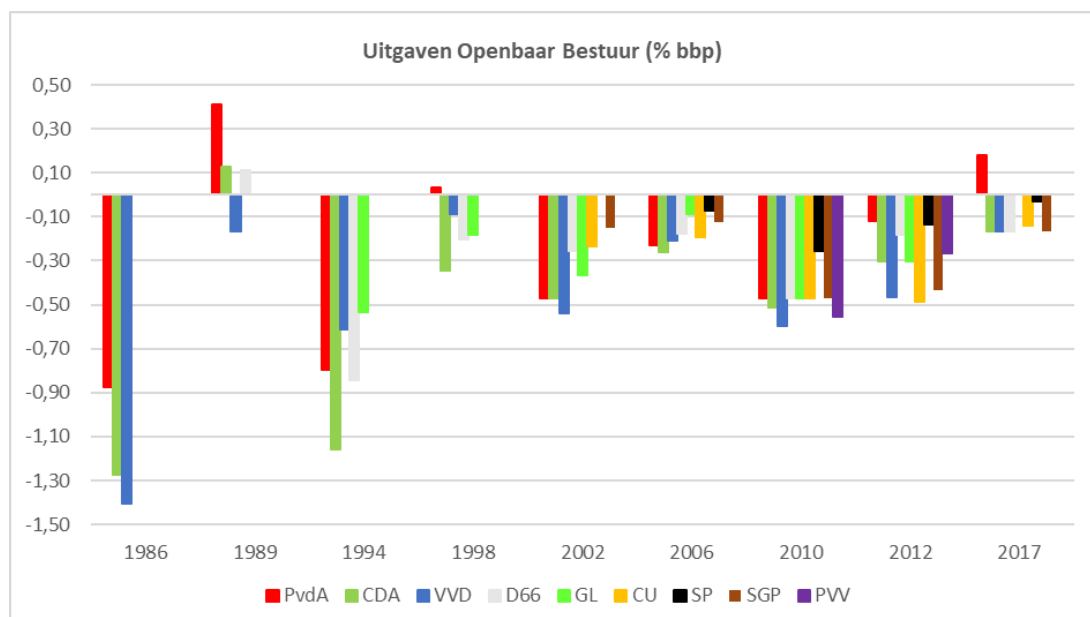
Het is een interessante bevinding: formatiepartijen besluiten in regeerakkoorden tot minder beperking van of meer uitbreiding van de Totale Collectieve Uitgaven dan is verwoord in de verkiezingscampagne. Deze opstelling is verklaarbaar vanuit de theorie van de politieke economie. Het is begrijpelijk,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

7.2 De specifieke collectieve uitgavencategorieën

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

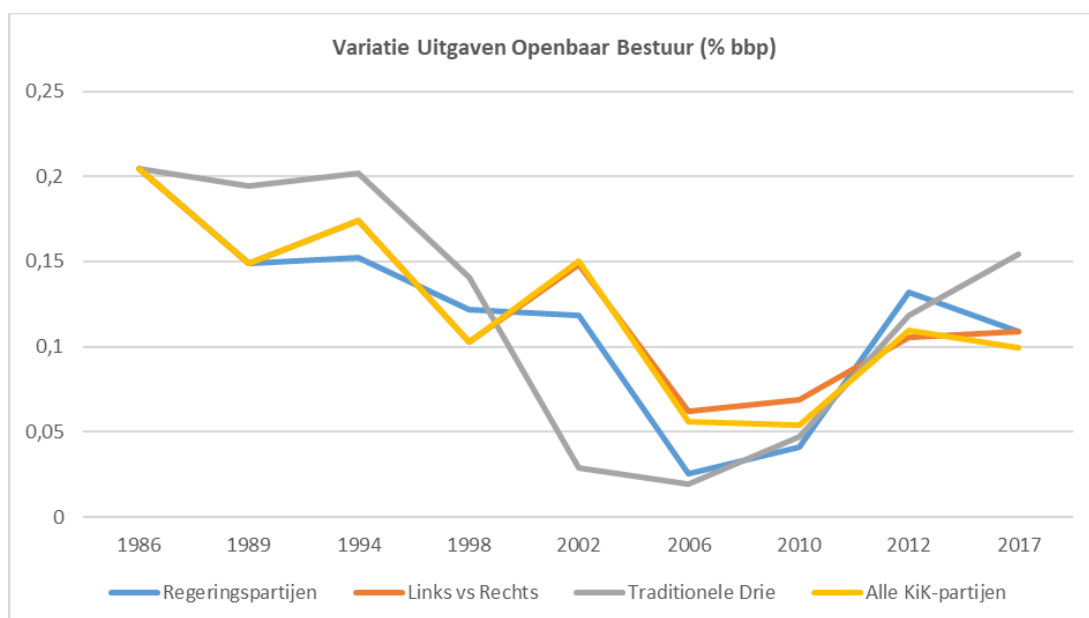
hoofdstuk 5 onderscheid ik negen betrouwbare (geaggregeerde) specifieke uitgavencategorieën: Openbaar Bestuur (1), Defensie (2), Veiligheid (3), Onderwijs (4), Sociale Zekerheid (5), Zorg (6), Internationale Samenwerking (7), Bereikbaarheid (8), en Milieu (9). Deze uitgavencategorieën zijn over de gehele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

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



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

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

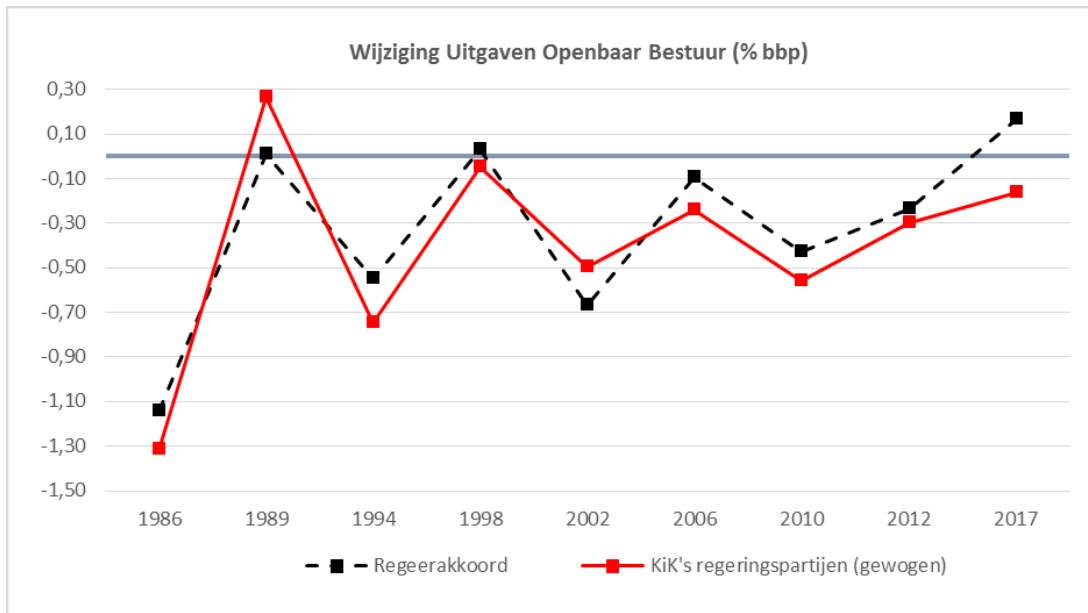


Grafiek 7.5: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Openbaar Bestuur van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

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

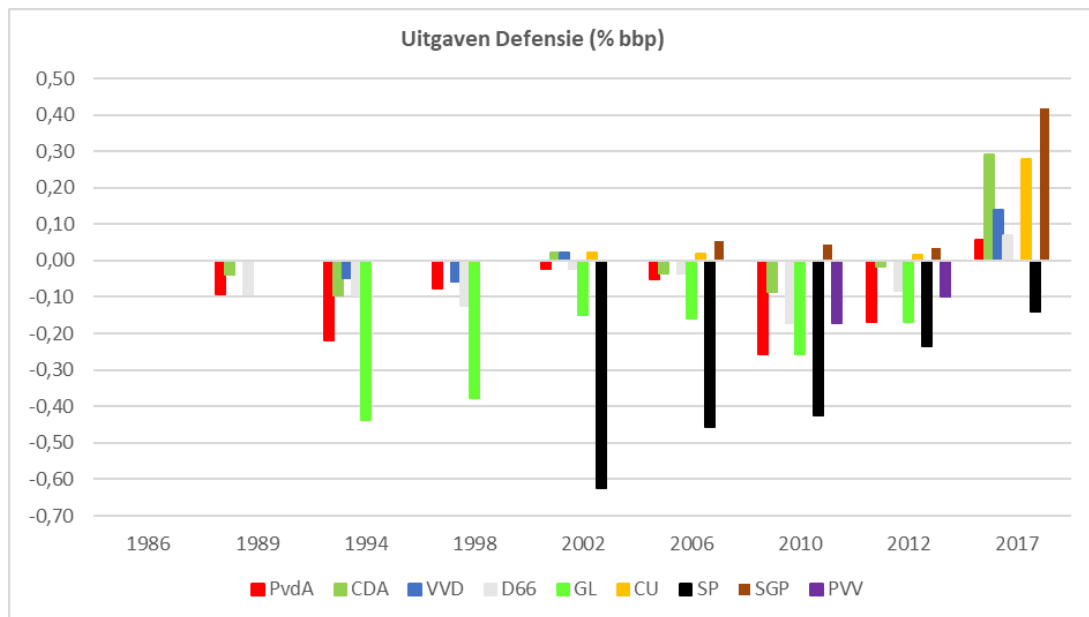
Maar als alle partijen beloven om te bezuinigen op de uitgaven aan het Openbaar Bestuur, besluiten de regeringspartijen dan ook hiertoe in het regeerakkoord? Grafiek 7.6 laat zien welke beslissingen

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



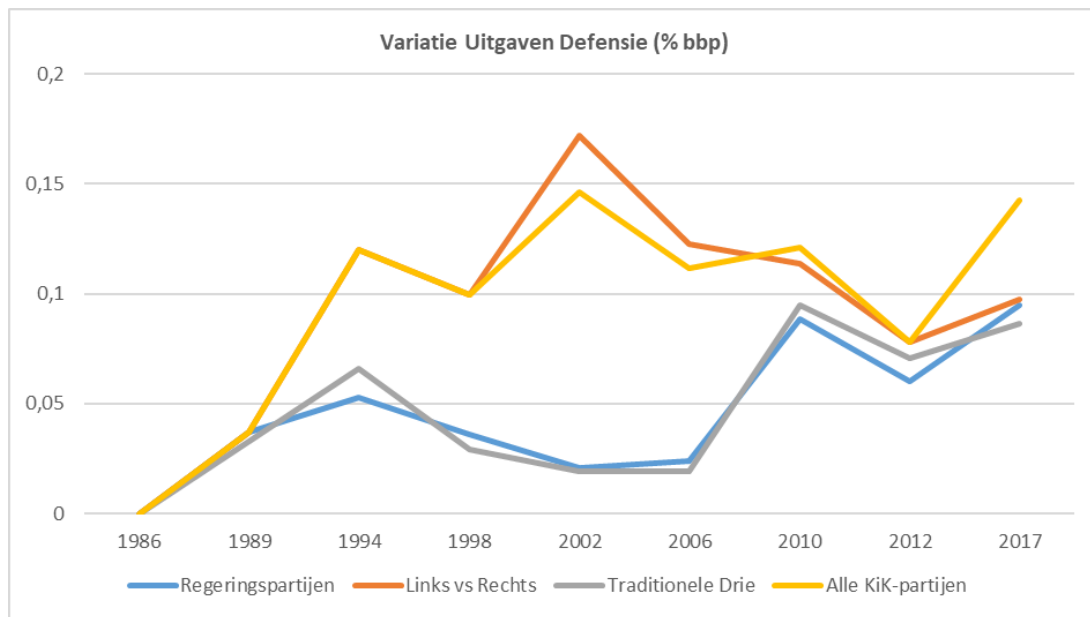
Grafiek 7.6: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Openbaar Bestuur die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

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



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

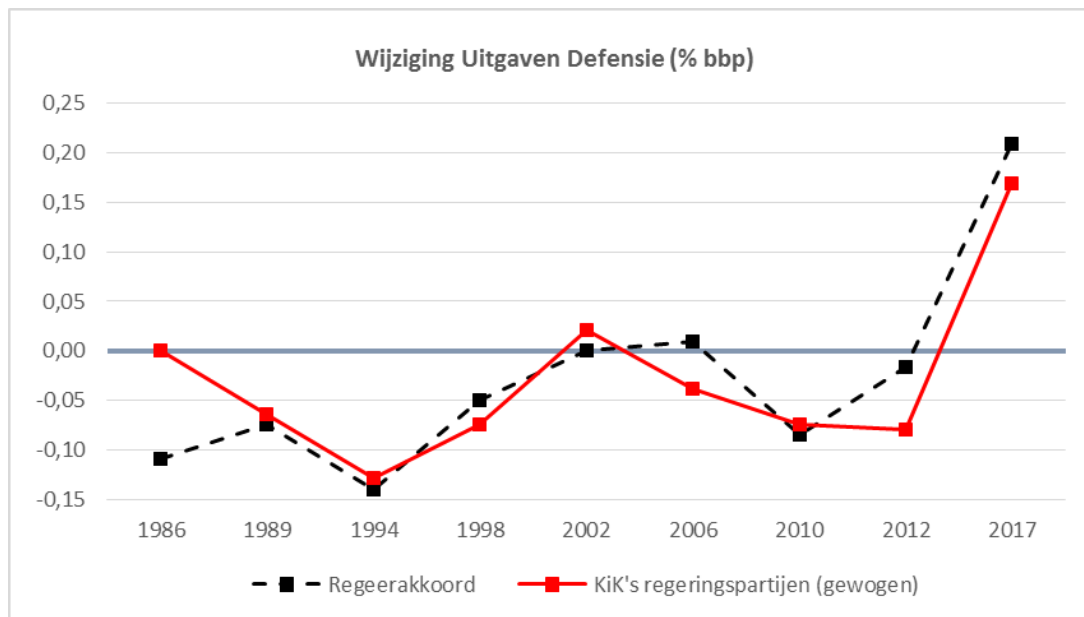
De uitgavencategorie Defensie omvat de kosten van de arbeidsvoorwaarden, materiële onderhoudskosten en investeringen voor de landsverdediging. Hier laat het gewenste uitgavenniveau een duidelijk verschil tussen politieke stromingen zien. De confessionele partijen SGP en CU beloofden meermaals om de uitgaven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



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

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

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

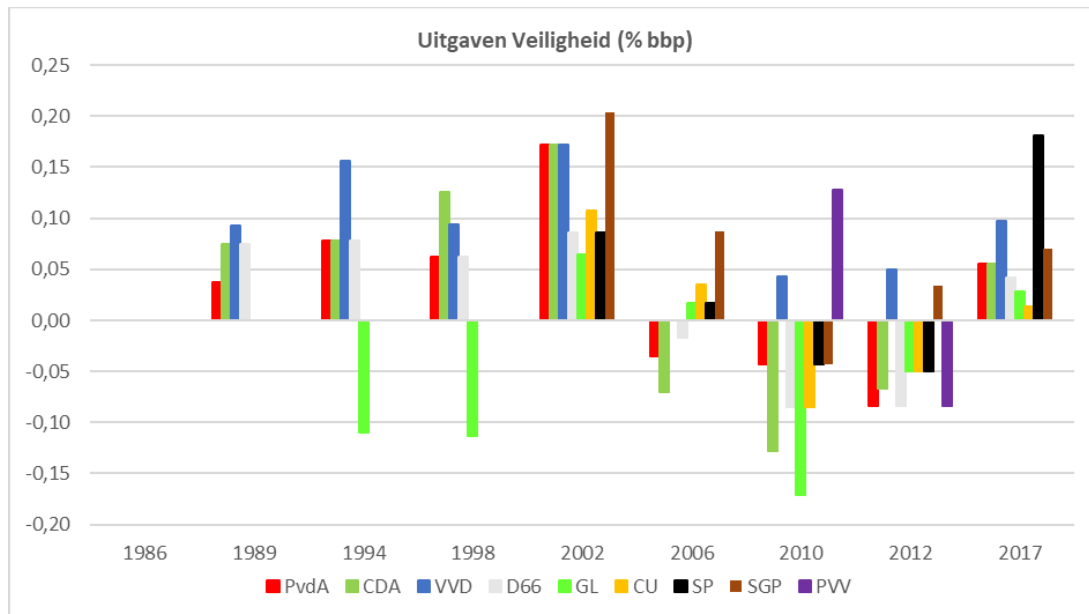


Grafiek 7.9: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Defensie die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

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

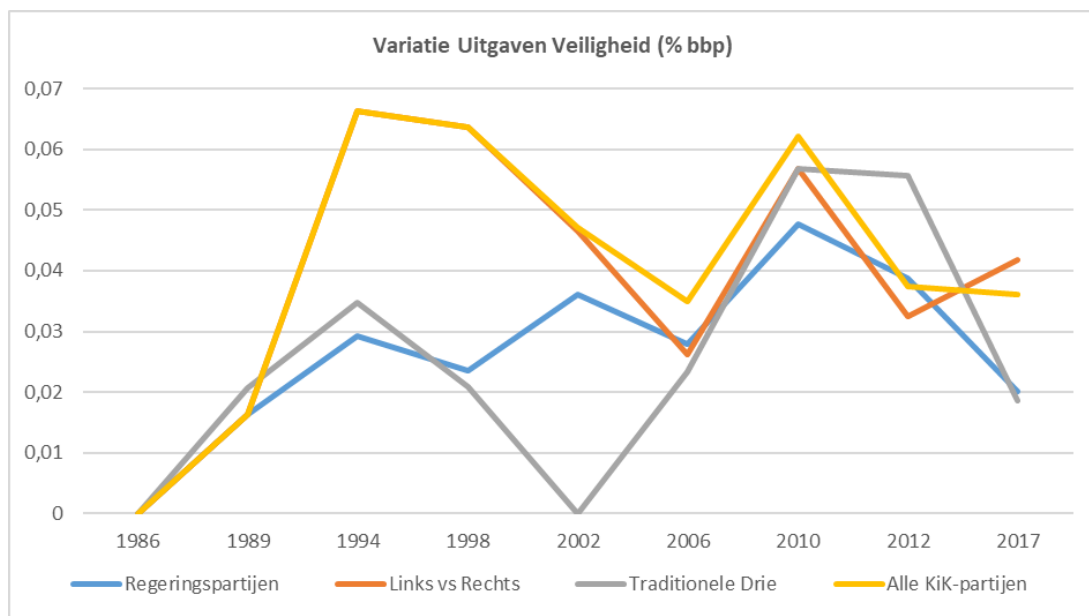
Onder Veiligheid vallen onder andere de politie, de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie (OM). Het saldo van de uitgavencategorie Veiligheid laat een duidelijk patroon zien. GL, PvdA en CDA stellen geregeld uitgavenbeperkingen voor, maar de overige partijen wil vaak uitgavenverhogingen ten opzichte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

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



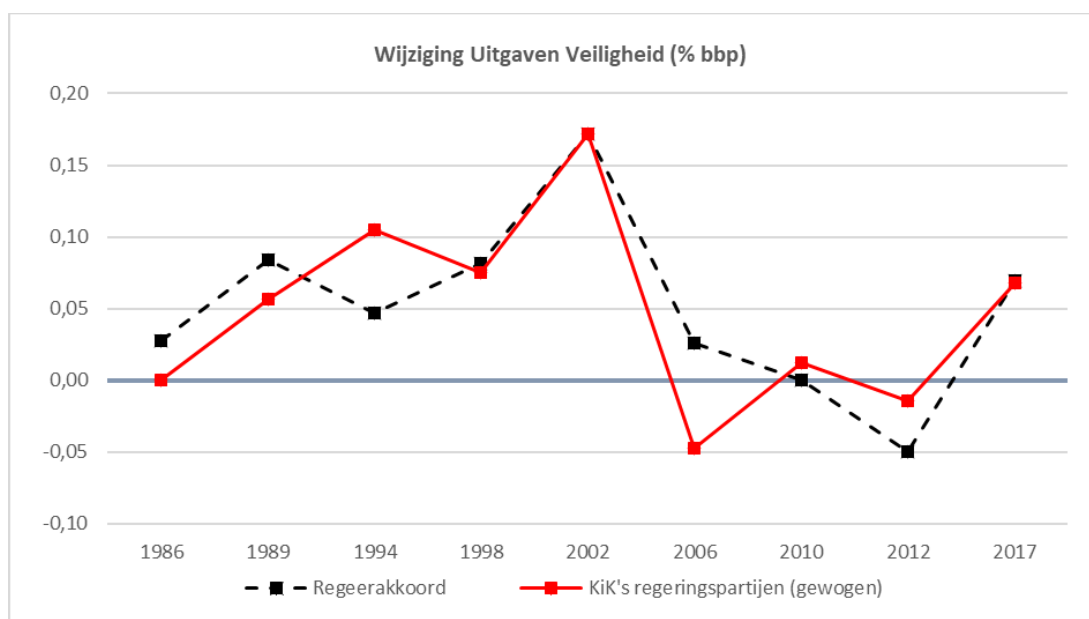
Grafiek 7.10: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Veiligheid die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

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



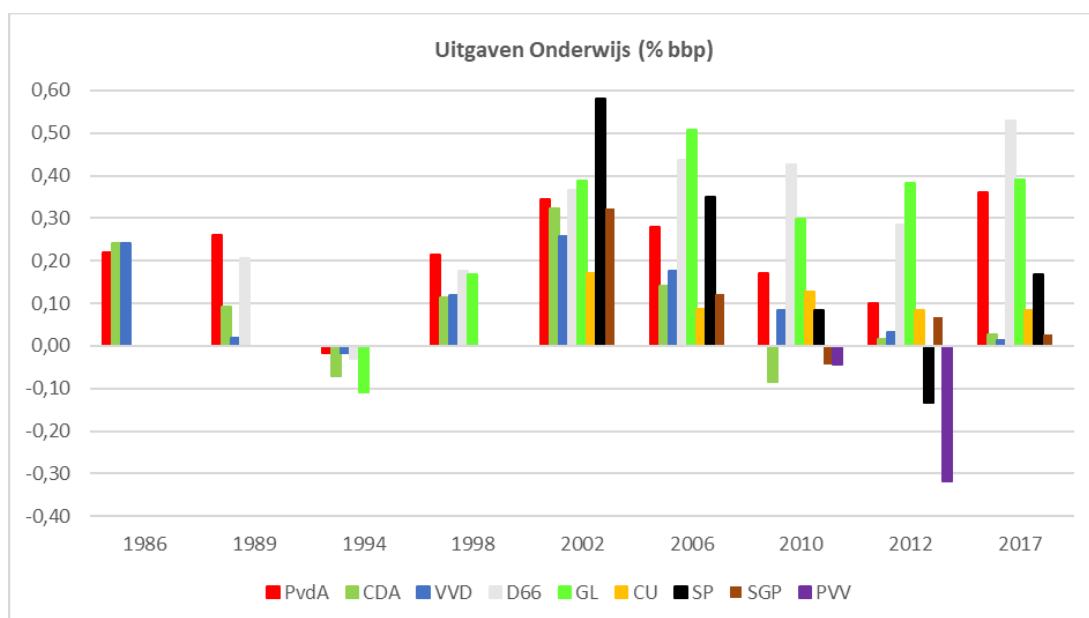
Grafiek 7.11: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Veiligheid van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017, (0 = geen verschil).

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



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

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

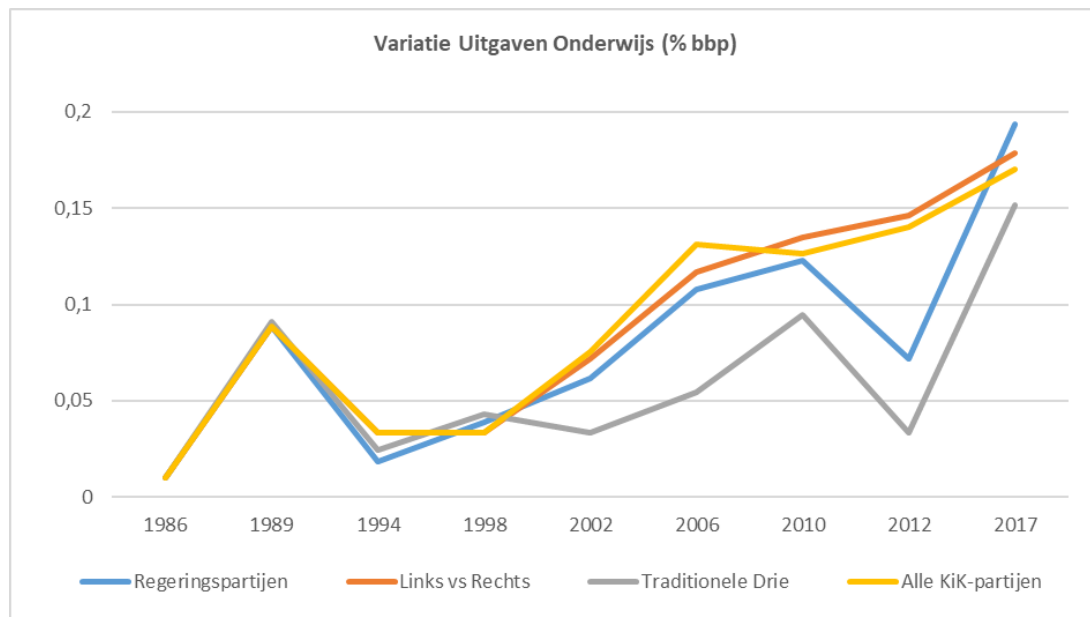


Grafiek 7.13: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Onderwijs die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

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

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

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

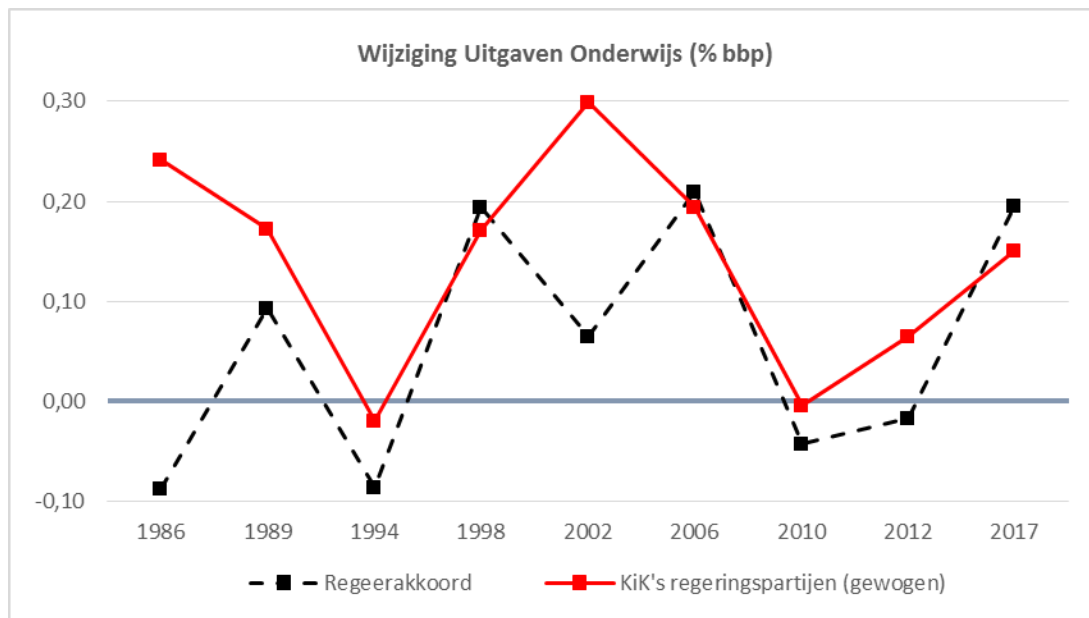


Grafiek 7.14: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Onderwijs van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

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

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

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

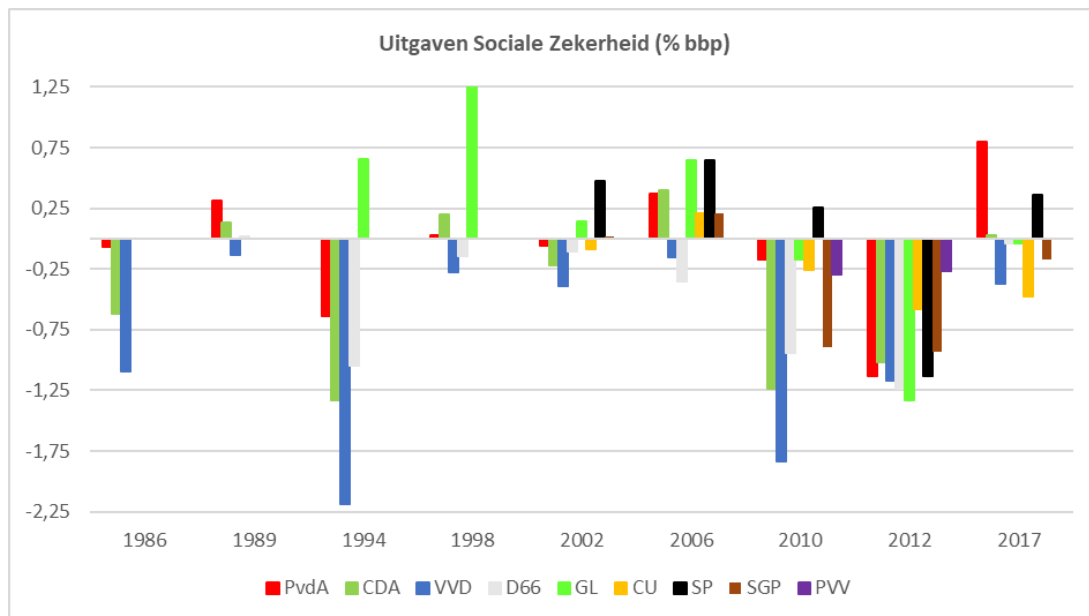


Grafiek 7.15: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Onderwijs die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

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

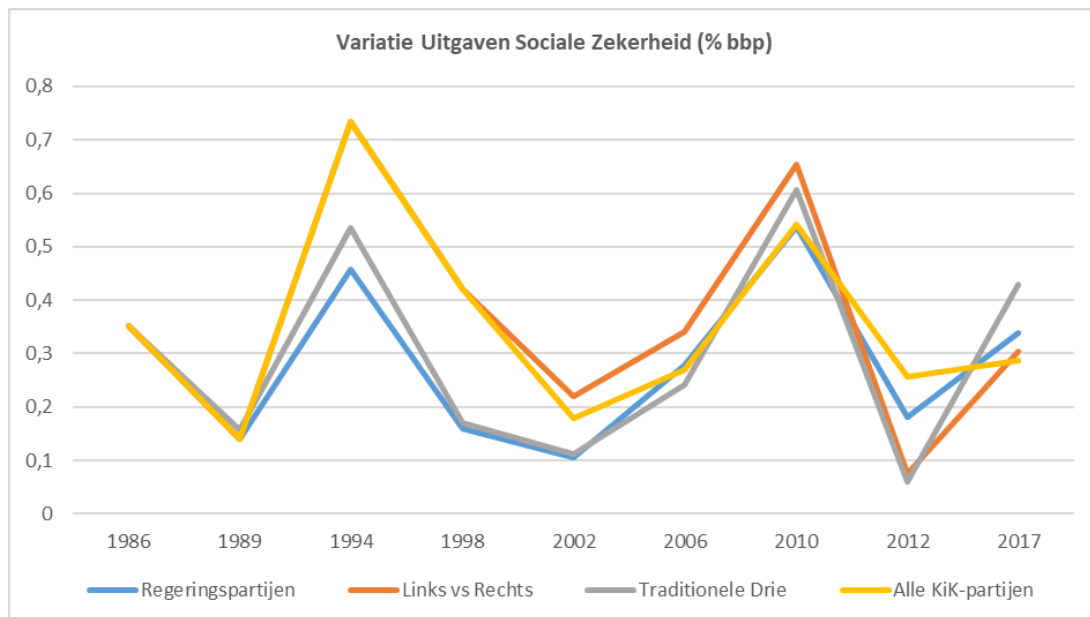
Bij de uitgavencategorie Sociale Zekerheid is sprake van een verschil tussen Rechts en Links. Historisch bezuinigt de VVD het meest, gevolgd door het CDA, terwijl de PvdA de meeste waarde hecht aan (extra) uitgaven aan sociale zekerheid (Bastianen, 1994; Van Wijck, 1991). Dit komt overeen met het beleid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

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



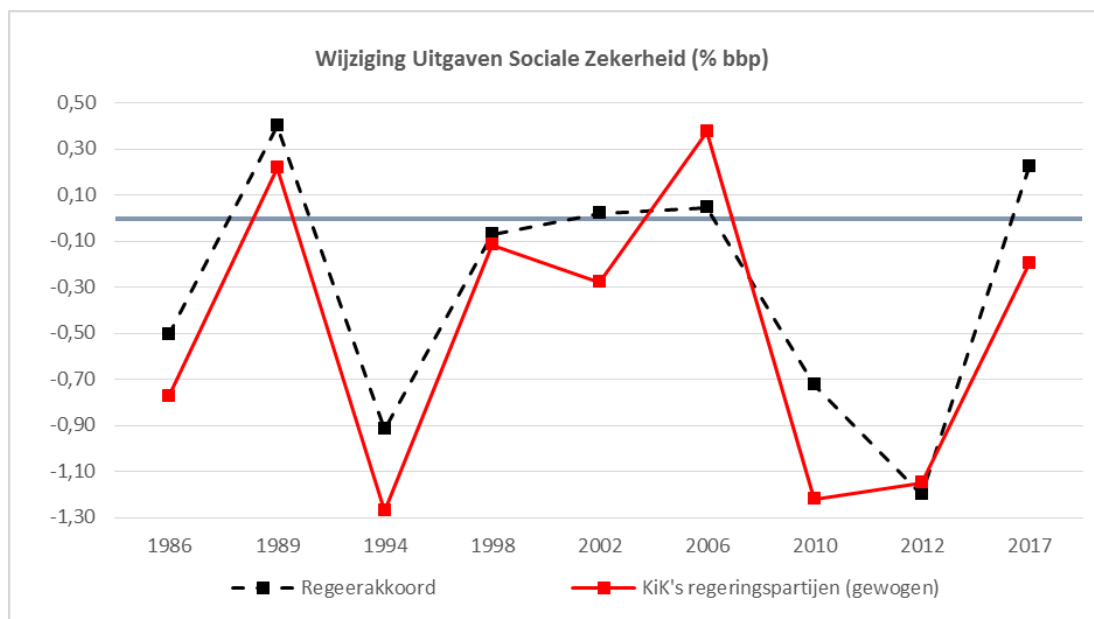
Grafiek 7.16: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Sociale Zekerheid die partijen beloven in KiK's, 1986-2012.

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



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

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



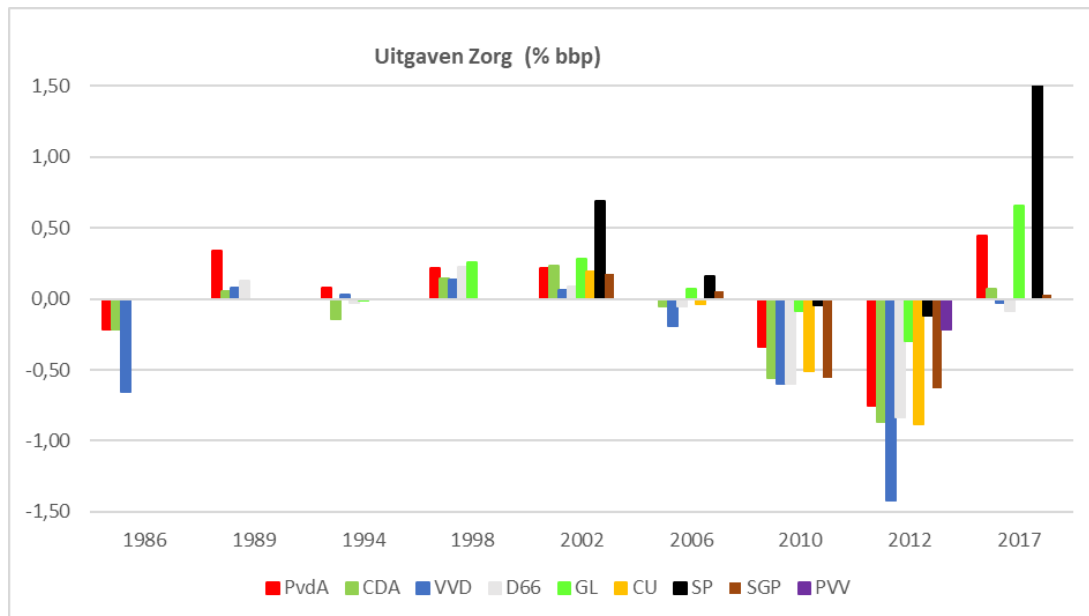
Grafiek 7.18: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Sociale Zekerheid die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

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

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

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

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

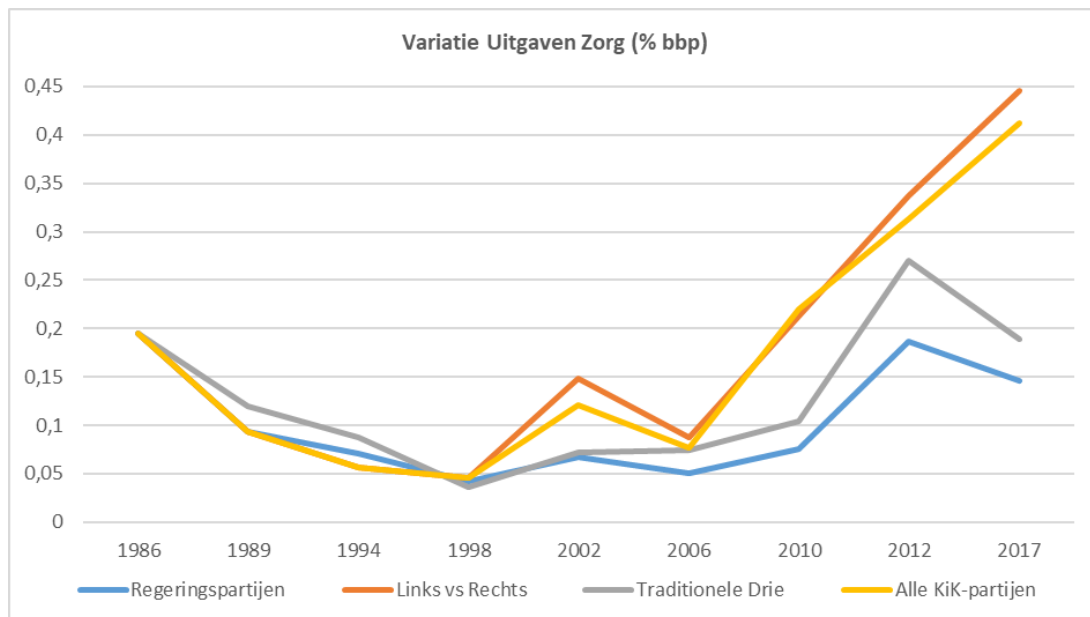


Grafiek 7.19: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Zorg die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

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

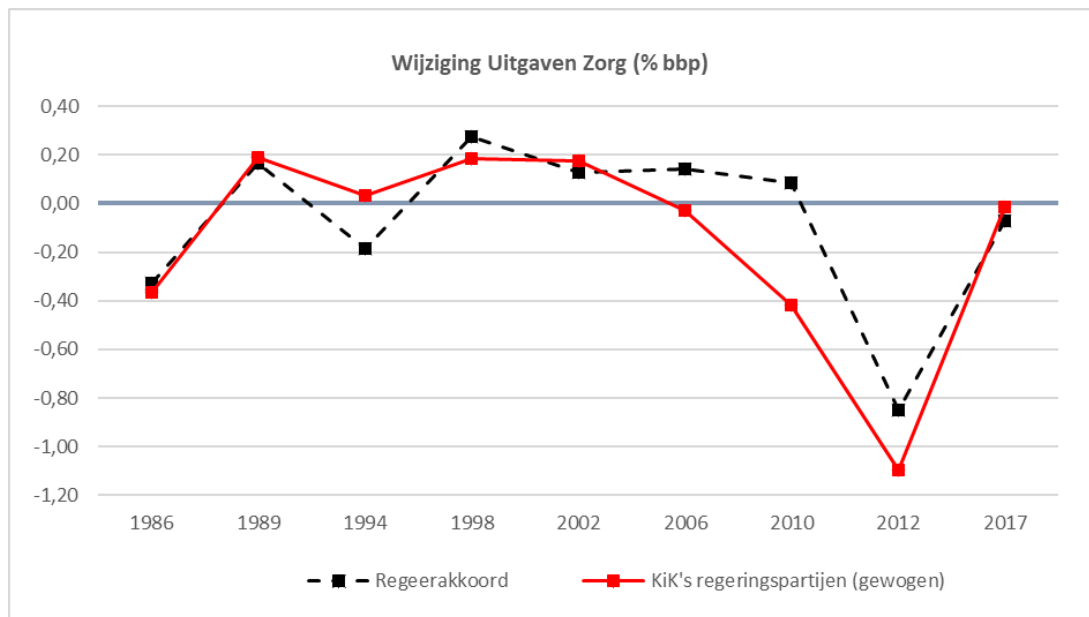
Over de gehele onderzochte periode van dertig jaar willen de VVD, het CDA, D66 en de CU de groei van de zorguitgaven het meest afremmen. Wel blijkt dat de partijen gemakkelijker bezuinigen op de Sociale Zekerheid dan op de Zorg, gelet op de grootte van de ombuigingen. PVV, SP en GL ontzien de zorg relatief.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

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



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

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



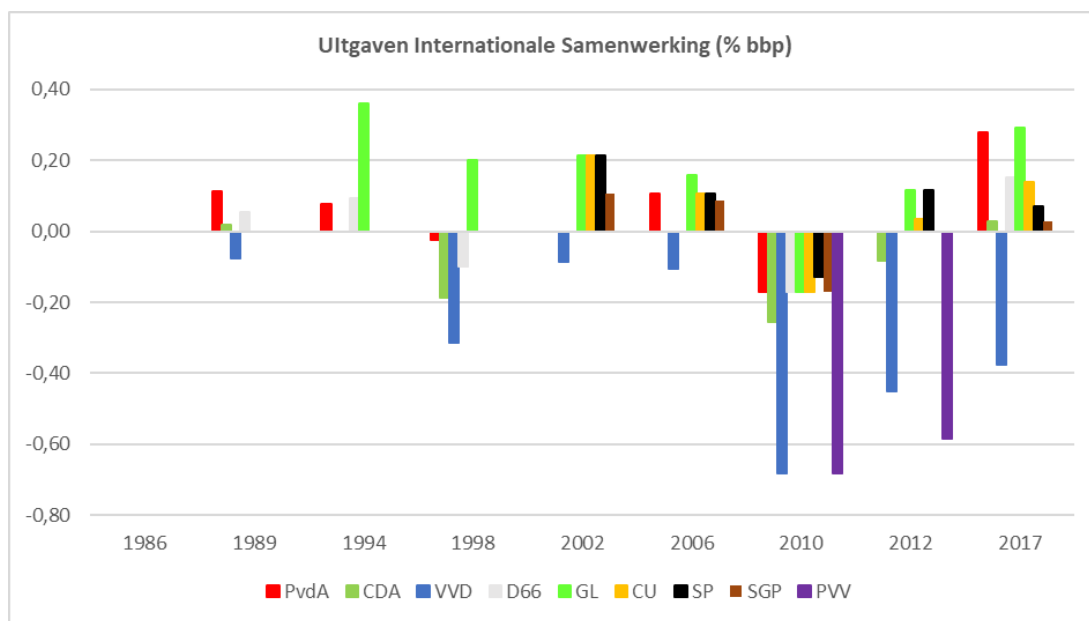
Grafiek 7.21: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Zorg die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

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

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

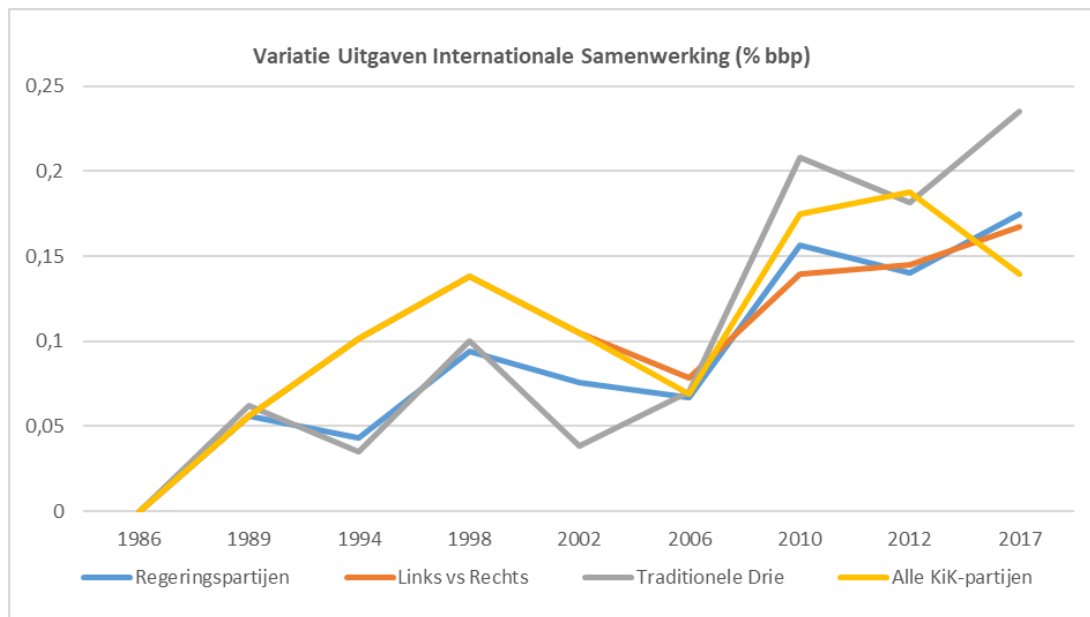
Bij de uitgavencategorie Internationale Samenwerking kiezen de PVV, VVD en CDA voor de meeste en relatief grootste bezuinigingen op het budget voor ontwikkelingssamenwerking en de afdrachten aan de EU. GL, SP, CU en PvdA besluiten juist geregeld om extra uitgaven te reserveren voor

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



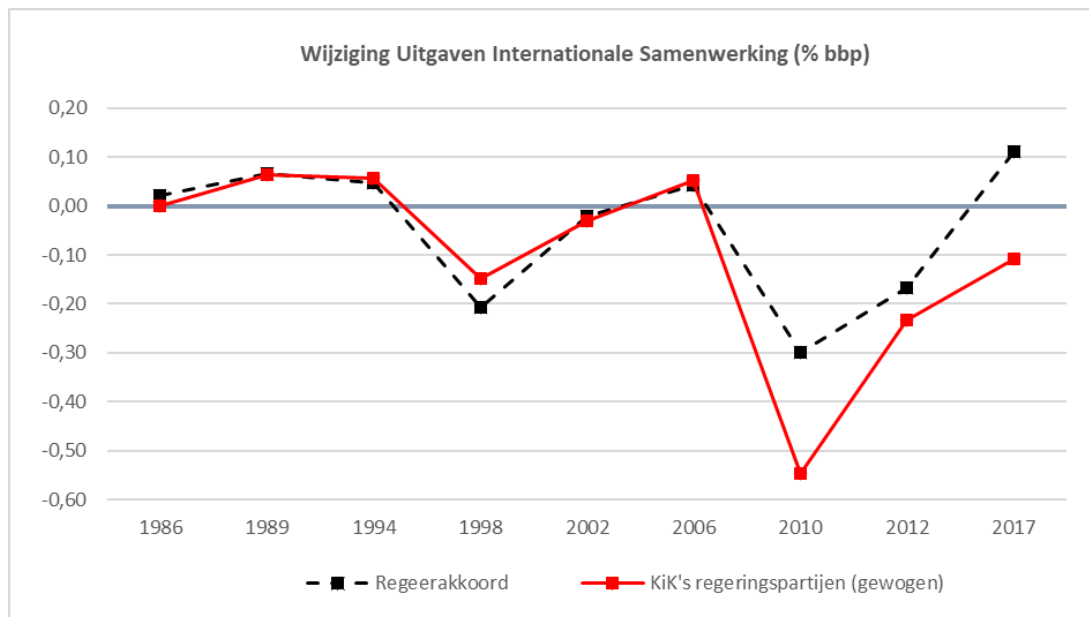
Grafiek 7.22: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Internationale Samenwerking die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

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



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

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



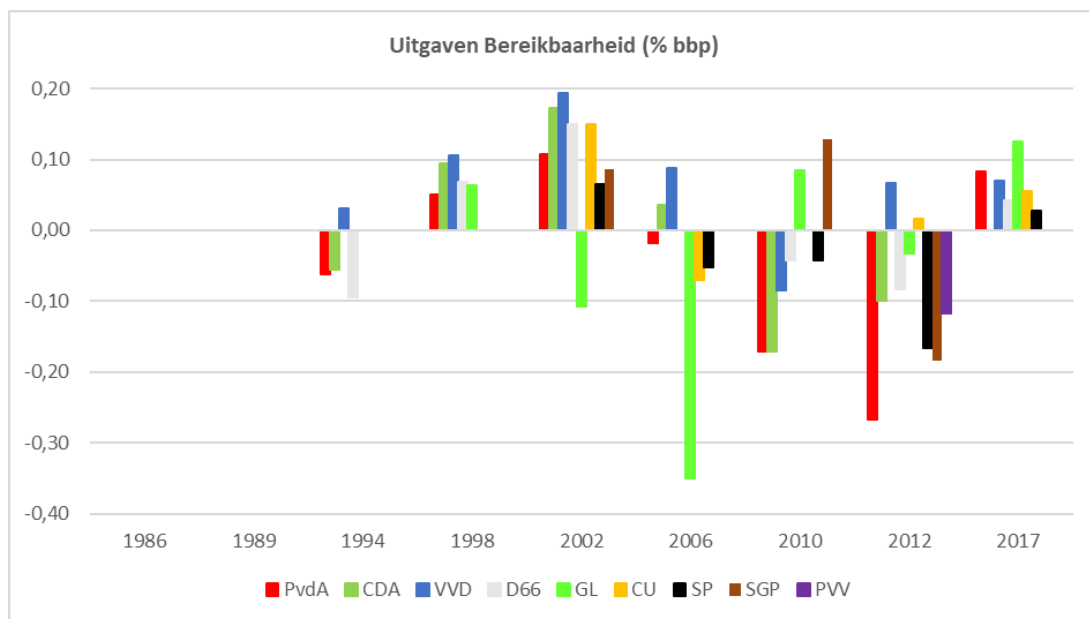
Grafiek 7.24: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Internationale Samenwerking die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

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

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

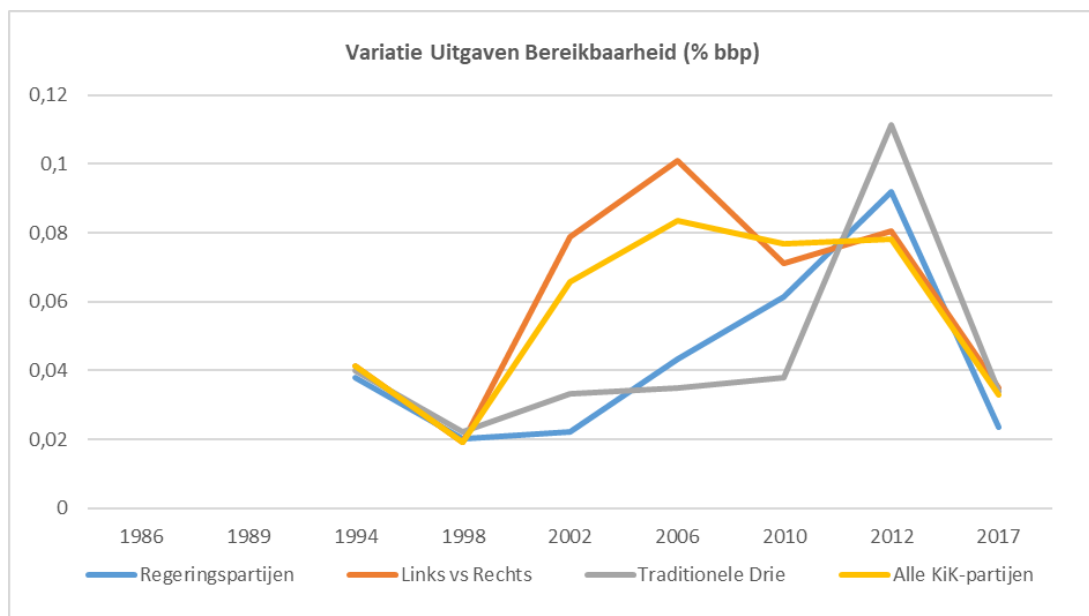
Figuur 7.25 illustreert de partijkeuzes op de uitgavencategorie Bereikbaarheid, hoewel deze lastig te interpreteren zijn, omdat het zowel gaat om uitgaven aan infrastructuur als openbaar vervoer. Dit betekent dat als een partij voorstelt om tegelijkertijd de uitgaven te verhogen (of te verlagen) op autowegen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

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



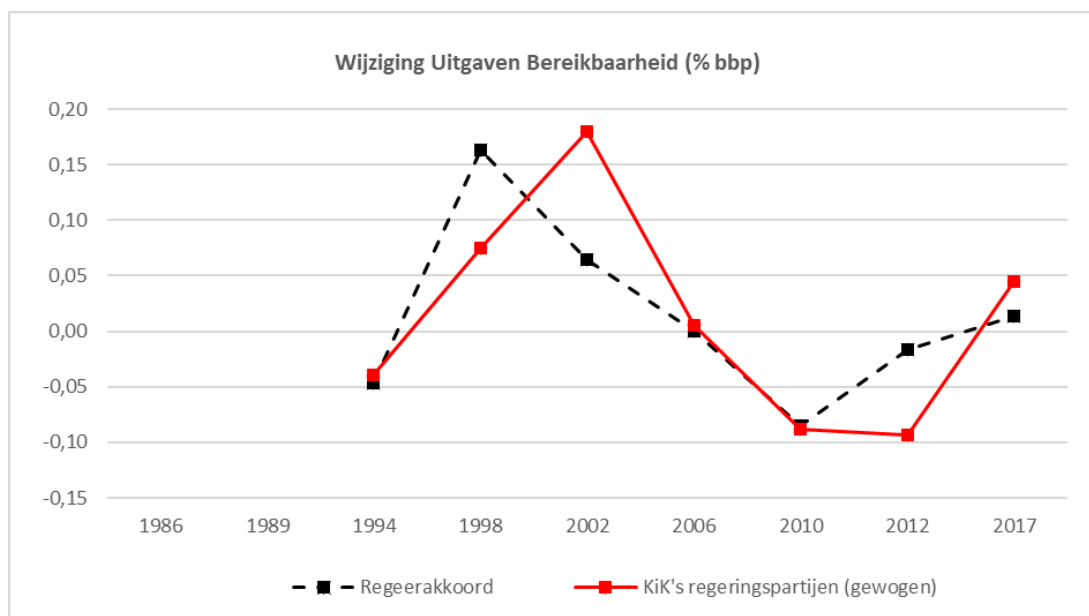
Grafiek 7.25: De saldo's van de collectieve uitgavencategorie Bereikbaarheid die partijen beloven in Kik's, 1986-2017.

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



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

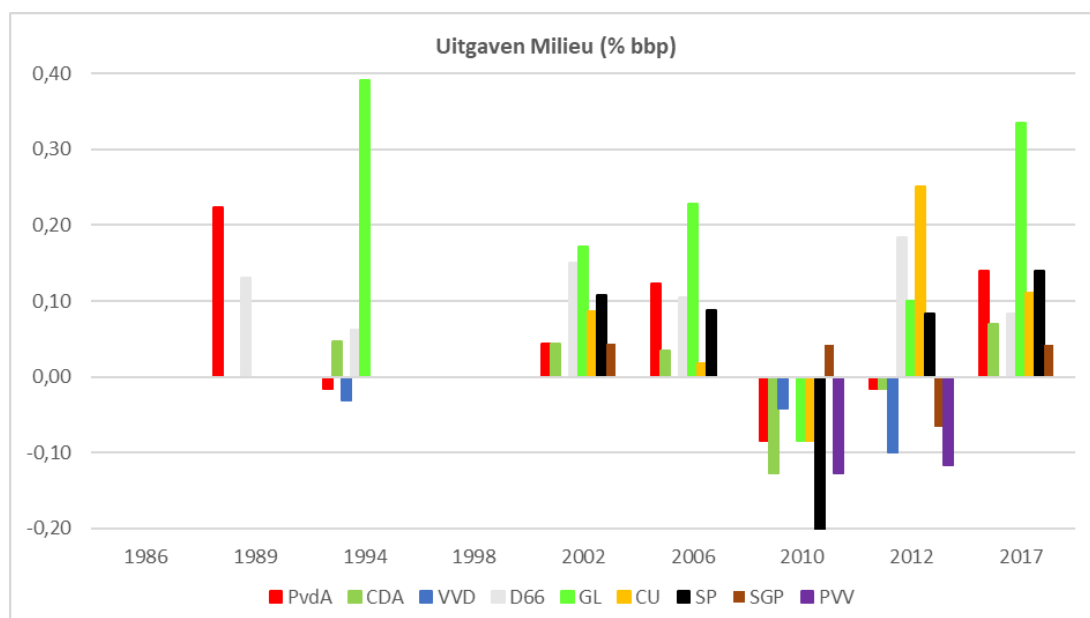
Grafiek 7.26 illustreert de politieke verschillen over de uitgavencategorie Bereikbaarheid over de periode 1994-2017. Duidelijk is dat de meningsverschillen van 1998 tot en met 2012 sterk toenamen, vooral door de toename van het aantal KiK-deelnemers, tot er bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 weer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



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

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

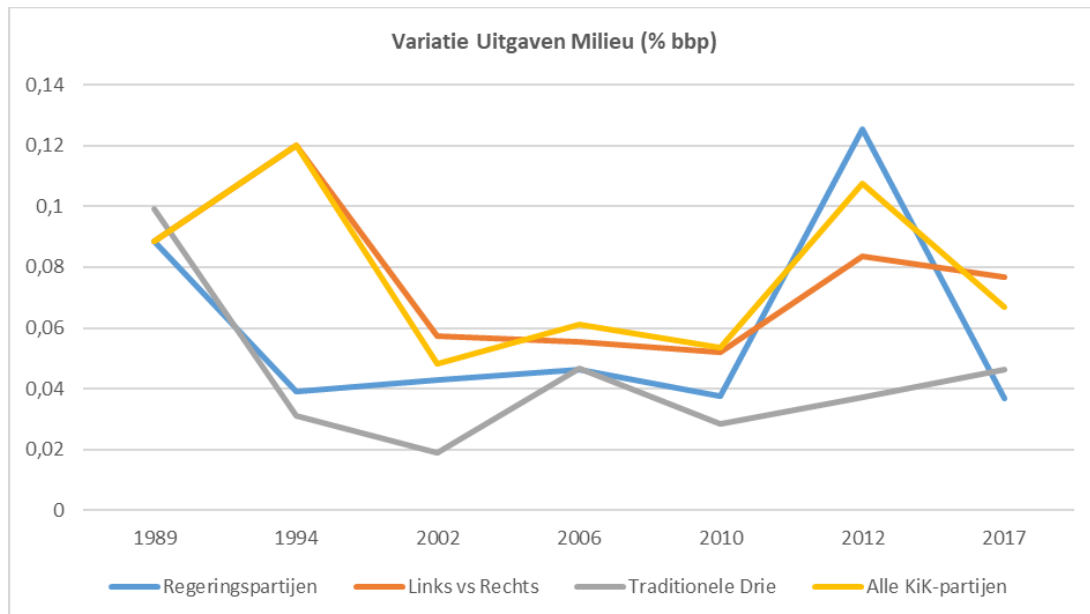
Bij de uitgavencategorie Milieu verschuiven net als bij Bereikbaarheid relatief kleine bedragen, met als algemeen beeld dat de voorgestelde uitgavenverhogingen groter zijn dan de voorgestelde uitgavenverlagingen. Milieu lijkt ideologisch spiegelbeeldig aan Bereikbaarheid. Het is duidelijk dat GL en D66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



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

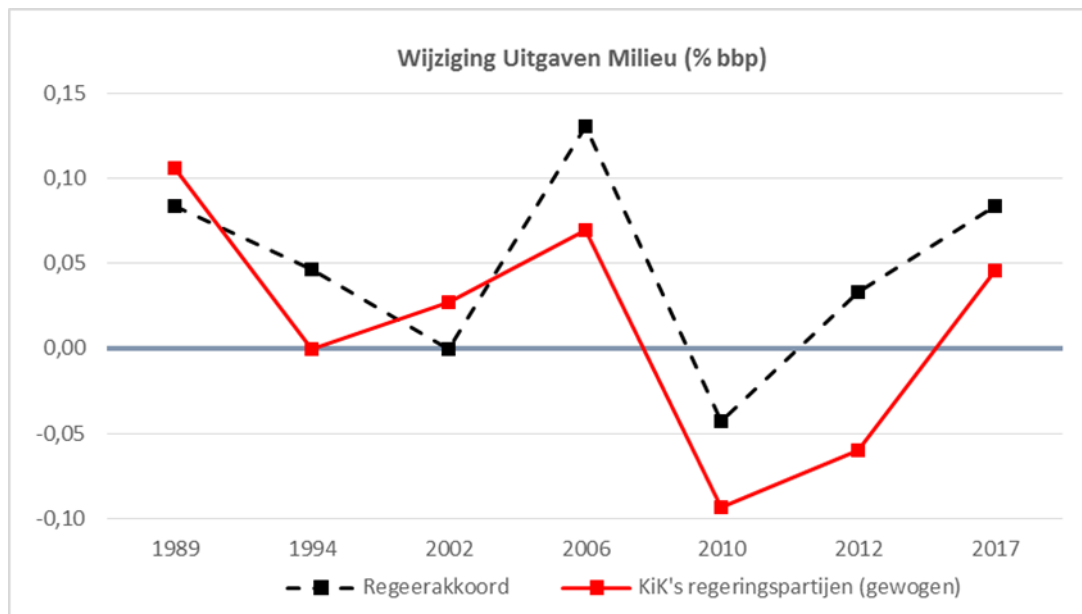
Er lijkt vooral sprake van uniformiteit in de partijkeuzes. Want behoudens de crisisjaren 2010 en 2012 kiezen bij elke doorrekening vrijwel alle partijen ervoor om de uitgaven aan Milieu te verhogen, met uitzondering van de VVD. Deze uniforme keuzes impliceren dat partijen het aantal stemmen van de mediane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

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



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

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



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

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

7.3 Conclusie

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

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

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

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

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

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

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

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