



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

## H10: Conclusie en discussie

Dit promotieonderzoek analyseert de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de opvolgende regeerakkoorden over de periode 1986-2017. Deze stappen *Van Woord tot Akkoord* zijn door het CPB negen keer gepubliceerd, nadat de betrokken partijen hiervoor goedkeuring hadden gegeven. In dit hoofdstuk worden op basis van de empirische bevindingen eerst de hypothesen en de deelvragen uit hoofdstuk 2 getoetst en beantwoord. Daarna worden er conclusies getrokken ten aanzien van de hoofdvraag 'Wat is de relatie tussen de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en de opvolgende CPB-doorrekeningen van het regeerakkoord, en hoe kan deze relatie worden verklaard?'. Vervolgens presenteert dit hoofdstuk zes wetmatigheden die volgen uit de empirische bevindingen, waarmee analisten bij komende Tweede Kamerverkiezingen voorspellingen kunnen doen over de afspraken in het regeerakkoord. Tot slot bespreekt de discussie in hoeverre de bevindingen uit dit promotieonderzoek overeenkomen met en afwijken van huidige wetenschappelijk inzichten, welke kanttekeningen er gemaakt moeten worden, en welke richtingen voor vervolgonderzoek er zijn.

### 10.1 Toetsing van de hypothesen

*1.1 De CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's van de formatiepartijen heeft een hoge voorspellende waarde voor de CPB-doorrekening van het regeerakkoord (agenderingsfunctie).*

*Niet verworpen.* Voor het overgrote deel van de variabelen die het CPB rapporteert zijn de correlaties tussen beide doorrekeningen (veel) hoger dan  $r = 0.6$ . Dit duidt op hoge positieve relaties en daarmee op een duidelijke *agenderingsfunctie* van *KiK*. Het gewogen gemiddelde van formatiepartijen in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's heeft een aanzienlijke voorspellende waarde voor de *richting* van veel variabelen in de CPB-doorrekening van het regeerakkoord. Er zijn enkele uitzonderingen. Voor de uitgaven aan Onderwijs is de correlatie  $r = 0.42$ , voor de koopkracht van Lage Inkomens  $r = 0.48$ , voor de lastendruk op Overig  $r = 0.48$ , voor de lastendruk op Vermogen en Winst  $r = 0.30$ , voor de koopkracht van Uitkeringsgerechtigden  $r = 0.02$ , en voor de Lastendruk voor Bedrijven is er de enige *negatieve* correlatie van  $r = -0.43$ .

Voor de uitgaven aan Onderwijs blijkt dat de politieke onderhandelaars geregeld minder extra budget reserveren dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*, vooral in formaties waar de vooruitzichten voor het overheidssaldo niet florissant zijn. Over de hele periode 1986-2017 wordt in regeerakkoorden gemiddeld minder budget gereserveerd voor Onderwijs. Voor de koopkracht voor Lage Inkomens en voor Uitkeringsgerechtigden en de lastendruk op Vermogen en Winst en op Overig lijkt de oorzaak de relatieve onderhandelingsmacht van de onderhandelaars, waardoor de afspraken per formatie behoorlijk kunnen afwijken van het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK*. Over de hele periode 1998-2017 komt de koopkracht voor Lage Inkomens en voor Uitkeringsgerechtigden in regeerakkoorden gemiddeld hoger uit. De lastendruk op Vermogen en Winst blijft gemiddeld iets lager en op Overig iets hoger. Tot slot blijkt er bij de Lastendruk voor Bedrijven sinds 2006 een trend te zijn dat wordt besloten tot een lagere lastenverzwaring dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Soms slaat een beloofde lastenverzwaring voor het bedrijfsleven zelfs om naar een lastenverlichting in het regeerakkoord. Voor de Lastendruk voor

Bedrijven in een regeerakkoord heeft het gewogen gemiddelde van de formatiepartijen in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's een *slechte* voorspellende waarde.

*1.2 De voorspellende waarde van de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's is een uiting van de onderhandelingsmacht van de formatiepartijen (gewogen gemiddelde Kamerzetels).*

*Niet verworpen.* Over het algemeen blijkt de nieuwe gewogen gemiddelde zetelverhouding van de regeringspartijen in de Tweede Kamer een bruikbare voorspeller voor het *niveau* van de afspraken in het regeerakkoord. Wel zijn er afwijkingen voor enkele variabelen die het CPB rapporteert. Deze uitzonderingen kunnen worden onderverdeeld in twee soorten: *unieke* afwijkingen in individuele formaties waar het regeerakkoord sterk afwijkt van het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* of *generieke* afwijkingen in meerdere formaties achtereen waar regeerakkoorden structureel (sterk) afwijken van het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. De unieke afwijkingen lijken uitkomsten van de relatieve onderhandelingsmacht van formatiepartijen. Vaak wint of verliest een 'junior partner' op een categorie nagenoeg zijn volledige inzet in *KiK*. Het is dus zeker niet zo dat alle uitkomsten van formatieonderhandelingen op specifieke uitgavencategorieën, lastencategorieën of koopkrachtcategorieën precies voorspelbaar zijn met het gewogen gemiddelde. De uitschieters van individuele formaties bevinden zich vooral op politiek gevoelige categorieën zoals de uitgaven aan Veiligheid, Defensie, Zorg of Internationale Samenwerking of de lastendruk op Vermogen en Winst en op Milieuvervuiling.

De generieke afwijkingen over de hele periode 1986-2017 lijken standaarduitkomsten van kabinetsformaties te zijn, onafhankelijk van de politieke kleur van de onderhandelaars of de onderlinge zetelverhoudingen. Zo komen de Totale Collectieve Uitgaven in regeerakkoorden structureel hoger uit dan het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK*, wat vooral veroorzaakt wordt door de uitgaven aan Openbaar Bestuur, Sociale Zekerheid, Zorg, Internationale Samenwerking en Milieu. Van de uitgavencategorieën komt alleen Onderwijs lager uit. Daarbij blijven ook de Totale Collectieve Lastendruk structureel hoger dan het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK*, doordat de lastendruk op Arbeid en Inkomen en de Lastendruk voor Huishoudens hoger blijven. Er zijn een paar lastencategorieën die beperkt lager uitkomen: de lastendruk op Milieuvervuiling, op Vermogen en Winst en de Lastendruk voor Bedrijven.

*1.3 De onderhandelingskosten voor het regeerakkoord zijn verlaagd door invoering van de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's (tijdsduur formatie).*

*Verworpen.* Er is geen overtuigend direct bewijs dat de onderhandelingskosten zijn verlaagd. Formaties duren sinds de introductie van de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's in 1986 wel circa 5% korter dan daarvoor. Dit beperkte verschil verdwijnt echter bij de logische aanname dat formieren automatisch langer duurt als er meer partijen onderhandelen. Want in de periode 1956-1982 & 2003 waren er gemiddeld 3.6 regeringspartijen en over de periode 1986-2017 2.8 regeringspartijen – een verschil van bijna 30%. Opvallend is dat de afrondende formatiefase, dus vanaf de laatste informateur, sinds 1986 juist circa 95% langer duurt. Oorzaken kunnen zijn dat onderhandelaars door het gebruik van *KiK* meer op detailniveau zijn gaan onderhandelen, er meer (tussentijdse) CPB-doorrekeningen van conceptafspraken worden gemaakt, en de onderhandelaars op deze berekeningen reageren en gaan heronderhandelen: het zijn politieke onderhandelingskosten

die extra formatiedagen innemen. Ook zijn er waarschijnlijk extra ambtelijke onderhandelingskosten, omdat de ambtenaren meer inspanningen moeten leveren voor de CPB-doorrekeningen die meer formatiedagen vergen. Een kanttekening is dat het aannemelijk is dat de CPB-doorrekening wel de politieke onderhandelingskosten voor financieel-economische onderwerpen verlaagt, maar niet voor bijvoorbeeld medisch-ethische onderwerpen, samenlevingsvraagstukken en juridische wensen. Alleen formaties die gedomineerd worden door financiën en economie zouden dan een indirect voordeel hebben bij de CPB-doorrekeningen.

Een tweede belangrijke kanttekening is dat de tijdsduur van de formatie misschien een indicator is voor de *doelmatigheid* van het proces en antwoord geeft op de vraag of de onderhandelingskosten daadwerkelijk afnemen, maar geen aanwijzing vormt voor de *doeltreffendheid* van het proces of de vraag beantwoordt of de financieel-economische onderhandelingsuitkomsten kwalitatief hoogwaardig zijn. De doeltreffendheid – uitvoerbaarheid en uitwerking - van regeerakkoorden kan door de introductie van de CPB-doorrekeningen sterk verbeterd zijn. In hun totaalpakket ondersteunen de *MLT*, het SBR-advies, de ambtelijke menukaarten, de *KiK*-publicatie en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord de totstandkoming van hoogwaardige financieel-economische afspraken in de formatie. Het zijn in die zin budgettaire instituties die doeltreffend bijdragen aan houdbare overheidsfinanciën. De ambtelijke berekeningen worden door de politiek nagenoeg als ‘objectieve waarheid’ overgenomen, mede doordat het CPB ze in een eerder stadium heeft afgestemd met het ministerie van Financiën, de vakdepartementen, experts en soms het veld, zoals eerder beschreven (Kickert, 2015). De stok achter de deur aan de formatietafel is dat het CPB na de disciplinerende doorrekening van verkiezingsprogramma’s met dezelfde systematiek een doorrekening van het regeerakkoord maakt.

### *2.1 Partijen maken uniforme keuzes op onderwerpen waarop weinig sprake is van duidelijke politiek-ideologische posities om het aantal stemmen te maximaliseren (mediane kiezer).*

*Niet verworpen.* Over de periode 1986-2017 zijn uitgavencategorieën, lastencategorieën en koopkrachtplaatjes aan te wijzen waar partijen altijd in hoge mate dezelfde keuzes (blijven) maken. Deze partijkeuzes betreffen dan vooral de *richting*, namelijk allemaal restrictief of expansief ten opzichte van het *MLT*-basisscenario. Partijen maken uniforme keuzes ten aanzien van de uitgaven aan Openbaar Bestuur, Defensie, Onderwijs en in minder mate aan Veiligheid (voor *KiK 2006*) en Milieu, ten aanzien van de lastendruk op Arbeid en Inkomen, op Milieuvervuiling, voor Huishoudens en voor Bedrijven, en ten aanzien van de koopkracht voor Alle Huishoudens, Werkenden, Gepensioneerden, Alleenstaanden, Lage Inkomens en Midden Inkomens. Bij de collectieve uitgaven is het idee belangrijk dat de collectieve sector goedkoper en kleiner moet worden door de materiële kosten en het aantal medewerkers te verminderen, terwijl wel geregeld wordt voorgesteld om extra geld te reserveren voor (quasi) publieke goederen. Dit lijkt allebei in lijn met de voorkeuren van de mediane kiezer. Bij de collectieve lasten is er politieke overeenstemming dat werkende burgers en hun gezinnen een *lagere lastendruk* moeten krijgen, terwijl het bedrijfsleven juist een *hogere lastendruk* moet krijgen. Dit lijkt allebei in lijn met de voorkeuren van de mediane kiezer. Bij de koopkrachtplaatjes zet dit verder door: vooral gewone huishoudens met middeninkomens, werkend en gepensioneerd, zouden een koopkrachtstijging moeten krijgen. Deze uitgangspunten delen nagenoeg alle partijen; er zijn geen duidelijke politiek-ideologische posities. De mediane kiezer wordt

bediend. Wel zijn er politieke verschillen in het *niveau* van restrictieve of expansieve keuzes ten opzichte van het *MLT*-basisscenario, hier lijkt de partijpolitieke kiezer een nuancerende rol te spelen.

## *2.2 Partijen maken diverse keuzes op onderwerpen waarop sprake is van duidelijke politiek-ideologische posities om het aantal stemmen te maximaliseren (partijpolitieke kiezer).*

*Niet verworpen.* Over de periode 1986-2017 zijn uitgavencategorieën, lastencategorieën en koopkrachtplaatjes aan te wijzen waar partijen altijd in hoge mate verschillende keuzes (blijven) maken. De partijkeuzes betreffen dan vooral de *richting*, namelijk de ene groep partijen wil een restrictief beleid en de andere groep een expansief beleid ten opzichte van het *MLT*-basisscenario voeren. Partijen maken diverse keuzes ten aanzien van de collectieve uitgaven aan Sociale Zekerheid, Zorg, Internationale Samenwerking, Bereikbaarheid, Veiligheid (met ingang van *KiK 2006*) en de Totale Collectieve Uitgaven, ten aanzien van de lastendruk op Vermogen en Winst, op Overig en de Totale Collectieve Lastendruk, en ten aanzien van de koopkracht voor Uitkeringsgerechtigden, Tweeverdieners, Alleenverdieners en Hoge Inkomens. Bij de collectieve uitgaven is de strijd tussen Links en Rechts over de gewenste grootte van de overheid en mate van eigen verantwoordelijkheid belangrijk. Ook spelen hier klassieke politieke discussies over de wenselijkheid van infrastructurele projecten (wegen, bruggen, tunnels) versus meer openbaar vervoer (trams, bussen, treinen) en over het uitgavniveau aan de politie, de rechterlijke macht en de veiligheidsdiensten. Bij de collectieve lasten spelen meningsverschillen tussen Links en Rechts over het belasten van vermogenswinsten en bedrijfswinsten, de noodzaak tot verhoging van de btw en accijnzen en vooral het niveau van de totale belastingheffing. Bij de koopkracht speelt ook een ideologische discussie. Links wil meer koopkracht voor uitkeringsgerechtigden in het kader van collectieve verantwoordelijkheid en sociale rechtvaardigheid, Rechts wil minder koopkracht in het kader van eigen verantwoordelijkheid en economische doelmatigheid. Links wil minder koopkracht voor Hoge Inkomens wegens het streven naar een gelijkmatiger inkomensverdeling, Rechts wil meer koopkracht voor Hoge Inkomens in het kader van een 'loon naar werken'. Maar ook een andere ideologische discussie speelt, tussen confessionele partijen die de alleenverdiener tegemoet willen komen als hoofd van het gezin, en seculiere partijen die de tweeverdieners willen belonen voor hun hogere arbeidsparticipatie. Op al deze dimensies nemen partijen duidelijke politiek-ideologische posities in. De partijpolitieke kiezer wordt bediend. Wel zijn politieke verschillen in het *niveau* van restrictieve of expansieve keuzes ten opzichte van het *MLT*-basisscenario beperkt, hier lijkt de mediane kiezer een nuancerende rol te spelen. Partijen nemen niet snel extreme standpunten in.

## *2.3 Partijen maken andere keuzes voor verkiezingen in KiK (belofte) dan na de verkiezingen in het regeerakkoord (uitvoering).*

*Niet verworpen.* Over de periode 1986-2017 zijn uitgavencategorieën, lastencategorieën, koopkrachtplaatjes en een macro-economische variabele aan te wijzen waarvoor regeerakkoorden (structureel) andere keuzes bevatten dan de gewogen gemiddelden van de regeringspartijen voor deze variabelen in *KiK*. Het lijkt politiek gedrag, onafhankelijk van de politieke kleur van de onderhandelaars of de onderlinge zetelverhoudingen. Bij de collectieve uitgaven gaat het om de Totale Collectieve Uitgaven (0.39%-punt bbp hoger), Sociale Zekerheid (0.19%-punt bbp hoger), Openbaar Bestuur (0.08%-punt bbp hoger), Zorg (0.08%-punt bbp hoger), Internationale Samenwerking (0.06%-punt bbp hoger), Milieu (0.03%-punt bbp hoger) en Onderwijs (0.08%-punt

bbp lager). Bij de collectieve lasten gaat het om de Lastendruk voor Huishoudens (0.52%-punt bbp hoger), de lastendruk op Arbeid en Inkomen (0.42%-punt bbp hoger), de Totale Collectieve Lastendruk (0.38%-punt bbp hoger) en de Lastendruk voor Bedrijven (met ingang van 2006 0.22%-punt bbp lager). Bij de koopkrachtplaatjes gaat het om de Uitkeringsgerechtigden (0.37%-punt nbi meer), Lage Inkomens (0.08%-punt nbi meer), Tweeverdieners (0.07%-punt nbi meer), Werkenden (0.13%-punt nbi minder), Midden Inkomens (0.15%-punt nbi minder) en Hoge Inkomens (0.17%-punt nbi minder). De macro-economische variabele is het Houdbaarheidssaldo (0.67%-punt bbp minder).

Anderzijds zijn er over de periode 1986-2017 veel uitgavencategorieën, lastencategorieën, koopkrachtplaatjes en macro-economische variabelen aan te wijzen waarvoor regeerakkoorden (structureel) vrijwel dezelfde keuzes bevatten als de gewogen gemiddelden van de regeringspartijen voor deze variabelen in *KiK*. Bij de collectieve uitgaven gaat het om Defensie, Veiligheid en Bereikbaarheid. Bij de collectieve lasten gaat het om de lastendruk op Overig, op Milieuvervuiling en op Vermogen en Winst. Ook het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten komt goed overeen, waarbij blijkt dat regeringspartijen het totaalsaldo minimaal laten verslechteren ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in *KiK*. Bij de koopkracht gaat het om de koopkrachteffecten voor Alle Huishoudens, Alleenstaanden, Alleenverdieners en Gepensioneerden. Bij de macro-economische variabelen gaat het om het Overheidssaldo, de Economische Groei en de Werkloze Beroepsbevolking, hoewel die over de periode 1986-2017 gemiddeld allemaal miniem slechter uitkomen dan de gewogen gemiddelden van de regeringspartijen in *KiK*. Voor al deze categorieën geldt dat, hoewel hun gemiddelde keuzes in het regeerakkoord over de periode 1986-2017 goed overeenkomen met de gewogen gemiddelden van de regeringspartijen in *KiK*, er bij individuele formaties uitschieters kunnen zijn (geweest).

### *3.4 De ambtelijke rationaliteit disciplineert de politieke rationaliteit waardoor over de tijd de verschillen in politieke standpunten tussen partijen kleiner worden (convergentie).*

*Verworpen.* Uit de analyse blijkt dat de spreiding in politieke standpunten tussen de *KiK*-partijen in 2017 op de meerderheid van uitgavencategorieën, lastencategorieën, macro-economische variabelen en koopkrachtplaatjes nog net zo groot is als in 1986, of zelfs is toegenomen. Er is geen brede convergentie trend zichtbaar. De enkele categorieën met een convergentie trend zijn het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten (ex ante overheidssaldo), de uitgaven aan Openbaar Bestuur en Milieu en de koopkrachtplaatjes voor Werkenden, Tweeverdieners, Lage Inkomens en Middeninkomens. Oorzaken zouden de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) ten aanzien van het overheidssaldo kunnen zijn, waardoor partijen sinds 1997 binnen begrenzings hun begrotingsdoelstellingen kiezen, de electorale prikkel in *KiK* om de maximaal toegestane ombuiging op het Openbaar Bestuur in te boeken, dit is 'gratis geld', en de toenemende maatschappelijke aandacht voor milieu- en klimaatkwesties, waardoor partijen uit electoraal motief dezelfde standpunten innemen. Voor de koopkrachtplaatjes zouden oorzaken kunnen zijn dat vanuit doelmatigheidsperspectief partijen de meeste werkgelegenheidswinst realiseren door arbeidsdeelname van de minstverdienende partner bij Tweeverdieners te belonen en vanuit electoraal perspectief partijen de meeste stemmenwinst realiseren door koopkrachtverbetering voor Lage Inkomens en Midden Inkomens.

Maar een divergentie trend is zichtbaar bij de Totale Collectieve Uitgaven, de uitgaven aan Defensie, Veiligheid, Onderwijs, Zorg, Internationale Samenwerking, de Collectieve Lastendruk, de lastendruk op Arbeid en Inkomen, op Milieuvervuiling, op Vermogen en Winst, op Overig, de Lastendruk voor Bedrijven en de koopkracht van Uitkeringsgerechtigden, Gepensioneerden, Alleenstaanden, Alleenverdieners, Hoge Inkomens, en de macro-economische variabelen Economische Groei en het Houdbaarheidssaldo. *Divergentie heeft de overhand*. Er kan niet geconcludeerd worden dat de ambtelijke rationaliteit en de CPB-doorrekeningen leiden tot politieke convergentie. Waarschijnlijker is dat de financieel-economische situatie en electorale inschattingen partijen aanzetten tot convergentie of divergentie. Een kanttekening is dat dit proefschrift enkel geaggregeerde grootheden onderzoekt en geen analyse maakt van de onderliggende beleidsmaatregelen. Het kan zijn dat er convergentie is in het *soort* maatregelen dat wordt gekozen, maar dat dit niet tot uiting komt in de variabelen die het CPB rapporteert.

### *3.1 De adviezen van de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) hebben grote sturende invloed op de partijkeuzes ten aanzien van het financieel kader (sturen).*

*Niet verworpen.* Het SBR-advies heeft invloed op de partijkeuzes in verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden. Het is een *richtsnoer* voor de politiek. De correlatie tussen het SBR-advies voor het Overheidssaldo op middellange termijn en het regeerakkoord over de periode 1989-2017 is  $r = 0.87$ . Dit impliceert een grote sturende invloed. Daarbij blijkt dat vooral in *laagconjunctuur* (negatieve output gap) partijen de richting van het SBR-advies – saldoverbetering - opvolgen, alleen niet voor de volledige ombuigingsopgave. In *hoogconjunctuur* (positieve output gap) volgen partijen expliciet niet de richting van het SBR-advies – salдостabilisatie – op, want de politiek kiest dan in den brede voor saldooverslechtering. Door deze algemene interactieregel tussen conjunctuur, het SBR-advies en politiek groepsdenken is het Nederlandse begrotingsbeleid, zeker als men kijkt naar het ex-ante overheidssaldo, vrijwel altijd *procyclisch*. De correlatie tussen de output gap in het eerste jaar van de kabinetsperiode en de wijziging van het Overheidssaldo (ex post) in regeerakkoorden is  $r = -0.65$ . Verder blijkt dat regeringspartijen altijd - onafhankelijk van de conjunctuurcyclus - *minder stringent* koersen op het Overheidssaldo dan de SBR adviseert: over de periode 1989-2017 was het gemiddelde niveauverschil 0.46%-punt bbb. Hierdoor is 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 is minder invloedrijk met een correlatie van  $r = 0.69$ . De mate waarin partijen het advies opvolgen neemt toe bij laagconjunctuur, als het Overheidssaldo is verslechterd. Het gerealiseerde Houdbaarheidssaldo in een regeerakkoord blijkt vooral *bijvangst* van de structurele doorwerking van beleidsmaatregelen die zijn gericht op het Overheidssaldo op middellange termijn. Daardoor is er over de periode 2006-2017 0.67%-punt bbb minder houdbaarheidswinst afgesproken in de regeerakkoorden dan het gewogen gemiddelde uit de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's, doordat de saldoverbetering tevens 0.22%-punt bbb achterbleef. De correlatie tussen het Houdbaarheidssaldo op lange termijn en het Overheidssaldo op middellange termijn in de regeerakkoorden is  $r = 0.98$  en zij vertonen beide procyclische patronen. De correlatie tussen de output gap in het eerste jaar van de kabinetsperiode en de wijziging van het Houdbaarheidssaldo (ex post) in regeerakkoorden is  $r = -0.67$ . Dit suggereert dat financieel-economische ambtenaren, als het gaat om het Houdbaarheidssaldo, vooral invloedrijk zijn in



laagconjunctuur, door een procyclisch SBR-advies voor het Overheidssaldo op middellange termijn, dat structureel doorwerkt.

### *3.2 De ambtelijke updates van de MLT-raming disciplineren de politieke rationaliteit en hebben grote invloed op de partijkeuzes in het regeerakkoord (sturen).*

*Niet verworpen.* De updates van het MLT- basisscenario ten aanzien van het Overheidssaldo tijdens de formatie blijken doorslaggevend voor de partijkeuzes in het regeerakkoord. De correlatie met versterkte of verzwakte budgettaire inspanningen is  $r = 0.89$ . Deze relatie is er niet met MLT-updates van de Economische Groei of de Werkloze Beroepsbevolking. Politieke onderhandelaars leggen de prioriteit bij de overheidsfinanciën en reageren met nieuwe keuzes in het regeerakkoord als de ambtelijke vooruitzichten ten aanzien van het Overheidssaldo wijzigen. Als het overheidssaldo in een MLT-update verslechtert zijn formatiepartijen bereid tot een extra budgettaire inspanning die niet in de doorgerekende verkiezingsprogramma's stond, hoewel dit vrijwel nooit leidt tot volledige compensatie van de saldoerslechtering. Als het overheidssaldo in een MLT-update verbetert, kiezen formatiepartijen ervoor om hun ombuigingen in KiK niet (volledig) door te voeren. Zo hebben de ambtelijke updates van de MLT-raming een sturende invloed op de partijkeuzes. Wel blijken regeerakkoorden over het algemeen tot een beperkt groter overheidstekort of een beperkt kleiner overheidsoverschot te leiden dan het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in KiK. Over de periode 1986-2017 komt het overheidssaldo gemiddeld 0.07%-punt bbp lager uit.

## **10.2 Beantwoording van de deelvragen**

In hoofdstuk 1 zijn vier deelvragen geformuleerd die behulpzaam zijn om de hoofdvraag te beantwoorden. Elke deelvraag gaat over een politieke, ambtelijke of financieel-economische factor die de relatie tussen de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden kan beïnvloeden.

### *1. Welke trend is er in de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's?*

Uit de analyse blijkt dat de spreiding in politieke standpunten tussen de KiK-partijen in 2017 op de meerderheid van uitgavencategorieën, lastencategorieën, macro-economische variabelen en koopkrachtplaatjes nog net zo groot is als in 1986, of zelfs is toegenomen. Tabel 10.1 illustreert dit. Een brede convergentie trend, wat een teken zou zijn ambtelijke inkadering van de politieke rationaliteit gebaseerd op de bewerkte theorie van Snellen (1987, 1989, 2007), is niet zichtbaar. De enkele categorieën met een convergentie trend in politieke standpunten zijn het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten (ex ante overheidssaldo), de uitgaven aan Openbaar Bestuur en Milieu en de koopkrachtplaatjes voor Werkenden, Tweeverdieners, Lage Inkomens en Middeninkomens. Oorzaken zouden de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) aan het overheidssaldo kunnen zijn, waardoor partijen sinds 1997 binnen begrenzings hun begrotingsdoelstellingen kiezen, de electorale prikkel in KiK om de maximaal toegestane ombuiging op het Openbaar Bestuur in te boeken, dit is 'gratis geld', en de toenemende maatschappelijke aandacht voor milieu- en klimaat, waardoor partijen uit electoraal motief dezelfde standpunten innemen. Voor de koopkrachtplaatjes zouden oorzaken kunnen zijn dat de partijen eenvoudig de meeste werkgelegenheidswinst realiseren door arbeidsdeelname van de minstverdienende partner bij Tweeverdieners te belonen en de

meeste stemmenwinst realiseren door koopkrachtverbetering voor Lage Inkomens en Midden Inkomens te beloven. Maar een divergentie trend is zichtbaar bij de Totale Collectieve Uitgaven, de uitgaven aan Defensie, Veiligheid, Onderwijs, Zorg, Internationale Samenwerking, de Totale Collectieve Lastendruk, de lastendruk op Arbeid en Inkomen, op Milieuvervuiling, op Vermogen en Winst, op Overig, de Lastendruk voor Bedrijven en de koopkracht van Uitkeringsgerechtigden, Gepensioneerden, Alleenstaanden, Alleenverdieners, Hoge Inkomens, en de macro-economische variabelen Economische Groei en Houdbaarheidssaldo. *Divergentie heeft de overhand.*

Convergentie trend 1986-2017 (7)	Stabiele Trend 1986-2017 (5)	Divergentie trend 1986-2017 (19)
1. Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten	1. Sociale Zekerheid	1. Totale Collectieve Uitgaven
2. Openbaar Bestuur	2. Bereikbaarheid	2. Defensie
3. Milieu	3. Lastendruk voor Huishoudens	3. Veiligheid
4. Werkenden	4. Alle Huishoudens	4. Onderwijs
5. Tweeverdieners	5. Economische Groei	5. Zorg
6. Lage Inkomens		6. Internationale Samenwerking
7. Midden Inkomens		7. Totale Collectieve Lastendruk
		8. Arbeid en Inkomen
		9. Milieuvervuiling
		10. Vermogen en Winst
		11. Lastendruk Overig
		12. Lastendruk voor Bedrijven
		13. Uitkeringsgerechtigden
		14. Gepensioneerden
		15. Alleenstaanden
		16. Alleenverdieners
		17. Hoge Inkomens
		18. Werkloze Beroepsbevolking
		19. Houdbaarheidssaldo

**Tabel 10.1: De politieke standpunten inzake de collectieve uitgaven, inkomsten, koopkracht en macro-economische variabelen ingedeeld in convergentie trend, stabiele trend en divergentie trend, 1986-2017.**

Voor deze divergentie trends over de periode 1986-2017 zijn twee oorzaken aan te wijzen: *de toename van het aantal KiK-partijen*, aangezien nieuwe deelnemers oppositiepartijen waren met vaak significant andere keuzes, en *het uitbreken van de Grote Recessie eind 2008*, wat partijen aanzette tot scherpere keuzes in *KiK 2010*. Daardoor sloeg de convergentie trend die tot dan zichtbaar was onder de Traditionele Drie, Links versus Rechts en de Regeringspartijen om in divergentie. Het bewijst dat nieuwe *KiK*-deelnemers, vooral GL, SP en PVV, vrij liggende niches op de flanken van het politieke speelveld hebben ingenomen en daarmee het totale palet aan keuzemogelijkheden voor het electoraat hebben vergroot. De divergentie zou nog groter zijn als eenmalig deelnemende partijen zoals DPK, DENK, VNL en VP in de analyse worden betrokken. Ook impliceert het dat de Grote Recessie leidde tot politiek verschil van inzicht hoe deze crisis moest worden bestreden. Dit kwam in *KiK 2010* tot uiting in een discussie welk overheidssaldo wenselijk was en in hoeverre collectieve uitgaven moesten worden teruggebracht (en in veel mindere mate de lastendruk). Deze invloed van de crisis is een aanvulling op de empirische metastudies die vanaf de jaren '80 en '90 (internationaal) een convergentie trend vonden, omdat deze studies gebaseerd zijn

op datareeksen die aflopen voor het uitbreken van de Grote Recessie (Adams, De Vries & Leiter, 2011; Knutsen, 1998; Potrafke, 2017). Na hernieuwde convergentie in *KiK 2012* leefden de verschillen in *KiK 2017* opnieuw op, onder de Traditionele Drie, de Regeringspartijen, Links versus Rechts en Alle *KiK*-partijen, ondanks het einde van de crisis. Er kan niet geconcludeerd worden dat de ambtelijke rationaliteit en de CPB-doorrekeningen leiden tot politieke convergentie. Waarschijnlijker is dat de financieel-economische situatie en electorale inschattingen partijen aanzetten tot convergentie of divergentie. Een kanttekening is dat dit proefschrift enkel geaggregeerde grootheden onderzoekt en geen analyse maakt van de onderliggende beleidsmaatregelen. Het kan zijn dat er convergentie is in het *soort* maatregelen dat wordt gekozen, maar dit komt niet tot uiting in de CPB-variabelen.

## *2. Op welke kiezersdoelgroepen zijn de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's gericht?*

Uit de analyse blijkt dat partijen hun keuzes in *KiK* verdelen over de mediane kiezer en hun partijpolitieke kiezer om beide groepen te behagen. De aandacht voor de mediane kiezer uit zich in uniforme keuzes van partijen op de uitgavencategorieën Openbaar Bestuur, Defensie, Onderwijs en in minder mate aan Veiligheid (voor *KiK 2006*) en Milieu, op de lastencategorieën Arbeid en Inkomen, Milieuvervuiling, Lastendruk voor Huishoudens en Lastendruk voor Bedrijven, en op de koopkrachtcategorieën Alle Huishoudens, Werkenden, Gepensioneerden, Alleenstaanden, Lage Inkomens en Midden Inkomens. Bij de collectieve uitgaven is het idee belangrijk dat de collectieve sector goedkoper en kleiner kan worden door de materiële kosten en het aantal medewerkers te verminderen, terwijl wel geregeld wordt voorgesteld om extra geld te reserveren voor (quasi) publieke goederen. Dit lijkt allebei in lijn met de voorkeuren van de mediane kiezer. Bij de collectieve lasten is er politieke overeenstemming dat werkende burgers en hun gezinnen een *lagere lastendruk* moeten krijgen, terwijl het bedrijfsleven juist een *hogere lastendruk* moet krijgen. Dit lijkt allebei in lijn met de voorkeuren van de mediane kiezer. Bij de koopkrachtplaatjes zet dit zich verder door: vooral gewone huishoudens met middeninkomens, werkend en gepensioneerd, zouden een koopkrachtstijging moeten ervaren. Met deze keuzes richten partijen zich op de mediane kiezer; er wordt bijna geen partijpolitieke achterban bediend.

Maar partijen bedienen ook hun partijpolitieke achterban. De aandacht voor de partijpolitieke kiezer komt tot uiting in diverse keuzes van partijen op de uitgavencategorieën Sociale Zekerheid, Zorg, Internationale Samenwerking, Bereikbaarheid, Veiligheid (met ingang van *KiK 2006*) en de Totale Collectieve Uitgaven, op de lastencategorieën Vermogen en Winst, Overig en de Totale Collectieve Lastendruk, en op de koopkrachtcategorieën Uitkeringsgerechtigden, Tweeverdieners, Alleenverdieners en Hoge Inkomens. Bij de collectieve uitgaven is de strijd tussen Links en Rechts over de gewenste omvang van de overheid en de mate van eigen verantwoordelijkheid belangrijk. Ook spelen hier klassieke politieke discussies over de wenselijkheid van infrastructurele projecten (aanleg van wegen) versus meer openbaar vervoer (trams, bussen, treinen) en over het uitgavenniveau aan de politie, rechterlijke macht en veiligheidsdiensten. Bij de collectieve lasten spelen de meningsverschillen tussen Links en Rechts over het belasten van vermogensrendementen en bedrijfswinsten, de noodzaak tot hogere btw en accijnzen en vooral het niveau van de totale belastingheffing. Bij de koopkrachtplaatjes speelt ook een ideologische discussie. Links wil meer koopkracht voor uitkeringsgerechtigden in het kader van collectieve verantwoordelijkheid en sociale rechtvaardigheid. Rechts wil minder koopkracht in het kader van eigen verantwoordelijkheid en

economische doelmatigheid. Links wil minder koopkracht voor Hoge Inkomens in het kader van een gelijkmatigere inkomensverdeling. Rechts wil meer besteedbaar inkomen voor Hoge Inkomens in het kader van 'loon naar werken'. Maar ook een andere ideologische discussie speelt, tussen de confessionele partijen die de alleenverdiener tegemoet willen komen als hoofd van het gezin en de seculiere partijen die de tweeverdieners willen belonen voor hun hogere arbeidsparticipatie. Op al deze dimensies nemen partijen duidelijke politiek-ideologische posities in. De partijpolitieke kiezer wordt bediend. Wel zijn de politieke verschillen in het *niveau* van restrictieve of expansieve keuzes ten opzichte van het *MLT*-basisscenario beperkt, hier lijkt de mediane kiezer een nuancerende rol te spelen. Partijen nemen niet snel extreme standpunten in.

### 3. Hebben topambtenaren uit de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) invloed op de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord?

Uit de analyse blijkt dat het SBR-advies invloed heeft op de partijkeuzes in verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden. Het is een *richtsnoer* voor de politiek. De correlatie tussen de gemiddelde saldodoelstelling van alle *KiK*-partijen en het SBR-advies over de periode 1989-2017 is  $r = 0.91$ . Veel partijen beloven in hun doorrekening de komende kabinetsperiode toe te gaan werken naar de saldoverbetering of saldostabilisatie die de SBR adviseerde. Zo bestaat er voor de Tweede Kamerverkiezingen al vaak redelijke politieke overeenstemming over de richting van de saldodoelstelling voor een nieuwe regering, dichtbij het advies van de SBR-ambtenaren. Wel zijn partijen minder stringent in het *niveau* waarop ze de SBR-saldodoelstelling willen opvolgen: over de hele periode 1986-2017 liggen de politieke doelstellingen gemiddeld 0.50%-punt bbb lager. Dit vertaalt zich naar het regeerakkoord. De correlatie tussen het SBR-advies voor het overheidssaldo op middellange termijn en het regeerakkoord over de periode 1989-2017 is  $r = 0.87$ . Net zoals in de verkiezingsprogramma's blijkt in regeerakkoorden dat vooral in *laagconjunctuur* (negatieve output gap) partijen de richting van het SBR-advies – saldoverbetering - opvolgen, alleen niet voor de volledige ombuigingsopgave. In *hoogconjunctuur* (positieve output gap) volgen partijen expliciet niet de richting van het SBR-advies – saldostabilisatie – op, want de politiek kiest dan in den brede voor saldoverslechtering. Door deze algemene interactieregel tussen conjunctuur, het SBR-advies en politiek 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 in de regeerakkoorden is  $r = -0.65$  en de correlatie tussen de output gap en het door de SBR geadviseerde Overheidssaldo is ook  $r = -0.75$ . Verder blijkt dat regeringspartijen altijd - onafhankelijk van de conjunctuurcyclus - *minder stringent* koersen op het Overheidssaldo dan de SBR adviseert: over de periode 1989-2017 was het gemiddelde niveauverschil 0.46%-punt bbb. 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 is minder invloedrijk met een correlatie van  $r = 0.69$ . De mate waarin partijen het advies opvolgen neemt toe bij laagconjunctuur, als het Overheidssaldo op middellange termijn is verslechterd. Het Houdbaarheidssaldo in regeerakkoorden lijkt vooral een *bijvangst* van de structurele doorwerking van beleidsmaatregelen die beoogd zijn voor het voor de regeringspartijen belangrijkere Overheidssaldo. Daardoor is er over de periode 2006-2017 0.67%-punt bbb 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 is  $r = 0.98$  en zij vertonen beide procyclische patronen. Dit suggereert dat financieel-economische ambtenaren als het gaat om het Houdbaarheidssaldo vooral invloedrijk zijn in laagconjunctuur met een procyclisch SBR-advies voor het Overheidssaldo op middellange termijn dat structureel doorwerkt.

#### *4. Wat is de invloed van wijzigingen in de economische groei, de werkloosheid en het overheidstekort op de partijkeuzes in de CPB-doorrekening van het regeerakkoord?*

De updates van het *MLT*- basisscenario ten aanzien van het Overheidssaldo tijdens de formatie blijken doorslaggevend voor de partijkeuzes in het regeerakkoord. De correlatie met versterkte of afgezwakte budgettaire inspanningen is  $r = 0.89$ . Deze relatie is er niet met *MLT*-updates van de Economische Groei of de Werkloze Beroepsbevolking. Politieke onderhandelaars leggen de prioriteit bij de overheidsfinanciën en reageren met nieuwe keuzes in het regeerakkoord als de ambtelijke vooruitzichten ten aanzien van het Overheidssaldo wijzigen. Als het overheidssaldo in een *MLT*-update verslechtert zijn formatiepartijen bereid tot een extra budgettaire inspanning die niet in de doorgerekende verkiezingsprogramma's stond, hoewel dit vrijwel nooit leidt tot volledige compensatie van de saldoerslechtering. Als het overheidssaldo in een *MLT*-update verbetert, kiezen partijen ervoor om hun ombuigingen in *KiK* niet (volledig) door te voeren. Zo hebben de ambtelijke updates van de *MLT* een sturende invloed op de partijkeuzes. Wel blijken regeerakkoorden over het algemeen tot een beperkt groter overheidstekort of een beperkt kleiner overheidsoverschot te leiden dan het gewogen gemiddelde van formatiepartijen in *KiK*. Over de periode 1986-2017 komt het overheidssaldo gemiddeld 0.07%-punt bbp lager uit.

### **10.3 Beantwoording van de hoofdvraag**

De toetsing van de hypotheses en de beantwoording van de deelvragen ondersteunen de beantwoording van de hoofdvraag van dit promotieonderzoek. In deze paragraaf wordt de hoofdvraag beantwoord. Daarbij wordt schematisch aangegeven wat over de periode 1986-2017 de meest opvallende verschillen waren tussen de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de regeerakkoorden. Dit is behulpzaam voor het opstellen van zes wetmatigheden ten aanzien van de relatie tussen *KiK* en de CPB-doorrekening van het regeerakkoord.

#### *Hoofdvraag:*

*Wat is de relatie tussen de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en de opvolgende CPB-doorrekeningen van het regeerakkoord, en hoe kan deze relatie worden verklaard?*

Er bestaat een duidelijke relatie tussen beide doorrekeningen. Het gewogen gemiddelde van formatiepartijen in *KiK* op een uitgavencategorie, inkomstencategorie, koopkrachtplaatje of macro-economische variabele is vaak een goede voorspeller voor de *richting* van de latere afspraken over deze variabele in het regeerakkoord. De correlaties zijn geregeld hoog, zoals Tabel 10.2 laat zien. Daarmee heeft *KiK* een sterke *agenderingsfunctie* voor het regeerakkoord. Het is een 'window of opportunity' voor verkiezingen om overheidsbeleid na verkiezingen te beïnvloeden (Kingdon, 2003).

R (corr)	Uitgaven (10)	Inkomsten (8)	Macro's (4)	Koopkracht (10)
≥ 0.9	1. Openbaar Bestuur 2. Sociale Zekerheid 3. Totale Collectieve Uitgaven	1. Milieuvervuiling 2. Arbeid en Inkomen 3. Totale Collectieve Lastendruk 4. Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten	1. Houdbaarheidssaldo 2. Overheidssaldo 3. Werkloze Beroepsbevolking	1. Alle Huishoudens 2. Werkenden 3. Midden Inkomens 4. Tweeverdieners
≥ 0.8	4. Defensie 5. Veiligheid 6. Zorg 7. Internationale Samenwerking	5. Lastendruk voor Huishoudens	4. Economische Groei	5. Hoge Inkomens 6. Alleenstaanden
≥ 0.7	8. Bereikbaarheid 9. Milieu			
≥ 0.6				7. Alleenverdieners 8. Gepensioneerden
≥ 0.5				
≥ 0.4	10. Onderwijs	6. Overig		9. Lage Inkomens
≥ 0.3		7. Vermogen en Winst		
≥ 0.2				
≥ 0.1				10. Uitkeringsgerechtigden
≥ 0.0				
≤ 0.0				
≤ -0.1				
≤ -0.2				
≤ -0.3				
≤ -0.4		8. Lastendruk voor Bedrijven		

**Tabel 10.2: De correlaties op collectieve uitgaven, inkomsten, macro-economische variabelen en koopkracht tussen het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in KiK's en regeerakkoorden, 1986-2017.**

Opmerkelijk afwijkend zijn de uitgavencategorie Onderwijs, de lastencategorieën Vermogen en Winst en Overig, de Lastendruk voor Bedrijven, en de koopkracht voor Lage Inkomens en voor Uitkeringsgerechtigden. Zij kennen matig of lage positieve correlaties of in één geval zelfs een *negatieve* correlatie. Voor Onderwijs blijkt dat de politieke onderhandelaars geregeld minder uitgavenverhoging afspreken in regeerakkoorden dan het gewogen gemiddelde van formatiepartijen in *KiK*, vooral in formaties waar de vooruitzichten voor het overheidssaldo niet florissant zijn. Voor de koopkracht voor Lage Inkomens en voor Uitkeringsgerechtigden en de lastendruk op Vermogen en Winst en op Overig lijkt de oorzaak te liggen in de relatieve onderhandelingsmacht van de onderhandelaars, waardoor de afspraken per formatie behoorlijk kunnen afwijken van het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK*. Tot slot blijkt er bij de Lastendruk voor Bedrijven sinds 2006 een trend te zijn dat wordt besloten tot een lagere lastenverzwaring dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Soms slaat een beloofde lastenverzwaring voor het bedrijfsleven zelfs om naar een lastenverlichting in het regeerakkoord. Voor de Lastendruk voor Bedrijven in een regeerakkoord heeft het gewogen gemiddelde van de formatiepartijen in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's een *slechte* voorspellende waarde.

$\Delta$ (% bbp of nbi)	Uitgaven (10)	Inkomsten (8)	Macro's (4)	Koopkracht (10)
$\geq 0.50$		1. Lastendruk voor Huishoudens		
$\geq 0.45$				
$\geq 0.40$		2. Arbeid en Inkomen		
$\geq 0.35$	1. Totale Collectieve Uitgaven	3. Totale Collectieve Lastendruk		1. Uitkeringsgerechtigden
$\geq 0.30$				
$\geq 0.25$				
$\geq 0.20$				
$\geq 0.15$	2. Sociale Zekerheid			
$\geq 0.10$				
$\geq 0.05$	3. Openbaar Bestuur 4. Zorg 5. Internationale Samenwerking		1. Werkloze Beroepsbevolking	2. Lage Inkomens 3. Tweeverdieners
$\geq 0.0$	6. Defensie 7. Veiligheid 8. Bereikbaarheid 9. Milieu	4. Overig 5. Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten		4. Alle Huishoudens 5. Alleenstaanden
$\leq 0.0$		6. Milieuvervuiling 7. Vermogen en Winst 8. Lastendruk voor Bedrijven	2. Economische Groei	6. Alleenverdieners
$\leq -0.05$	10. Onderwijs		3. Overheidssaldo	7. Gepensioneerden
$\leq -0.10$				8. Werkenden
$\leq -0.15$				9. Midden Inkomens 10. Hoge Inkomens
$\leq -0.20$				
$\leq -0.25$				
$\leq -0.30$				
$\leq -0.35$				
$\leq -0.40$				
$\leq -0.45$				
$\leq -0.50$				
$\leq -0.55$				
$\leq -0.60$				
$\leq -0.65$			4. Houdbaarheidssaldo	

**Tabel 10.3: De nominale verschillen op collectieve uitgaven, inkomsten, macro-economische variabelen en koopkracht tussen het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in Kik's en regeerakkoorden, 1986-2017.**

Hoewel de correlaties tussen de CPB-doorrekeningen vaak hoog zijn, bestaan er op enkele uitgavencategorieën, inkomstencategorieën, koopkrachtplaatjes en macro-economische variabelen duidelijke (structurele) verschillen tussen het *niveau* van de partijkeuzes in de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *Kik*. Tabel 10.3 illustreert dit. Er lijken *formatievoorkeuren* te zijn die, onafhankelijk van de politieke kleur van de onderhandelaars, zorgen

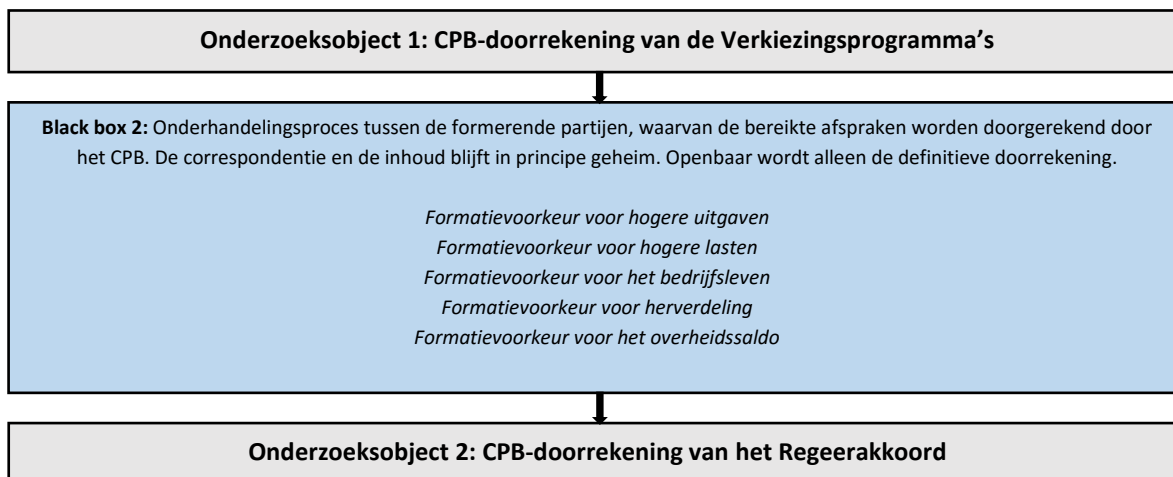
dat de partijkeuzes in regeerakkoorden afwijken van eerdere partijkeuzes in doorgerekende verkiezingsprogramma's. Bij de collectieve uitgaven gaat het om de Totale Collectieve Uitgaven (0.39%-punt bbp hoger), Sociale Zekerheid (0.19%-punt bbp hoger), Openbaar Bestuur (0.08%-punt bbp hoger), Zorg (0.08%-punt bbp hoger), Internationale Samenwerking (0.06%-punt bbp hoger), Milieu (0.03%-punt hoger) en Onderwijs (0.08%-punt bbp lager). Er is een *formatievoorkeur voor hogere uitgaven*, behalve voor de onderwijsuitgaven. Bij de collectieve lasten gaat het om de Lastendruk voor Huishoudens (0.52%-punt bbp hoger), de lastendruk op Arbeid en Inkomen (0.42%-punt bbp hoger), de Totale Collectieve Lastendruk (0.38%-punt bbp hoger) en de Lastendruk voor Bedrijven (met ingang van 2006 0.22%-punt bbp lager). Er is een *formatievoorkeur voor hogere lasten*, behalve voor de lasten voor bedrijven. Sinds 2006 is er een trend van een *formatievoorkeur voor het bedrijfsleven*. Bij de koopkrachtplaatjes gaat het om de Uitkeringsgerechtigden (0.37%-punt nbi meer), Lage Inkomens (0.08%-punt nbi meer), Tweeverdieners (0.07%-punt nbi meer), Werkenden (0.13%-punt nbi minder), Midden Inkomens (0.15%-punt nbi minder) en Hoge Inkomens (0.17%-punt nbi minder). Er is een *formatievoorkeur voor herverdeling*, in het voordeel van Uitkeringsgerechtigden, Lage Inkomens en Tweeverdieners en structureel in het nadeel van Werkenden, Midden Inkomens en Hoge Inkomens. Bij de macro-economische variabelen gaat het om het Houdbaarheidssaldo (0.67%-punt bbp minder), hoewel dit verschil grotendeels wordt verklaard door de formaties van 2010 en 2012. Het Houdbaarheidssaldo in het regeerakkoord blijkt via de structurele doorwerking vooral bijvangst van het voor de regeringspartijen belangrijkere Overheidssaldo op middellange termijn. Er is een *formatievoorkeur voor het overheidssaldo*.

Deze formatievoorkeuren kleuren in welke politieke afwegingen gemaakt worden in Black box 2 – het onderhandelingsproces van de formatiepartijen – tussen Onderzoeksobject 1, de CPB-doorrekening van de Verkiezingsprogramma's, en Onderzoeksobject 2, de CPB-doorrekening van het Regeerakkoord.<sup>32</sup> Schema 10.1 illustreert dat door deze voorkeuren er structureel afwijkende partijkeuzes worden gemaakt in deze stap *Van Woord tot Akkoord*, onafhankelijk van de politieke kleur van de partijen of de onderlinge zetelverhoudingen. Er is niet empirisch onderzocht wat de bron van deze formatievoorkeuren kan zijn. Maar aannemelijke verklaringen lijkt de theorie van de politieke economie te bieden. Het is aannemelijk dat partijen net na de verkiezingen een andere electorale strategie voor stemmenmaximalisatie hanteren dan net voor de verkiezingen, waardoor partijen afwijkende afspraken maken voor doelgroepen ten opzichte van de doorgerekende individuele verkiezingsprogramma's. Ook is aannemelijk dat een formatieonderhandeling tussen meerdere partijen, waarin elke partij een vetomacht heeft, leidt tot afwijkende afspraken ten opzichte van de eerder doorgerekende individuele partijprogramma's (geen som der delen).

---

<sup>32</sup> Dit werd eerder uitgebeeld in Schema 1.1. in hoofdstuk 1.





**Schema 10.1: Vijf formatievoorkeuren die het onderhandelingsproces van formatiepartijen in Black box 2 beïnvloeden en zorgen voor afwijkingen in Onderzoeksobject 2 ten opzichte van Onderzoeksobject 1 (opgebouwd zoals Schema 1.1).**

Anderzijds zijn over de periode 1986-2017 veel uitgavencategorieën, inkomstencategorieën, macro-economische variabelen en koopkrachtplaatjes aan te wijzen waarvoor regeerakkoorden (structureel) vrijwel dezelfde partijkeuzes bevatten als de gewogen gemiddelden van de regeringspartijen in *KiK*. Nederlandse formatiepartijen blijken hun verkiezingsbeloftes behoorlijk na te komen, zoals eerder vastgesteld (Centraal Planbureau, 2018; Suyker, 2013; Thomson, 2001, 2017). Bij de collectieve uitgaven gaat het om Defensie, Veiligheid en Bereikbaarheid. Bij de collectieve lasten gaat het om de lastendruk op Overig, op Milieuvervuiling en op Vermogen en Winst. Ook het Totalsaldo Uitgaven-Inkomsten komt gemiddeld goed overeen, waarbij blijkt dat regeringspartijen het totalsaldo minimaal laten verslechteren ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in *KiK*. Bij de koopkrachtplaatjes gaat het om Alle Huishoudens, Alleenstaanden, Alleenverdieners en Gepensioneerden. Bij de macro-economische variabelen gaat het om het Overheidssaldo, de Economische Groei en de Werkloze Beroepsbevolking, die over de periode 1986-2017 gemiddeld miniem slechter uitkomen dan de gewogen gemiddelden van de regeringspartijen in de doorgerekende verkiezingsprogramma's. Voor alle variabelen geldt dat, hoewel hun gemiddelde keuzes in regeerakkoorden over de periode 1986-2017 goed overeenkomen met de gewogen gemiddelden van de regeringspartijen in *KiK*, er bij individuele formaties uitschieters zijn (geweest).

#### **10.4 Zes wetmatigheden in de voorspellende waarde van *KiK* voor een regeerakkoord**

De empirische analyse laat zien dat *Keuzes in Kaart* voor veel van de financieel-economische variabelen functioneert als een *begrotingsdocument* en een *uitvoeringsdocument*, zoals de speler Ambtenarij met zijn ambtelijke rationaliteit als vierde macht wil. Algemene wetmatigheid is dat *KiK* een relatief betrouwbare agenda is voor het regeerakkoord, waarbij de partijkeuzes voor (T-1) en na de verkiezingsdatum (T+1) hetzelfde zijn. Alleen een update van het *MLT*-basisscenario waardoor de financieel-economische situatie sterk verandert leidt tot wezenlijk andere partijkeuzes. Op deze wetmatigheid bestaan enkele uitzonderingen. De analyse laat zien dat *KiK* op enkele variabelen functioneert als een *campagnedocument* en een *onderhandelingsdocument*, zoals de speler Politiek met zijn politieke rationaliteit en overwegingen van politieke economie wil. Op die variabelen is *KiK*

geen betrouwbare agenda voor het regeerakkoord, omdat de partijkeuzes op T-1 geen voorbode zijn van de partijkeuzes in de formatie op T+1. De Tijdsdimensie (T) is belangrijk.

Alle bevindingen kunnen worden teruggebracht tot zes wetmatigheden in de voorspellende waarde van *KiK* voor een regeerakkoord, onafhankelijk van de politieke kleur van formatiepartijen of de onderlinge zetelverhoudingen:

**W1:** Algemene wetmatigheid is dat het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *Keuzes in Kaart* vaak een goede voorspeller is voor het regeerakkoord. Dit geldt voor de uitgaven aan Defensie, Veiligheid en Bereikbaarheid, de lastendruk op Milieuvervuiling, (en in mindere mate) op Vermogen en Winst en op Overig, het Totaalsaldo Uitgaven-Inkomsten, de koopkracht voor Alle Huishoudens, Alleenstaanden, Alleenverdieners en Gepensioneerden, en de macro-economische variabelen Werkloze Beroepsbevolking, Economische Groei en Overheidssaldo.

**W2:** Uitzonderingen op deze wetmatigheid zijn de Totale Collectieve Uitgaven, de uitgaven aan Sociale Zekerheid, Openbaar Bestuur, Zorg, Internationale Samenwerking, Milieu en Onderwijs. Er is een formatievoorkeur voor hogere uitgaven, met uitzondering van de uitgaven aan Onderwijs die geregeld juist lager uitvallen.

**W3:** Uitzonderingen op deze wetmatigheid zijn de Lastendruk voor Huishoudens, de lastendruk op Arbeid en Inkomen, de Totale Collectieve Lastendruk en de Lastendruk voor Bedrijven. Er is een formatievoorkeur voor hogere lasten, met uitzondering van de Lastendruk voor Bedrijven waarvan de trend is dat deze juist lager uitvalt. Er is een formatievoorkeur voor het bedrijfsleven.

**W4:** Uitzonderingen op deze wetmatigheid zijn de koopkrachteffecten voor Uitkeringsgerechtigden, Lage Inkomens, Tweeverdieners, Werkenden, Midden Inkomens en Hoge Inkomens. Er is een formatievoorkeur voor herverdeling, in het voordeel van Uitkeringsgerechtigden, Lage Inkomens en Tweeverdieners en in het nadeel van Werkenden, Midden Inkomens en Hoge Inkomens.

**W5:** Uitzondering op deze wetmatigheid is het Houdbaarheidssaldo. Er is een formatievoorkeur voor het Overheidssaldo, waarvan het Houdbaarheidssaldo via de structurele doorwerking bijvangst is. Richtsnoer voor het Overheidssaldo is het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte. Wel kiest men in verhouding voor een minder restrictief (laagconjunctuur) of zelfs expansief (hoogconjunctuur) begrotingsbeleid, waardoor het regeerakkoord altijd procyclisch is.

**W6:** Wetmatigheden 1 t/m 5 kunnen vervallen als de update van het *MLT*-basisscenario ten tijde van de formatie grote wijzigingen bevat ten opzichte van het moment van de *KiK*-publicatie. Keuzes in het regeerakkoord reageren sterk op wijzigingen van het Overheidssaldo. Verbeterd het saldo dan bevat het regeerakkoord minder ombuigingen. Verslechtert het saldo dan bevat het regeerakkoord meer ombuigingen, hoewel de verslechtering niet volledig wordt gecompenseerd.

## 10.5 Discussie

De bevindingen van dit promotieonderzoek geven aanleiding tot discussie. In hoeverre sluiten ze aan bij de huidige wetenschappelijke inzichten? Welke kanttekeningen zijn te plaatsen bij dit onderzoek? Wat zijn richtingen voor vervolgonderzoek?

### **Formatievoorkeuren voor hogere uitgaven en voor hogere lasten**

De bevindingen van een formatievoorkeur voor hogere uitgaven en een formatievoorkeur voor hogere lasten sporen met (inter)nationaal onderzoek dat stelt dat regeringen waaraan meer dan een partij deelneemt, geneigd zijn om minder te bezuinigen op collectieve uitgaven, vooral op de uitkeringen en ambtenarensalarissen, en in plaats daarvan kiezen voor een verhoging van de algemene lastendruk (De Haan, 1996). De oorzaak is dat samenwerken met *meerdere partijen* lastiger is. Coalitiepartijen zullen specifieke uitgavenbeperkingen en lastenverhogingen blokkeren die hun achterbannen raken. Onderhandelaars willen niet bezuinigen op uitgavenregelingen, vooral als dit niet in hun eigen verkiezingsprogramma stond, omdat een uitgavenbeperking direct voelbaar en zichtbaar is voor de kiezer en daarmee electoraal kwetsbaar is. Zeker als de coalitiepartijen ongeveer dezelfde machtsbasis hebben, waardoor de partners elkaar kunnen vetoën, lijkt budgettaire discipline lastig (Huber, Kocher & Sutter, 2003). Daarbij hebben meer formatiepartijen ook meer uitgavenwensen, waardoor de totale overheidsuitgaven in de regel sterker stijgen (Persson, Roland & Tabellini, 2007). Regeringspartijen willen graag meer en hogere uitgavenregelingen, omdat hun partijpolitieke doelgroepen via uitgavenregelingen gericht en zichtbaarder kunnen worden bereikt dan via lastenverlichtingen, die vaker generiek van aard zijn en waarbij de doelgroep verzilveringsproblemen kan hebben. De terugvaloptie, om ondanks hogere uitgaven wel het gewenste overheidssaldo te realiseren, is dan een verhoging van de generale lastendruk (of het niet doorvoeren van een lastenverlichting). Overigens geldt dit onderzoeksresultaat alleen voor nationale regeringen. Voor gemeentelijke coalities blijkt juist dat hoe meer partijen deelnemen hoe lager de lastendruk is, maar de lokale lastendruk bestaat vooral uit belasting op vermogen terwijl de nationale belastinggrondslag vooral arbeid en inkomen is (Allers, De Haan & Sterks, 2001). Inderdaad blijkt dat het niet (volledig) doorvoeren van een lastenverlichting op Arbeid en Inkomen bij nationale formaties een terugvaloptie is om alsnog het gewenste overheidssaldo te realiseren.

Een andere verklaring voor het structurele niveauverschil tussen (het gewogen gemiddelde van) de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de regeerakkoorden is wellicht *politieke inactiviteit*. Op de totale collectieve uitgaven wordt immers minder actie ondernomen dan beloofd - minder bezuinigingen en minder intensiveringen - en op de totale collectieve lastendruk wordt minder actie ondernomen dan beloofd - vooral minder lastenverlichting. Er lijkt een status quo bias te spelen die altijd in menselijk handelen en onderhandelen zit (Kahneman, 2011). Eerder empirisch onderzoek bevestigde een dergelijke status quo bias al voor coalitieregeringen in parlementaire systemen in zowel goede als slechte economische tijden (Blais, Kim & Foucault, 2010). Theoretisch wordt door de politieke economie een verklaring gegeven voor deze inactiviteit, namelijk dat er tijdens de onderhandeling geen manier wordt gevonden om verbetering te vinden voor de ene partij zonder voor een andere partij een verslechtering te realiseren (Howitt & Wintrobe, 1995). Omdat alle partijen een vetomacht hebben, is de consequentie dat de partijen kiezen voor een status quo oplossing waarover geen enkele partij echt tevreden is en welke op economische gronden minder

doelmatig is. Hoewel er matige tevredenheid heerst, wil geen enkele partij verder onderhandelen, omdat een gerede kans bestaat dat het eindresultaat hiervan zou zijn dat de partij een actieve beleidskeuze (een specifieke ombuiging) moet verdedigen waar men niet achter staat. Want dit kan stemmen kosten bij de volgende verkiezingen. Sterker nog, het niet opnemen van een gewenste specifieke bezuiniging in het regeerakkoord kan een partij juist stemmen opleveren als de coalitiepartners hiervoor de schuld krijgen (Dellis, 2007). Zo blijken er allerlei redenen voor politieke inactiviteit of een status quo bias. De mate van politieke inactiviteit zou moeten toenemen als het beleidsterrein politiek gevoelig en belangrijk is, de ideologische verschillen tussen de onderhandelende partijen groot zijn, de onderlinge politieke en electorale competitie heftig is, er weinig vertrouwen onder kiezers bestaat, en de publieke opinie over het beleidsterrein verdeeld is.

Een andere oorzaak voor de bevinding dat regeringspartijen minder uitgavenbeperkingen en minder lastenverlichting doorvoeren dan beloofd, kan zijn dat verliezen voor mensen zwaarder wegen dan winsten (Kahneman & Tversky, 1979). Empirisch onderzoek laat zien dat mensen verlies en winst waarderen ten opzichte van een referentiepunt, normaal gesproken de status quo, en dat een verlies van dezelfde grootte als een winst een zwaarder negatief effect heeft dan het positief effect van de winst. Mensen hebben *verlies aversie*. Dit kan doorwerken in de formatieonderhandeling. Enerzijds omdat partijen niet gedwongen willen worden bezuinigen van andere partijen door te voeren, omdat dit als verlies voelt. Daarom zouden onderhandelende partijen samen liever kiezen voor minder lastenverlichting: minder winst in ruil voor geen verlies. Anderzijds omdat partijen ermee rekening houden dat hun kiezers uitgavenbeperkingen direct zullen zien en voelen als een verlies ten opzichte van hun status quo, wat niet één op één gecompenseerd kan worden met een winstgevoel door een lastenverlichting van dezelfde grootte, omdat een verlies zwaarder weegt dan winst. De economische en psychologische kennis dat verliezen zwaarder wegen dan winsten impliceert dat minder uitgavenbeperkingen en minder lastenverlichtingen, zowel vanuit het welvaartspectief van formatiepartijen als van kiezers, een betere eindresultaat van de formatie kan zijn dan een gewogen gemiddelde van de verkiezingsprogramma's.

Daarbij zijn er wetenschappers die beargumenteren dat kiezers vanuit een moreel oogpunt graag stemmen op partijen die beleidsvoorstellen doen met hoge kosten, zoals bezuinigen en lastenverzwaringen, omdat dit uitstraalt dat men 'verantwoordelijk' stemt (Clark & Lee, 2016). Maar daadwerkelijk met dit verantwoordelijke beleid geconfronteerd worden willen kiezers niet. Daarom kiezen partijen uit electoraal motief voor een lager niveau van uitvoering in het regeerakkoord dan beloofd. Er is alleen wel twijfel of partijen de echte kiezersvoorkeuren correct inschatten (De Kam & Dekker, 2011). Ook lijkt het dat regeringspartijen pas na de verkiezingsdatum volgens hun werkelijke preferenties handelen. In de campagne is hun belangrijkste doelstelling stemmenmaximalisatie en lijkt *KiK* als campagnedocument te worden benut om extremere, divergerende maar electoraal scorende standpunten te communiceren (Alesina & Rosenthal, 2000). Tijdens de formatie normaliseren politieke onderhandelaars hun standpunten echter, omdat nu de uitvoering centraal komt te staan, waarna de onderhandelingsuitkomst is dat de collectieve uitgaven en lasten hoger uitvallen ten opzichte van het *MLT*-basisscenario. Laatste verklaring is dat onderhandelaars tijdens de formatie ontdekken dat uitgaven in werkelijkheid toch niet met het niveau kunnen worden teruggedrongen dat in de verkiezingsprogramma's stond, omdat dit stuit op uitvoeringsproblemen, hoge overgangskosten of maatschappelijke onvrede. Dan is het uit politiek of electoraal oogpunt begrijpelijk dat andere afspraken worden gemaakt. Dit alles zou een verklaring kunnen zijn voor de

hogere uitgaven aan Openbaar Bestuur, Sociale Zekerheid, Zorg en Internationale Samenwerking en de hogere lasten op Arbeid en Inkomen en de hogere Lastendruk voor Huishoudens.

### **Formatievoorkeuren voor herverdeling en voor het overheidssaldo**

De bevindingen van een formatievoorkeur voor herverdeling en een formatievoorkeur voor het overheidssaldo komen deels overeen met de uitkomsten van (inter)nationaal wetenschappelijk onderzoek. Recent vinden Zoutman, Jacobs en Jongen (2017), op basis van CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's vanaf 2002, dat alle Nederlandse partijen een zwaarder gewicht toekennen aan de inkomenspositie van lage inkomens dan van hoge inkomens. Er blijkt een politieke voorkeur te bestaan voor een mate van herverdeling. Nieuw aan de bevindingen in dit promotieonderzoek is dat deze voorkeur zich onafhankelijk van de politieke voorkeur van de formatiepartijen lijkt voort te zetten in regeerakkoorden. Daarbij vonden Zoutman, Jacobs en Jongen dat partijen in *KiK* een zwaarder gewicht toekennen aan de middenklasse ten opzichte van uitkeringsgerechtigden en werkenden met een laag inkomen. Dit promotieonderzoek vindt dat dit niet geldt voor regeerakkoorden, waar een zwaarder gewicht wordt toegekend aan uitkeringsgerechtigden en werkenden met een laag inkomen. Vanuit het oogpunt van politieke economie en de Tijdsdimensie (T) is dit begrijpelijk. Tijdens de campagne (T-1) is een winnende electorale strategie voor partijen om zich te richten op de middenklasse, oftewel de mediane kiezer, om het aantal stemmen bij de aankomende verkiezingen te maximaliseren. Als de verkiezingsuitslag een feit is (T+1) en formatiepartijen gaan onderhandelen kunnen andere overwegingen gaan spelen. De uitkomst blijkt dat partijen, vanuit *KiK* bekeken, in de regel kiezen voor (bepaalde) herverdeling van hoge inkomens, midden inkomens en werkenden naar lage inkomens en uitkeringsgerechtigden. Een verklaring kan zijn dat een nieuwe regering met het koopkrachtbeeld wil uitstralen een 'een kabinet voor alle Nederlanders' te zijn.

De formatievoorkeur voor het overheidssaldo spoort voor een deel met de literatuur dat politici vooral geïnteresseerd zouden 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). Want in den brede signaleren wetenschappers dat politici bij hun overwegingen een korte termijn horizon of een tijd inconsistentie hebben, omdat de politieke legitimiteit om goed lange termijnbeleid te voeren altijd op korte termijn electoraal steun moet krijgen en houden (González-Ricoy & Gosseries, 2017). Het is onderdeel van de politieke rationaliteit. Echter, uit de analyse blijkt dat regeringspartijen zich behoorlijk houden aan hun doelstellingen voor het overheidssaldo in hun verkiezingsprogramma's en niet zomaar extra uitgavenverruiming of extra lastenverlichtingen afspreken, wat afwijkt van de negatieve verwachtingen over partijkeuzes. Dat de wijziging van het houdbaarheidssaldo (lange termijn) in regeerakkoorden bovenal een bijvangst blijkt te zijn van de keuzes ten aanzien van het overheidssaldo (korte of middellange termijn) via de structurele doorwerking, is gelet op de literatuur begrijpelijk. Het CPB, of de ambtelijke rationaliteit, hoopte door de introductie van het houdbaarheidssaldo in de doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden te bereiken dat partijen meer en bewuster op houdbare overheidsfinanciën gingen sturen. Uit de beschikbare data van 2006 tot en met 2017 blijkt dit effect nog niet sterk. Anderzijds blijkt uit de analyse dat regeringspartijen het houdbaarheidssaldo ook niet uit de hand laten lopen, wat afwijkt

van de negatieve verwachtingen over partijkeuzes. Nederlandse regeringspartijen bekommeren zich om de negatieve gevolgen van beleidsmaatregelen op (middellange en) lange termijn.

### **Basisscenario en gewogen gemiddelde**

De conclusies uit dit promotieonderzoek gelden allemaal ten opzichte van bepaalde referentiematen, namelijk (de update van) het *MLT*-basisscenario en het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK*. Er is daarom een kanttekening te plaatsen bij de onderzoeksresultaten op de collectieve uitgaven, collectieve lasten en koopkrachtplaatjes, omdat het helaas niet mogelijk was de invloed van een update van de *MLT*-basisscenario voor deze variabelen te onderzoeken. De (on)beschikbaarheid van data is hier debet aan: de basisscenario's ten tijde van het *KiK*-proces en ten tijde van het formatieproces zijn voor deze variabelen niet over de hele periode 1986-2017 gepubliceerd. Deze beschikbaarheid was er wel voor de macro-economische variabelen, waarbij men ziet dat een sterke update van het Overheidssaldo een direct effect heeft op de partijkeuzes in een regeerakkoord en updates van de Economische Groei en Werkloze Beroepsbevolking niet. Toch is het onwaarschijnlijk dat mijn bevindingen (sterk) zullen worden beïnvloed of teniet gedaan door schommelingen in het basisscenario. In de eerste plaats is het voor partijen immers electoraal altijd belangrijk in het regeerakkoord financieel-economische beleidsaanpassingen te kunnen presenteren die voortvloeien uit (hun) de doorgerekende verkiezingsprogramma's. De gewenste wijzigingen staan veelal los van de ontwikkeling van het *MLT*-basisscenario. Waar het precieze niveau van het Overheidssaldo in het eindjaar van de komende kabinetsperiode een streefdoel is, geldt dit niet voor de precieze niveaus van uitgavencategorieën, inkomstencategorieën of koopkrachtcijfers. De kiezer wil weten welke wijzigingen politici realiseren.

Ten tweede zijn meerdere van de bevindingen zo generiek en zo groot, zoals het structurele niveauverschil voor Lastendruk voor Huishoudens, lastendruk op Arbeid en Inkomen, Totale Collectieve Lastendruk, de uitgaven aan Sociale Zekerheid en de Totale Collectieve Uitgaven, dat updates van de *MLT* dit bijna niet teniet kunnen doen. Dat kan enkel met enorme schommelingen in het basisscenario binnen enkele maanden, en deze komen met uitzondering van crises niet voor. De formatievoorkeur voor hogere uitgaven en de formatievoorkeur voor hogere lasten zijn simpelweg te groot en te structureel. Ook op de koopkrachtplaatjes voor Bijstandsgerechtigden, Lage Inkomens, Tweeverdieners, Midden Inkomens en Hoge Inkomens gaat het om duidelijke, repeterende niveauverschillen. Dit zou enkel teniet kunnen worden gedaan als de koopkracht voor deze groepen elke *MLT* bij *KiK* weer sterk onderschat of overschat zou worden, op een inkomensafhankelijke manier. Ook de gevonden formatievoorkeur voor herverdeling is te groot en te structureel. Wel is duidelijk dat (de ontwikkeling van) het basisscenario erg belangrijk is voor regeringspartijen, vooral inzake het Overheidssaldo. De budgettaire krapte of ruimte die na een *MLT*-update in de ogen van de politieke onderhandelaars ontstaat, heeft grote invloed op de nieuwe partijkeuzes aanzien van collectieve uitgaven, lasten, koopkracht en macro-economische effecten. Bij budgettaire krapte kan er minder, bij budgettaire ruimte kan er meer. Over het algemeen probeert de formatietafel wijzigingen in het *MLT*-basisscenario zo uit te leggen zodat er meer budgettaire ruimte ontstaat en er meer van de verkiezingsprogramma's gerealiseerd kan worden. Daarbij gaat de onderhandeling vooral over de uitgavenkant. Het is duidelijk dat regeringspartijen moeite hebben om beloofde uitgavenverlagingen door te voeren of om uitgavenstijgingen te beperken en minder moeite hebben om beloofde lastenverlichtingen niet door te voeren of om lastenverhogingen te beperken.

Tevens kan een kanttekening geplaatst worden bij het gebruik van het gewogen gemiddelde van de Tweede Kamerzetels als referentiemaat voor de keuzes van regeringspartijen beredeneerd vanuit *KiK* – hoewel de opzet methodologisch logisch is gelet op de ‘proportionaliteit propositie’ (Gamson, 1961). Maar voor de onderhandelingsmacht en onderhandelingsuitkomsten spelen ook andere zaken mee dan de zetelverhoudingen. Welke opties heeft een formatiepartij buiten de huidige formatiepartners? Welke partijen zijn bij voorbaat uitgesloten van formatiedeelname? Zijn er breekpunten geformuleerd tijdens de campagne? Wat zijn de ideologische posities van formatiepartijen? In hoeverre delen partijen keuzes in *KiK*? Wat zijn de onderhandelingskwaliteiten en ervaring van de individuele politieke onderhandelaars? Wat zijn de persoonlijke banden van de onderhandelaars? Dergelijke invloeden waren echter onmogelijk per formatie te identificeren. Maar belangrijker, het was niet het doel van de analyse in de proefschrift om de beste voorspeller voor de uitkomsten van formaties te vinden. Het doel was om op basis van een vaste methodiek te analyseren wat de relatie tussen de CPB-doorrekeningen over de periode 1986-2017 is geweest. Dan is het behulpzaam om per variabele in de CPB-doorrekeningen systematisch de overeenkomsten en verschillen over de tijd te kunnen duiden ten opzichte van een begrijpelijke, logische referentiemaat.

Bewust is niet gekozen voor het gebruik van machtsindexen zoals die van Shapley-Shubik (Shapley & Shubik, 1954) of van Banzhaf (Banzhaf, 1965). In de literatuur worden deze machtsindexen vaak gebruikt om stemkeuzes of coalitievorming in parlementen te voorspellen of te verklaren. Het doel van dit proefschrift is echter niet het voorspellen of verklaren van uitkomsten op basis van macht, maar het systematisch duiden van partijkeuzes. Ook moest de referentiemaat begrijpelijk en logisch zijn en de machtsindexen van Shapley-Shubik en van Banzhaf zijn moeilijk uitlegbaar en vertaalbaar. Zo nemen de machtsindexen aan dat partijen alle opties ten aanzien van formatiemeerderheden open houden, terwijl er in de campagne vaak al breekpunten zijn geformuleerd, bepaalde coalities zijn aangegaan of partijen elkaar hebben uitgesloten, en ideologische verschillen bestaan die samen de formatieprocessen sterk bepalen (Debus, 2009). Het gewogen gemiddelde op basis van net gewonnen Tweede Kamerzetels voldoet dan beter, omdat het zich richt op de betreffende formatiepartijen zelf. Duidelijk is wel dat machtsposities de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van regeerakkoorden hebben beïnvloed. Meermaals is gebleken dat een ‘junior partner’ een disproportioneel groot deel van de budgettaire keuzes uit zijn verkiezingsprogramma kon realiseren, zoals de CU in 2007 en 2017 op Defensie of de PVV in 2010 op Zorg. Dit komt overeen met de literatuur over het ‘relatieve zwakte effect’ in onderhandelingen (Browne & Franklin, 1973).

### **Aanbevelingen voor vervolgonderzoek**

De bevindingen van dit promotieonderzoek bieden aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Onderzoek naar de invloed van CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma’s op de samenstelling van formatietafels en regeringscoalities zou een welkome aanvulling zijn. In hoofdstuk 3 bleek dat praktisch alleen partijen die deel hebben genomen aan *KiK* (mogen) deelnemen aan formaties, met als enige uitzondering de LPF die in 2002 plots een enorme electorale winst haalde. De CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma’s lijkt daarmee meer een intern politiek-ambtelijk stuk, dan dat het een externe functie richting kiezer en media heeft. Tegelijkertijd is er weinig direct bewijs dat het de onderhandelingskosten zodanig verlaagt dat de formaties sneller verlopen. De toegevoegde waarde van *KiK* kan vanuit de ambtelijke rationaliteit echter nog steeds

groot zijn, omdat deze agenda zorgt voor kwalitatief hoogwaardiger of doeltreffender financieel-economische afspraken in regeerakkoorden. Maar is het ook zo dat partijen die financieel-economisch *meer op elkaar lijken* – wat afgeleid zou moeten kunnen worden uit *KiK* - eerder een regering formeren dan partijen die minder op elkaar lijken? Het is een logische aanname die echter nog niet empirisch getoetst is. Dit zou een breder opgezet onderzoek vergen waarin alle uitgavencategorieën, inkomstencategorieën, koopkrachtplaatjes en macro-economische variabelen worden samengevat in één ruimtelijke maat, waarmee de onderlinge afstanden van partijen in kaart kunnen worden gebracht. Een dergelijke exercitie is eerder gedaan op basis van *KiK's* (Otjes, 2016). Mocht de aanname kloppen, dan is *KiK* op deze manier een drijvende kracht achter de formaties.

In dit promotieonderzoek is onderzocht in hoeverre de Ambtenarij met zijn ambtelijke rationaliteit de Politiek met zijn politieke rationaliteit disciplineert via het proces van de CPB-doorrekeningen - wat een uitwerking is van de theorie van Snellen (1987, 1989, 2007). Deze disciplinerende zou kunnen plaatsvinden via ambtelijke kaderstelling, uitvoeringsvrijheid en advisering. Er bleek echter minimaal empirisch bewijs van convergentie in politieke standpunten onder *KiK*-deelnemers over de tijd. Kanttekening is dat dit proefschrift enkel geaggregeerde grootheden onderzoekt en geen analyse maakt van de onderliggende beleidsmaatregelen. Het kan zijn dat er convergentie is in het *soort* economische maatregelen dat wordt gekozen, maar dat dit niet tot uiting komt in de geaggregeerde variabelen die het CPB rapporteert. Vervolgonderzoek hiernaar zou gelet op de maatschappelijke discussie welkom zijn.

Ook zou vervolgonderzoek naar de ambtelijke overwegingen achter de adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) interessant zijn. Uit dit promotieonderzoek blijkt empirisch dat politici geneigd zijn om minder restrictief of meer expansief om te gaan met het overheidssaldo op middellange termijn dan de SBR adviseert. Een vraag is echter of de SBR-ambtenaren, gelet op de lange historie van de studiegroep, rekening houden met deze politieke voorkeuren. Het kan zijn dat de SBR hierop anticipeert, en daarom in laagconjunctuur de geadviseerde saldoverbetering verhoogt en in hoogconjunctuur een salдостabilisatie adviseert ondanks de begrotingsruimte. Door een dergelijke risico-marge te verwerken in het SBR-advies zouden financieel-economische topambtenaren al kunnen inspelen op de collectieve politieke voorkeuren voor procyclisch begrotingsbeleid en zo het verlies aan begrotingsruimte dempen. Daarnaast speelt er een andere discussie. De SBR-adviesaanvraag door de Minister van Financiën concentreert zich traditioneel op een begrotingsdoelstelling en een begrotingssystematiek voor de komende kabinetsperiode (Studiegroep Begrotingsruimte, 1989, 1993, 1997, 2001, 2006, 2010, 2012, 2016). Misschien kan, behalve advies over de begrotingsruimte, ook advies worden gevraagd over een macro-economisch doelmatig en doeltreffend begrotingsbeleid, zodat partijen hun keuzes kunnen verbeteren.

Verder zou onderzoek naar de invloed van belangenbehartiging tussen de publicatiedatum van *KiK* en de totstandkoming van een regeerakkoord van toegevoegde waarde zijn. Dit promotieonderzoek vindt dat er sinds 2006 een trend is om in regeerakkoorden, afwijkend van het gewogen gemiddelde van de formatiepartijen in *KiK*, de Lastendruk voor Bedrijven minder te verzwaren of zelfs te verlichten. Terwijl de Lastendruk voor Huishoudens sterker wordt verhoogd of hun lastenverlichting achterblijft ten opzichte van de verkiezingsprogramma's. Enerzijds kan deze bevinding verklaard worden vanuit de theorie van de politieke economie: partijen maken voor de verkiezingen keuzes in *KiK* om de stemmen van huishoudens te trekken en na de verkiezingen maken partijen andere keuzes



in het regeerakkoord omdat er andere politieke belangen (gaan) spelen. Anderzijds kan een verklaring liggen in belangenbehartiging: er is vaker verwondering geuit dat de lobby vanuit het Nederlandse grote bedrijfsleven naar de politiek zeer invloedrijk is, met speciale aandacht voor belastingbeleid (Den Broeder, 1990; Oxfam Novib, 2016). Een vraag die opkomt is wie er voor de huishoudens, de kiezers, lobbyt. De democratische theorie stelt dat politieke partijen deze taak uitvoeren. Vanuit de theorie van de politieke economie hebben partijen echter vooral kort voor de verkiezingsdatum een prikkel om burgers centraal te stellen. Bedrijven stemmen immers niet. Nu blijkt empirisch dat de politieke prioriteit in regeerakkoorden verschuift van huishoudens naar bedrijven, zonder dat dit leidt tot een hogere economische groei of een lagere werkloosheid dan voorgespiegeld in *KiK*. De vraag is of wordt besloten tot deze herverdeling van dezelfde koek vanuit electoraal-strategische overwegingen van partijen, door belangenbehartiging vanuit het bedrijfsleven, of door een combinatie van beide. Om verzekerd te zijn van een soepele start, zouden formatiepartijen met fiscale tegemoetkomingen kunnen proberen negatieve berichtgeving van het bedrijfsleven over het nieuwe regeerakkoord te voorkomen. Net zoals formatiepartijen met extra herverdeling in het koopkrachtbeeld lijken te proberen negatieve berichtgeving te voorkomen dat de nieuwe regering 'geen kabinet voor alle Nederlanders' is. Vervolgonderzoek kan over beide vragen uitsluitsel geven.

Ter afsluiting van dit proefschrift stel ik de vraag die maar niet uit mijn gedachten wil ontsnappen: wie lobbyt er tijdens een kabinetsformatie eigenlijk voor de burger?