

# Technocratiseren om te depolitiseren

Hoe het CPB de politieke besluitvorming stuurt

Wimar Bolhuis

Bij het thema *Politiek en wetenschap* kan de verhouding tussen het parlement en het Centraal Planbureau (CPB) niet ontbreken. Het CPB werd opgericht in september 1945; bedenker Jan Tinbergen werd de eerste directeur. De gedachte na de oorlog was dat Nederland een onafhankelijk instituut nodig had dat de wetenschappelijke kennis en inzichten leverde op basis waarvan de overheid de wederopbouw kon vormgeven. Oorspronkelijk was het idee dat de CPB-economen periodiek een plan zouden opstellen met daarin richtlijnen voor het financieel-economisch beleid. Hierin is de hand zichtbaar van de sociaaldemocraat Tinbergen, die het eerste macro-economisch model van Nederland ontwikkelde en in 1969 de eerste Nobelprijs voor Economie ontving voor zijn pionierswerk in de econometrische modelbouw. Vanaf zijn oprichting had het CPB een technocratische inslag: wetenschappelijk geschoolde economen moesten – als ware ingenieurs – via technisch-economische ramingen, analyses en bewezen beleidsinstrumenten de politieke besluitvorming sturen.

In 1947 kreeg het CPB zijn wettelijke basis in de Wet houdende de voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan. Het Centraal Economisch Plan (CEP) kennen we als de raming die het bureau elk jaar in maart publiceert, maar het werd nooit de invloedrijke blauwdruk die Tinbergen voor ogen stond. Reden was dat de politici niet accepteerden dat technocraten het economisch beleid zouden bepalen. Direct na de oprichting botsten de regering en het CPB meer dan eens. Deze botsingen zijn te karakteriseren als confrontaties tussen ‘politiek’ en ‘wetenschap’, tussen politiek primaat en ambtelijke technocratie, tussen waarden en feiten, tussen ideologie en waarheid. Uit de memorie van toelichting bij de Wet CEP van 1947 blijkt dat de taak van het bureau beperkt werd tot het leveren van algemene inzichten hoe economische politiek kon bijdragen aan het verhogen van de welvaart. Centrale vraag was of het CPB nadrukkelijk voorkeuren voor beleidsvarianten moest uiten, of dat het zich moest beperken tot het doorrekenen van de effecten van beleidspakketten. Om de activiteiten van het bureau expliciet ondersteunend te maken aan het politieke primaat besloot de politiek nadrukkelijk tot het laatste.

In dit artikel wil ik de vraag beantwoorden hoe de verhoudingen tussen het CPB en de politiek in 2021 zijn en analyseren wat dat zegt over de Nederlandse politieke cultuur en het primaat van de politiek.

## Het CPB anno 2021

Nog steeds hanteert het CPB de ‘zuivere’ taakopvatting dat het bureau slechts inzichten levert voor beleidsmakers. Op basis van wetenschappelijk onderzoek wil het planbureau via ramingen en analyses de politici ondersteunen bij hun besluitvorming. De wens is om vanuit een onafhankelijke positie rationalisatie in te brengen en de politieke opportuniteit te verminderen; gegeven een beleidsdoel, welke beleidsinstrumenten zijn daarvoor het meest of minst geschikt? De politiek en de beleidsvoorbereidende ambtenarij kunnen vervolgens besluiten te luisteren en er iets mee te doen – of niet. Zo is het CPB een institutie: een door mensen zelf opgelegde beperking die structuur geeft aan het politiek, economisch en sociaal handelen. Een institutie kan zowel bestaan uit formele regels, zoals wetten, als uit informele regels, zoals tradities.<sup>1</sup>

Die informele regels zijn zichtbaar bij de doorrekening van verkiezingsprogramma’s door het CPB voor de Tweede Kamerverkiezingen. Deze vond in 1989 voor het eerst plaats op verzoek van PVDA, CDA en VVD en resulteert sinds 1998 steevast in de publicatie genaamd *Keuzes in Kaart (KiK)*. Op 1 maart 2021 verscheen de tiende doorrekening, waaraan tien partijen vrijwillig meededen.

Dit doorrekenproces is een van oudsher Nederlands fenomeen dat in het buitenland wenkbrauwen doet fronsen én wordt bewonderd – gelet op het toenemend aantal landen dat een gelijksoortige institutie wil gaan instellen. Het is hinken op twee gedachten. Enerzijds: waarom laten politici uit eigen beweging hun plannen beoordelen door ambtenaren en de uitkomsten hiervan publiceren, waarmee ze de media en politieke oppositie verschaffen? Is dit afzwakking van het primaat van de politiek, en daarmee technocratisering? Anderzijds: is deelname een geruststellend teken van verantwoordelijkheidsgevoel dat politici de campagne over feiten willen laten gaan? Is het zelfdiscipline tegen *fact free politics* en een prijzenswaardige voorbereiding op een regeerakkoord dat uitvoerbaar is, budgettair beheersbaar en met inzichtelijk gemaakte economische gevolgen?

De wetenschappelijke consensus is dat het inschakelen van een neutrale expert die verkiezingsprogramma’s beoordeelt en de media toegang geeft tot deze rapportages, ervoor zorgt dat partijen minder geneigd zijn om uit electorale redenen onrealiseerbare of onverstandige verkiezingsbeloftes te doen.<sup>2</sup> De historie en inhoudelijke verfijndheid van de Nederlandse doorreken traditie is uniek, maar in Ierland, Engeland, Australië en België zijn in navolging hiervan ook technocratische instituties met ambtenaren en/of wetenschappers gestart die objectief een beperkte doorrekening van programma’s verzorgen. Verder is bekend dat er in Spanje, Canada en Georgië voornemens zijn om een instantie en procedure op te zetten, al dan niet wettelijk onderbouwd.<sup>3</sup>

## Kritiek op CPB-modellen

Tegelijkertijd kwam in 2021 vanuit politieke, economische en ambtelijke hoek stevige kritiek op de methodes van het CPB.<sup>4</sup> In zijn boek *Een nieuw sociaal contract* haalde

het Tweede Kamerlid Pieter Omtzigt fel uit naar het gebruik van modellen.<sup>5</sup> Modellen zijn een te grove versimpeling en verenging van de werkelijkheid, maar toch kiezen Nederlandse beleidsmakers en politici volgens deze econometrist ervoor om bijna volledig op de gewenste modeluitkomsten te varen. Omtzigt vindt dat partijen zich veel te afhankelijk hebben gemaakt ‘van planbureaus die dikke boekwerken vol schrijven over beleid op basis van modellen zonder na te gaan hoe een en ander in de praktijk uitwerkt voor de burger. Ondertussen zijn denktanks van de overheid bijna volledig afgeschaft en worden wetenschappelijke instituten steeds onzichtbaarder.’<sup>6</sup>

Twee CPB-modellen kwamen dit jaar stevig onder vuur te liggen: 1) de effectmodellering van woningmarktmaatregelen en 2) de effectmodellering van uitgaven aan onderwijs en onderzoek en ontwikkeling. De Groningse hoogleraar Maarten Allers en de Amsterdamse emeritus hoogleraar Johan Conijn betogen dat het nieuwe woningmarktmodel dat het CPB gebruikt om de effecten van beleidsplannen door te rekenen niet deugt. Door foutieve vooronderstellingen die CPB-medewerkers erin werkten – zoals de verwachting dat corporaties op hogere belastingen zouden reageren met huurverhogingen, en dat corporaties mede hierdoor juist meer zouden investeren in nieuwbouw – zullen berekeningen met dit model altijd onjuist zijn.<sup>7</sup> Het nieuwe kabinet zou dit CPB-model links moeten laten liggen om negatieve gevolgen te voorkomen. ‘Er zou eigenlijk een bijsluiter bij moeten zitten die waarschuwt voor het trekken van conclusies uit de uitkomsten van het woningmarktmodel.’<sup>8</sup>

Rabobank-economen Hugo Erken en Frank van Es waarschuwden dat partijen die inzetten op investeringen in onderwijs, onderzoek en innovatie er onterecht bekaaid vanaf komen in de CPB-modellen.<sup>9</sup> De negatieve consequentie van de gebruikte modellering is dat partijen geprikkeld worden om minder geld in te zetten voor menselijk kapitaal en innovatie, en meer voor arbeidsparticipatie en ondersteuning. Daarom stellen Erken en Van Es een model voor waarin onderwijs, onderzoek, ontwikkeling en ondernemerschap de toename van de arbeidsproductiviteit op lange termijn verhogen, en zo meer economische groei genereren. Hun alternatief start zo vanuit de endogene groeitheorie, namelijk het idee dat een economie van binnenuit kan groeien door de potentiële productiviteit te verhogen door middel van scholing en technologische vooruitgang – een idee waarvoor de Amerikaan Paul Romer de Nobelprijs ontving. Het CPB-model start meer vanuit een exogene groeitheorie, namelijk dat de economie vooral groeit van buiten, door het arbeidsaanbod te vergroten zowel in aantal mensen als in aantal gewerkte uren. CPB-directeur Pieter Hasekamp erkent de tekortkomingen van het onderwijsmodel, en benoemde dit expliciet bij de presentatie van de doorrekening in Nieuwspoor. Opzienbarend is overigens dat in de historie van de doorrekeningen partijen juist in deze *KiK 2022-2025* gemiddeld het meeste extra geld voor onderwijs reserveerden.<sup>10</sup>

Ook topambtenaar Bernard ter Haar – nu ABDTOPConsult, voorheen directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en directeur-generaal Milieu op het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu – laakte het onvermogen van het CPB om de lange-

termijnopbrengsten van investeringen uit te rekenen.<sup>11</sup> In zijn ogen trekt de Nederlandse overheid daarom ook structureel te weinig geld uit voor de energietransitie, woningbouw of mobiliteit: zaken die economisch en maatschappelijk steeds belangrijker worden.

## Discussie over de CPB-monopolist

In het verlengde hiervan speelt al langer de discussie waarin het ene kamp beargumenteert dat monopolist CPB te weinig concurrentieprikkels ervaart om zijn gehanteerde methoden continu te verbeteren en innovaties te doen.<sup>12</sup> Het andere kamp vindt dat Nederland te klein is voor meerdere instituten en meent dat het juist doelmatig is om alle institutionele kennis op één plek te concentreren.<sup>13</sup> In 2021 zwoepte financieel geograaf en publicist Ewald Engelen de discussie op: ‘Ik zeg het nog maar een keer: het wordt hoog tijd dat er een einde komt aan het adviesmonopolie van het CPB.’<sup>14</sup> Bekend weerwoord is dat in Duitsland, zonder dat dit problemen oplevert, vijf verschillende economische instituten naast elkaar ramingen voor de economische ontwikkeling maken voor het ministerie van Economische Zaken.<sup>15</sup>

Fascinerend genoeg gaan de heftigste discussies in Nederland echter bijna nooit over een vooruitzicht of raming die het CPB maakt voor de economie, overheidsfinanciën en koopkracht, terwijl de politiek juist zo een beleidsarm ‘basispad’ als uitgangspunt moet nemen bij besluiten over nieuw beleid. Bij *KiK* is acceptatie hiervan een eis van het CPB aan elke partij die deelneemt. Bij het begrotingsproces van de regering is dit een wettelijke eis van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF). Tegelijkertijd is de beperkte discussie over basispaden te verdedigen. De onafhankelijke CPB-voorspellingen van de bbp-ontwikkeling blijken bijvoorbeeld gemiddeld geen (rooskleurige) voorspelfout te hebben, anders dan de ramingen die ministeries van Financiën in het buitenland opstellen voor hun nationale economie.<sup>16</sup> De hevigste discussies gaan over het modelleren van de effecten van beleidsmaatregelen en de sturende invloed hiervan op politieke beslissingen. Dit onderscheid tussen basispadramingen en beleidseffectmodelleren is erg belangrijk.

Desalniettemin lijken media en publiek te veronachtzamen dat juist een door het CPB gepubliceerd basispad voor de koopkrachtontwikkeling en overheidsfinanciën zeer grote invloed kan hebben op de politieke besluitvorming. Wim Suyker, de afgelopen decennia bij het CPB betrokken bij het opstellen van macro-economische voorspellingen, benadrukte dit in zijn afscheidscolumn voor zijn pensionering.<sup>17</sup> Treffend voorbeeld is de middellangetermijnverkenning (MLT), de beleidsarme raming voor de komende vier à vijf jaar die het bureau aan het begin van elke verkiezingscyclus maakt – met andere woorden: voor de volledige volgende kabinetsperiode. De MLT biedt voor *KiK* een uitgangspunt voor de politieke beleidsvorming binnen partijen en voor de formatie na de verkiezingen. Maar het geraamde begrotingssaldo in het laatste jaar van een komende kabinetsperiode lijkt voor politici het startpunt te zijn om te gaan denken over bezuinigingen, lastenverhogingen, uitgavenverhogingen of lastenstijgin-

gen. In mijn proefschrift heb ik laten zien dat een positieve of negatieve update van het MLT-basispad tussen 1986 tot 2017 gezorgd heeft voor significante keuzeveranderingen bij de partijen in de formatie.<sup>18</sup> Een verbetering van het begrotingssaldo verleidt politici tot meer uitgaven en minder lastenverzwaringen. Een verslechtering noopt politici tot extra bezuinigingen en belastingverhogingen. De keuzes die het CPB maakt in de aannames onder de raming van een basispad zijn dus zeer sturend of bepalend voor politieke beslissingen.

Het is waar dat het CPB door zijn historische oorsprong, naamsbekendheid, institutionele positie, vaste financiering, opgebouwde expertise en personeel een dusdanig sterke positie bezit dat een nieuwkomer deze niet snel kan bedreigen. De bekendste poging een concurrerend economisch bureau op te zetten, is de oprichting van Nyfer door hoogleraar Eduard Bomhoff en ondernemer Jaap Rosen Jacobson in 1995.<sup>19</sup> Hoewel er terecht grote kritiek kwam op de kwaliteit van het werk en de publieke opstelling van Nyfer,<sup>20</sup> leidde dit wel tot enige aanpassing van de werkwijze van het CPB. Het bureau is gevoelig voor reputatieschade. Oud-directeur Coen Teulings beaamde eerder dat de introductie van maatschappelijke kosten- en batenganalyses bij het CPB mede plaatsvond door de publicaties van Nyfer.<sup>21</sup> Directeur Pieter Hasekamp liet recentelijk weten opnieuw te gaan kijken naar het in kaart brengen van het rendement op investeringen in onderwijs en *research and development*, mede door de kritiek van de Rabobank.

## De politieke invloed van CPB-modellen

De beleidseffectmodelleringen en de hierbij gekozen modeluitkomsten door het CPB hebben invloed op de keuzes van Nederlandse politici. Een sprekend voorbeeld daarvan is dat veel meer partijen bij de verkiezingen van 2021 voorstelden het wettelijk minimumloon te verhogen, nadat het bureau zijn modellen had aangepast op basis van nieuwe inzichten en een fors lagere werkloosheidsstijging veronderstelde dan voorheen.<sup>22</sup>

Verder is het vanuit politieke campagneoptiek logischer om rekening te houden met modeluitkomsten die publiekelijk gerapporteerd worden door het CPB en hier 'goed op de scoren', dan met gevolgen van beleidsbeslissingen die niet gerapporteerd worden. Een voorbeeld is dat veel partijen de laatste twee decennia sterk pleitten voor het fiscaal prikkelen van niet-werkende of minstverdienende partners (beperken overdraagbaarheid algemene heffingskorting of verhogen inkomensafhankelijke combinatiekorting) en/of uitkeringsgerechtigden (verlagen uitkeringen of verhogen arbeidskorting) om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt, omdat dit in modellen een effectieve en efficiënte manier was om de arbeidsparticipatie snel te verhogen, en op langere termijn tevens de werkgelegenheid en de bbp-groei. In de doorrekeningen was de structurele werkgelegenheid (en werkloosheid) een belangrijke publiekelijk gerapporteerde uitkomstmaat. De toenemende belastingdrukverschillen tussen eenverdieners en tweeverdieners, en de stijgende inkomensverschillen en armoede, werden niet of veel minder prominent zichtbaar. Dit had gevolgen. In 2018 waarschuwde het CPB

dat door politieke besluiten ‘eenverdieners onder druk’ staan.<sup>23</sup> In 2017 besloot het bureau voor het volledige beeld ook de gevolgen voor de structurele inkomens(on)-gelijkheid van de verkiezingsprogramma’s te rapporteren in *Keuzes in 2018-2021*.<sup>24</sup>

De vrees voor een tekort aan *checks and balances* ten opzichte van het CPB is dus terecht: als het bureau zijn modellen of gerapporteerde uitkomsten niet (tijdig) aanpast, heeft dit consequenties voor de politieke beleidsbeslissingen. Door de aard van het bureau is het belang zelfs relatief groter. De economie wordt internationaal geregeld aangehaald als de wetenschap met de meeste politieke invloed – mede door het brede gezag van het economisch vakgebied, de geïnstitutionaliseerde positie van economen in overheden, en de bruikbaarheid van economische redeneringen en afwegingsinstrumenten bij beleidsbesluiten.<sup>25</sup> Het is een bekend risico dat de netwerken van individuen en organisaties die zich intensief bezighouden met een beleidsterrein en de keuzes hierop proberen te beïnvloeden – de zogenoemde *policy communities* – hun eigen mainstream beleidsconsensus gaan ontwikkelen die eenzijdig de agenda en besluitvorming gaat sturen.<sup>26</sup> Dit is ook aan de orde bij de ambtelijke economen die werken binnen en rondom het CPB.

### Rekenen voor consensus in de politiek en de polder

Juist de karakteristieken van onze Nederlandse politiek, waarin veel minderheden samen meerderheden moeten vinden, vergroten de invloed van het CPB. De bestuurskundigen John Campbell en Ove Pedersen stellen dat het unieke kennisregime van een land, ontstaan uit de combinatie van het eigen soort besluitvormingsregime en kapitalistisch systeem, bepaalt hoe kennis wordt geproduceerd en hoe dit de politiek beïnvloedt. Nederland wordt in hun indeling van kennisregimes geïnclassificeerd als ‘consensus-georiënteerd’. Redenen voor deze politiek-bestuurlijke oriëntatie op consensus zijn het gedecentraliseerde en open besluitvormingsregime én de gecoördineerde markteconomie, waarbinnen middelgrote, onafhankelijke en met publiek geld gefinancierde kennisinstellingen objectieve kennis produceren, met als doel consensus te bereiken.<sup>27</sup>

Het verklaart waarom het CPB invloedrijk is: zijn geproduceerde economische kennis ondersteunt als bindmiddel de Nederlandse consensuspolitiek, waarin interactief meerderheden moeten worden gevonden. *Trouw* schreef in 1993 dat de bindende invloed van het planbureau ‘niet overschat kan worden. Want zonder de goedkeuring van het CPB heeft weinig in het Haagse werkelijkheidswaarde.’ Dit is belangrijk: het bureau geeft met zijn expertstempel van goedkeuring een werkelijkheidswaarde, een bewijs van geloofwaardigheid en legitimiteit. Hierom benadrukken economen en bestuurskundigen het belang van een kennisinstituut als het CPB, dat helpt om consensus te bereiken in de politiek-ambtelijke besluitvorming.<sup>28</sup> Hierom is de planbureaufunctie geïnstitutionaliseerd, waarmee er een vaste plek is voor wetenschappelijke expertise in de beleidsondersteuning van de overheid.<sup>29</sup> De wens is dus: technocratiseren om te depolitiseren.



[CARTOON TOM JANSSEN, ONGEDATEERD]

Uiteindelijk leidt de institutioneel vastgelegde rol van het CPB – bedoeld – tot een inkadering van de politieke beslisruimte. Zoals toenmalig directeur Gerrit Zalm het in 1993 fijntjes formuleerde: ‘[H]et CPB bepaalt het speelveld.’ Het betreft geen *formele* inkadering van de politieke ruimte, aangezien politici vrij zijn om beslissingen te nemen die geen steun vinden in de wetenschappelijke kennis en inzichten van het CPB. Een recent voorbeeld hiervan was de keuze van het kabinet-Rutte III in 2020 om, ondanks grote bezwaren van het bureau, de maatregel ‘Baangerelateerde Investeringskorting’ (BIK) in te voeren, een fiscale tegemoetkoming aan bedrijven die te kennen hadden gegeven te investeren. Overigens kondigde het demissionaire kabinet in 2021 aan dat het dit voorstel weer zou intrekken wegens staatssteunbezwaren vanuit Brussel en alsnog het CPB-alternatief – een verlaging van de werkgeverslasten – zou omarmen.

Het betreft een *normatieve* inkadering van de politieke beslisruimte. Het is, vooral voor politici van de traditionele bestuurderspartijen, lastig om op zeer afwijkende wijze te beslissen, omdat zij dan expliciet tegen de opinie van wetenschappelijke deskundigen ingaan. Natuurlijk, politici zouden voor een afwijkende koers steun (kunnen) vinden in het politieke primaat en de electorale beloning, zoals enkele meer radicale of populistische oppositiepartijen doen. Maar tegenkrachten kunnen sterk opspelen door de autoriteit die het CPB bezit, door negatieve berichtgeving in de media en elec-

torale gevolgen, of door aanvallen van concurrerende politici die erop wijzen dat het onverantwoord is om de *mores* van rationele beleidsvoorbereiding te negeren. Tegelijkertijd lijken deze argumenten steeds minder te resoneren in de samenleving.

### Steun in de Tweede Kamer

2021 was, kijkend naar de normatieve inkadering, een interessant parlementair jaar omdat een dalend aantal partijen en percentage Kamerzetels zich de CPB-beperkingen leek op te leggen. Een deel van de politiek lijkt zich van het bureau af te wenden. Het CPB wordt steeds vaker neergezet als een ideologische institutie die de politiek wil sturen; de discussie over de wenselijkheid van macht en invloed en de beperkte tegenmacht van de politiek neemt toe. Bij de eerste doorrekening in 1986 bezaten de deelnemende partijen CDA, PVDA en VVD 128 van de 150 zetels in de Tweede Kamer, oftewel 85%. Aan *KiK 2022-2025* deden tien in de Kamer vertegenwoordigde partijen mee: VVD, CDA, D66, GL, SP, PVDA, CU, SGP, DENK en 50PLUS. Samen hadden ze 121 van de 150 zetels, oftewel 81%. Na de verkiezingen veranderde de samenstelling van het parlement vanzelfsprekend. Die tien partijen bezitten sinds 17 maart 2021 110 van de 150 zetels, oftewel 73%.

Een conclusie is dat ongeveer een kwart van de volksvertegenwoordiging minder tot geen toegevoegde waarde (meer) ziet in het laten doorrekenen van de verkiezingsprogramma's door het CPB. Dit past in een bredere trend van afbrokkelende legitimiteit van en het geloof in (technocratische) experts of deskundigen. Volgens de Nobelprijs-winnende psycholoog en econoom Daniel Kahneman is het antwoord op de vraag of men een *expert intuition* kan vertrouwen, te beantwoorden op basis van twee vereisten. Ten eerste moet de omgeving waarover de expert beoordelingen opstelt voldoende voorspelbaar zijn en kenmerkende regelmatigheden hebben om deze beoordelingen genoeg legitimiteit te (blijven) geven. Ten tweede moet de expert een mogelijkheid hebben om deze kenmerkende regelmatigheden van de omgeving te leren kennen door onderzoek, activiteiten en ervaring. Economische experts of deskundigen zoals die van het CPB kampen vooral met falen op het eerste vereiste: een economie is veel complexer dan modellen kunnen bevatten en menselijk gedrag is zeer lastig te voorspellen. In de drie recente crises – de kredietcrisis, de eurocrisis en de coronacrisis – werd dit voor burgers herhaaldelijk zeer zichtbaar en voelbaar; dit kan de legitimiteit een knauw hebben gegeven.

### CPB-doorrekening als ticket voor de formatietafel

Uit mijn proefschrift blijkt dat partijen door deelname aan *Keuzes in Kaart (KiK)* vooral *interne* geloofwaardigheid in 'Den Haag' winnen en daarmee toegang tot de machtsvorming – het formatieproces – en niet zozeer *externe* geloofwaardigheid rich-



ting de media en kiezers en daarmee electorale winst. Met een doorrekening wint een partij weinig extra stemmen, maar een consistente CPB-doorrekening kan ertoe bijdragen dat kiezers zich niet van de partij afkeren; het geeft een bodem. Belangrijker is echter dat wel of geen deelname aan de doorrekening met het verkiezingsprogramma een testsituatie lijkt, waarmee een partij vertrouwen kan verliezen bij andere potentiële formatiepartijen, vergelijkbaar met zoals de sociale psychologie die kent voor interpersoonlijke vertrouwensopbouw.<sup>30</sup> De doorrekening is immers belangrijk politiek en ambtelijk voorwerk voor het regeerakkoord. *KiK* is vooral ‘voer voor politici, niet voor kiezers’.<sup>31</sup> Sinds 1986 blijkt *KiK* na de verkiezingsuitslag steeds het startpunt voor de formatiegesprekken te zijn. Hierin heeft het CPB trouwens opnieuw een toetsingsrol; het bureau rekt ook het (concept)regeerakkoord door.

Tekenend is dat sinds 1986 slechts één partij zonder doorrekening van haar programma heeft deelgenomen aan kabinetsformaties of een regering, de LPF (in 2002 en 2003). Vanwege haar fractieomvang – de LPF behaalde 26 Kamerzetels<sup>32</sup> – en met het oog op het bestrijden van de maatschappelijke onrust was de partij onontkoombaar bij de coalitievorming.<sup>33</sup> Alle andere partijen die aan formaties deelnamen, hadden hun programma wel laten doorrekenen; dat deed ook de PVV, die in 2010 gedoogsteun gaf. Van 1986 tot en met 2017 schoven negen partijen (CDA, VVD, PVDA, D66, LPF, PVV, CU, GL, SP) aan en was *KiK*-deelname de facto een vereiste. Dit verklaart waarom partijen die aanvankelijk radicale oppositie voerden, zoals GL, SP en PVV, uiteindelijk hun programma toch hebben laten doorrekenen. Nieuwkomers in de politieke arena hebben over het algemeen een kleinere kans om in de regering te komen.<sup>34</sup> De SP erkende ooit mee te zijn gaan doen met *KiK* om voor politiek volwassen te worden aangezien.<sup>35</sup>

In de formatie van 2021 speelden deze wetmatigheden weer. De zes partijen die in de zomer nog in beeld waren voor regeringsdeelname waren VVD, D66, CDA, PVDA, GL en CU: zij deden op zijn laatst sinds 2002 mee aan *KiK*. Deze partijen vinden minstens twintig jaar hun weg in de politiek-bestuurlijke *interne mores* waarvan de CPB-doorrekening deel uitmaakt.

## De dominantere positie tijdens laagconjunctuur

Zoals bij de uitbraak van de coronapandemie in maart 2020 bleek, winnen onafhankelijke en wetenschappelijke instituten als het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en het CPB in crisistijd aan belang. Hun goedkeurend stempel geeft *interne* geloofwaardigheid in politiek-bestuurlijke circuits als het parlement, maar ook *externe* geloofwaardigheid richting de media en daarmee aan het grotere publiek. Het kunnen aanroepen van de steun van *technocraten* (experts of deskundigen) geeft de mogelijkheid om beleidsbeslissingen te *depolitiseren* en daarmee de publieke ontvangst ervan te verbeteren en hun draagvlak te verhogen. We weten dat financieel-economische topambtenaren vooral invloedrijk worden tijdens laagconjunctuur, zoals Johan Christensen bijvoorbeeld bewees met interviews in zijn boek *The Power of Economists within*

*the State* (2017). Hun window of opportunity ontstaat dan waarschijnlijk omdat in een crisissfeer een directe aanleiding bestaat om naar de abstracte kennis van de beroepsgroep te luisteren.<sup>36</sup> Tevens blijkt uit internationaal onderzoek dat politici in een financieel-economische crisistijd bereidwilliger zijn om budgettaire hervormingen door te voeren. Voor hen lijken de marges om een echt afwijkende koers te volgen in crisistijd juist beperkter.

Tekenend is dat de internationale belangstelling voor de rol van *independent fiscal institutions* fors toenam toen na het uitbreken van de financiële crisis en Eurocrisis (2008-2009) overal ter wereld tekorten en schulden van overheden opliepen. Een betere, preventieve controleerbaarheid van de overheidsfinanciën leek bereikbaar door onafhankelijke budgettaire instituties.<sup>37</sup> In Nederland kreeg de Raad van State na publicatie van de Wet houdbare overheidsfinanciën in 2013 (Wet Hof) de rol van onafhankelijke instantie belast met het toezicht op de naleving van de Europese begrotingsregels.

Ook de eerste *KiK* ontstond in de nasleep van een crisis, en wel die van de jaren tachtig, toen de PVDa tijdens het kabinet-Lubbers I (1982-1986) zijn tegenbegrotingen door het CPB liet beoordelen.<sup>38</sup> In de kern zochten de traditionele regeringspartijen enige garantie dat hun economische beleidsplannen uitvoerbaar, consistent en realistisch waren.<sup>39</sup> Het spoort allemaal met de genoemde theorie van Campbell en Pedersen die op basis van historisch onderzoek stellen dat kennisregimes veranderen onder druk van grote politieke verschuivingen en financieel-economische crises.<sup>40</sup>

### Parlementaire afhankelijkheid van het CPB

De zorg is gerechtvaardigd dat het parlement afhankelijker lijkt (te zijn geworden) van de planbureaus waar het gaat om het ontwikkelen en doorgronden van beleid, de gevolgen en alternatieven. Enerzijds helpt een onafhankelijk instituut als het CPB het parlement dus juist om beter geïnformeerd het budgetrecht uit te voeren, zoals Suyker terecht stelt.<sup>41</sup> Anderzijds is het zorgelijk, omdat een zekere onafhankelijkheid van het parlement nodig is om zijn controlerende taak ten opzichte van de regering goed in te vullen, evenals zijn initiërende taak om een maatschappijordening vorm te geven, zeker als regeringsdeelname tegelijk de facto deelname vraagt aan de doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB. Zoals gezegd: het is een eigen, normatieve keuze, want er is geen formele verplichting. Desalniettemin heeft het laten doorrekenen van de programma's politieke en maatschappelijke gevolgen.

Zo moeten de veelal traditionele of bestuurderspartijen die hun verkiezingsprogramma's laten doorrekenen 'door de mal' van het CPB heenkomen. In het parlement vragen politici ook vaak een goedkeuringsstempel van het CPB voor elkaars initiatieven. De simpelste manier om dit stempel te krijgen, is door beleidsvoorstellen in te dienen die eerder voorbereid zijn door ditzelfde planbureau of door ambtelijke werkgroepen waarin het bureau zitting had. In *De rekenmeesters van de politiek* (2017) gebruikte ik het beeld van de 'ambtelijke menukaarten' waaruit de partijen elementen voor hun doorrekening kunnen

halen.<sup>42</sup> In de startnotitie *KiK 2022-2025* nam het CPB een lijst op van twintig ambtelijke publicaties waaruit geput kon worden, met hierin honderden beleidsvarianten.<sup>43</sup> Hoffelijk merkte het bureau op dat het de partijen uiteraard vrijstaat om ook eigen beleidsopties in te dienen, om vervolgens te eindigen met de waarschuwing dat het CPB zich het recht voorbehield om ingrijpende, niet eerder doorgerekende voorstellen af te wijzen.

Dat deze ambtelijke menukaarten veel invloed hebben op politieke keuzes, heeft – naast hun kwaliteitsniveau – meerdere oorzaken. De belangrijkste is dat de personele en deskundige ondersteuning van Tweede Kamerfracties ver achterloopt op de capaciteit van het CPB en de ministeries. Het CPB heeft circa honderd wetenschappelijke medewerkers in dienst, terwijl de ministeries over duizenden ambtenaren beschikken. Een Kamerlid heeft één of twee – veelal jonge, weinig ervaren – medewerkers en deelt deze ondersteuning vaak met collega-Kamerleden. In theorie is het een democratische opdracht voor een volksvertegenwoordiger om zelf kwalitatief hoogwaardige beleids-opties te ontwikkelen én deze door het CPB geaccepteerd te krijgen. In de praktijk is het erg lastig om economische voorstellen, idealiter in de vorm van een eigen initiatiefwet, in het parlement in te dienen.

Daarbij is het de vraag in hoeverre het bureau de informatie-asymmetrie tussen de uitvoerende en controlerende macht daadwerkelijk doet afnemen en het parlementaire budgetrecht beter laat functioneren. Hebben Kamerleden inzicht in en begrip van de CPB-methodieken? Begrijpt men de modellen voor de ramingen, de redeneringen achter de analyses, en de aannames en onzekerheden bij beide? In het herziene Reglement van Orde, dat is ingegaan bij het aantreden van de nieuwe Tweede Kamer op 31 maart 2021, is de commissie voor de Rijksuitgaven heropgericht. Dat is op zich een goede ontwikkeling, maar wat levert het op als Kamerleden te weinig tijd en aandacht hebben voor deze materie, hun jonge personeel weinig expertise bezit en het griffiewerk van de Dienst Analyse en Onderzoek mede hierdoor lang niet altijd in vruchtbare actieve aarde valt (of kan vallen)?

## **De afhankelijkheidsspiraal door politieke fragmentatie**

Kamerleden van kleinere fracties en hun ondersteuning moeten hun tijd en middelen meer spreiden dan die van grote(re). Hier speelt een *afhankelijkheidsspiraal*: hoe gefragmenteerder het parlement raakt, hoe sterker de parlementaire behoefte aan CPB-analyses wordt, terwijl parlementariërs steeds minder expertise hebben om de sterktes en zwaktes van deze analyses te doorgronden. Daarom vragen ze naar meer ambtelijke ondersteuning. Hoe ver voert dit? In de meest vergaande situatie wordt de uitvoerende macht niet meer gecontroleerd door politici en hun medewerkers, maar door ambtenaren van het CPB en de Kamergriffie, waarbij de alternatieven voor de voorstellen door de politiek moeten worden opgezocht in ambtelijke menukaarten.

Hier speelt mee dat de capaciteit van de wetenschappelijke bureaus van de partijen, die de functie zouden kunnen vervullen om die genoemde ingrijpende, niet eerder

doorgerekende voorstellen te maken, mede door bezuinigingen de afgelopen jaren sterk is afgenomen. De Nederlandse econoom en socioloog Jack Birner maakte voor 2019 de inschatting dat gemiddeld 4,5 medewerkers bij een wetenschappelijk bureau werken, met de kanttekening dat onduidelijk is hoeveel tijd deze medewerkers aan (financieel-economisch) onderzoek en publicaties (kunnen) besteden.<sup>44</sup>

Hoewel het parlement in 2019 besloot 10 miljoen euro extra – de zogenoemde ‘Jetten-gelden’ – vrij te maken voor een betere ondersteuning van politieke partijen, en daarmee ook van de wetenschappelijke bureaus, zal slechts een kleine staf beschikbaar blijven. Deze beperkte capaciteit verhindert structurele ideeënvorming over wenselijk beleid vanuit de politieke stromingen en hun achterban. Hoewel de dalende capaciteit van de wetenschappelijke bureaus mede het gevolg is van de fragmentatie in het parlement, lijkt in Nederland ook sprake te zijn van een zeker ongemak of gebrek aan waardering ten aanzien van denktanks. Er zijn EU-landen waar voor politieke denktanks aparte subsidies bestaan, die alleen gebruikt mogen worden voor deze onderzoeksactiviteiten. Dat laatste, het labelen van de ‘Jetten-gelden’ voor de financiering van extra capaciteit, is sowieso een *no regret* aangezien sommige partijen het extra budget nu besteden aan campagnevoering.

### Discussie en tijd voor nieuwe verhoudingen?

In deze bijdrage zijn de volgende vragen aan de orde gekomen: hoe zijn de verhoudingen tussen het CPB en de politiek anno 2021? En wat zegt dit over de Nederlandse politieke cultuur en het politieke primaat? Enerzijds is het antwoord dat een ruime meerderheid van het parlement de institutie vrijwillig steunt en meedoet. Mede door de sterke positie van het CPB betreffende de basispad-raming van de economie en overheidsfinanciën, en het modelleren van gevolgen van beleidsvoorstellen, leidt dit tot een aanzienlijke consensus over de beleidskoers. De financieel-economische aanpak is gedepolitiseerd door de voorbereidende technocratische aanpak. Politieke verschillen gaan in de regel over de gewenste afwijkingen van de algemene koers, binnen beperkte marges. Dit geeft slagkracht in een land van politieke minderheden en vele partijen. Onze politieke (bestuurs)cultuur vormt zich hiernaar en kiest hiervoor.

Anderzijds resteren hierdoor beperkte ruimte en invloed voor afwijkende geluiden en radicalere beleidsideeën. Vooral de traditionele of bestuurderspartijen en ambtenaren steunen de beleidsconsensus en hebben hier baat bij. Mijn vrees is dat dit groepen in de samenleving kan afstoten en kan leiden tot beleidstunnelvisie bij politiek-ambtelijke beleidsmakers, met nadelige gevolgen. In 2021 werd stevige kritiek geuit op CPB-modellen door gevestigde, *mainstream*-economen en politici (Allers, Conijn, Erken, Van Es, Omtzigt). Oud-directeur Laura van Geest zei eens over het CPB: ‘We zijn niet gemaakt voor de revolutie.’ De wrijving is dat een groeiend deel van het parlement en het electoraat wel een bepaalde revolutie wil – of minstens andere bestuurlijke mores met minder traditionele politieke doelen. Nu lijkt grofweg een

kwart van het parlement weinig of geen steun te geven aan de rol van het CPB om een wetenschappelijke beoordeling van de programma's en het regeerakkoord op te stellen. Dit percentage groeit stapje voor stapje. In het meest extreme scenario wordt het CPB een institutie gesteund door de traditionele of bestuurderspartijkaders, die gezien wordt als een adviseur met een status-quo-neiging.

Een interessante vraag is hoe de positionering van het CPB kan meebewegen met een opener politieke cultuur en een soms negatiever politiek sentiment. Een oplossingsrichting is meer concurrentie: zou het helpen als een andere onafhankelijke institutie, zoals de DNB, rivaliserende beleidseffectmodelleringen zou gaan maken, zoals de bank nu basispad-ramingen maakt? Wat gebeurt er als economische onderzoeks- en adviesbureaus, zoals Stichting Economisch Onderzoek of Ecorys, gevraagd worden om een *challenge* op beleidsbeoordelingen te geven?

Tot slot kan het voor de controlerende positie van het parlement institutioneel waardevol zijn om een eigen wetenschappelijk sterker opgetuigd economisch bureau te organiseren: een zogenoemd eigen *budget office* dat structureel de capaciteit en expertise krijgt om voldragen, wetenschappelijke beleidsanalyses- en modelleringen te maken die tegenwicht geven aan het CPB. Meer gezonde competitie kan de kwaliteit van het maatschappelijke en politieke debat verhogen en het draagvlak in het parlement en de samenleving vergroten – en daarmee hopelijk de kwaliteit van de beleidsbesluitvorming.

- 31 Van drie minister-presidenten – Bettino Craxi, Giovanni Goria en Ciriaco De Mita (1983-1989) – kon ik via het internet niet achterhalen of ze gepromoveerd waren of een hoogleraarschap bekleedden.
- 32 Zie <https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2020-08/onderwijssysteem-italie.pdf>. Hbo-instellingen zijn er niet; met hbo vergelijkbare opleidingen lopen via de universiteiten.
- 33 R.J. Hoekstra, 'De minister-president en de vorming van het regeringsbeleid', *ESB*, 24 mei 1989.
- 34 Edmund Burke, aangehaald in: Hans J. Morgenthau, *Scientific man vs. power politics* (6de druk; Chicago 1967) p. 220-221.
- 35 Yuvel Levin, 'The case against principles', *National Review*, 26 januari 2011.
- 36 Overigens was Den Uyl veertien jaar lang directeur van het wetenschappelijk bureau van de PVDA en had zowel Lubbers als Van Agt materiaal verzameld ten behoeve van een dissertatie die er uiteindelijk nooit kwam. De ambities van de jonge Lubbers voor een academische carrière (cum laude afgestudeerd als econoom) werden in de kiem gesmoord toen zijn vader overleed en hij een topfunctie in het familiebedrijf kreeg. Over politieke vaardigheden: R. Pepermans, J. Segers en D. Sorgeloos, 'Politieke vaardigheden als essentiële component voor leiderontwikkeling', *Management en Organisatie*, nr. 2, maart/april 2013, p. 5-21.
- 37 Giulia Matassa, 'Plato's argument for rule by philosopher-kings'; zie <https://www.e-ir.info/pdf/36061>.
- 38 Jean Blondel, *Political leadership. Towards a general analysis* (Londen 1987) p. 3.
- 39 *Ibidem*, p. 197-198.
- 40 Theo Brinkel en Ruud Lubbers, *Haagse jaren: De politieke memoires van Ruud Lubbers* (Amsterdam 2020) p. 283-284.
- 41 Zie [www.rijksoverheid.nl/regering/ministerraad/onderraden-en-ministeriele-overleggen](http://www.rijksoverheid.nl/regering/ministerraad/onderraden-en-ministeriele-overleggen) en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-74580.html>.
- 42 R.J. Hoekstra, 'De minister-president en de vorming van het regeringsbeleid', *ESB*, 24 mei 1989.
- 43 Vgl. Ivana Ivkovic in *Filosofie Magazine*, 2012, nr. 11. Zie <http://nowishfulthinking.nl/machiavelli-niet-machiavellistisch-ge-noeg/>.
- 44 'NRC-enquête: Drees en Lubbers beste premiers sinds 1900', *NRC*, 28 september 2013.
- 45 David G. Winter, 'Things I've learned about personality from studying political leaders at a distance', *Journal of personality* 73 (2005) nr. 3, p. 557-584.
- 46 Rudy B. Andeweg, 'The Dutch prime minister: Not just chairman, not yet chief', *West European Politics* 14 (1991) afl. 2, p. 128.
- 47 Hoekstra, 'De minister-president'.
- 48 In oktober 2021 verschijnt van de hand van Friso Wielenga *Op zoek naar stabiliteit. Nederland in de Balkenende-jaren 2002-2010*, waarvoor hij interne bronnen van meerdere ministeries heeft geraadpleegd.

### Technocratiseren om te depolitiseren

- 1 C.A. Hazeu, *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken* (2de druk; Bussum 2007).
- 2 Scott Ashworth en Kenneth W. Shotts, 'Does informative media commentary reduce politicians' incentives to pander?', *Journal of Public Economics* 94 (2010), p. 838-847.
- 3 Robert Giebels, 'CPB-baas: niet doorrekenen verkiezingsprogramma leidt tot luchtfietserij', *de Volkskrant*, 15 april 2016.
- 4 Niels Markus, 'CDA en VVD hebben kritiek op doorrekeningen verkiezingsprogramma's door planbureaus', *Trouw*, 1 maart 2021.
- 5 De kritiek richtte zich niet alleen op het Centraal Planbureau (CPB), maar ook op het zusterplanbureau het Planbureau voor

- de Leefomgeving (PBL). De vvd besloot als grootste partij zelfs haar programma niet door het PBL te laten doorlichten op de leefomgevingseffecten, vanwege diens beoordelingswijze van kernenergie-voorstellen.
- 6 Pieter Omtzigt, *Een nieuw sociaal contract* (Amsterdam 2021).
  - 7 M.A. Allers en J.B.S. Conijn, *Analyse van het woningmarktmodel van het Centraal Planbureau* (Groningen 2021).
  - 8 Michiel Maas, 'Woningmarktmodel CPB onbruikbaar voor nieuw kabinet', *Binnenlands Bestuur*, 21 april 2021.
  - 9 Hugo Erken en Frank van Es, 'CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's moet en kan echt anders', *RTL Nieuws gastcolumn*, 18 november 2020; zie <https://www.rtlnieuws.nl/economie/opinie/artikel/5197738/cpb-doorrekening-verkiezingsprogramma's-onderwijs-onderzoek>.
  - 10 Wimar Bolhuis, 'We beleven deze verkiezingen een omslag in het financieel-economisch denken van politieke partijen', *Stuk Rood Vlees*, 13 maart 2021; zie <https://stukroodvlees.nl/we-beleven-deze-verkiezingen-een-omslag-in-het-financieel-economisch-denken-van-politieke-partijen/>.
  - 11 Daan Ballegeer en Jean Dohmen, 'Er wordt veel beleid gemaakt waarvan we niet weten of het werkt', *Het Financieele Dagblad*, 16 maart 2021.
  - 12 Arnold Heertje, 'Maak een eind aan de monopolie positie van het CPB', *RTL Nieuws*, 19 mei 2009; zie <https://www.rtlnieuws.nl/economie/column/2603411/maak-een-eind-aan-de-monopoliepositie-van-het-cpb>.
  - 13 Jeroen Wester, 'Rekenen voor het land met Bimbam, Jade en Gamma', *NRC Handelsblad*, 15 maart 2010.
  - 14 Ewald Engelen, 'Neoliberale marge', *De Groene Amsterdammer*, 12 mei 2021.
  - 15 'Onderzoeksinstituten verlagen groeiverwachting Duitse economie', *Leeuwarder Courant*, 15 april 2021.
  - 16 Roel Beetsma, Massimo Giuliodori, Mark Walschot en Peter Wiert, 'Fifty years of fiscal planning and implementation in the Netherlands', *European Journal of Political Economy* 31 (2013), nr. c, p. 119-138; Europese Commissie, *Improving fiscal policy in the EU. The case for independent forecasts (Economic Paper)* (Brussel 2004); Beate Jochimsen en Robert Lehmann, 'On the political economy of national tax revenue forecasts: evidence from OECD countries', *Public Choice* 170 (2017), nr. 3-4, p. 211-230.
  - 17 Wim Suyker, 'Column – Ramingen toen en nu', *CPB Column*, 24 juni 2021; zie <https://www.cpb.nl/column-ramingen-toen-en-nu>.
  - 18 Wimar Bolhuis, *Van woord tot akkoord. Een analyse van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoord, 1986-2017* (Amsterdam 2018).
  - 19 'Eerste "verkenning" CPB-opponent pleit voor meer consumptieve bestedingen. Bomhoff: "Slecht renderend Nederland versjofelt"', *de Volkskrant*, 14 september 1995.
  - 20 Frank Kalshoven, 'Kapitein Bomhoff vaart nog een paar zeemijlen te snel', *de Volkskrant*, 11 oktober 2002.
  - 21 Wester, 'Rekenen voor het land'.
  - 22 Jurriaan Paans en Jan-Maarten van Sonsbeek, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid update minimumloonbeleid. April 2020*; zie <https://www.cpb.nl/kansrijk-arbeidsmarktbeleid-update-minimumloonbeleid>.
  - 23 Egbert Jongen, Henk-Wim de Boer en Patrick Koot, 'Eenverdieners onder druk', *CPB Policy Brief*, 17 februari 2018; zie <https://www.cpb.nl/publicatie/eenverdieners-onder-druk>.
  - 24 CPB, *Keuzes in Kaart 2018-2021. Een analyse van elf verkiezingsprogramma's* (Den Haag 2017); zie <https://www.cpb.nl/publicatie/keuzes-in-kaart-2018-2021>.
  - 25 Daniël Hirschman en Elizabeth Popp Berman, 'Do economists make policies? On the political effects of economics', *Socio-Economic Review* 12 (2014), nr. 4, p. 779-811.
  - 26 Frank R. Baumgartner, 'Agenda's: Poli-

- tical', *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* 2 (2015) nr. 1, p. 362-366.
- 27 John L. Campbell en Ove K. Pedersen, 'Knowledge regimes and comparative political economy' in: Daniel Béland en Robert Henry Cox (red.), *Ideas and politics in social science research* (New York 2011) p. 167-190; idem, *The national origins of policy ideas. Knowledge regimes in the United States, France, Germany and Denmark* (Princeton 2014); idem, 'Knowledge regimes and comparative political economy', *Socio-Economic Review* 13 (2015) nr. 4, p. 1-23.
- 28 Frits Bos en Coen Teulings, *The world's oldest fiscal watchdog: CPB's analyses foster consensus on economic policy. CPB Discussion Paper 207* (Den Haag 2012); Stans van Egmond, *Science and policy in interaction. On practices of science policy interactions for policy-making in health care* (Rotterdam 2010).
- 29 Rob Hoppe en Willem Halffman, 'Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland; Trends en ontwikkelingen', *Beleids-wetenschap* 18 (2004) nr. 1, p. 31-61.
- 30 John G. Holmes, 'The exchange process in close relationships. Microbehavior and macromotives' in: Melvin J. Lerner en Sally C. Lerner (red.), *The justice motive in social behavior* (New York 1981) p. 261-284; J.A. Simpson, 'Foundations of interpersonal trust' in: Arie W. Kruglanski en E. Tory Higgins (red.), *Social psychology. Handbook of basic principles* (New York 2007) p. 587-607.
- 31 E.J. Bomhoff en Leo van der Geest, 'Voer voor politici, niet voor kiezers', *Economisch Statistische Berichten*, 5 maart 2002.
- 32 Internationaal is partijgrootte een selectiecriteria voor formaties. Zie: Hanna Bäck en Patrick Dumont, 'Making the first move. A two-stage analysis of the role of formateurs in parliamentary government formation', *Public Choice* 135 (2008) nr. 3/4, p. 353-373.
- 33 Jouke de Vries en Sebastiaan van der Lubben, *Een onderbroken evenwicht in de Nederlandse politiek. Paars II (1998-2002) en de revolutie van Fortuyn* (Amsterdam 2005).
- 34 Florian Grotz en Till Weber, 'New parties, information uncertainty, and government formation: evidence from Central and Eastern Europe', *European Political Science Review* 8 (2016) nr. 3, p. 449-472.
- 35 Luc Liedekerke, 'The views of the political parties' in: Johan J. Graafland en Arie P. Ros (red.), *Economic assessment of election programmes. Does it make sense?* (Dordrecht 2003) p. 137-144.
- 36 Johan Christensen, *The power of economists within the state* (Stanford 2017).
- 37 Xavier Debrun, Marc Gérard en Jason Harris, 'Fiscal policies in crisis mode. Has the time for fiscal councils come at last?' Background Paper No.2 – OECD Assessing the Impact of Fiscal Councils on Fiscal Performance – First Attempts (2012) p. 1-30; zie <https://www.oecd.org/gov/budgeting/49777890.pdf>.
- 38 Flip de Kam, 'Regeerpijn', *NRC Handelsblad*, 29 januari 1991.
- 39 F.J. Henk Don, 'Economic analysis of election programmes. What, how and why?' in: Graafland en Ros (red.), *Economic assessment*, p. 21-30.
- 40 Zie de literatuur bij noot 27.
- 41 Marike Stellinga en Philip de Witt Wijnen, 'CPB-econoom vertrekt na veertig jaar: "We weten dat de overheid óók faalt"', *NRC Handelsblad*, 1 juli 2021.
- 42 Wimar Bolhuis, *De rekenmeesters van de politiek* (Amsterdam 2017).
- 43 CPB, *Startnotitie Keuzes in Kaart* (Den Haag 2020); zie <https://www.cpb.nl/startnotitie-keuzes-in-kaart-2022-2025>.
- 44 Jack Birner, 'The quiet revolution in Dutch politics. How economics changed the norms for Dutch electoral programs', *Biblioteca della libertà* 60 (2020) nr. 227, p. 119-145.