

## HET PARTIJMANDAAT

### Verkiezingsbeloftes en regeringsdaden op sociaal-economisch terrein in Nederland, 1986-1998

R. Thomson

#### 1. Inleiding

Overeenstemming tussen de beleidsvoorstellen van partijen in verkiezingsprogramma's en de daaropvolgende regeringsdaden is een belangrijk kenmerk van democratie, naar gangbare opvattingen. Met name de mandaattheorie stelt dat de beleidsvoornemens van de partijen die aan de regering deelnemen, vaker tot regeringsdaden verheven worden dan de voorstellen van oppositiepartijen.<sup>1</sup> De partijen die de verkiezingen hebben gewonnen, zouden een mandaat hebben gekregen om hun beleidsvoornemens uit te voeren. De mandaattheorie vindt haar oorsprong in landen met zogenoemde meerderheidskiessystemen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Canada. De uitslagen van verkiezingen in zulke systemen geven meestal duidelijk aan welke partij gewonnen heeft. Vervolgens vormt deze partij alleen de regering. In zo'n situatie ligt het voor de hand dat de beleidsvoornemens van de regerende partij grotendeels omgezet zullen worden in regeringsdaden. Later in dit artikel worden twee onderzoeken te berde gebracht, die aantonen dat dit inderdaad het geval is. De bestaande literatuur omtrent het omzetten van concrete beleidsvoornemens in regeringsdaden verschaft echter geen antwoord op de vraag in hoeverre de mandaattheorie relevant is voor coalitiesystemen zoals Nederland, waarin de verkiezingsuitslagen vaak geen eenduidige aanwijzingen van winnende partijen geven en waarin normaliter meer dan één partij regeringsverantwoordelijkheid draagt.<sup>2</sup> Deze vraag vormt de leidraad voor dit onderzoek naar de overeenstemming tussen de in de verkiezingsprogramma's van de vier grootste Nederlandse partijen voorkomende beleidsvoornemens en het daaropvolgende regeringsbeleid.<sup>3</sup>

Er wordt in dit onderzoek een ogenschijnlijk eenvoudige methode gebruikt om de relevantie van de mandaattheorie voor de Nederlandse politiek te evalueren. Kort gezegd bestaat deze methode uit een inhoudsanalyse van de verkiezingsprogramma's van CDA, D66, PvdA en VVD voor de Tweede-Kamerverkiezingen van 1986, 1989 en 1994. In totaal worden zo twaalf lijsten van beleidsvoornemens verkregen. Het belangrijkste criterium voor het opnemen van een uitspraak in de lijst, is dat die uitspraak een eenduidige voorkeur voor een concreet beleidsvoornemen moet bevatten. Vervolgens worden deze beleidsvoor-

nemens individueel onderzocht en wordt er vastgesteld of ze geheel, gedeeltelijk, of helemaal niet zijn omgezet in beleidsdaden tijdens de regeerperiode na de desbetreffende verkiezingen.

Voordat de bevindingen worden gepresenteerd, is het van essentieel belang om eerst het belangrijkste punt van kritiek op de hier gehanteerde methode nader te beschouwen. Er wordt namelijk beweerd dat partijen concrete beleidsvoornemens bijna uitsluitend op perifere beleidsgebieden presenteren en dat concurrentie tussen partijen voornamelijk gaat om de nadruk die ze leggen op uiteenlopende beleidsthema's. Er wordt in de volgende paragraaf van dit artikel evenwel aangetoond dat concrete beleidsvoornemens vaker voorkomen op centrale dan in perifere beleidsterreinen en dat ze derhalve niet als triviaal kunnen worden afgedaan. Vervolgens wordt er hier beargumenteerd dat de verschillen tussen partijen met betrekking tot de relatieve nadruk die ze op beleidsthema's leggen, een belangrijk element van partijconcurrentie is. Bovendien wordt duidelijk gemaakt dat deze stelling niet strijdig is met een erkenning van het belang van concrete beleidsvoornemens.

In de derde paragraaf van dit artikel wordt een aantal voorbeelden gepresenteerd van 'toetsbare' beleidsvoorstellen en de al dan niet geslaagde omzetting daarvan in regeringsdaden. Hierbij wordt duidelijk gemaakt dat deze beleidsvoorstellen maatschappelijk relevante kwesties betreffen. De vierde paragraaf gaat in op de vraag of er systematische patronen waar te nemen zijn in de mate waarin programmatische beleidsvoorstellen omgezet zijn in regeringsdaden. Hierbij wordt onder meer een antwoord gezocht op de volgende vragen: is het zo dat de beleidsvoorstellen van regerende partijen in Nederland in mindere mate verwezenlijkt zijn dan die van regerende partijen in het Verenigd Koninkrijk, omdat de Nederlandse partijen regeringsverantwoordelijkheid met hun coalitiepartners moeten delen? Zijn de beleidsvoorstellen van de regerende Nederlandse partijen vaker omgezet in regeringsdaden dan die van oppositiepartijen, zoals men zou mogen verwachten? Hebben bepaalde soorten beleidsvoorstellen een hogere kans op verwezenlijking: bijvoorbeeld voorstellen waarover een consensus bestaat, voorstellen om de status-quo te handhaven, of voorstellen waaraan de partijen relatief meer belang hechten?

## **2. Concrete beleidsvoornemens als onderdeel van partijconcurrentie**

Het formuleren en presenteren van concrete beleidsvoornemens in verkiezingsprogramma's is uiteraard niet de enige manier waarop partijen met elkaar kunnen concurreren. Alleen een klein deel van de teksten van verkiezingsprogramma's bevat uitspraken die duidelijk aangeven wat de partijen zouden doen, wanneer ze in de regering zouden komen. De overige teksten bevatten beschouwingen over de prestaties van de vorige regeerperiode, de doelen die de partijen hopen te bereiken en de maatschappelijke problemen die volgens hen de hoogste prioriteit verdienen. De uitspraak, 'te veel mensen ontvangen ten onrechte of langer dan nodig een uitkering', bijvoorbeeld, geeft een maatschappelijk probleem aan, maar niet de door de partij gewenste oplossing voor dit probleem. Aangezien de meeste uitspraken in verkiezingsprogramma's zulke algemene beschouwingen bevatten,

zou het kunnen zijn dat partijen zich van elkaar onderscheiden door het leggen van meer of minder nadruk op verschillende beleidsthema's. Een groep wetenschappers heeft dit idee door onderzoek naar partijconcurrentie ontwikkeld. Zij stelden dat partijen bij de meeste beleidskwesties langs elkaar heen praten. Partijen zouden zelden direct ingaan op de uitspraken van andere partijen door die uitspraken te steunen of te verwerpen. In plaats daarvan onderscheiden partijen zich door uitspraken te doen op andere beleidsgebieden, die geen directe samenhang vertonen met de uitspraken van andere partijen. Verder veronderstellen zij dat het moeilijk is voor partijen om hun beleidsposities te veranderen van de ene verkiezing op de andere, zonder hun betrouwbaarheid in de ogen van de kiezers te verliezen. Dus zouden partijen indirect met elkaar concurreren door het leggen van meer of minder nadruk op bepaalde beleidsthema's. Een partij die bijvoorbeeld meer nadruk legt op het beleidsthema 'uitbreiding sociale voorzieningen' streeft in hogere mate naar uitbreiding van sociale voorzieningen dan partijen die minder nadruk leggen op dit thema.

Om deze theorie van partijconcurrentie te toetsen werd een grootschalig onderzoek gestart in het kader van het zogenaamde '*Comparative Manifestos Project*'. Voor dit project is een coderingsschema ontworpen dat 54 categorieën bevat. Elke categorie verwijst naar een beleidsthema dat als een belangrijk politiek strijdpunt in moderne Westerse democratieën wordt beschouwd. Een paar voorbeelden: 'uitbreiding sociale voorzieningen', 'milieubescherming' en 'het stimuleren van ondernemerschap'. Elke relevante zin van de geanalyseerde verkiezingsprogramma's is in één van die 54 categorieën geplaatst. In een vergelijkende studie hebben experts uit negentien landen dit coderingsschema toegepast op een totaal van 1.018 verkiezingsprogramma's voor verkiezingen tussen 1945 en 1983.<sup>4</sup> Eén van de meest interessante bevindingen van deze studie was dat partijen die tot één van de vier 'families' (communistisch, socialistisch, centrum en conservatief) behoorden, van elkaar konden worden onderscheiden op basis van de nadruk die ze legden op verschillende beleidsthema's. Deze bevinding verschaftte sterke empirische steun voor de stelling dat partijen zich inderdaad van elkaar onderscheiden op basis van de relatieve nadruk die ze leggen op uiteenlopende beleidsthema's.

Daarnaast wordt gesteld dat concrete beleidsvoornemens bijna uitsluitend voorkomen in perifere beleidsterreinen. In 1992 beweerden Hofferbert en Budge dat Britse partijen eerder een vage uitspraak doen omtrent hun beleidsplannen, zoals 'Wij zullen voortgaan met het versterken van de nationale gezondheidszorg', dan een concreet voornemen uitspreken, zoals 'Wij zullen de uitgaven ten behoeve van de nationale gezondheidszorg doen verminderen'.<sup>5</sup>

Tabel 1. *Correlaties tussen de proporties tekst in de verkiezingsprogramma's die gewijd zijn aan bepaalde beleidsthema's en de aantallen concrete beleidsvoorstellen met betrekking tot die thema's, 1986-1994*

	PvdA	D66	CDA	VVD
1986	.85 (35)	.93 (35)	.67 (34)	.80 (36)
1989	.93 (32)	.85 (33)	.90 (35)	.78 (33)
1994	.78 (37)	.90 (38)	.77 (36)	.65 (32)

N.B.: Alle correlaties zijn significant ( $P < 0,01$ ). Tussen haakjes het aantal beleidsthema's dat in het desbetreffende programma werd genoemd.

Het is inderdaad het geval dat negatieve voornemens op belangrijke onderwerpen zelden voorkomen in verkiezingsprogramma's. Partijen die echter positief tegenover een bepaald onderwerp staan, drukken dit vaker uit door middel van concrete voornemens dan de auteurs suggereren. De Britse *Conservatives* bijvoorbeeld, beloofden in hun verkiezingsprogramma voor de verkiezingen van 1992: 'Wij zullen van jaar tot jaar het reële niveau van financiële middelen die ter beschikking van de nationale gezondheidszorg worden gesteld, doen toenemen', terwijl de *Labour Party* beloofde: 'In de volgende 22 maanden zullen aanvullende financiële middelen van ten minste één miljard pond voor investeringen in de nationale gezondheidszorg ter beschikking worden gesteld'.<sup>6</sup> Uit analyse van de verkiezingsprogramma's blijkt weinig empirische ondersteuning voor de stelling dat concrete beleidsvoornemens naar regeringsdaden verwijzen met geringe sociale gevolgen.

De stelling dat de concrete beleidsvoorstellen bijna uitsluitend op perifere onderwerpen slaan, wordt nu onderzocht aan de hand van een kwantitatieve werkwijze voor de verkiezingsprogramma's van de vier grootste Nederlandse partijen uit 1986, 1989 en 1994. Daarbij worden de gegevens over de aantallen beleidsvoorstellen gecombineerd met de gegevens van het bovengenoemde *Comparative Manifestos Project*, waarin deze programma's gecodeerd werden.<sup>7</sup> Wanneer de beleidsvoorstellen voornamelijk terreinen zouden betreffen die de partijen als perifeer beschouwen, dan zouden er verhoudingsgewijs minder voorstellen worden gedaan op beleidsterreinen die veel aandacht in de programma's kregen. Met andere woorden, als de stelling waar is, zouden we negatieve correlaties verwachten tussen de proporties tekst van de verkiezingsprogramma's die aan bepaalde thema's gewijd zijn, en het aantal concrete voorstellen dat op die terreinen wordt gedaan. Tabel 1 verschaft bewijs voor het tegenovergestelde. Alle correlaties zijn positief, sterk en statistisch significant: hoe meer nadruk partijen leggen op een bepaald beleidsthema in hun verkiezingsprogramma's, hoe meer concrete voorstellen ze op dat punt doen. Het komt zelden voor dat partijen veel aandacht schenken aan een beleidsthema, zonder duidelijke uitspraken over hun

beleidsintenties op dat gebied.<sup>8</sup> Een meer kwalitatieve analyse van de Nederlandse verkiezingsprogramma's leidt tot een soortgelijke conclusie. De concrete beleidsvoornemens slaan op regeringsdaden die belangrijke gevolgen hebben voor bepaalde groepen binnen de maatschappij: de koppeling tussen uitkeringen en inkomens, rechten op huursubsidie, de organisatie van de gezondheidszorg - om een paar voorbeelden te noemen. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op een aantal voorbeelden.

Aangezien specifieke beleidsvoorstellen een belangrijk element in de verkiezingsprogramma's vormen, is de vraag relevant hoe partijen zich opstellen ten opzichte van elkaars concrete beleidsvoornemens. Klopt de stelling dat partijen langs elkaar heen praten en zelden de voorstellen van hun tegenstanders expliciet steunen of verwerpen? Tabel 2 verschaft empirische steun voor deze stelling met betrekking tot het Nederlandse partijstelsel. Bij elk voornemen in elk van de hier onderzochte twaalf verkiezingsprogramma's werd nagegaan of het gerelateerd kon worden aan een voornemen binnen de in hetzelfde jaar verschenen programma's van de overige drie partijen.

Tabel 2. *Langs elkaar heen pratende partijen, 1986-1994*

	PvdA (N=536)	D66 (N=562)	CDA (N=493)	VVD (N=427)
PvdA	-	68%	73%	70%
D66	67%	-	72%	68%
CDA	77%	76%	-	71%
VVD	79%	77%	74%	-

n = totaal aantal voorstellen dat in de verkiezingsprogramma's van de in de kolom genoemde partij gevonden is voor de verkiezingen van 1986, 1989 en 1994.

N.B.: Percentages van het totale aantal in de verkiezingsprogramma's gevonden voorstellen die géén direct verband hebben, hetzij in positieve of negatieve zin, met één of meer voorstellen in de programma's van de drie andere partijen voor dezelfde verkiezingen.

In geen enkel verkiezingsprogramma heeft meer dan de helft van het totaal aantal beleidsvoorstellen een duidelijke relatie, hetzij ondersteunend, hetzij verwerpend, met de voorstellen in het verkiezingsprogramma van een andere partij. Gemiddeld heeft maar liefst driekwart van de voorstellen geen enkel direct verband met één of meer van de voorstellen van een andere partij. Van de 540 concrete beleidsvoornemens die in de verkiezingsprogramma's van de PvdA voor de Tweede-Kamerverkiezingen van 1986, 1989 en 1994 gevonden zijn, vertoonden 361 (67%) geen direct verband met de voorstellen van D66 (zie tabel 2).

Bij de meerderheid van de onderwerpen waarover partijen beleidsvoornemens presenteren, hebben kiezers dus geen duidelijke informatie omtrent de beleidsopties van andere partijen. Dit wil echter niet zeggen dat er niets te kiezen valt tussen partijen die in hun verkiezingsprogramma's langs elkaar heen praten. Ten eerste zouden partijwoordvoerders tijdens de verkiezingscampagne kunnen reageren op de beleidsvoorstellen van andere partijen die in hun eigen verkiezingsprogramma's niet aan de orde kwamen. Ten tweede kunnen beleidsvoornemens die niet direct aan elkaar gerelateerd zijn, alsnog partijen duidelijk van elkaar onderscheiden omdat ze in bredere zin wel hetzelfde beleidsterrein betreffen. Zo kan bijvoorbeeld de ene partij een verlaging van het basistarief in de inkomstenbelasting voorstellen, terwijl een andere een verlaging van het toptarief nastreeft. De ene actie sluit de andere niet uit, maar deze uitspraken duiden wel aan dat de twee partijen verschillende prioriteiten hebben op het terrein van belastingen.

Wanneer de concrete beleidsvoornemens van politieke partijen daadwerkelijk een belangrijk onderdeel van de concurrentie tussen partijen vormen, moeten de verbanden tussen deze voornemens een duidelijk beeld van de politieke afstanden tussen de partijen in een politiek systeem kunnen verschaffen. Om dit te onderzoeken worden de politieke afstanden tussen de vier grootste Nederlandse partijen gemeten aan de hand van de overeenstemming tussen hun beleidsvoorstellen. Hierbij wordt gekeken naar de beleidsvoorstellen van elke combinatie van twee partijen die een direct verband met elkaar vertoonden. Van dit totaal wordt het percentage voornemens berekend die voornemens van de andere partij direct ondersteunen. Het overige percentage voornemens vertoont een verschil van mening tussen de twee partijen. Bij deze berekeningen worden de beleidsvoornemens die niet direct aan die van de andere partij gerelateerd zijn, buiten beschouwing gelaten.

Op basis van de bestaande kennis over partijconcurrentie in het algemeen en de politieke verhoudingen in Nederland in het bijzonder, rijst de vraag wat de verwachtingen omtrent de mate van overeenstemming bij concrete beleidsvoorstellen tussen de Nederlandse partijen zijn. Vergelijkend onderzoek naar partijconcurrentie in verschillende landen toont duidelijk aan dat de politieke posities van partijen op de belangrijkste onderwerpen zich op basis van één dimensie van elkaar te onderscheiden: de zogenaamde links-rechts dimensie. Ook Nederlandse kiezers blijken de begrippen links en rechts te gebruiken bij het bepalen van hun partijvoorkeur.<sup>9</sup> Een groep van voornamelijk Nederlandse politicologen is herhaaldelijk geïnterviewd om de posities van Nederlandse partijen op de belangrijkste politieke onderwerpen in te schatten.<sup>10</sup> Over het

algemeen plaatsten zij de PvdA links op de links-rechts schaal, D66 in het midden, het CDA net rechts van het midden en de VVD rechts. Ook ons onderzoek bevestigt de verwachting dat de mate van overeenstemming tussen partijen op basis van hun concrete beleidsvoornemens de veronderstelde posities van die partijen op de links-rechts dimensie weerspiegelt. In elk van de drie onderzochte verkiezingsjaren blijkt dat de VVD de meeste overeenkomsten met het CDA vertoonde, en de minste met de PvdA (zie tabel 3).

*Tabel 3. Mate van overeenstemming tussen elk paar partijen in 1986, 1989 en 1994*

<b>1986</b>	PvdA	D66	CDA
D66	92% (135)		
CDA	73% (100)	87% (82)	
VVD	64% (103)	80% (80)	82% (94)
<b>1989</b>	PvdA	D66	CDA
D66	91% (115)		
CDA	70% (96)	78% (97)	
VVD	64% (69)	74% (96)	81% (85)
<b>1994</b>	PvdA	D66	CDA
D66	85% (111)		
CDA	79% (58)	80% (93)	
VVD	75% (67)	78% (94)	87% (70)

n = totaal aantal voornemens van de twee partijen die direct aan elkaar gerelateerd zijn.

N.B.: De mate van overeenstemming is gemeten als het percentage van concrete voornemens die overeenkomstig zijn, van alle voornemens gedaan door de twee partijen die direct aan elkaar gerelateerd zijn.

De directe meningsverschillen tussen de partijen zijn in de programma's van 1994 in het algemeen kleiner geworden dan in 1989 en 1986. Het is opmerkelijk dat de overeenstemming tussen VVD en PvdA toenam van 64% tot 75%, voordat deze twee partijen voor het eerst in hetzelfde kabinet kwamen te zitten.

### **3. Enkele beleidsvoorstellen en regeringsdaden nader bekeken**

Er werd in de vorige paragraaf aangetoond dat de in de verkiezingsprogramma's voorkomende beleidsvoorstellen geconcentreerd worden binnen de beleidsthema's die partijen als belangrijk beschouwen en dat de verbanden tussen de voornemens van verschillende partijen de veronderstelde afstanden tussen de partijen weerspiegelen. Het is ook essentieel om na te gaan of deze beleidsvoornemens van maatschappelijk belang zijn. Met enkele voorbeelden zal hier aangetoond worden dat dit inderdaad vaak het geval is. Deze voorbeelden betreffen de koppeling tussen uitkeringen en lonen, de arbeidsongeschiktheid, het scheppen van werkgelegenheid in de collectieve sector, de Winkelsluitingswet en de inkomstenbelasting. De hier te behandelen voorbeelden bestrijken slechts een deel van alle beleidsvoornemens die in het kader van dit onderzoek nader bestudeerd worden.<sup>11</sup> De belangrijkste bronnen voor dit onderzoek waren beleidsdocumenten van onderzoeksinstanties en ministeries, interviews met beleidsspecialisten, en een CD-ROM database met verwijzingen naar alle regeringsdaden sinds 1 januari 1996.<sup>12</sup> Van elk voorstel werd nagegaan of het volledig, gedeeltelijk of helemaal niet in regeringsdaden werd omgezet tijdens de kabinetsperiode volgend op de desbetreffende verkiezingen.

#### **3.1 Aanpassingen in de sociale zekerheidsuitkeringen**

Inflatie en loonstijgingen tasten de absolute en relatieve waarde van sociale uitkeringen aan. Sinds 1981 is er in Nederland een systeem van automatische koppeling van kracht, waarbij loonsverhogingen automatisch moeten leiden tot een gelijke toename van de uitkeringen zonder dat de regering hier een beslissing over hoeft te nemen. Het systeem van automatische koppeling is echter veelvuldig buiten werking gesteld, waarbij de uitkeringen in een bepaald jaar bevroren of alleen gedeeltelijk gekoppeld werden.<sup>13</sup>

In hun verkiezingsprogramma's voor 1989 deden de vier partijen verschillende voorstellen omtrent het systeem waarmee uitkeringen moesten worden aangepast. D66, CDA en VVD stelden ieder een beleidsmatig koppelingsstelsel voor, waarbij de beslissing om al dan niet te koppelen jaarlijks zou worden genomen. Alleen de PvdA wilde het systeem van automatische koppeling handhaven. Het instellen van een beleidsmatige koppeling zou in feite het wettelijk kader in overeenstemming met de praktijk gebracht hebben. Conform de afspraak in het regeerakkoord van 1989 werd gedurende de kabinetsperiode 1989-1994 een nieuwe wet op de aanpassing van uitkeringen van kracht.<sup>14</sup> Aangezien het principe van automatische koppeling in de nieuwe wet gehandhaafd bleef, was het nieuwe systeem niet conform de voorstellen van CDA, D66 en VVD. De nieuwe wet stelde criteria vast waarbij de koppeling voorlopig buiten werking kon

worden gesteld, met name zodra de verhouding tussen economisch actieve individuen en uitkeringsgerechtigden boven een af te spreken niveau kwam. Tijdens de kabinetsformatie in 1989 werd er afgesproken dat deze verhouding 100 : 86 (economisch actieven: uitkeringsgerechtigden) moest bedragen. Deze verhouding is in 1993 overschreden, wat de regering de gelegenheid gaf om van de koppeling af te wijken. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel bracht een woordvoerder van de CDA-fractie in de Eerste Kamer bezwaren tegen het voorstel naar voren en sprak een duidelijke voorkeur uit voor een stelsel van beleidsmatige en gedifferentieerde aanpassingen.<sup>15</sup> De verantwoordelijke minister heeft als hoofdlijn van het wetsvoorstel geformuleerd: koppelen is regel, afwijken is uitzondering.<sup>16</sup> Het PvdA-voorstel om het principe van automatische koppeling te handhaven, wordt hier dan ook beoordeeld als volledig omgezet in een regeringsdaad. De voorstellen van de andere drie partijen worden als niet gerealiseerd beschouwd.

De feitelijke aanpassingen van uitkeringen zijn uiteraard van meer belang voor de meeste burgers dan het systeem waarmee de regering deze aanpassingen verricht. Over de uitkeringen zelf waren de standpunten van de partijen over het algemeen minder eenduidig. Daar komt bij dat de toepassing of het voorlopig buiten werking stellen van de koppeling maar één van de mogelijke beleidsmaatregelen is waarmee een regering de koopkracht van uitkeringsgerechtigden kan beïnvloeden. Andere beleidsmogelijkheden betreffen de rechten op bepaalde uitkeringen, of de bedragen die van de uitkeringen worden afgetrokken.

In zijn verkiezingsprogramma uit 1986 stelde het CDA dat de koopkracht van uitkeringen en de koopkracht van uitkeringsgerechtigden tijdens de volgende kabinetsperiode op hetzelfde niveau als dat van 1986 gehandhaafd moesten worden. Soortgelijke uitspraken zijn in het programma van D66 ook te vinden. Het voorstel om de koopkracht van uitkeringen te handhaven, hield in de praktijk in dat de koppeling buiten werking moest worden gesteld om te voorkomen dat ze de loonstijgingen zouden volgen. De VVD pleitte in haar programma voor het buiten werking stellen van de koppeling, maar maakte niet duidelijk of de uitkeringen überhaupt moesten worden aangepast. Omdat de bovengenoemde drie beleidsvoorstellen ieder een buiten werking stellen van het koppelingsmechanisme inhielden, worden ze als aan elkaar overeenkomstig beschouwd. Deze drie voorstellen waren duidelijk te onderscheiden van het PvdA-voorstel waarbij de koppeling volledig toegepast zou worden. Na de verkiezingen van 1986 volgde het kabinet van CDA en VVD dezelfde beleidslijn als daarvoor, dat wil zeggen: de uitkeringen werden bevroren.<sup>17</sup> De beleidsvoorstellen van het CDA en D66 zijn daarom als niet gerealiseerd te beschouwen. Op andere beleidsterreinen nam de regering echter wel maatregelen om de koopkracht van uitkeringsgerechtigden te beschermen. Daar deze maatregelen geen aanpassing van de uitkeringen inhielden, doen ze hier verder niet ter zake. Het voorstel van de VVD wordt hier als volledig omgezet in regeringsdaden beschouwd, en het PvdA-voorstel als niet gerealiseerd.

In 1989 was D66 op dit punt in zijn verkiezingsprogramma opgeschoven in de richting van de PvdA. Deze twee partijen ijverden beide voor een verhoging van de uitkeringen gelijk aan de toename van de lonen. Deze keer stelde de VVD

enkele aanpassingen van de uitkeringen voor om hun koopkracht te beschermen. Het CDA beloofde de uitkeringen ten minste te compenseren voor inflatie. Conform het in 1989 ondertekende regeerakkoord werd door het derde kabinet-Lubbers van CDA en PvdA de koppeling gedeeltelijk hersteld.<sup>18</sup> In 1990 en 1991 werd de koppeling toegepast, maar in 1992 en 1993 weer buiten werking gesteld. Daarom kunnen de voorstellen van de PvdA en D66 alleen als gedeeltelijk omgezet in regeringsdaden worden beschouwd. De voorstellen van het CDA en de VVD om de uitkeringen te verhogen teneinde deze te compenseren voor inflatie, werden over de gehele periode van 1990 tot 1994 als gerealiseerd beoordeeld.

Na de verkiezing van 1994 is de koppeling weer vaker toegepast, hoewel zij nog in 1995 buiten werking werd gesteld.<sup>19</sup> Deze beleidslijn komt overeen met een uitspraak van het verkiezingsprogramma van de PvdA uit 1994 waaruit duidelijk blijkt dat volledige koppeling de voorkeur van de partij genoot. De PvdA streefde naar 'het uitvoeren van de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheden (WKA) naar letter en geest. Dat betekent bruto inkomensverbeteringen als dat volgens de wet mogelijk is, dan wel netto aanpassingen indien volgens de WKA de economische situatie tot afwijking van de regel dwingt'.<sup>20</sup> Zowel de beleidslijn gevolgd gedurende het kabinet-Kok als het PvdA-voorstel, komen duidelijk niet overeen met het voorstel van de VVD om de uitkeringen te bevriezen op het niveau van 1994.

### **3.2 Arbeidsongeschiktheid**

Vanaf 1986, en in het bijzonder in de kabinetsperiode 1989-1994 nam de bezorgdheid over de groei van de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid in politieke kringen sterk toe en werden verschillende maatregelen daartegen overwogen. Sommige betroffen arbeidsmarktbeleid; deze worden hier buiten beschouwing gelaten. In deze paragraaf worden alleen beleidsmaatregelen en voorstellen behandeld die aanpassingen in de sociale zekerheidswetten beoogden. Het werd pas na de verkiezingen van 1989 duidelijk hoe groot het probleem eigenlijk was. Het regeringsbeleid op dit terrein in de periode 1989-1994 kan dan ook moeilijk gerelateerd worden aan de beleidsvoorstellen van de regerende partijen.

Tijdens het najaarsoverleg met de sociale partners in 1990 werd er een pakket beleidsmaatregelen afgesproken dat de toename van het aantal arbeidsongeschikten zou moeten beperken.<sup>21</sup> Deze maatregelen betroffen voor het grootste deel arbeidsmarktbeleid, zoals het versterken van de arbeidsbescherming van degenen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt werden. Er was echter één belangrijke maatregel die wel op een sociale zekerheidswet sloeg: de Ziekwet, de regeling voor arbeidsongeschiktheid met een duur van minder dan één jaar. Er werd afgesproken dat werkgevers binnen bedrijfstakken waarin meer werknemers afvloeden naar de Ziekwet hogere verzekeringspremies moesten gaan betalen.<sup>22</sup> Deze afspraak lijkt wellicht op een voorstel dat in de verkiezingsprogramma's van de VVD en D66 (uit 1989) was opgenomen. Beide partijen stelden daarin een

premiedifferentiatie voor in de regeling voor langdurige arbeidsongeschiktheid, de Wet Arbeidsongeschiktheid (WAO). De Ziektewet en de WAO zijn echter twee aparte regelingen en het beleid met betrekking tot de Ziektewet kan dus niet worden beschouwd als gerelateerd aan het voorstel omtrent de WAO. Het voorstel om premiedifferentiatie in de WAO te introduceren werd overigens bij de verkiezingen van 1994 herhaald, deze keer door het CDA. Vervolgens werd het in hetzelfde jaar in het regeerakkoord opgenomen en als wet gerealiseerd.<sup>23</sup> In 1991 werd vastgesteld dat de afgesproken beleidsmaatregelen onvoldoende waren om een stabilisatie van het aantal arbeidsongeschikten te bewerkstelligen.<sup>24</sup> Vervolgens zijn twee belangrijke wetsvoorstellen ingediend. In de eerste plaats werd een nieuwe definitie van arbeidsongeschiktheid geïntroduceerd, die een afname van het aantal arbeidsongeschikten als gevolg van psychische klachten beoogde.<sup>25</sup> De definitie eist dat een individu aan objectieve medische criteria moet voldoen om in aanmerking te komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. In de tweede plaats werd het inkomensgerelateerde deel van de WAO-uitkering afhankelijk gesteld van de leeftijd van de uitkeringsgerechtigde, waarbij mensen onder de 32 jaar hun recht op dit deel helemaal kwijt raakten. Deze maatregel wekte veel weerstand op, met name binnen de PvdA. Hoewel deze maatregel als zodanig in het PvdA-verkiezingsprogramma van 1989 niet ter sprake kwam, beloofde de partij daarin wel dat de werknemersverzekeringen inkomensafhankelijk zouden blijven. Nu bleven de werknemersverzekeringen in hun geheel beschouwd inderdaad afhankelijk van het laatst verdiende loon van de uitkeringsgerechtigde. Het feit dat de inkomensafhankelijkheid van deze regeling beperkt werd en dat deze afhankelijkheid voor mensen onder de 32 jaar afgeschaft werd, betekent niettemin dat deze belofte om de status-quo te handhaven alleen als gedeeltelijk nagekomen kan worden beschouwd.

De Ziektewet onderging nog een belangrijke wijziging onder het derde kabinet-Lubbers.<sup>26</sup> Tot die tijd waren werkgevers krachtens de Ziektewet verzekerd tegen de risico's van voorlopige arbeidsongeschiktheid van hun werknemers door de bedrijfsverenigingen waarvan ze lid waren. Nu werden werkgevers zelf verantwoordelijk gesteld voor het doorbetalen van de salarissen van hun zieke werknemers tijdens de eerste zes weken van arbeidsongeschiktheid (kleinere bedrijven voor de eerste twee weken). Een doel van deze beleidsmaatregel was werkgevers te stimuleren tot een actievere rol bij herintegratie en behoud van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de werksfeer. Een argument tegen de introductie van deze maatregel - evenals veel andere maatregelen met betrekking tot dit onderwerp - is dat als gevolg hiervan werkgevers sneller geneigd zullen zijn om personeel te selecteren op basis van gezondheidscriteria.<sup>27</sup>

Deze beleidsmaatregel werd niet voorspeld door voorstellen in de verkiezingsprogramma's van 1989. CDA en VVD verdedigden in hun programma's voor de verkiezingen van 1994 echter wel de voortzetting van deze beleidslijn. Het CDA stelde een verlenging voor van de periode, waarbinnen werkgevers zelf verantwoordelijk zijn voor het doorbetalen van het salaris van hun arbeidsongeschikte werknemers. In het D66-programma van 1994 werd een zodanige verlenging van deze periode voorgesteld dat de Ziektewet helemaal afgeschaft kon worden. In het regeerakkoord van 1994 werd vervolgens aangekondigd dat

de Ziektewet geprivatiseerd zou worden. Conform deze aankondiging werd vanaf 1 maart 1996 een nieuwe wet van kracht, waarbij werkgevers zelf verantwoordelijk werden gesteld voor het doorbetalen van 70% van de salarissen van hun arbeidsongeschikte werknemers. Als gevolg van deze nieuwe wet werd de Ziektewet beperkt tot bijzonder kwetsbare groepen. Deze kwetsbare groepen betreffen onder andere arbeidsongeschikte werknemers van bedrijven die failliet zijn gegaan, en werklozen die arbeidsongeschikt worden.<sup>28</sup> Het van kracht worden van deze wet wordt beschouwd als een volledige realisatie van het voorstel van zowel CDA als D66. Het leek ons onjuist om handhaving van de bescherming van een relatief gering aantal bijzonder kwetsbare groepen als strijdig met het voorstel van D66 te beschouwen.

### **3.3 Werkgelegenheid in de collectieve sector**

Het scheppen van arbeidsplaatsen voor langdurig werklozen in de collectieve sector heeft steeds meer aandacht gekregen tijdens de hier onderzochte regeerperiodes. De banenpoolregeling werd in 1990 van kracht als onderdeel van het sociale vernieuwingsbeleid van het derde kabinet-Lubbers.<sup>29</sup> Deze regeling beoogde arbeidsplaatsen in de collectieve sector te creëren voor individuen die langer dan drie jaar werkloos waren. De arbeidsplaatsen werden in samenwerking met de gemeenten georganiseerd. Eén van de argumenten voor het banenplan was dat de groep langdurige werklozen het beste door middel van lokale beleidsinitiatieven bereikt kon worden. Aan het eind van de regeerperiode 1989-1994 hadden 20.000 voormalige werklozen in het kader van deze regeling een banenpoolplaats gekregen.<sup>30</sup> Het scheppen van gesubsidieerde arbeidsplaatsen via lokaal initiatief was een voorstel van de PvdA in haar verkiezingsprogramma van 1989.

Het creëren van werkgelegenheid in de collectieve sector kreeg in 1994 steun van de drie aanstaande leden van het 'paarse' kabinet. Het CDA maakte toen geen concrete beleidsvoorstellen op dit onderwerp kenbaar. De PvdA en de VVD daarentegen gaven specifiek het minimum aantal te scheppen arbeidsplaatsen aan en noemden de sectoren waarin die banen zich moesten bevinden. De PvdA beloofde geld voor een totaal van minstens 25.000 nieuwe arbeidsplaatsen in de gezondheidszorg, de ouderenzorg en de maatschappelijke dienstverlening, op voorwaarde dat het geld aan functies in de laagste loonschalen zou worden besteed. De VVD stelde voor dat er minstens 20.000 banen bij moesten komen voor zorg, toezicht en criminaliteitsbestrijding. D66 liet zich minder specifiek uit, maar wilde ook extra tijdelijke werkgelegenheid scheppen met behulp van uitkeringsgelden. Hoewel deze voorstellen dus niet onbelangrijke nuanceverschillen vertonen, hebben ze dezelfde beleidslijn gemeen. Daarom werd hier besloten om deze voornemens te beschouwen als aan elkaar gerelateerd.

Overeenstemming tussen de drie partijen bleek ook uit het regeerakkoord dat ze na de verkiezingen met elkaar sloten. Daarin werd aangekondigd dat de regering op grote schaal werkgelegenheid voor langdurige werklozen zou scheppen met gebruik van uitkeringsgelden. Deze banen zouden in die sectoren moeten komen die in de verkiezingsprogramma's van PvdA en VVD genoemd werden. Tijdens de uitvoering van dit voorstel werden dit soort banen algemeen bekend als

'Melkert-banen', genoemd naar de minister die de meeste verantwoordelijkheid voor het banenplan droeg. Het banenplan bestond uit een aantal regelingen die tijdens deze kabinetsperiode van kracht zijn geworden. Eén daarvan beoogt het scheppen van 40.000 banen voor onder andere veiligheid, monumentenzorg, onderwijs en gezondheidszorg. Deze arbeidsplaatsen zijn structureel van aard, dat wil zeggen: ze worden voor onbepaalde tijd gefinancierd.<sup>31</sup> Een andere regeling beoogde het scheppen van 20.000 extra tijdelijke arbeidsplaatsen.<sup>32</sup> Deze beleidsdaden werden als volledige realisatie van de in 1994 gepresenteerde beleidsvoornemens van de paarse coalitiepartijen beschouwd.

#### **3.4 Liberalisering van winkelsluitingstijden**

De wettelijke regeling van de winkelsluitingstijden is zowel door het derde kabinet-Lubbers als door het kabinet-Kok geliberaliseerd, waarbij de laatste liberalisering duidelijk van een grotere omvang was. Vóór deze wettelijke wijzigingen mochten winkels over het algemeen niet langer dan 52 uur per week open zijn. Bovendien waren ze beperkt in het tijdvak waarbinnen ze open mochten zijn: bijvoorbeeld niet later dan zes uur 's avonds door de week en vijf uur 's avonds op zaterdagen. 's Zondags bleven de winkels in het algemeen dicht, hoewel gemeenten 'koopzondagen' vier keer per jaar mochten toestaan.<sup>33</sup> De voorstanders van liberalisering voerden aan dat een versoepeling van deze regelingen consumenten meer vrijheid zou bieden. Versoepeling van de geldende Winkelsluitingswet zou bovendien werkgelegenheid scheppen voor veel werknemers in de dienstensector. Religieuze groeperingen die het bijzondere karakter van de zondag wilden handhaven, maakten duidelijk bezwaar tegen de liberalisering van de wet. Het is dus onmogelijk om dit onderwerp van de hand te wijzen als triviaal of perifeer. Kennelijk waren de partijen het met deze stelling eens, aangezien negen van de hier onderzochte twaalf verkiezingsprogramma's beleidsvoorstellen op dit onderwerp bevatten. In acht van die negen programma's werd één of andere vorm van liberalisering voorgestaan.

In hun verkiezingsprogramma's voor 1986 verklaarden VVD, D66 en PvdA, de vaststelling van de openingstijden meer aan winkeleigenaren zelf over te willen laten. De beleidsvoorstellen zijn zodanig geformuleerd dat er geen duidelijk meningsverschil tussen de partijen te bespeuren valt. De drie voorstellen zijn dan ook als aan elkaar gerelateerd beschouwd. Het CDA koos ervoor om dit onderwerp niet expliciet in zijn programma op te nemen. Het regeerakkoord van 1986 bevatte een weinig heldere uitspraak over winkelsluiting: er zou 'worden bezien of specifieke wensen vanuit de betrokken bedrijfssectoren kunnen leiden tot aanpassing' van de Winkelsluitingswet.<sup>34</sup> Hoewel het regeerakkoord liet zien dat het onderwerp op de politieke agenda stond, gaf het niet eenduidig aan of de regering van plan was om de in de verkiezingsprogramma's opgenomen voorstellen in beleidsdaden om te zetten. De regeerperiode 1986-1989 bracht geen wijzigingen in de Winkelsluitingswet met zich mee, wat betekent dat de drie voorstellen als niet gerealiseerd worden beschouwd.

Het onderwerp winkelsluitingstijden stond ook bij de verkiezingen van 1989 ter discussie. De VVD en D66 herhaalden hun voorkeur voor een versoepeling van

de Winkelsluitingswet in hun programma's. De PvdA deed hierover deze keer geen uitspraken, terwijl het CDA stelde dat de toen geldende wet gehandhaafd zou moeten worden. Het regeerakkoord van 1989 noemde de winkelsluitingstijden niet als een onderwerp waarvoor het nieuwe kabinet initiatieven zou moeten ontplooiën. Beleidswijzigingen bleven echter onder het derde kabinet-Lubbers niet uit. Ten eerste kreeg bij wijze van experiment een beperkt aantal gemeenten ruimere bevoegdheden om winkels voor langere duur open te laten.<sup>35</sup> Ten tweede werd een aanpassing van de Winkelsluitingswet van kracht waarbij het totaal aantal toegestane openingsuren per week van 52 tot 55 werd uitgebreid.<sup>36</sup> Winkels mochten nu op weekdays tot half zeven 's avonds open blijven. Gemeenten kregen bovendien de ruimte om meer koopzondagen toe te staan. Deze beleidsdaden zijn duidelijk niet conform de voorkeur van het CDA om de toen geldende wet te handhaven. De getroffen maatregelen zijn wel in brede zin in overeenstemming met het voorstel van D66, maar niet volledig. D66 wenste bijvoorbeeld openingstijden tot zeven uur 's avonds in plaats van tot half zeven mogelijk te maken. Daarom wordt het D66-voorstel als gedeeltelijk gerealiseerd beschouwd. De ingevoerde maatregelen werden ook door hun voorstanders nogal bescheiden geacht. Zij meenden dat deze veranderingen onvoldoende inspeelden op de maatschappelijke behoefte aan meer flexibiliteit.<sup>37</sup> Het lijkt daarom juist, ook het VVD-voorstel om de wet te 'liberaliseren' als gedeeltelijk gerealiseerd te betitelen.

In 1994 stonden de PvdA, D66 en de VVD in hun programma's ieder een meer omvangrijke liberalisering van de winkelsluiting voor. Dit werd expliciet in het regeerakkoord afgesproken. Hoewel het CDA-programma geen concrete uitspraken over dit onderwerp bevatte, verzette deze partij zich tegen de aangekondigde liberalisering. De wet die conform de afspraak in het regeerakkoord van kracht werd, stond in principe winkeleigenaren zelf toe hun openingstijden te bepalen, waarbij tussen zes uur 's ochtends en tien uur 's avonds geen beperkingen opgelegd werden. Hoewel winkels op zondagen in principe dicht zouden blijven, kregen gemeenten meer ruimte om uitzonderingen op deze regel toe te staan. Het lijkt onwaarschijnlijk dat zulke wetswijzigingen plaats hadden gevonden als het CDA in het kabinet had gezeten. De afwezigheid van een concreet beleidsvoorstel in het verkiezingsprogramma van deze partij betekent echter dat deze nieuwe wet niet in strijd lijkt met de voorstellen in dat program.

### **3.5 Belastingen**

De beleidsvoorstellen op het gebied van belastingen die in de verkiezingsprogramma's van 1986 gevonden zijn, laten zien dat een verlaging van de belastingdruk bij alle partijen prioriteit genoot. In alle vier programma's kwamen toetsbare uitspraken op dit punt voor, waarbij met name verlagingen van werkgevers- en werknemersverzekeringspremies en loon- en inkomstenbelasting bepleit werden, die een direct effect op de loonkosten zouden hebben. Er was daarover geen zichtbaar meningsverschil tussen de partijen. De PvdA legde echter wel een andere nadruk dan de overige drie. In het PvdA-programma werd voorgesteld dat de belastingdruk voor inkomens tot anderhalf keer het modale inkomen verlaagd

moest worden, terwijl in de andere programma's een algemene verlaging van belastingen op inkomens verdedigd werd. De extra kwalificatie in het voorstel van de PvdA betekent niet dat het voorstel van de andere partijen haar tegenstond, en evenmin andersom. Alle vier voorstellen zijn als aan elkaar gerelateerd te beschouwen.

Het regeerakkoord van 1986 bevatte uitspraken die overeenkwamen met deze beleidsvoorstellen. Daarbij werd gesteld dat een reductie van het verschil tussen bruto- en nettolonen van groot belang was. Om dit doel te bereiken werden reducties in loon- en inkomstenbelasting en sociale premies in het regeerakkoord aangekondigd. Een analyse van het beleid in de kabinetsperiode 1986-1989 leidt tot de eenduidige conclusie dat de bovengenoemde voorstellen in regeringsbeleid werden omgezet. Sociale verzekeringspremies die door werkgevers betaald moeten worden, werden inderdaad gereduceerd. Het gemiddelde verschil tussen bruto- en nettolonen is afgenomen op zowel het minimumniveau als op het niveau van modaal en twee keer modaal; zo nam bijvoorbeeld het gemiddeld verschil tussen bruto- en nettolonen op modaal niveau tussen 1986 en 1989 af van 45% naar 42%.<sup>38</sup>

In 1989 waren de beleidsvoorstellen op het gebied van belastingen in de verkiezingsprogramma's algemener van aard. Het CDA beperkte zich tot een algemene belofte dat de collectieve lastendruk in ieder geval niet zou toenemen. Tegelijkertijd verplichtte de VVD zich tot het verlagen van de inkomstenbelastingen. Er zijn geen beleidsvoorstellen, zelfs niet op zo een algemeen niveau, in de programma's van de PvdA of D66 te vinden. Het regeerakkoord duidde aan dat het nieuwe kabinet het streven van zijn voorganger deelde om de totale lastendruk te beheersen. Desondanks was het derde kabinet-Lubbers minder succesvol in het verwezenlijken van dit streven. Toen de coalitie van CDA en PvdA in 1989 aantrad, bedroeg de collectieve lastendruk 45,4% van het bruto binnenlands product (BBP). Gedurende de kabinetsperiode nam deze toe tot 48,4% in 1993, voordat hij in 1994 tot 45,5% daalde.<sup>39</sup> De voorspelling in het CDA-programma dat de totale lastendruk niet zou toenemen, bleek dus onjuist. De algemene verlaging van inkomstenbelastingen die de VVD voorgesteld had, bleef eveneens uit.<sup>40</sup>

De verkiezingsprogramma's van 1994 bevatten meer concrete beleidsvoornemens op het gebied van belastingen dan die van 1989. Zo stelde de PvdA voor, sociale verzekeringspremies over de tweede belastingschijf te heffen. Deze premies werden tot dan toe alleen op de laagste belastingschijf geheven. Het uitbreiden van deze heffing tot de tweede schijf zou de progressie in het belastingsstelsel doen toenemen. Hoewel dit voorstel niet expliciet in het regeerakkoord verworpen werd, lijkt het zeer waarschijnlijk dat de VVD weigerde hieraan mee te werken. Het voorstel werd noch in het regeerakkoord opgenomen, noch later omgezet in een beleidsdaad.

Een ander voorstel waarvoor de PvdA zich in haar programma van 1994 uitsprak, betrof verlaging van het basistarief van de inkomstenbelastingen naar 35%. Ook D66 en CDA stelden een verlaging van dit tarief voor, echter zonder een bepaald percentage te noemen. Deze drie uitspraken zijn als met elkaar in overeenstemming te beschouwen. In het regeerakkoord van 1994 werd een

bedrag van 1,6 miljard gulden gereserveerd voor deze belastingverlaging, die vervolgens doorgevoerd werd. Toen de coalitie van PvdA, D66 en VVD in 1994 aantrad, bedroeg het basistarief 38,25%. In 1998 was dit tot 36,35% verlaagd.<sup>41</sup> De verlaging van het tarief is duidelijk volledig in overeenstemming met de beleidsposities van D66 en het CDA. Dat de verlaging niet zo fors was als de PvdA voorstelde, betekent dat haar voorstel als gedeeltelijk gerealiseerd moet worden beschouwd.

In 1994 zijn ook voorstellen gedaan die modale en hogere inkomens ten gunste zouden komen. Het is opmerkelijk dat zulke voorstellen niet in het programma van de PvdA zijn gevonden. Zowel de VVD als het CDA stelden een verlenging van de tweede belastingschijf voor. Deze voorstellen hielden in dat er een hoger loon verdiend kon worden voordat het hoogste tarief van toepassing zou zijn. Deze maatregel werd in het regeerakkoord als beleidsintentie opgenomen. De tweede schijf van de inkomstenbelasting werd daadwerkelijk elk jaar verlengd, wat betekent dat deze voorstellen volledig gerealiseerd zijn. D66 had in zijn programma voorgesteld het toptarief van de inkomstenbelasting te verlagen, wat ook de hogere inkomens ten goede zou komen. Dit toptarief werd gedurende de kabinetsperiode 1994-1998 echter op hetzelfde percentage gehandhaafd (60%). Dit was wellicht te verwachten, omdat het voorstel niet in het regeerakkoord van 1994 was opgenomen.

#### **4. Systematische patronen bij de realisering van beleidsvoornemens**

Er werd in het bovenstaande aangetoond dat de presentatie van concrete beleidsvoornemens een belangrijk onderscheid tussen partijen uitmaakt. De in de vorige paragraaf beschreven voorbeelden verschaffen echter geen compleet beeld van de mate waarin die beleidsvoorstellen over het algemeen omgezet zijn in regeringsdaden. Deze kwalitatieve analyse biedt bovendien slechts beperkte mogelijkheden om hypothesen te toetsen over welke beleidsvoornemens een hogere kans op verwezenlijking hebben. De toetsing van zulke algemene uitspraken vereist een kwantitatieve analyse van een groter aantal beleidsvoorstellen. Dit is het onderwerp van deze paragraaf. In totaal wordt een zevental hypothesen getoetst.

Een eerste hypothese kan afgeleid worden van de bovengenoemde mandaattheorie: de beleidsvoornemens van partijen die na de verkiezingen deel uitmaken van de regering, hebben een hogere kans op omzetting in regeringsbeleid dan voorstellen van partijen die in de oppositie terechtkomen. Uit onze gegevens blijkt inderdaad dat de beleidsvoorstellen van de regerende partijen in alle onderzochte kabinetsperiodes vaker ten minste gedeeltelijk in regeringsbeleid omgezet zijn dan die van oppositiepartijen (zie tabel 4).

Een gedeeltelijke uitzondering op deze regel vormt de PvdA in 1989. Terwijl 22 (29%) van de getoetste PvdA-voorstellen als volledig gerealiseerd beschouwd kunnen worden, geldt dit voor 30 (35%) van de getoetste voorstellen van de VVD. Wanneer men de gedeeltelijk gerealiseerde voorstellen meerekent, blijkt echter dat de PvdA net iets meer van haar concrete programmapunten verwezen-

lijkt zag dan de VVD. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de kabinetsperiode 1989-1994, in het bijzonder op het gebied van sociaal-economisch beleid, buitengewoon moeilijk voor de PvdA was. De tegenvallende economische groei en de noodzakelijke bezuinigingen op de sociale zekerheidswetten tijdens de zogenaamde WAO-crisis waren op het tijdstip van het schrijven van het programma voor 1989 niet voorzien. Deze gebeurtenissen hebben tot andere beleidsprioriteiten geleid dan in het programma werden voorgesteld.

Het feit dat de de PvdA in 1989 tot het kabinet toetrad na een lange periode in de oppositie, speelt ongetwijfeld ook een rol. Met uitzondering van een acht maanden lange regeringsperiode (1981-1982), had de partij immers sinds 1977 in de oppositiebanken gezeten. Het gebrek aan recente regeringservaring had misschien tot een programma geleid, waarin de politieke en economische voorwaarden voor regeringsbeleid in mindere mate onderkend werden dan in programma's van partijen met meer recente regeringservaring zoals de VVD. In hun journalistieke beschouwing over het derde kabinet-Lubbers beschrijven Rehwinkel en Nekkers het veranderingsproces dat binnen de PvdA plaatsvond, toen ze zich aan haar nieuwe positie aanpaste.<sup>42</sup>

Tabel 4. Verwezenlijking van sociaal-economische beleidsvoorstellen uit verkiezingsprogramma's, 1986-1994

<b>1986</b>	<b>PvdA</b>	<b>D66</b>	<b>CDA</b>	<b>VVD</b>
volledig	16 (14%)	11 (16%)	36 (43%)	44 (40%)
gedeeltelijk	8 (7%)	2 (3%)	6 (7%)	11 (10%)
niet verwezenlijkt	89 (79%)	54 (81%)	42 (50%)	54 (50%)
totaal getoetst	113 (100%)	67 (100%)	84 (100%)	109 (100%)
totaal in verkiezingsprogramma	261	151	164	193
<b>1989</b>	<b>PvdA</b>	<b>D66</b>	<b>CDA</b>	<b>VVD</b>
volledig	22 (29%)	15 (20%)	39 (45%)	30 (35%)
gedeeltelijk	12 (16%)	7 (9%)	7 (8%)	7 (8%)
niet	42 (55%)	54 (71%)	40 (47%)	48 (56%)
totaal getoetst	76 (100%)	76 (100%)	86 (100%)	85 (100%)
totaal in verkiezingsprogramma	158	194	184	135
<b>1994</b>	<b>PvdA</b>	<b>D66</b>	<b>CDA</b>	<b>VVD</b>
volledig	31 (55%)	56 (51%)	32 (36%)	29 (54%)
gedeeltelijk	10 (18%)	15 (14%)	15 (17%)	8 (15%)
niet	15 (27%)	39 (35%)	42 (47%)	17 (31%)
totaal getoetst	56 (100%)	110 (100%)	89 (100%)	54 (100%)
totaal in verkiezingsprogramma	117	217	145	99

N.B.: Partijen die na de betreffende verkiezingen aan het kabinet gingen deelnemen, zijn vet gedrukt.

Opmerkelijk is ook het relatief hoge aantal voorstellen van het CDA dat na de verkiezingen van 1994 in regeringsbeleid is omgezet, terwijl er gedurende deze kabinetsperiode toch sprake lijkt te zijn van een mandaat voor 'paars' en een afwijzing van de christen-democratie. Het CDA kreeg in deze periode van veel journalistieke commentatoren het verwijt te horen dat het geen krachtige oppositie voerde. Hiervoor zijn verschillende verklaringen aan te voeren, zoals de afwezigheid van ervaring met oppositievoeren binnen de fractie, de heroverwegingen die na de verkiezingsnederlaag van 1994 binnen de partij plaatsvond, en de gunstige economische situatie tijdens deze kabinetsperiode.

Onze gegevens suggereren echter een andere verklaring (zie tabel 4). Het is moeilijk voor een partij om oppositie te voeren tegen een regering die een beleid voert dat vaak overeenstemt met haar eigen beleidsvoorstellen.

In het bovenstaande werd vermeld dat in dit artikel voor het eerst de omzetting van concrete beleidsvoornemens in regeringsdaden in een coalitiesysteem systematisch wordt bestudeerd. De bestaande literatuur met betrekking tot deze vraagstelling betreft landen die meerderheidssystemen hebben, waarin één partij normaliter de regering vormt. Zo vond een onderzoek plaats naar verwezenlijking van verkiezingsbeloftes in het Verenigd Koninkrijk, waar soortgelijke definities werden gebruikt als hier.<sup>43</sup> Op basis van deze gegevens kan de mate waarin de beleidsvoorstellen van regeringspartijen in Nederland gerealiseerd zijn, vergeleken worden met de mate waarin dit in het Verenigd Koninkrijk is gebeurd. De regeringspartijen in dat land hoeven geen politieke overeenkomsten met een coalitiepartner te sluiten waarbij hun eigen programmapunten afgezwakt of van tafel geveegd kunnen worden. Onze tweede hypothese luidt dan ook: beleidsvoorstellen van de regeringspartijen in het Verenigd Koninkrijk hebben een hogere kans op omzetting in regeringsdaden dan beleidsvoorstellen van coalitiepartijen in Nederland.

Tabel 5. *Realisatie van beleidsvoornemens uit verkiezingsprogramma's van partijen die na de verkiezingen de regering vormden in het Verenigd Koninkrijk, 1970-1987*

Mate van realisatie	<i>Conservat.</i> 1970-1974	<i>Labour</i> 1974-1979	<i>Conservat.</i> 1979-1983	<i>Conservat.</i> 1983-1987
volledig	77 (80%)	57 (54%)	48 (63%)	61 (78%)
gedeeltelijk	10 (10%)	20 (19%)	13 (17%)	7 (9%)
geheel niet	9 (9%)	28 (27%)	15 (20%)	10 (13%)
Totaal	96	105	76	78

Bronnen: voor 1970 en 1974 R. Rose, *Do Parties Make a Difference?* Londen, 1980; voor 1979 en 1983: T. Royed, *Policy Promises and Policy Action in the United States and Great Britain, 1979-1988*, Michigan, 1992.

De gegevens verschaffen steun voor deze hypothese (zie tabel 5). Het kabinet-Kok was van de hier onderzochte coalities het meest succesvol in de verwezenlijking van beleidsvoornemens. Desondanks zijn tijdens deze kabinetsperiode ruim 10% minder beleidsvoornemens van regeringspartijen verwezenlijkt dan in een doorsnee-kabinetsperiode aan de andere kant van de Noordzee. De uitzondering op deze regel vormt de regering van de *Labour Party* van 1974-

1979. Deze regering steunde immers op een parlementaire minderheid en moest een informele coalitie met de *Liberal Party* sluiten.

Deze gegevens verschaffen dus empirische ondersteuning voor de stelling dat politieke instituties het functioneren van het partijmandaat beïnvloeden. Dit wil overigens niet zeggen dat het Verenigd Koninkrijk in dit opzicht democratischer dan Nederland is. Terwijl de Britse verkiezingen normaliter één winnende partij aanwijzen, verkrijgt deze partij die status gewoonlijk met niet veel meer dan 40% van de stemmen. Is het dan democratischer dat het verkiezingsprogramma van deze partij grotendeels in regeringsbeleid wordt omgezet? Men kan de stelling verdedigen dat de mate waarin verkiezingsprogramma's in regeringsbeleid omgezet worden, in Nederland meer samenhang vertoont met de electorale aanhang van de regeringspartijen dan in het Verenigd Koninkrijk.

De bovengenoemde twee hypothesen betroffen verschillen tussen partijen en landen in de realisatie van beleidsvoorstellen. De volgende vijf hypothesen betreffen verwachtingen op basis van kenmerken van de beleidsvoorstellen zelf, onafhankelijk van de partij die ze gedaan heeft, of het kiesstelsel waarin ze zijn gedaan.

Onderzoek naar het nakomen van verkiezingsbeloftes in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten maakt duidelijk dat beleidsvoorstellen waarover een consensus tussen regeringspartijen en oppositie bestaat, een hogere kans op realisatie hebben dan beleidsvoorstellen waarover de oppositiepartij in haar verkiezingsprogramma zwijgt.<sup>44</sup> Er wordt verwacht dat dit ook voor Nederland opgaat. De aanwezigheid van overeenstemming over een voorstel tussen twee of meer partijen suggereert dat er een bredere maatschappelijke consensus bestaat met betrekking tot de kwestie, die uitvoering van het voorstel zou kunnen vergemakkelijken. De derde hypothese luidt derhalve: voorstellen waarover overeenstemming tussen partijen bestaat, hebben een hogere kans op omzetting in regeringsbeleid dan voorstellen waarover geen consensus bestaat.

Om deze en de volgende hypothesen te toetsen maken we van zogeheten *odds ratio's* gebruik. Voor de derde hypothese wordt de kans op verwezenlijking van voorstellen waarover expliciet overeenstemming bestaat, vergeleken met de kans op verwezenlijking van voornemens waarover geen consensus bestaat. Van de 24 PvdA-voorstellen uit haar verkiezingsprogramma van 1994 die expliciet door D66 werden gesteund, zijn twintig ten minste gedeeltelijk in regeringsbeleid omgezet. Dit geeft een kans op omzetting van deze 24 voorstellen van  $20:4 = 5,0$ . Van de 32 PvdA-voorstellen uit 1994 die niet expliciet in het D66-programma werden gesteund, zijn 21 in regeringsbeleid omgezet: een kans van  $21:11 = 1,91$ . Wij zien dus dat PvdA-voorstellen die door D66 werden gesteund, een hogere kans op verwezenlijking hebben dan voorstellen die deze steun van D66 niet kregen. De odds ratio is de eerste kans gedeeld door de tweede kans: hier  $5,0/1,91 = 2,62$ . Dat deze odds ratio's meer dan 1 bedraagt, duidt aan dat voorstellen die de steun van een andere partij verkrijgen, een hogere kans op verwezenlijking hebben dan voorstellen waarover geen expliciete consensus bestaat (zie tabel 6). Ter wille van de overzichtelijkheid beperken we ons hier tot de programma's van 1994 en vermelden hieronder resultaten voor 1986 en 1989

alleen wanneer die een ander patroon vertonen.

Tabel 6. Odds ratio's van de verwezenlijking van verschillende soorten beleidsvoorstellen, 1994

	<b>PvdA 1994</b>	<b>D66 1994</b>	<b>CDA 1994</b>	<b>VVD 1994</b>
overeenstemming met PvdA	-	5,75**	8,41 **	7,68**
overeenstemming met D66	2,62	-	4,19**	4,93**
overeenstemming met CDA	∞ **	7,25**	-	2,53
overeenstemming met VVD	3,94	3,49**	4,45**	-
status-quo	5,13*	10,18**	7,65**	∞
ministeriële controle	2,89*	0,95	-	3,60
regeerakkoord	∞**	31,18**	6,09**	6,13**
al eerder ondersteund	2,89*	1,38	0,86	2,16

minder dan tien van dit soort voorstellen.

\* P < 0.1

\*\* P < 0.05

N.B.: Verwezenlijking betekent hier: 'volledig of gedeeltelijk gerealiseerd'. Het oneindigheidsteken (∞) in de eerste kolom betekent dat alle PvdA-voorstellen waarover overeenstemming met het CDA bestond, geheel of gedeeltelijk verwezenlijkt werden. Ook alle VVD-voorstellen die behoud van de status-quo inhielden, werden gerealiseerd. **Regeringspartijen** zijn vet gedrukt.

Alle odds ratio's voor voorstellen waarover overeenstemming bestond tussen coalitiepartners bedragen meer dan 1 en zijn vaak statistisch significant. Dit geeft aan dat overeenstemming tussen regeringspartijen de realisatie van hun voornemens vergemakkelijkt. De steun van een oppositiepartij, in dit geval het CDA, bleek de verwezenlijking van de voorstellen van de regeringspartijen echter ook te bevorderen. Die steun suggereert dat er voor deze voorstellen een breed draagvlak in de samenleving bestaat. Het eerder vermelde relatief hoge aantal CDA-voornemens die verwezenlijkt zijn, ondanks de oppositiestatus van de

partij, blijkt ten minste gedeeltelijk te verklaren door de overeenstemming tussen het CDA en de drie coalitiepartijen. Voorstellen van het CDA die de steun van de drie andere partijen kregen, hadden een hogere kans op realisatie. Dit is trouwens een verschijnsel dat zich blijkens onze gegevens ook in de twee voorafgaande kabinetsperiodes voordeed.<sup>45</sup>

Onderzoekers die zich bezig houden met (in het bijzonder) sociaal-economisch beleid, wijzen vaak op het traag verloop van beleidswijzigingen.<sup>46</sup> Het feit dat het moeilijker blijkt om voorstellen in regeringsbeleid om te zetten als er geen brede consensus bestaat, verklaart mede deze traagheid van beleidswijzigingen. Er wordt in de politicologische literatuur beweerd dat elk nieuw beleid machtige belanghebbende groepen doet ontstaan die vervolgens veranderingen in de status-quo voorkomen. Tot deze belangengroepen behoren de uitvoerders van het beleid en de consumenten van de beleidsproducten. Het is een onomstreden feit dat beleidswijzigingen binnen een bepaalde regeerperiode er over het algemeen bescheiden uitzien in een langere termijn perspectief van vijftig jaar. Het langzame verloop van beleidswijzigingen wordt soms als een belemmering voor het effectief functioneren van een democratische keuze voorgesteld. Dit gaat voorbij aan het feit dat het handhaven van de status-quo vaak zelf het gevolg is van een keuze door democratisch gekozen politici.<sup>47</sup> Zelfs in dit onderzoek van verkiezingsprogramma's, dat voornamelijk is gericht op door de partijen gewenste veranderingen, bleek ongeveer 10% van de gevonden beleidsvoorstellen gewijd aan handhaving van de status-quo op een bepaald terrein; bijvoorbeeld de hierboven genoemde PvdA-beloofte om de inkomensafhankelijkheid van de werknemersverzekeringen te zullen handhaven. Onze vierde hypothese luidt dan ook dat voorstellen om de status-quo te handhaven een hogere kans op verwezenlijking hebben dan voorstellen voor nieuw beleid. De odds ratio's wijzen erop dat dit inderdaad het geval is (zie tabel 6). Status-quo gerichte voornemens van alle twaalf onderzochte verkiezingsprogramma's zijn vaker (ten minste gedeeltelijk) in overeenstemming met het daar opvolgend regeringsbeleid dan voornemens die beleidsveranderingen behelzen.

Het feit dat het moeilijker blijkt om bepaalde soorten voornemens te realiseren, leidt tot de gedachte dat partijen zich op bepaalde beleidsgebieden en onderwerpen concentreren. In de literatuur over coalitievorming is onlangs aandacht besteed aan de verdeling van ministeriële portefeuilles.<sup>48</sup> Bij de vorming van een coalitie vindt een soort ruilproces plaats, waarbij elke partij bepaalde ministeries opeist om zo het beleid op dat terrein te kunnen bepalen. Dit brengt ons tot de vijfde hypothese: de beleidsvoornemens van een coalitiepartij hebben een hogere kans op verwezenlijking wanneer ze onderwerpen betreffen, die onder de officiële verantwoordelijkheid van haar eigen ministers vallen. De odds ratio's met betrekking tot de voorstellen van de programma's van PvdA en VVD uit 1994 wijzen in de verwachte richting (zie tabel 6). De odds ratio's van D66 uit 1994 en van de partijen in de twee voorgaande coalities (CDA en PvdA in 1989, CDA en VVD in 1986) zijn echter minder dan 1. Dit betekent dat er niet voldoende empirische steun voor de hypothese is.

Als er al verband bestaat tussen de verdeling van ministeries en de realisatie van

beleidsvoorstellen van regeringspartijen, is dat in ieder geval ingewikkelder dan hier verwacht werd. Er zijn verschillende manieren waarop regeringspartijen in Nederland invloed kunnen uitoefenen op beleidsterreinen die niet onder de officiële verantwoordelijkheid van hun eigen ministers vallen. In de eerste plaats spelen staatssecretarissen, die gewoonlijk een andere politieke kleur dan hun ministers hebben, een zogenaamde waakhondrol, wat onder meer kan inhouden dat ze voorkomen dat hun minister een beleid voert dat onacceptabel voor hun eigen fractie zou zijn. Staatssecretarissen hebben immers meestal hun eigen beleidsverantwoordelijkheid binnen hun ministeries. In de tweede plaats zijn de officiële scheidslijnen tussen departementen vaak onduidelijk. Dit betekent dat ambtenaren en ministers van verschillende ministeries hun beleid met collega's van andere departementen moeten coördineren. In de derde plaats biedt het kabinetsberaad ministers in principe de gelegenheid om invloed uit te oefenen op het beleid van hun collega's.

De bevinding dat de verwezenlijking van de beleidsvoorstellen van coalitiepartijen niet beperkt blijft tot onderwerpen waarvoor hun eigen ministers verantwoordelijkheid dragen, heeft ook te maken met de band die tussen de coalitiepartners wordt gevormd. Door een regeerakkoord te ondertekenen en met een regeringsverklaring in te stemmen, sluiten de regeringspartijen een verbintenis met elkaar. Het formuleren van het regeerakkoord, waarop de regeringsverklaring wordt gebaseerd, bestaat uit een serie onderhandelingen tussen de aanstaande coalitiepartners. Het is aannemelijk dat elke partij erop uit is om expliciete steun van de regering te verkrijgen voor zoveel mogelijk eigen beleidsinitiatieven. In hoeverre een partij daarin slaagt, zal afhangen van factoren als: de voorstellen van de aanstaande coalitiepartner(s), de onderhandelingsvrijheid van die partij(en), en het belang dat de andere coalitiepartner(s) hechten aan de desbetreffende onderwerpen. Men mag aannemen dat de partijen bepaalde prioriteiten stellen, waarbij de voorstellen waaraan relatief veel belang wordt gehecht op de agenda van de regering worden geplaatst. Dit leidt ons naar de zesde hypothese: voorstellen die in het regeerakkoord worden opgenomen, hebben een hogere kans op verwezenlijking dan voorstellen die niet in het akkoord worden opgenomen. De odds ratio's tonen aan dat dit inderdaad het geval is (zie tabel 6). Zo werden alle twintig PvdA-voorstellen die in het akkoord opgenomen waren, ten minste gedeeltelijk gerealiseerd. Het is opvallend dat de odds ratio's met betrekking tot in het regeerakkoord opgenomen voorstellen van 1994 hoger waren dan die van 1986 en 1989. Dit duidt er op dat het kabinet-Kok relatief succesvol was in het realiseren van het akkoord uit 1994. Toch gingen de voor de vorige kabinetten berekende odds ratio's ook in de verwachte richting, wat sterke steun aan de hypothese verleent.

De zevende hier getoetste hypothese is ook gebaseerd op de gedachte dat het belang dat partijen aan hun beleidsvoornemens hechten, een positief effect heeft op de kansen dat deze voornemens gerealiseerd worden. Herhaling van een voorstel duidt doorgaans op een sterke wens het ook verwezenlijkt te zien. De hypothese luidt dus dat voornemens een hogere kans op verwezenlijking hebben

als ze ook in vorige verkiezingsprogramma's voorkomen. Met uitzondering van de odds ratio voor de voornemens van het CDA in de oppositie, gaan de ratio's in de te verwachten richting. De odds ratio's voor 1989 wezen ook in de verwachte richting.<sup>49</sup> Aangezien geen enkele ratio statistisch significant is, kan dit niet als een sterke relatie worden beschouwd. In combinatie met de bevindingen omtrent het positief effect van het regeerakkoord, verschaffen deze cijfers echter wel empirische steun voor de volgende stelling: de kans dat een voorstel uit een verkiezingsprogram in regeringsbeleid omgezet wordt, hangt mede af van het belang dat de betrokken partij aan het voorstel hecht.

## 5. Conclusie

De eerste twee paragrafen van dit artikel hebben empirische ondersteuning verschaft voor een stelling die veel politieke commentatoren als vanzelfsprekend zullen beschouwen: dat concrete beleidsvoornemens een belangrijk onderscheid tussen partijen vormen. Hier werd aangetoond dat de vier grootste Nederlandse partijen concrete beleidsvoornemens formuleren op terreinen die voor hen belangrijk zijn. Vervolgens bleek dat de verschillen tussen de vier partijen overeenkomen met de afstanden tussen deze partijen, zoals die meestal waargenomen worden. Ten slotte werd aangetoond dat de verwezenlijking van de beleidsvoorstellen uit de programma's belangrijke maatschappelijke gevolgen zou hebben, zodat we de stelling dat concrete beleidsvoornemens een te verwaarlozen onderdeel van partijconcurrentie zijn, kunnen verwerpen. Deze verwerping doet niets af aan de theorie van partijconcurrentie, die nu de meeste invloed geniet in de politicologische literatuur. Deze theorie berust op de gedachte dat partijen zich van elkaar onderscheiden in de relatieve nadruk die ze op uiteenlopende beleidsthema's leggen.

Door dit onderzoek werd het voor het eerst mogelijk het functioneren van het partijmandaat te vergelijken in een meerderheidsstelsel zoals in het Verenigd Koninkrijk en in een proportioneel kiesstelsel. Uit de vergelijking blijkt dat partijen in Nederland, die samen met hun coalitiepartners moeten regeren, een kleiner deel van hun beleidsvoornemens verwezenlijkt zien dan regeringspartijen in het Verenigd Koninkrijk. Regeringspartijen in Nederland zien over het algemeen wel een groter deel van hun beleidsvoorstellen verwezenlijkt dan oppositiepartijen. Deze bevinding bevestigt de democratische aard van de Nederlandse politiek, althans op één punt. Hoe meer stemmen een partij wint, hoe groter over het algemeen haar kans op deelname in het te vormen kabinet. Er kan dus worden gezegd dat coalitiepartijen een mandaat hebben om hun beleidsvoornemens in beleid om te zetten, wat hun groter aandeel gerealiseerde voornemens rechtvaardigt.

Eén van de belangrijkste conclusies was dat beleidsvoorstellen waaraan partijen relatief veel belang hechten, een hogere kans op verwezenlijking hebben dan voorstellen die minder prioriteit genieten. Deze is gebaseerd op de bevindingen dat voorstellen die in het regeerakkoord worden opgenomen, en die ook in eerdere verkiezingsprogramma's van dezelfde partijen vermeld zijn, hogere kansen op realisatie hebben. Deze conclusie impliceert dat regeringscoalities ten minste

gedeeltelijk op basis van een ruil tussen de deelnemende partijen zijn gevormd. In ruil voor verwezenlijking van de voor de ene partij belangrijke voorstellen, mogen de andere deelnemende partij of partijen de voor hen belangrijke voorstellen in beleid omzetten. Als er verondersteld wordt dat kiezers de perceptie van hun partij omtrent de belangrijkste onderwerpen delen, draagt deze conclusie ook bij tot een positieve beoordeling van het functioneren van de democratie in Nederland.

#### noten

1. H. Klingemann, R.I. Hofferbert en I. Budge e.a., *Parties, Policies and Democracy*, Boulder, 1994.
2. Er bestaat wel onderzoek naar de mate van overeenstemming tussen de nadruk die partijen in coalitiesystemen leggen op beleidsthema's in hun verkiezingsprogramma's en regeringsuitgaven op die beleidsgebieden. Zie Klingemann e.a., *op cit.*.
3. Dit promotieonderzoek wordt door F. Stokman (Rijksuniversiteit Groningen) en C. van der Eijk (Universiteit van Amsterdam) begeleid. De auteur dankt P. Lucardie, E. Muetstega, R. Veenstra en G. Voerman voor hun inhoudelijk en redactioneel advies.
4. I. Budge, D. Robertson en D. Hearl, red., *Ideology, Strategy and Party Change*, Cambridge, 1987.
5. R.I. Hofferbert en I. Budge, 'The Party Mandate and the Westminster Model: Election Programmes and Government Spending in Britain, 1945-1985', in: *British Journal of Political Science*, 22 (1992), 151-181.
6. Conservative Party, *The Best Future for Britain: 1992 Election Manifesto*, Londen, 1992, 28; Labour Party, *It's time to get Britain working again*, Londen, 1992, 10.
7. P. Pennings van de Vrije Universiteit Amsterdam heeft de codering van deze programma's uitgevoerd.
8. Deze bevinding komt overeen met die van Rallings met betrekking tot partijen in het Verenigd Koninkrijk en Canada: 'Parties clearly feel under some obligation to make promises of action on those matters to which they have given general prominence in their election manifestos'. Zie C. Rallings, 'The influence of election programmes: Britain and Canada, 1945-1985', in: Budge, Robertson en Hearl, *op.cit.*, 1-14.
9. Voor een uitvoerige beschouwing van de links-rechts dimensie in een internationaal en een Nederlands perspectief zie P. Pennings en J.E. Keman, 'Links en rechts in de Nederlandse politiek', in: *Jaarboek 1993 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1994, 118-144.
10. M. Laver en W.B. Hunt, *Policy and Party Competition*, New York, 1992; M. Laver, 'Party policy and cabinet portfolios in the Netherlands, 1994: Results from an expert survey', in: *Acta Politica*, 30 (1995) 1, 3-28.
11. In totaal werden 1.005 van de 2.018 beleidsvoorstellen uit de twaalf verkiezingsprogramma's van 1986, 1989 en 1994 nader bekeken, die het sociaal-economisch beleid in ruime zin betreffen: sociale uitkeringen, werkgelegenheid, gezondheidszorg, onderwijs, midden- en kleinbedrijf, belastingen en

volkshuisvesting.

12. CD ROM: *Register op het staatsblad en Staatscourant*, Sdu.
13. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Rijkswijk/Den Haag, 1996, 187.
14. *Staatsblad*, 1991, 624.
15. G.G.J. Thissen, *Parlement en Kiezer 1991/1992*, Groningen, 1993, 148.
16. G.G.J. Thissen, *Parlement en Kiezer 1990/1991*, Leiden, 1992, 153.
17. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, Rijkswijk/Den Haag, 1994, 200-201.
18. *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, 200-201.
19. *Staatsblad*, 1994, 902; *Staatscourant*, 1995, 248; 1996, 120; 1996, 244; 1997, 117.
20. PvdA, 'Wat mensen bindt', in: *Verkiezingsprogramma's 94*, Den Haag, 1994, 58.
21. *Parlement en Kiezer 1990/1991*, 126.
22. *Staatsblad*, 1992, 82, 83.
23. *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, 174.
24. *Parlement en Kiezer 1990/1991*, 128.
25. *Staatsblad*, 1993, 412, 413.
26. *Staatsblad*, 1993, 750-751.
27. *Parlement en Kiezer 1990/1991*, 129.
28. *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, 167-168.
29. *Staatsblad*, 1990, 619.
30. *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, 128.
31. *Staatscourant*, 1995, 237.
32. *Staatscourant*, 1995, 13.
33. *Parlement en Kiezer 1991/1992*, 157.
34. *Handelingen Tweede Kamer*, vergaderjaar 1985/1986, 19.555, nr. 3, 66.
35. *Staatsblad*, 1991, 449.
36. *Staatsblad*, 1992, 294.
37. *Parlement en Kiezer 1991/1992*, 157.
38. CPB, *Macro-economische verkenningen 1997*, Den Haag, 1986, 136-137.
39. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, *Miljoenennota 1988*, 25.600, nr.1, 260.
40. CBS, *Statistisch Jaarboek 1997*, Den Haag, 1997, 251.
41. *Staatscourant*, 1993, 249; 1997 249.
42. P. Rehwinkel en J. Nekkers, *Regerenderwijs. De PvdA in het kabinet Lubbers/Kok*, Amsterdam, 1994.
43. R. Rose, *Do Parties Make a Difference?* Londen, 1980; en T. Royed, *Policy Promises and Policy Action in the United States and Great Britain, 1979-1988*, Michigan, 1992.
44. T. Royed, 'Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras', in: *British Journal of Political Science*, (26) 1996, 45-80.
45. Tabel 3 toont aan dat er in slechts weinig gevallen een direct verschil van mening te zien was tussen de partijen; daarom bevat dit artikel geen hypothese

omtrent dit soort beleidsvoorstellen.

46. Zie bijvoorbeeld R. Rose en P.L. Davies, *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*, New Haven, 1994.

47. M.G. Schmidt, 'When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy', *European Journal of Political Research*, 30 (1996), 169.

48. Zie bijvoorbeeld M. Laver en K.A. Shepsle, *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, New York, 1996.

49. Of de voorstellen in de programma's van 1986 eerder door dezelfde partijen gesteund zijn, werd hier niet onderzocht.