

# Ideologie en opportunisme bij de overheidsuitgaven

H.P. van Dalen en O.H. Swank\*

**W**at is de invloed van politieke variabelen op het uitgavenbeleid van de overheid? In de theorie van de politieke conjunctuurcyclus zal een minister zich opportunistisch gedragen om herverkiezing waarschijnlijker te maken, door vlak voor de verkiezingen méér geld uit te geven. De 'partisan'-theorie voorspelt daarentegen dat politici streven naar realisatie van de eigen ideologische voorkeuren. Met behulp van een politiek-economisch model en data over de periode 1950-1992 kan getoond worden dat de Nederlandse minister ideoloog èn opportunist is.

Vraag een gemiddelde kiezer of hij denkt dat de politieke kleur van een kabinet van belang is voor het uitgaven- en inkomstenbeleid van de overheid en hij zal deze vraag volmondig met 'ja' beantwoorden. Natuurlijk doet de kleur van het kabinet er toe. Een ander antwoord zou immers impliceren dat de gang naar de stembus een overbodige is, en derhalve dat de kiezer zelf niet geheel rationeel is. Vraag diezelfde gemiddelde kiezer of regeringen hun best doen om in verkiezingsjaren de economische situatie mooier voor te spiegelen dan zij in werkelijkheid is, en die kiezer zal weer bevestigend antwoorden. De populariteit van een Nederlandse regering is bij voorbeeld sterk afhankelijk van de werkloosheid<sup>1</sup>. Het blijft natuurlijk de vraag of een regering de economie werkelijk kan beïnvloeden, maar zij zal allicht trachten om in een verkiezingsjaar haar goede prestaties te tonen.

Hoe vanzelfsprekend de verbanden tussen ideologie, verkiezingen en kabinetsbeleid ook mogen zijn, empirische studies van verschillende auteurs kunnen deze zogenaamde triviale verbanden voor Nederland niet aantonen<sup>2</sup>. Veelal zijn de politiek-economische studies verricht op een dergelijk geaggregeerd niveau, dat het niet mogelijk is om de invloed van de kleur van het kabinet eruit af te leiden. Voorts zijn sommige theorieën niet geldig omdat zij van toepassing zijn op de Nederlandse situatie; een kleine open economie met vaste wisselkoersen.

In dit artikel willen wij de Nederlandse politieke economie nogmaals onder de loep nemen, waarbij wij als noviteit onze aandacht richten op de afzonderlijke onderdelen van de Nederlandse overheidsuitgaven. Als er ergens een direct verband met politieke motieven aanwezig moet zijn dan is het wel bij de uitgavenkant van het overheidsbudget, omdat de uitgaven tot op zekere hoogte direct manipuleerbaar zijn. In de volgende paragraaf zullen in het kort theorieën worden gepresenteerd die de overheidsbestedingen trachten te verklaren.

## De theorie

De Nederlandse overheidsuitgaven zijn in de afgelopen veertig jaar explosief gegroeid. Bedroegen de totale overheidsuitgaven in 1950 nog 30% van het bbp, in 1993 was dit cijfer gegroeid tot 58%. Achter deze macro-economische uitgavenontwikkeling gaat echter een tamelijk hybride ontwikkeling schuil van de verschillende functionele uitgavencategorieën: de defensie- en infrastructuuruitgaven zijn met de helft verminderd, de uitgaven aan subsidies en onderwijs en de interestbetalingen op de overheidsschuld verdubbeld, de sociale-zekerheidsuitgaven verdrievoudigd en de gezondheidszorguitgaven verviervoudigd over deze tijdsspanne<sup>3</sup>. Deze groei kan verklaard worden met een veelheid van theorieën, die alle een zekere relevantie hebben. Vreemd genoeg werd in de economische literatuur de politieke samenstelling van kabinet en parlement voor lange tijd uitgesloten

\* De auteurs zijn respectievelijk verbonden aan het Onderzoekcentrum financieel economisch beleid (Ocfeb) en de vakgroep algemene economie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1. Zie L.P.M. Peepkorn en T.B.M. Steenkamp, Regeringspopulariteit en economische omstandigheden, *Maandschrift Economie*, 1986, blz. 85-98.

2. Zie bij voorbeeld P. van Wijck, *Inkomensverdelingsbeleid in Nederland, over individuele voorkeuren en distributieve effecten*, Thesis, Amsterdam, 1991; P.S.A. Renaud en F.A.A.M. van Winden, On the importance of elections and ideology for government policy in a multi-party system, in: M.J. Holler (red.), *The logic of multi-party systems*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1987; en A. Alesina, G.D. Cohen en N. Roubini, Macroeconomic policy and elections in OECD democracies, in: A. Cukierman, Z. Hercowitz, and L. Leiderman (red.), *Political Economy, Growth, and Business Cycles*, MIT Press, Cambridge, Mass, 1992.

3. Centraal Planbureau, *De collectieve uitgaven in de periode 1950-1990; een onderzoek naar de componenten van de quotestijging*, Werkdocument nr. 67, 's Gravenhage, 1994.

als verklarende factor. Wel werd er veel gesuggereerd en opgetekend; generaliserende opmerkingen en noties die bij nader inzien geen empirische grond bezitten<sup>4</sup>.

Populair is het *mediane kiezersmodel* waarin de vraag van de mediane kiezer naar overheidsuitgaven bepaald wordt op prijstheoretische gronden en in feite geen ruimte laat voor de kleur van de regering. De vraag naar collectieve goederen komt tot stand op een politieke kiezersmarkt en regeringen moeten zich maar naar deze evenwichtsvraag richten<sup>5</sup>.

Geheel realistisch werd deze theorie niet bevonden omdat het strategische gedrag van regeringen rond verkiezingstijd buiten beschouwing bleef. Begin jaren zeventig ontwikkelde Nordhaus de Keynesiaanse theorie van de *politieke conjunctuurcyclus*<sup>6</sup>. De centrale gedachte in deze theorie is dat politici een economisch beleid zullen voeren waarmee de kans op herverkiezing wordt gemaximaliseerd. Een voorwaarde daarvoor is dat kiezers zich het gedrag van politici in een vorige ronde niet meer herinneren en in principe 'vernachelbaar' zijn.

Deze theorie verdween naar de achtergrond door de opkomst van de *rationele-verwachtingentheorie*. De grondslag hiervoor is in feite Lincolns one-liner "You can fool all the people some of the time, and some people all of the time, but you cannot fool all the people all of the time". Moderne exponenten van deze politiek-economische stroming zijn de economen Rogoff, Alesina en Tabellini. Het bindende element in hun theorieën is dat verkiezingen en regeringsopvolgingen ondanks de rationele verwachtingen toch effect kunnen hebben, omdat regeringen dynamisch strategisch gedrag vertonen met alle gevolgen van dien voor het reilen en zeilen van de economie. Een voorspelling van Rogoff is bij voorbeeld dat politici tijdens de verkiezingsjaren alleen de overheidsuitgaven zullen verhogen met een hoge (media)-aandachtswaarde. Uitgaven die een geringe aandachtswaarde bezitten kunnen onberoerd gelaten worden<sup>7</sup>.

Tegenover de 'political business cycle'-theorie is de *'partisan'-theorie* komen te staan, met als leidende gedachte dat politici streven naar de realisatie van hun ideologische voorkeuren. Vaak wordt gesteld dat linkse politici zich meer inzetten voor een lage werkloosheid en een gelijkmatige inkomensverdeling dan rechtse politici. De laatsten zullen meer belang hechten aan een lage inflatievoet en een kleine overheid. Ook deze stroming kende een 'niet-rationele' voor-geschiedenis. Met de kritiek van Robert Lucas op de Keynesiaanse macro-economische modellen veranderde dit en ontstond een rationele 'partisan'-theorie<sup>8</sup>. Eén van de gangbare theorieën over het overheidsgedrag laat zien dat onenigheid tussen twee partijen over de samenstelling van het totale overheidsuitgavenpakket aanleiding kan zijn voor strategisch gedrag met als uiteindelijk gevolg dat regeringen altijd de neiging hebben een budget vast te stellen dat een financieringstekort oplevert<sup>9</sup>.

Om deze theorieën – de collectieve-vraagtheorie van de mediane kiezer, de theorie van de politieke conjunctuurcyclus en de 'partisan'-theorie – te toetsen hebben wij voor verschillende uitgavencategorieën bekeken of zij enige geldigheid bezitten.

## De praktijk

In tabel 1 zijn de regressieresultaten weergegeven van het volgende model: de overheidsuitgaven voor een bepaalde categorie (in procenten van bbp) zijn een functie van het inkomen per hoofd van de bevolking (als benadering van het inkomen van de mediane kiezer), de relatieve prijzen van het collectieve goed in kwestie, de bevolkingsomvang, en overige verklarende factoren waaronder de politieke factoren<sup>10</sup>.

Wij interpreteren de gevonden coëfficiënten als volgt. De Nederlandse minister heeft een dienende taak, maar laat ook electorale en ideologische motieven een rol spelen bij de bepaling van de overheidsuitgaven. De minister als brave overheidsdienaar richt zich op de behoeften van de mediane kiezer. Uit tabel 1 (boven de stippellijn) blijkt dit model tot op zekere hoogte te voldoen aan de verwachtingen<sup>11</sup>. De meeste inkomenselasticiteiten voor collectieve goederen liggen tussen 0 en 1 en de meeste prijselasticiteiten tussen 0 en -1. Uitzonderingen op de bovenstaande regel zijn de uitgaven voor de gezondheidszorg en de sociale zekerheid. Beide hebben een inkomenselasticiteit groter dan 1, beide uitgavencategorieën worden dan ook geheel of ten dele bepaald door overdrachten. In het geval van de gezondheidszorg gaat het om overdrachten inzake het ziekenfonds en de AWBZ. Dat deze overdrachten de uitkomsten sterk beïnvloeden kan men ook concluderen uit onderzoek van De Groot en Ritzen<sup>12</sup>. Zij hebben laten zien dat voor de periode 1960-1985 de vraag naar gezondheidszorg een inkomenselasticiteit van ongeveer 0,5 bezat, waarbij zij als benadering van de gevraagde hoeveelheid het aantal ziekenhuisopnamen gebruiken. Een effect dat niet onbesproken kan blijven is het positieve effect van de bevolkingsomvang op de infrastructuuruitgaven. Blijkbaar is infrastructuur geen zuiver collectief goed. De stijgende

4. Zie bij voorbeeld F. de Kam, J. de Haan en C. Sterks, *De kerfstok van Nederland, begrotingstekorten en de last van de staatsschuld*, Schoonhoven, 1990, blz. 24-34.

5. Voor een overzicht: Th. E. Borchering, The causes of government expenditure growth: a survey of the U.S. evidence, *Journal of Public Economics*, 1985, blz. 359-382.

6. W.D. Nordhaus, The political business cycle, *Review of Economic Studies*, 1975, blz. 169-190.

7. K. Rogoff, Equilibrium political budget cycles, *American Economic Review*, 1990, blz. 21-36; K. Rogoff en A. Sibert, Equilibrium political business cycles, *Review of Economic Studies*, 1988, blz. 1-16.

8. A. Alesina en H. Rosenthal, *Partisan politics, divided government and the economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

9. G. Tabellini en A. Alesina, Voting on the budget deficit, *American Economic Review*, 1990, blz. 37-52.

10. Voor een uitvoerige uiteenzetting over het model verwijzen wij naar H.P. van Dalen en O.H. Swank, *Government spending cycles: ideological or opportunistic?*, working paper, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1995.

11. Vergelijk de uitkomsten in Borchering, 1985, op.cit.

12. H. de Groot en J.M.M. Ritzen, Vergrijzing en collectief gefinancierde diensten, in: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*, Leiden, 1987.

Tabel 1. Ideologische en electorale invloeden op overheidsuitgaven, 1950-1992

Afhankelijke variabele: overheidsuitgaven (als % van het bbp)

	Collectieve goederen			Quasi-coll. goederen		Overdrachten
	Defensie	Infrastructuur	Openbaar bestuur	Onderwijs	Gezondheidszorg	Sociale zekerheid
Inkomenselasticiteit	0,117	0,639*	0,779**	0,676**	1,492**	1,310**
Prijselasticiteit	-0,118	-1,962**	0,073	-0,306**	-0,822**	-
Bevolkingsomvang	-0,251**	0,590**	-0,227**	-	-	-
Constante	27,243**	-52,019**	23,457**	-17,720**	-48,898**	-52,176**
Trend	0,068**	-0,057**	0,029**	0,019**	-0,065**	-0,091**
Bevolking 65+	-	-	-	-	0,423**	0,471**
Jongeren 0-16 jaar	-	-	-	0,153**	-	-
Werkloosheid (%)	-	-	-	-	-	2,768**
Verkiezingen (direct)	0,068**	0,051**	-	-	-	-
Verkiezingen (geleidelijk)	-	-	0,017*	0,030**	0,024**	0,015
Ideologie (direct)	-0,088**	-0,069*	-	-	-	0,041**
Ideologie (geleidelijk)	-	-	0,019*	0,002	0,051*	-

Coëfficiënten met \* zijn significant op 10%-niveau; met \*\* significant op 5%-niveau. De variabelen zijn in logaritmen gedefinieerd. Zie Van Dalen en Swank op.cit., 1995, voor een volledig overzicht van de diagnostische toetsen.

investeringen bij een groeiende bevolking wijzen er op dat het gebruik ervan wel degelijk rivaliserend is.

#### Politiek model van overheidsuitgaven

Het doel van dit artikel is echter niet om de geldigheid van het mediane-kiezersmodel te bevestigen, doch om de geldigheid van het politieke model van de overheidsuitgaven te testen. Het mediane-kiezersmodel dient ter controle voor overige invloeden zodat men niet de politieke invloed aan toevalligheden, zoals een mee- of tegenvallende economische groei, kan toeschrijven<sup>13</sup>. De politieke variabelen die wij gebruiken zijn te splitsen in twee groepen: het belang van verkiezingen en de kleur van het zittende kabinet. Beide factoren worden benaderd met dummy-variabelen.

De directe verkiezingsvariabele neemt de waarde 1 aan in het verkiezingsjaar en in het jaar na de verkiezingen en de waarde nul in de overige jaren. De 'geleidelijk' werkende verkiezingsvariabele neemt de waarde 1 aan uitsluitend in het jaar na de verkiezingen en nul in de overige jaren. De laatste variabele is geïntroduceerd om te bezien of verkiezingsbeloften gerealiseerd worden na het verkiezingsjaar. Een reden om aan te nemen dat een dergelijke vertraging relevant is kan men vinden in de lange weg voordat overheidsplannen werkelijkheid worden. Bij deze twee variabelen willen wij benadrukken dat wij uitsluitend de geplande verkiezingen in beschouwing nemen en niet de tussentijdse verkiezingen (bijvoorbeeld als gevolg van een kabinetscrisis). De overheid moet wel zeer rationeel zijn wil zij haar uitgavenbeleid kunnen afstemmen op dergelijke gebeurtenissen. Onze verwachting ten aanzien van de invloed van verkiezingen steunen voor een deel op de theorie van Rogoff: alleen overheidsuitgaven met een hoge attentiewaarde zullen (tijdelijk) worden verhoogd tijdens de verkiezingsjaren.

De ideologievariabele vergt wellicht meer uitleg. De ideologievariabele is als volgt gedefinieerd:

$$\text{Ideologie} = \frac{M_L - M_R}{M_L + M_C + M_R}$$

waarbij M het aantal ministers weergeeft van linkse (L), rechtse (R) of centrum-(C) signatuur<sup>14</sup>. De 'geleidelijk werkende' ideologievariabele is gedefinieerd als het ongewogen gemiddelde van het huidige en voorgaande jaar. Reden om deze vertraging in te bouwen is dat de meeste kabinetten een erfenis krijgen van hun voorganger en daarmee niet direct hun politieke kleur kunnen laten zien.

Het voordeel van het werken met een dergelijke definitie is dat men zowel de kleur als het politieke gewicht van een linkse of rechtse deelname in ieder kabinet meet, in tegenstelling tot bij voorbeeld studies die uitsluitend naar de ideologie van linkse kabinet-

ten kijken<sup>15</sup>. Met deze definitie wordt tegemoet gekomen aan de kritiek dat de samenstelling van een kabinet er niet toe doet. Voorwaarde blijft dat linkse en rechtse partijen divergerende meningen hebben over de samenstelling van de overheidsuitgaven. A priori voldoen de gebruikte overheids categorieën daaraan. Een rechts kabinet zal over het algemeen meer aan defensie willen uitgeven en minder aan openbaar bestuur, gezondheidszorg en overdrachten. Een voorkeur voor een kleine, flexibele overheid die meer ruimte laat voor individuele verantwoordelijkheid speelt een belangrijke rol bij dergelijke overwegingen. Een links kabinet zal juist meer willen herverdelen via sociale zekerheid en de gezondheidszorgsector, en defensie-uitgaven zullen in omvang slinken omdat linkse politici veelal een voorkeur voor pacifisme kennen. Uitgaven met een gemengd karakter (goed voor zowel doelmatigheid als rechtvaardigheid; denk aan onderwijs) zullen naar verwachting geen duidelijk ideologie-effect opleveren. Voorts verwachten we van bepaalde uitgavencategorieën, zoals infrastructuur, dat beide partijen er evenveel belang aan hechten zodat deze eveneens geen duidelijk effect zullen opleveren.

Hoe ziet de politieke praktijk eruit? De schattingen in tabel 1 (onder de stippellijn) geven enig in-

13. Partiële, enkelvoudige regressie-analyses zijn op dit terrein bijzonder misleidend. Zie bij voorbeeld P. van Wijk, Ideologie en economisch beleid, *ESB*, 20 maart 1991, blz. 305-308; na correctie voor overige invloeden blijkt het gevonden ideologie-effect niet meer significant, zie P. Wijk, *Inkomensverdelingsbeleid in Nederland*, 1991, blz. 147-153.

14. Ministers van PvdA, D66 en DS'70 worden als 'links' bestempeld, het CDA (vóór 1977: KVP, CHU, ARP) wordt als het centrum van het politieke spectrum gezien, en de VVD als het rechtse element. Partijloze ministers zijn buiten beschouwing gelaten.

15. Zie bij voorbeeld P. van Wijk, Ideologie en economisch beleid, *ESB*, 20 maart 1991, blz. 305-308.

zicht in het uitgavengedrag van de gemiddelde Nederlandse minister. Geplande verkiezingen hebben een opdrijvend effect op alle uitgaven en alle coëfficiënten zijn significant, met uitzondering van de sociale zekerheid. De uitgaven voor defensie en infrastructuur zijn direct merkbaar in het verkiezingsjaar, terwijl die voor de andere categorieën pas in het jaar na de verkiezingen tot een stijging leiden. Op zich zelf is deze uitkomst zeer opvallend omdat deze impliceert dat politici meer uitgeven dan door de media-keizer gevraagd wordt. Verkiezingen hebben dus wel degelijk hun prijs. Voorts is deze uitkomst een verwerping van de Rogoff-these dat politici alleen maar de uitgaven met een hoge attentie-waarde (zoals gezondheidszorg en sociale zekerheid) zullen verhogen en de de uitgavencategorieën met geringe media-aandacht (zoals defensie en infrastructuur) onberoerd laten.

De ideologische motieven die uit de schattingen naar voren komen zijn in overeenstemming met de theorie. Uitgaven aan openbaar bestuur, gezondheidszorg en sociale zekerheid worden onder een links kabinet verhoogd en onder een rechts kabinet verlaagd. De uitgaven aan onderwijs worden niet beïnvloed door de politieke signatuur van het kabinet. Ongetwijfeld is dit een gevolg van het feit dat rechtse partijen onderwijs als een investeringsgoed zien en linkse partijen onderwijs beschouwen als een middel om de gewenste herverdeling van (levens)inkomen teweeg te brengen. De infrastructuuruitgaven vormen een vreemde eend in de bijt. Alle partijen hechten in woord veel belang aan het versterken van de infrastructuur. De uitkomsten in tabel 1 suggereren echter dat rechtse partijen meer uitgeven aan infrastructuur dan linkse partijen.

In hoeverre stroken deze uitkomsten met eerdere pogingen om de invloed van verkiezingen en ideologie te meten? Voor Nederland kunnen we kort zijn. Tot op heden is dit slechts op bescheiden schaal onderzocht en over het algemeen zijn de conclusies negatief (zie voetnoot 1). In haar overzichtswerk over de stijging van de collectieve uitgavenquote in de periode 1950-1990 rept het CPB niet over politieke invloeden<sup>16</sup>. De voornaamste oorzaak van de groei van de collectieve sector wordt gezocht in de toename van de sociale-zekerheidsoverdrachten en de gezondheidszorguitgaven en de sterke prijsstijging in de allocatieve overheidsuitgaven. Het CPB stelt niet de diepere vraag welke rol politieke verhoudingen en de begrotingsregels en -normen hebben gespeeld. Enerzijds is dit vreemd, omdat Nederlandse overzichtsboeken over de economische politiek in deze periode nadrukkelijk de politieke signatuur van kabinetten wordt genoemd<sup>17</sup>. Anderzijds is het begrijpelijk, omdat het CPB de taak heeft om de overheid te adviseren over de economische ontwikkeling. Het modelleren van het gedrag van de opdrachtgever lijkt dan sterk op een vorm van contactgestoord gedrag. Voorts kan men er op wijzen dat de politieke besluitvorming niet altijd even eenduidig en simpel is geweest als vele politiek-economische theorieën beweren<sup>18</sup>. Het alternatief is om aan parlementaire geschiedschrijving te doen in plaats van een politiek-economische analyse uit te voeren zoals wij hebben

gedaan. Een nadeel van een dergelijke beschrijvende methode is echter dat het altijd onzeker zal zijn of een bepaalde politiek toeval of systematisch is geweest. Luister bij voorbeeld naar 'stated preferences' van Wim Kok: "Het was absoluut niet om electorale redenen dat het in 1994 een tandje lager kon. (...) Kiezers kijken door dat soort dingen heen. Ze beoordelen of je in staat bent geweest een redelijke combinatie van financiële degelijkheid en verantwoorde sociale verhoudingen te bereiken"<sup>19</sup>. Om een understatement te gebruiken: 'stated' en 'revealed preferences' komen niet altijd overeen.

## Conclusies

Het Nederlandse politieke landschap wordt wel eens saai gevonden. Alle partijen richten zich, in overeenstemming met de theorie, naar de mediane kiezer en partijprogramma's zijn bijna niet van elkaar te onderscheiden. Partijen die zich niet richten op de mediane kiezer plaatsen zichzelf buitenspel, zoals Groen-Links overtuigend heeft laten zien bij de laatste verkiezingen voor de Tweede Kamer.

Toch is de Nederlandse politiek niet zo saai als zij op het eerste gezicht wel lijkt. Naar nu blijkt spelen ideologische motieven wel degelijk een rol in het uitgavenbeleid. En wat de opportunistische motieven betreft hoeven we maar te denken aan de 'geheime' brief van de CDA-minister van Landbouw Piet Bukman aan de CDA-minister van Economische Zaken, Koos Andriessen, vlak voor de Tweede Kamer-verkiezingen in 1994, als een treffende illustratie van het belang van verkiezingen voor de economische politiek. Bukman vroeg Andriessen om de voorgenomen verhoging van de gasprijzen uit te stellen, uit angst voor een 'explosie' van woede onder de tuinders. "De politieke prijs van een explosie zal hoog zijn en volledig door het CDA betaald worden".

Een dergelijke uitschieter is natuurlijk niet het onomstotelijke bewijs dat de gemiddelde Nederlandse minister een opportunist is. In de bovenstaande analyse hebben wij bewijsmateriaal aangedragen voor de stelling dat de Nederlandse minister, behalve een brave overheidsdienaar, ideoloog èn opportunist is.

## Harry van Dalen en Otto Swank

16. Zie CPB (1994), op.cit.

17. S.J. Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*, Kluwer, Deventer, 1988 en A. Knoester, *Economische politiek in Nederland*, Stenfert Kroese, Leiden, 1989.

18. Zie bij voorbeeld de uitlatingen van een fervent tegenstander: W. Drees, Ideologie, minister en AOW, *ESB*, 24 april 1991, blz. 425-426.

19. P. Rehwinkel en J. Nekkens, *Regerenderwijs, De PvdA in het kabinet Lubbers/Kok*, Amsterdam, 1994, blz. 248.