

## Ideologie, minister en AOW

*De conclusies over het verband tussen ideologie en economisch beleid in ESB van 20 maart 1991 zijn gebaseerd op onvolledige informatie. Het leggen van een causale relatie tussen de politieke kleur van een kabinet en verhoging van de AOW is een hachelijke zaak.*

ESB van 20 maart jongstleden stelt op de omslag: Politieke kleur maakt economisch verschil. Die mening is gebaseerd op het artikel Ideologie en economisch beleid van P. van Wijck. Hij concludeert dat deelname van de PvdA aan de regering leidt tot relatief hogere AOW-uitkeringen. Zijn gebruik van statistieken is onvolledig c.q. onjuist. Men kan voor onderzoek naar besluitvorming beter primaire of secundaire bronnen gebruiken dan zulke cijfers.

### Gemiddeld inkomen en AOW

Van Wijck wil toetsen of deelname van de PvdA aan een kabinet van belang is voor de uitkeringen krachtens de Algemene Ouderdomswet. Hij onderzoekt daartoe de "verhouding tussen... de netto maandelijks AOW-uitkering (aan gehuwden, W.D.) en... het gemiddelde netto inkomen per maand in het jaar t", aangeduid als  $V_t$ , in de periode 1957 tot en met 1984<sup>1</sup>.

J.G. Suurhoff voerde de AOW in 1957 in, dat jaar en 1958 zijn van geen belang ( $V_t$  vrijwel stabiel). In de resterende kwart eeuw was de portefeuille van Sociale Zaken in handen van een christen-democraat, afgezien van de paar maanden dat J.M. den Uyl die beheerde en onder andere trachtte te snoeien op de Ziekewet. Blijkbaar acht Van Wijck de politieke kleur van collega-ministers belangrijker dan die van de bewindspersoon van Sociale Zaken.

### Toerekening aan kabinet

De grootste verhogingen zijn die van 1 januari 1965 (optrekking AOW-uitkeringen tot sociaal minimum) en 1 januari 1973. Dit geschiedde onder VVD-CDA-kabinetten (Marijnen respectievelijk rompkabinet-Biesheuvel)<sup>2</sup>. De belangrijkste andere verhogingen dateren van 1963 (kabinet-De Quay) en 1976 (kabinet-Den

Uyl). Deze laatste is de enige tijdens een kabinet met de PvdA. Hoe kan Van Wijck tot zijn conclusie komen? Hij deelt mede dat hij de verhoging van 1965 buiten beschouwing laat, zonder argumentatie<sup>3</sup>. Vermoedelijk rekent hij de verhoging van 1 januari 1973 toe aan een later gevormd kabinet-Den Uyl als gevolg van een denken in jaren.

### Lange-termijnplanning

Van Wijck baseert zich op gelijktijdigheid tussen verhoging en kabinetskleur. De uitbouw van sociale verzekeringen was echter in hoge mate een kwestie van programmering op lange termijn. Zo werd in "de adviesaanvraag van de minister van Sociale Zaken van 20 november 1967 aan de SER inzake de programmering van de sociale verzekeringen... onder andere de mening van de Raad gevraagd over een beperkte autonome verhoging van de AOW..."<sup>4</sup>. Het regeerakkoord-Steenkamp kent een uitvoerige paragraaf over sociale verzekeringen<sup>5</sup>. Deze bevat zowel 'uitbouw' waaronder de "optrekking van de AOW voor gehuwden tot het besteedbare minimumloon" als soberheid, bij voorbeeld inzake bijslag voor de eerste twee kinderen van een gezin. In beginsel was dit akkoord bestemd voor vier jaar. De gelijkstelling van netto AOW-pensioen, voor gehuwde(n), aan netto minimumloon werd op enkele gulden per maand na, in 1973 al bereikt<sup>6</sup>.

### Minister versus partij

Onderzoek naar besluiten van de wetgever geschiedt gewoonlijk door bestudering van de parlementaire behandeling, aangevuld met aandacht voor adviezen, bij voorbeeld van de SER en andere eerdere publikaties. Men kan dit gebruik van 'secundaire bronnen' noemen. Als primaire bron kan men beschouwen de 'inside in-

formation' over zieleroerselen van de verantwoordelijke minister, diens contact met ambtenaren, partijgenoten, collega-ministers. Primaire bronnen zijn bij voorbeeld memoires van bewindslieden, verslagen van parlementaire-enquêtecommissies, het feuilleton van L. de Jong en 'Haagse machten'<sup>7</sup>.

Van Wijck legt het accent op partijen. Maar binnen de partijen bestaan belangentegenstellingen en verschillen van inzicht en ideologie. Partijen zijn wat anders dan Kamerfracties. En bewindslieden botsen vaak met de fractie van hun partij. Soms leidt dit tot kabinetscrises, denk aan Stikker tegen Oud, Cals tegen Schmelzer, Smit-Kroes tegen Voorhoeve. Zo ook werd binnen de PvdA gestreden over een blijvende ouderdomsvoorziening: A.M. Joekes, minister van Sociale Zaken 1948-1952, had ideeën die botsten met die van het NVV, zoals verwoord door J.J.A. Berger en J.G. Suurhoff. "Het blijkt duidelijk dat Joekes moet verdwijnen", concludeerde NVV-voorzitter Oosterhuis. En dat gebeurde ook. In 1952 werd... Suurhoff de opvolger van Joekes<sup>8</sup>.

1. P. van Wijck, Ideologie en economisch beleid, ESB, 20 maart 1991, blz. 306.
2. "In maart 1970 diende de regering een wetsontwerp in waarin... een structurele verhoging van de AOW... per 1 januari 1970 van 3 procent, ... een vakantietoeslag van 3 procent en een verdere verhoging van deze toeslag in 1971 tot 6 procent werd voorgesteld... De derde structurele verhoging... vond plaats per 1 januari 1973. In de eerste plaats werd in de memorie van toelichting gewezen op paragraaf 13 van het regeerakkoord van het kabinet-Biesheuvel van 21 juni 1971, waarin werd gezegd dat het in het voor-nemen... lag in de periode 1972-1975 onder andere het AOW-pensioen voor gehuwden op te trekken tot het besteedbare minimumloon." M. de Korte, De netto-netto problematiek I, *Openbare Uitgaven*, maart 1975, blz. 5 en 6.
3. P. van Wijck, op.cit., blz. 306.
4. De Korte, op.cit., 1975, blz. 5.
5. Tweede Kamer, 1971, 11 357, bijlage 9, paragraaf 13. Gedateerd 18 juni, de datum 21 juni (zie noot 2) is die van aanvaarding door de vijf fracties.
6. M. de Korte, De netto-netto problematiek-II, *Openbare Uitgaven*, juni 1975, blz. 88.
7. J. van Putten e.a., *Haagse machten*, Den Haag, 1980.
8. W. Velema, De oudedagsvoorziening in Nederland: toen, nu en in de toekomst, *Het achtste jaarboek voor het democratisch-socialisme*, Amsterdam, 1987, blz. 75.

## Sterke ministers

In de jaren zestig botsten leidende KVP'ers met partijgenoot G.M.J. Veldkamp, minister van Sociale Zaken, over diens plannen inzake verhoging van de AOW-uitkeringen tot een sociaal minimum. "Veldkamp wil altijd meer. Meer macht, meer geld, meer personeel... In zijn (Schmelzers, W.D.) dagboek zijn daar vele passages over te vinden. 'Ik (Schmelzer, W.D.) beaam gevaar: NKV wil samen met PvdA, is tegen christen-democratische samenwerking. Veldkamp staat zeer sterk in NKV ... Veldkamp is niet te stuiten... Hij is de grote sociale monumentenbouwer en wil dat bewijzen ook. Zijn drang naar grote prestaties leidt soms tot een uitbarsting. In de Eerste Kamer kondigt hij bij voorbeeld aan dat de AOW per 1 januari 1965 zal worden opgetrokken tot het sociale minimum, zonder dat daarover in de ministerraad een akkoord is bereikt"<sup>9</sup>.

Zoals Veldkamp de minister van Sociale Zaken was in de jaren zestig (1961-1967, veel expansiever dan zijn opvolger), zo was J. Boersma dat in de jaren zeventig (1971-1977). Hij kon rekenen op steun van 'zijn' voorzitter van de ARP-fractie in de Tweede Kamer, W. Aantjes, en van de protestantse vakcentrale. Van Wijck gaat er van uit dat een minister sterk wordt beïnvloed door collega's (in zijn studie: van de PvdA). Dit is in strijd met literatuur over de ministerraad, waarin non-interventie in elkaars portefeuilles wordt beschreven. Boersma schrijft: "Een man als Hans Gruyters (Volkshuisvesting) ergerde zich daaraan, hij kon te weinig zijn eigen stempel drukken op het kabinetsbeleid. Vredeling begon zijn ministerschap met het vaste voornemen zich diepgaand met sociaal-economische ontwikkelingen te bemoeien... De meeste andere collega's vonden het allang goed"<sup>10</sup>. "Onderling bestrijden de sectorministers elkaar namelijk niet. Wij noemen dit de non-interventie houding"<sup>11</sup>. In de zomer van 1975 kwamen de centrale PvdA-ministers (Den Uyl en W.F. Duisenberg) tot de conclusie dat het roer inzake overheidsuitgaven om moest. In de *Miljoenennota 1976* werd dit toegelicht met de mededeling "De... bijstelling van de uitgaven- en uitkeringengroei dient... vooral te worden gezocht bij de overdrachtsuitgaven"<sup>12</sup>. Dus bij de sociale voorzieningen en dergelijke, met als argument dat deze recent het sterkst waren gestegen. In tegenstel-

ling tot de conclusie van P. van Wijck waren het PvdA-ministers die daarop wilden snoeien. De ideeën van Duisenberg werden uitgewerkt in de zogenaamde 1%-nota<sup>13</sup>. De daarin aangekondigde bezuinigingen op rijksuitgaven werden gedeels verwezenlijkt, die op sociale uitgaven echter niet<sup>14</sup>. Boersma (ARP!) had het been stijf gehouden.

## Conclusies

De AOW-uitkeringen zijn in de periode 1957 tot en met 1984 vooral verhoogd onder CDA-VVD-kabinetten. Er is echter géén reden om een causale relatie te leggen tussen zo'n - veelal geruime tijd tevoren in programma's voor uitbouw van sociale zekerheid opgenomen - wetswijziging en de minister van Sociale Zaken van het moment. Er is zeker geen reden om te veronderstellen dat die minister (vrijwel immer CDA) zich heeft laten leiden door PvdA-collega's met andere portefeuilles.

## W. Drees

De auteur was voorzitter van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening die in 1987 het rapport *Gespiegeld in de tijd. De AOW in de toekomst* aanbood aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Onlangs publiceerde hij: *Koppeling? Ja, natuurlijk, Socialisme en Democratie*, december 1990, blz. 327-332, over de welvaartsvastheid van AOW en dergelijke uitkeringen.

9. R. Ammerlaan, *Het verschijnsel-Schmelzer*, Leiden, z.j. (circa 1973), blz. 170-172.

10. J. Boersma en J. Terlingen, *Jaap Boersma, wat ik nog wilde zeggen*, Amsterdam, 1985, blz. 104.

11. L. Koopmans, *De beslissingen over de rijksbegroting*, Deventer, 1968, blz. 111.

12. *Miljoenennota 1976*, blz. 29.

13. Nota over het te voeren beleid ter zake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid, Tweede Kamer, 1975-1976, 13 951, nr. 2.

14. Vergelijk de terugblik in *Bestek '81. Hoofdlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn*, Tweede Kamer, 1977-1978, 15 081, nr. 2.

## Naschrift

De reactie van Drees op mijn artikel in *ESB* van 20 maart 1991 komt er in de kern op neer dat men voor onderzoek naar parlementaire *besluitvorming* beter gebruik kan maken van primaire of secundaire bronnen, zoals respectievelijk 'inside information' en verslagen van de parlementaire behandeling, dan van cijfers die betrekking hebben op relevante doelvariabelen. Dat ligt denk ik voor de hand, maar dat was niet het onderwerp van mijn artikel. Waar het om ging was het toetsen van de hypothese dat er een bepaald verband bestaat tussen de politieke kleur van de regering en inkomensverschillen, met als achterliggende veronderstelling dat er een samenhang bestaat tussen de doelstellingen die richtinggevend zijn voor het handelen van individuele ministers en de politieke kleur van de regering. Men zal dan gebruik moeten maken van cijfers waarin die inkomensverschillen tot uitdrukking komen. Daartoe is gebruik gemaakt van de relatieve hoogte van de AOW. Als verklarende variabele is enerzijds gebruik gemaakt van een variabele die het al dan niet participeren van de PvdA in de regering in een bepaald jaar representeert en anderzijds van een, op basis van 'secundaire bronnen' opgestelde, ideologie-indicator.

Deze benaderingswijze is niet nieuw of vernieuwend, maar binnen een bepaalde theoretisch kader veeleer 'standaard'. Zo heeft Tufte<sup>1</sup> bij voorbeeld laten zien dat in landen meer genivelleerd is naarmate sociaal-democraten langer in de regering hebben geparticipeerd. Hibbs<sup>2</sup> draagt materiaal aan dat steun biedt aan de stelling dat in de Verenigde Staten onder democratische presidenten meer is genivelleerd dan onder republikeinse presidenten.

---

1. E.R. Tufte, *Political control of the economy*, Princeton University Press, Princeton, 1978, blz. 94-97.

2. D.A. Hibbs, *The American political economy*, Harvard University Press, Cambridge, 1987, blz. 232-242.

De toerekening van de verhoging van de AOW in 1965 en 1973 verdient enige specifieke aandacht. De verhoging per 1 januari 1965 is aanzienlijk groter dan alle overige en fungeert als 'outlier', waarmee rekening moet worden gehouden bij de schatting van modellen. Bovendien is 1965 het jaar waarin het kabinet-Cals, waarin de PvdA participeerde, aantrad. Wanneer voor 1965 geen dummy zou worden opgenomen, dan zou de verandering ten onrechte aan een kabinet met de PvdA worden toegerekend. Terecht wijst Drees erop dat een dergelijk probleem zich ook in 1973 voordoet. Per 1 januari is de AOW sterk opgetrokken (ongeveer tweemaal zoveel als per 1 juli van dat jaar). Het kabinet-Den Uyl trad pas in mei van dat jaar aan. Om te voorkomen dat deze verhoging ten onrechte wordt toegerekend aan dat kabinet, had beter ook voor 1973 een dummy opgenomen kunnen worden. Wanneer dat wordt gedaan, dan wordt voor de periode 1958-1984 gevonden:

$$dV_t = 0,006 + 0,066D65_t + 0,022D73_t + 0,011SOC_t$$

(1,0)    (4,8)    (1,6)    (1,8)

$$R^2 = 0,64; \quad DW = 1,83$$

waarin  $V_t$  de relatieve hoogte van de AOW representeert; een toename van  $V_t$  is te interpreteren als een afname van de inkomensongelijkheid.  $SOC_t$  heeft de waarde 1 als de PvdA in de regering zit en 0 als dit niet het geval is.  $D65$  en  $D73$  zijn de dummy's.

Ook dit resultaat biedt geen weerlegging van de hypothese dat de participatie van de PvdA in de regering gepaard is gegaan met een relatief sterke verbetering van de relatieve hoogte van de AOW. Hierbij kan, zoals Drees opmerkt, wel worden aangetekend dat de belangrijkste verhogingen (de optrekking tot een sociaal minimum per 1 januari 1965 en de optrekking naar, nagenoeg, het minimumloon op nettobasis per 1 januari 1973) de uitkomst waren van langdurige besluitvormingsprocessen en plaatsvonden onder de kabinetten-Marijnen en Biesheuvel II. Het feit dat een verband wordt gevonden tussen DV en SOC komt, vanzelfsprekend, vooral op rekening van de veranderingen die plaatsvonden ten tijde van het kabinet-Den Uyl en niet zozeer op rekening van veranderingen ten tijde van de kabinetten-Drees IV, Cals en Van Agt II.

Vanzelfsprekend kan men bezwaar maken tegen simpele modelletjes ter verklaring van complexe verschijnselen, zoals de verandering in de tijd van de relatieve hoogte van de AOW. Modellen zijn naar hun aard vereenvoudigende weergaven van de werkelijkheid. Ze kunnen de rijkheid van het verloop van historische processen nooit ten volle omvatten, maar deze hooguit benaderen. Zo lijkt het bij voorbeeld haast ondoenlijk om de "zieleroerselen" en "sterkte" van ministers als verklarende variabelen op te nemen. Modellen dekken de werkelijkheid niet volledig maar geven een ideaal-typische beschrijving. Het is ook daarin dat hun bestaansgrond gelegen is. Dat neemt niet weg dat de gepresenteerde modelletjes te eenvoudig kunnen zijn en dat alternatieve verklaringen tot meer genuanceerde of zelfs ande-

re conclusies zouden kunnen leiden. Of dat zo is, is een kwestie van empirische toetsing.

Aan welk type verklaring iemand de voorkeur geeft is echter tot op zekere hoogte afhankelijk van de traditie waarin hij of zij werkt. Binnen bepaalde tradities stelt men zich het construeren van spaarzame verklarende modellen ten doel, terwijl het binnen andere tradities veeleer gaat om het geven van een zo nauwkeurig mogelijk beschrijving van bepaalde verschijnselen. Omdat mensen die vanuit verschillende tradities werken ook andere criteria kunnen hanteren bij het beoordelen van een bepaalde verklaring of beschrijving, kunnen zij tot uiteenlopende oordelen komen over de adequaatheid van die verklaring of beschrijving.

**Peter van Wijck**