

## Dertien kabinetten, twaalf ongelukken?

### Auteur(s):

Gruijters, A.P.D.

Smulders, J.A.

*Sjak Smulders is verbonden aan de vakgroep Algemene Economie van de Katholieke Universiteit Brabant. Noud Gruijters werkt op de afdeling Monetair en economisch beleid van de Nederlandsche Bank.*

### Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4148, pagina 323, 17 april 1998

### Rubriek:

### Trefwoord(en):

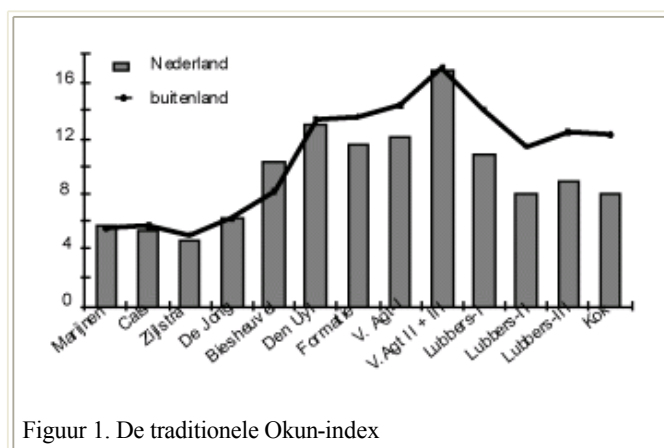
politiek, democratie

*Goede voornemens genoeg, maar wat waren de macro-economische resultaten van het beleid van de laatste dertien kabinetten? Verschillende bewerkingen van Okun's ellende-index, die gebruik maakt van werkloosheids- en inflatiecijfers, laten zien dat 'paars' het inderdaad relatief goed gedaan heeft. Maar de achterstand van ons land is maar nipt ingehaald.*

Zo vlak voor de verkiezingen dringt de vraag zich op hoe goed de macro-economische prestaties van Nederland zijn geweest onder het paarse kabinet. En... in hoeverre het kabinet daaraan een bijdrage heeft geleverd. Op welke plaats komt de paarse coalitie in de reeks van dertien kabinetten die ons land heeft gekend sinds begin jaren zestig? We wagen hier een luchtige poging om de invloed van kabinetsbeleid op de economie te meten. Uitgangspunt daarbij is Okun's 'misery-index', die de som van inflatie en werkloosheid neemt als indicatie van de macro-economische toestand van een land, en de variant hiervan die Barro gebruikte bij zijn beoordeling van Amerikaanse en Engelse regeringen <sup>1</sup>.

### Macro-economisch ongeluk in Nederland

Bij hoge inflatie en hoge werkloosheid gaat het economisch gezien slecht en is de misère groot. [figuur 1](#) brengt in beeld hoe hoog Okun's ellende-index gemiddeld was in de regeerperiode van de dertien kabinetten die Nederland kende in de laatste 35 jaar. De berekeningen beginnen bij het kabinet Marijnen en zijn gemiddelden voor elke regeerperiode. Een jaar wordt toegerekend aan een kabinet dat minstens zes maanden regeerde in dat jaar. Dit is de reden waarom de kabinetten Van Agt-II en -III zijn samengenomen: geen van beide regeerde langer dan zes maanden in een kalenderjaar. Het jaar 1977 is niet toegewezen aan een kabinet omdat de kabinetsformatie 208 dagen in beslag nam en de regering het grootste deel van het jaar demissionair was zodat het geen nieuw beleid kon initiëren. Ter vergelijking is voor eenzelfde indeling van de hele periode de index voor het buitenland berekend. De internationale index is een naar Nederlandse exportaandelen gewogen gemiddelde van de ellende in de EU en de VS.



Figuur 1. De traditionele Okun-index

De gouden jaren zestig, de oliecrises en het gematigd herstel daarna zijn onmiddellijk af te lezen aan het niveau en verloop van Okun's index. Onder het kabinet Kok ligt de economische ellende ver beneden de ellende van de jaren zeventig en begin tachtig, maar substantieel boven de ellende van de jaren zestig.

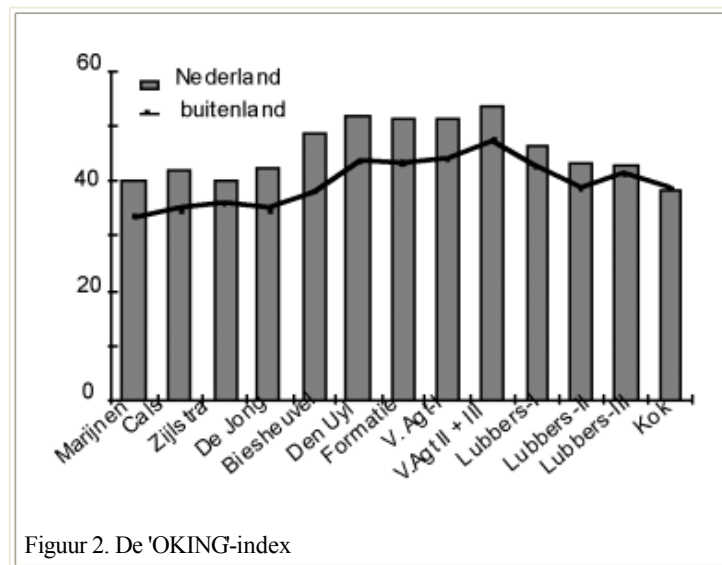
### Inactiviteit en lage groei zijn ook ellende

Er zijn goede redenen om Okun's maatstaf uit te breiden. Ten eerste willen we de (neerwaartse) vertekening in de Nederlandse werkloosheidscijfers corrigeren en de verborgen werkloosheid in de sociale regelingen (zoals de WAO en de VUT) en de lage participatie van vrouwen onderkennen. De geregistreerde werkloosheid is hiervoor een te eng begrip en doet geen recht aan de discussie over de verhoging van de arbeidsparticipatie. Daarom vervangen we het in de ellende-index door de inactiviteit onder de potentiële

beroepsbevolking. Dit laatste cijfer is benaderd als het percentage niet-werkenden in het totale leeftijdscohort van 15 tot 64 jaar en varieert in de beschouwde periode tussen 33% en 47,5%.

Ten tweede zijn een hoge arbeidsparticipatie en een lage inflatie niet de enige doelstellingen van het macro-economische beleid. Een andere factor van betekenis voor de welvaart is de economische groei. De misère van een hoge inflatie en een lage participatie komt harder aan in een recessie. Daarom nemen we de economische groei op in de ellende-index. Aldus ontstaat de OkING-ellende-index, waarbij IN memoreert dat inactiviteit telt in plaats van unemployment en Grefereert aan de groei<sup>2</sup>.

De macro-economische toestand in Nederland is volgens de Oking-index na de regering Van Agt-III sterk verbeterd, zelfs ten opzichte van de gelukkige jaren zestig (figuur 2). In de beginjaren tachtig bracht de regering Lubbers-I een trendbreuk teweeg en startte een inhaalrace op het buitenland. Er was veel goed te maken; ons land verkeerde al lange tijd in een achterstandspositie ten opzichte van het buitenland. Ook onder de daaropvolgende kabinetten Lubbers-II en -III verminderde de economische ellende, terwijl de daling van het macro-economische ongeluk in het buitenland haperde met name in het begin van de jaren negentig. Het kabinet-Kok blijkt koning volgens de Oking maatstaf: het macro-economisch ongeluk bereikt een laagterecord onder het paarse kabinet.

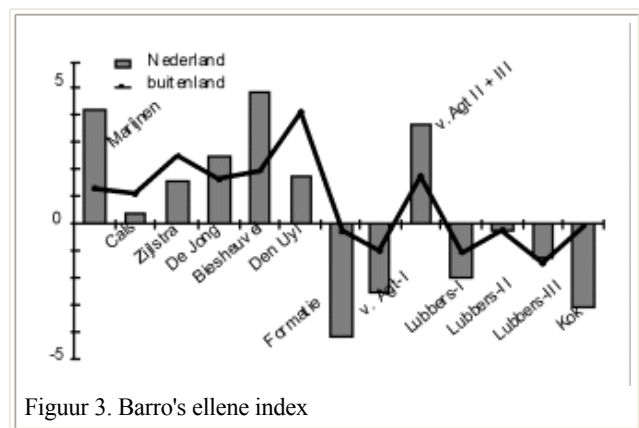


Figuur 2. De 'OKING-index

### Ellende voor rekening van een regering

Ellendige erfenissen van vorige kabinetten zijn vaak een excuus voor zittende regeringen. Bij de beoordeling van een kabinet corrigeren we daarom voor de erfenis die iedere regering aantreft. We berekenen - in navolging van Barro - per kabinetsperiode de gemiddelde inflatie en de gemiddelde inactiviteit en verminderen deze gemiddelden met het inflatie- en inactiviteitsniveau uit het laatste regeerjaar van het vorige kabinet. Voor de groei nemen we niet het verschil ten opzichte van de laatste realisatie onder het vorige kabinet, maar de zogenoemde 'output gap'. Dit is het verschil tussen het feitelijk inkomen en het trendmatig inkomen<sup>3</sup>. Een negatief verschil duidt op onderbenutting van de productiecapaciteit; een treurige verspilling van potentieel. In het algemeen vergt de uitwerking van (structuur) beleid dat gericht is op een verhoging van het trendmatige inkomen meer tijd dan één kabinetsperiode. Door de 'output gap' op te nemen voorkomen we dat de (positieve of negatieve) effecten van het beleid van voorgaande kabinetten op de trendmatige ontwikkeling van het inkomen ten onrechte worden toegerekend aan een kabinet dat in een later stadium aantreedt.

De verandering in de inflatie en de inactiviteit, en de gemiddelde output gap in elke regeerperiode vormen samen Barro's ellende-index (figuur 3). Terwijl de Okun- en Oking-indices de toestand weergeven waarin een specifiek kabinet opereert, biedt Barro's ellende-index, als stroomgrootte, een ruwe indicatie van de bijdrage van het beleid van elk kabinet aan de macro-economische treurigheid.



Figuur 3. Barro's ellende index

Op grond van Barro's ellende-index scoort de paarse regering minder, maar nog steeds goed: het staat in de ranglijst op de tweede plaats. Verrassend en relativerend is de uitkomst voor het jaar 1977: toen de kabinetsformatie een recordtijd vergde, presteerde het demissionaire kabinet het beste van alle geselecteerde kabinetten. Is geen beleid beter dan nieuw beleid?

### De rol van het buitenland

Een kabinet kan pech hebben dat de motor van de wereldeconomie slecht draait zodat zelfs het beste beleid een treurig resultaat oplevert voor onze kleine open economie. Daarom zetten we de Nederlandse ontwikkelingen - overigens in afwijking van Barro - af tegen de verandering in het macro-ongeluk in landen, waarvan Nederland economisch gezien afhankelijk is. Het gewogen gemiddelde van de Barro ellende-indices van onze belangrijkste exportpartners is opgenomen in [figuur 3](#).

Een eerste conclusie is dat Nederlands beleid de ellende niet kan verminderen als de ellende in het buitenland toeneemt: de misère-index in ons land heeft steeds hetzelfde teken als in het buitenland. Niettemin slagen sommige kabinetten erin beter te presteren dan het buitenland. De drie regeringen onder Lubbers, evenals de regeringen van Cals, Zijlstra en De Jong, volgen het buitenland op de voet. Sinds het kabinet Biesheuvel vlak voor de eerste oliecrisis presteren alle kabinetten, met uitzondering van de kabinetten Van Agt-II en -III en kabinet Lubbers-III, beter dan de handelspartners. Een blik terug op de Oking-index leert evenwel dat die betere prestatie geleverd werd vanuit een achterstandspositie.

Binnen de beleidsbeperkingen uit de eerste conclusie valt in de tweede plaats op dat 'modieuze' verschijnselen als globalisering (nog) niet hebben geleid tot een vermindering van de ruimte voor een eigen Nederlands beleid: in de loop van de tijd is de koppeling van de Nederlandse misère aan de buitenlandse niet versterkt. Integendeel, het laatste kabinet heeft een relatief grote voorsprong genomen op het buitenland en de ellende met drie procentpunten sneller teruggebracht. Ook ten opzichte van het buitenland doet het paarse kabinet het dus goed en het behoudt zijn tweede plaats op de ranglijst. Alleen in het formatiejaar zette ons land de handelspartners op een grotere afstand.

In de subtop van de ranglijst scharen zich het kabinet Den Uyl (derde plaats) en het kabinet Van Agt-I (vierde plaats). Dit is opmerkelijk, omdat in de perceptie van velen deze kabinetten een ramp waren voor het land. Deze perceptie lijkt de bijdrage van het beleid (de Barro-index) te verwarren met algemene macro-economische toestand (de Oking- of Okun-index). Het kabinet Den Uyl deed het landelijk gezien niet zo goed (negende plaats), maar in de ons omringende landen ging het zoveel slechter dat de beleidsprestatie van kabinet Den Uyl gunstig afsteekt. Ook het eerste kabinet Van Agt wist ten opzichte van andere kabinetten en het buitenland te scoren door een stimuleringsbeleid. Een fors positieve bijdrage leverde namelijk het surplus van het feitelijke inkomen boven de trendmatige inkomens. Het begrotingstekort van de overheid liep in die periode overigens op; aangezien de horizon van de index gelijk is aan de lengte van de regeerperiode komt de pijnlijke aanpassingslast hiervan niet meer voor rekening van deze twee kabinetten.

### Beleidsprioriteiten: wie wil wat?

De ellende-index is natuurlijk kwetsbaar voor kritiek. De index beschrijft in de eerste plaats de eindresultaten en niet de werking van het beleid. Daarbij gaat informatie verloren omdat prestaties op de deelgebieden tot één getal worden verlijmd. De berekeningen ogen ook nog arbitrair. Tòch leveren verschillende varianten op de ellende-index - bijvoorbeeld op de werkloosheidsdefinitie en op de berekening van het kabinetscijfer (aan de hand van het periodegemiddelde of de uitkomst in het laatste regeerjaar) - verrassend robuuste resultaten op.

Fundamenteel is de kritiek dat de index niet alle relevante beleidsdoelstellingen omvat, maar alleen de 'meetbare' of 'harde' doelvariabelen, in casu de inactiviteit, de inflatie en de inkomens-'gap'. Armoede en inkomensongelijkheid verdienen evenzeer een plaats in de ellende-index, maar ze zijn moeilijk te kwantificeren. Ten slotte zijn de verschillende componenten ongewogen in de index opgenomen.

De 'juiste' gewichten waarop kabinetsbeleid zou moeten worden beoordeeld zijn een subjectieve zaak. Het ene kabinet zal meer waarde hechten aan bestrijding van werkloosheid dan het andere, dat misschien prioriteit geeft aan prijsstabiliteit. Dit gegeven biedt een nieuwe toepassing. We mogen verwachten dat ieder kabinet probeert beter te scoren, afgemeten aan de eigen prioriteiten, dan zijn voorgangers. De prioriteiten van een bepaald kabinet zijn dan bloot te leggen door de gewichten te zoeken waarvoor de ellende-index van het desbetreffende kabinet minimaal is. Een gevoeligheidsanalyse met de gewichten openbaart de (impliciete) prioriteiten van een kabinet onder de hypothese dat elk kabinet doelstellingen wil kiezen en kan realiseren.

De driehoeken in [tabel 1](#) geven weer hoe de drie recentste kabinetten scoren bij verschillende gewichten voor de inactiviteit, de inflatie en de inkomens-'gap'. We laten de drie gewichten optellen tot 1. Uit de gewichten voor de inflatie (op de horizontale as afgezet) en de 'output gap' (op de verticale as) volgt per definitie het gewicht voor de inactiviteit. In de buurt van de top van de driehoek ligt de nadruk van het kabinetsbeleid op de verhoging van het inkomen boven het trendmatige inkomensniveau. Naarmate we verder naar rechts verschuiven in de driehoek kent het kabinet een groter belang toe aan een lage inflatie. De linkerbenedenhoek weerspiegelt dus een hoge prioriteit voor vermindering van de inactiviteit onder de beroepsbevolking.

**Tabel 1.**

**Kabinetsprestaties bij verschillende gewichten voor beleidsdoelen. Een 1 in de tabel betekent dat bij deze gewichten het kabinet de beste prestatie in de rij van tien voorafgaande kabinetten heeft geleverd. Op basis van Barro's ellende-index t.o.v. het buitenland**

Kabinet Kok, PvdA-VVD-D66

gewicht output gap					
1	7				
0,75	2	6			
0,5	1	2	5		
0,25	1	1	3	5	
0	1	1	1	3	6
gewicht inflatie	0	0,25	0,5	0,75	1

Kabinet Lubbers III, CDA-PvdA

gewicht output gap					
1	8				
0,75	4	10			
0,5	1	7	11		
0,25	1	4	10	11	
0	1	1	8	10	10
gewicht inflatie	0	0,25	0,5	0,75	1

Kabinet Lubbers II, CDA-VVD

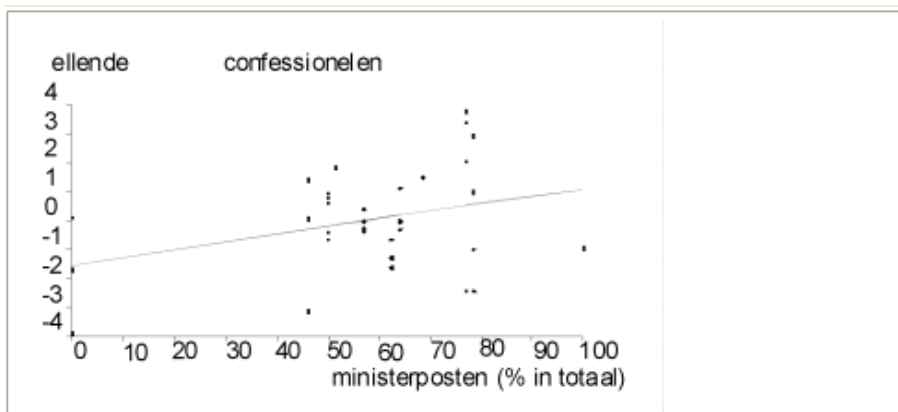
gewicht output gap					
1	8				
0,75	8	9			
0,5	6	8	6		
0,25	4	7	6	6	
0	3	4	6	6	5
gewicht inflatie	0	0,25	0,5	0,75	1

De conclusie voor het paarse kabinet is dat haar succes bestaat bij de gratie van een voldoende hoge prioriteit voor het terugdringen van de inactiviteit. Als het kabinet wordt afgerekend op de bestrijding van inflatie of de verhoging van het inkomensurplus boven de trend dan zakt het naar een lagere plaats.

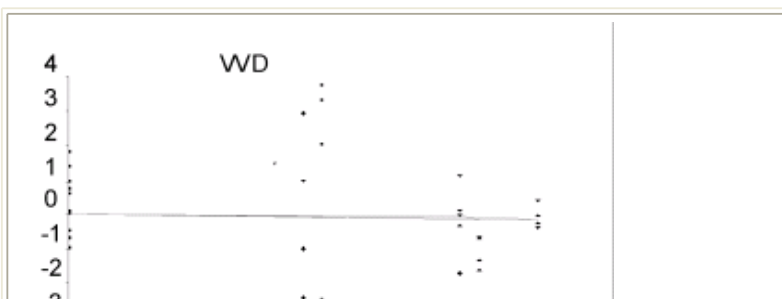
De rest van de tabel bekijkt op eenzelfde wijze de impliciete preferenties van de kabinetten Lubbers-III (CDA-PvdA) en Lubbers-II (CDA-VVD) en geven in principe zicht op alternatieven voor een paars kabinet na de verkiezingen mei 1998. Anders dan de doorrekeningen van de huidige verkiezingsprogramma's suggereren, blijkt dat deze coalities met het CDA een hoge prioriteit gaven aan de reductie van de inactiviteit. Het kabinet Lubbers-III scoorde in het historisch perspectief van tien voorafgaande kabinetten zelfs uitstekend op de terugdringing van de inactiviteit. Voor de PvdA-CDA coalitie onder Lubbers-III stond een hoog inkomen als doelstelling blijktbaar op de tweede plaats, terwijl onder de CDA-VVD coalitie van Lubbers-II prijsstabiliteit een prominenter doel was.

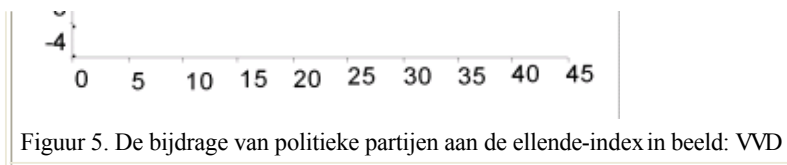
**Nederland-coalitieland**

Tenslotte willen we de invloed van afzonderlijke regeringspartijen op het macro-economische ongeluk van ons land kwantificeren. Onder wiens verantwoordelijkheid liep de treurigheid het meest terug? We hanteren Barro's index en corrigeren voor buitenlandse invloeden, maar nu van jaar op jaar in plaats van per kabinetsperiode. Vervolgens confronteren we de index met de zetelverdeling naar partijen binnen elke coalitieregering. De partijen KVP, CHU en ARP zijn gemakshalve samengenomen onder het hoofdje confessionelen, al had de vorming van het CDA in werkelijkheid veel voeten in de aarde. Voor de confessionelen hebben we zoals te verwachten de meeste waarnemingen; slechts één kabinetsperiode in de afgelopen 35 jaar hadden zij geen enkele ministerspost in de regering en dat was ten tijde van het paarse kabinet. Eén keer - in het kabinet Zijlstra - hadden confessionele partijen (KVP en ARP om precies te zijn) alle zetels in handen en in dat jaar daalde de misère-index licht (figuur 4). De VVD en de PvdA participeerden in de beschouwde periode minder frequent in de regering en vertonen daarom in figuur 5 en figuur 6 vaker nullen bij het aandeel in de ministerzetels.

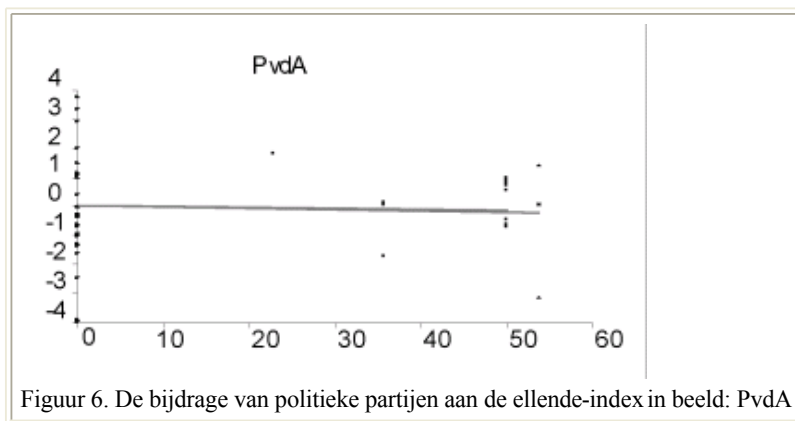


Figuur 4. De bijdrage van politieke partijen aan de ellende-index in beeld: de confessionele





Figuur 5. De bijdrage van politieke partijen aan de ellende-index in beeld: VVD



Figuur 6. De bijdrage van politieke partijen aan de ellende-index in beeld: PvdA

De puntenwolken suggereren dat het macro-ongeluk oploopt met meer confessionelen in ministerszetels, terwijl een groter aandeel VVD- en PvdA-ministers geen tot een licht negatieve invloed heeft op de treurigheid. Uit een regressie-analyse blijkt echter dat er geen sprake is van een robuust statistisch verband tussen de ellende-index en de zetelverdeling naar politieke kleur. Geen enkele partij kan zich derhalve beroepen op een significant negatieve invloed op de macro-economische ellende in dit land.

### Slot

Met de verkiezingen in zicht eigenen de verschillende partijen zich graag het succes van het Nederlandse poldermodel toe. Op grond van berekeningen met de ellende-index die is gebaseerd op enkele 'harde' economische indicatoren blijkt het paarse kabinet succesvol in vergelijking met voorgaande kabinetten. Toch zijn enkele relativeringen op hun plaats. Ten opzichte van het buitenland scoort het paarse kabinet niet beter als we kijken naar het niveau van de inflatie, de economische groei en de inactiviteit onder de potentiële beroepsbevolking. De achterstandspositie van ons land is recent nog maar nipt goedge maakt. Berekeningen laten verder zien dat in het beleid van het kabinet Kok maar ook in de kabinetten Lubbers-II en -III, de beleidsprioriteit ligt bij de reductie van de inactiviteit. Verder blijkt ons land inderdaad een kleine open economie: het regeringsbeleid heeft wel effect op de mate waarin de macro-economische situatie verbetert of verslechtert, maar niet op de richting van die ontwikkeling; die wordt voornamelijk in het buitenland bepaald. Ten slotte is beleidssucces niet systematisch toe te schrijven aan één van de drie grote partijen. We zijn dus gewaarschuwd voor mooie beloften voor macro-economisch beleid. Voorlopig is de enige beoordeling die echt telt die van de kiezers op 6 mei en zij zijn wel zo rationeel te weten dat resultaten uit het verleden geen garantie zijn voor de toekomst.

1 R. Barro, Fiscal and other macroeconomic policies, in *Getting it right*, MIT press, 1996.

2 Barro (1996) neemt ook de rente op in zijn index. Wij zien de rente meer als een intermediaire doelstelling en daarom van een andere orde dan einddoelstellingen als groei, inflatie en inactiviteit. Dat laatste geldt bijvoorbeeld ook voor de omvang van het begrotingstekort. Merk bovendien op dat de index de regering enige invloed op inflatie toeschrijft, hoewel inflatie op lange termijn een monetair verschijnsel is. Zo levert de overheid een bijdrage aan prijsstabilisatie door begrotingsconsolidatie en de bevordering van loonmatiging (evt via lastenverlichting). Daarbij komt dat het monetair beleid sinds 1983 de vorm heeft van een stricte koppeling van de gulden aan de D-mark. Dit leidt in principe tot de import van het Duitse inflatieniveau, maar is niettemin een expliciete beleidskeuze waarbij de Minister van Financiën is betrokken.

3 Het trendmatige inkomen per hoofd is bepaald met behulp van een Hodrick-Prescott filter met de gebruikelijke 'smoothing' parameter (lambda) van 100 voor jaarcijfers.