

Het committeeprobleem van kiezers en hervormingen in welvaartsprogramma's

David Hollanders en Barbara Vis

SAMENVATTING VAN

Hollanders, D. & Vis, B. (2013). Voters' Commitment Problem and Reforms in Welfare Programs. *Public Choice*, 155 (3-4), 433-448. doi:10.1007/s11127-011-9872-1.

Het opmerkelijkste van impopulaire hervormingen is dat ze überhaupt door politici doorgevoerd worden. Politici van regeringspartijen die herkozen willen worden, zouden de vingers niet moeten branden aan, bijvoorbeeld, een verhoging van de pensioenleeftijd. Ook opmerkelijk is dat impopulaire hervormingen vaak doorgevoerd worden tijdens economische laagconjunctuur. Zo worden in Griekenland uitkeringen en pensioenen gekort tijdens een diepe recessie. Dit is een pregnant voorbeeld van een algemener patroon.¹ Dit patroon is opmerkelijk, omdat de economen die hervormingen verwelkomen er veelal bij zeggen, dat een recessie de slechtst denkbare timing is. Zoals een Engels gezegde luidt: *"Change is not made without inconvenience, even from worse to better"* en hoogconjunctuur maakt de overgang zoveel aangenamer en economisch meer verantwoord.

In dit artikel proberen wij zowel het optreden als de timing van hervormingen te begrijpen. Het artikel beantwoordt daartoe op modelmatige wijze vragen als: wanneer hervormt een regering de ver-

zorgingsstaat op dusdanige wijze dat dit de regeringspartij(en) stemmen kan kosten, omdat de mediane kiezer er negatief tegenover staat? Wanneer is een regering bereid het electorale risico te nemen dat verbonden is met hervormingen zoals het verhogen van de pensioenleeftijd?

Een groot deel van de politicologische literatuur gaat ervan uit dat een regering hervormt zodra ze hiertoe de kans krijgt. Om het electorale risico van de hervorming te minimaliseren, worden strategieën ingezet om de 'schuld' die verbonden is met de hervorming te minimaliseren (zoals het aanwijzen van een zondebok: "het moet van de EU"). In deze tijd, waarin bezuinigingen hoog op de agenda staan, lijkt het redelijk om aan te nemen dat impopulaire maar noodzakelijke hervormingen worden doorgevoerd wanneer dit mogelijk is. Maar wanneer is dat dan? Waarom voeren sommige regeringen wel zulke hervormingen door, maar andere niet? Ons artikel draagt bij aan de bestaande literatuur door inzicht te bieden in de timing van impopulaire hervormingen in de verzorgingsstaat.

We laten eerst zien wat de bestaande literatuur ons leert en waar zij tekortschiet. De omvangrijke vergelijkende politologische literatuur over de verzorgingsstaat biedt een viertal inzichten in het optreden van impopulaire hervormingen. Ten eerste blijkt sociaaleconomische verandering een belangrijke *driver* voor hervorming. Een vergrijzende bevolking, bijvoorbeeld, zet de betaalbaarheid van het publieke pensioen onder druk en kan daarom aanleiding zijn tot het verhogen van de pensioenleeftijd. Het is echter onduidelijk *wanneer* de sociaaleconomische druk voldoende hoog is om vertaald te worden in een hervorming. Een tweede inzicht uit deze literatuur is dat de kleur van de regering ertoe kan doen, omdat rechts doorgaans weinig enthousiast is over een (grote) verzorgingsstaat terwijl links dit wel is. Het probleem bij dit argument is dat impopulaire hervormingen door zowel linkse als rechtse regeringen zijn doorgevoerd in bijvoorbeeld Nederland, Duitsland en Denemarken. Het derde inzicht is dat de institutionele structuur van een land ertoe doet: in sommige landen (zoals het Verenigd Koninkrijk) is het eenvoudiger een hervorming door te voeren dan in andere (zoals Zwitserland), omdat er minder vetospelers zijn. Verschillen in de institutionele structuur tussen landen kunnen echter de variatie in hervormingen *binnen* landen niet verklaren. Een vierde inzicht is dat ideeën een rol spelen bij impopulaire hervormingen, bijvoorbeeld het idee dat de pensioenleeftijd aangepast dient te worden aan de stijgende levensverwachting. Deze literatuur vertelt ons echter niet *wanneer* dit precies gebeurt. Samenvattend: de vergelijkende

literatuur over de verzorgingsstaat verklaart de *timing* van hervormingen niet.

Om de *timing* van impopulaire hervormingen in de verzorgingsstaat te begrijpen, gebruiken we een speltheoretisch model. De centrale uitkomst hiervan is dat een regering mogelijk wel impopulaire hervormingen doorvoert als het economisch slecht gaat, maar niet als het goed gaat. Dit is het directe gevolg van wat wij het *committeeprobleem van kiezers* noemen. Het committeeprobleem van politici heeft veel meer aandacht gekregen in de politiek-economische literatuur. Politici kunnen zich vóór de verkiezingen niet committeren aan hun verkiezingsbeloften; na de verkiezingen kunnen zij immers een ander beleid dan beloofd doorvoeren. Omgekeerd kunnen kiezers zich voor de verkiezingen niet committeren aan de 'belofte' om een partij of politicus die een hen welgevallig beleid doorvoert of een ongewenst beleid nalaat, te herkiezen. In het artikel formaliseren we het committeeprobleem van kiezers. Samen met een aantal ondersteunende veronderstellingen kan dit het optreden en de *timing* van hervormingen verklaren.

Het model bevat drie spelers (twee politici en één representatieve kiezer) en bestrijkt een oneindig aantal sequentiële perioden. Aan het begin van elke periode vinden verkiezingen plaats. De kiezer brengt zijn stem uit op één van beide politici, die vervolgens gekozen wordt. De gekozen politicus heeft na de verkiezingen één keuze: ofwel hervormen ofwel niet hervormen. We nemen aan dat politici in beginsel willen hervormen (voortkomend uit ideologische predispositie, druk van lobbygroepen en/of de overtuiging dat

hervormen welvaartverhogend is). De regerende politicus wil echter ook herkozen worden en heeft te maken met de kiezer, die geen hervormingen wenst. Die kiezer heeft tijdens de eerstvolgende verkiezing de keuze: ofwel stemmen op de regerende politicus, ofwel stemmen op de opponent. In het basismodel zijn meerdere evenwichten mogelijk. De interessantste twee zijn de volgende.

Indien de kiezer een politicus die hervormt *altijd* wegstemt en een politicus die *niet* hervormt *altijd* herkies, dan ontstaat er een evenwicht waarbij politici nooit hervormen. Dit is het evenwicht dat te verwachten valt als kiezers zich kunnen committeren aan de belofte hervormende politici niet te herkiesen en niet-hervormende politici wel.

In een uitbreiding van het model laten wij deze aanname los en gaan wij ervan uit dat kiezers *economisch stemmen*. Dit betekent dat de kiezer een politicus altijd wegstemt in laagconjunctuur, ongeacht of hij hervormd heeft. Dit impliceert dat herverkiezing in tijden van laagconjunctuur niet afhangt van de hervorming. Een politicus zal in die omstandigheid hervormen. De uitkomst is dat hervormingen (kunnen) voorkomen *en* dat dit uitsluitend gebeurt tijdens economische laagconjunctuur.

Het model steunt op een aantal aannamen, waarvan er twee cruciaal zijn. De eerste is dat kiezers uitsluitend economisch stemmen. Een omvangrijke empirische literatuur naar economisch stemgedrag laat zien dat deze aanname vaak opgaat. Indien kiezers economisch stemmen, kunnen zij zich in tijden van laagconjunctuur *niet* committeren aan het

herkiezen van een regering die afziet van impopulaire hervormingen. De slechte economische omstandigheden zijn immers op zichzelf al voldoende aanleiding voor kiezers om van partij te wisselen. Een tweede cruciale aanname is dat er één (representatieve) kiezer is. Dat houdt in dat er geen belangentegenstellingen en ideologische verschillen tussen kiezers zijn, althans geen doorslaggevende. Deze aanname zal zeker niet altijd opgaan.

Ons model is vooral relevant als kiezers in (grote) meerderheid tegen hervormingen zijn *en* als de meeste kiezers hervormingen het belangrijkste verkiezingsthema achten. Dit is momenteel in veel Europese landen, zoals Griekenland, het geval. Het model kan in die gevallen begrijpelijk maken waarom er momenteel dan toch hervormd wordt in deze landen: de Europese Unie is al minstens vier jaar in recessie. Het model is niet of nauwelijks toepasbaar indien kiezers verdeeld zijn of indien niet-economische verkiezingsthema's belangrijker worden. Ons model is daarmee zeker niet de volledige verklaring voor de timing van hervormingen. Het is evenwel – zo hopen wij – in menige situatie een plausibel antwoord.

Noot

1. Zie Høj, J., Galasso, V., Nicoletti, G. & Dang, T. (2006). *The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries* (Working Papers, No. 501). OECD Economics Department.