

Politieke partijen en werkloosheidsuitkeringen

Linkse politieke partijen hebben andere voorkeuren ten aanzien van werkloosheidsuitkeringen dan rechtse partijen. Hoge werkloosheid maakt dat de overheidsfinanciën krappere worden en dat kiezers werkloosheidsuitkeringen belangrijker vinden. Linkse kabinetten zijn gerelateerd aan hogere werkloosheidsuitkeringen, maar wanneer de werkloosheid stijgt, bezuinigen linkse kabinetspartijen op werkloosheidsuitkeringen.

OLAF VAN VLIET
Universitair docent
aan de Universiteit
Leiden

Als gevolg van de kredietcrisis en de schulden-crisis is de werkloosheid de afgelopen jaren in bijna alle Europese landen gestegen. Deze ontwikkeling stelt Europese regeringen voor moeilijke keuzes. Enerzijds leidt hoge werkloosheid tot hoge uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen en daarom tot krappe overheidsfinanciën. Anderzijds leidt hoge werkloosheid ertoe dat steeds meer kiezers belang hechten aan genereuze inkomensbescherming bij werkloosheid. Onder deze politiek-economische omstandigheden nemen regeringen beslissingen om werkloosheidsregelingen al dan niet te hervormen. De vraag is of, en zo ja hoe, de keuzes van regeringen in de Europese Unie met betrekking tot werkloosheidsuitkeringen afhangen van partijpolitieke verschillen. In de bestaande empirische literatuur op dit terrein is tot op heden geen rekening gehouden met de uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007 (Van Vliet *et al.*, 2012).

DETERMINANTEN

Partijpolitieke verschillen vormen in de politieke economie een belangrijke verklarende factor voor de variatie in de gene-

rositeit van werkloosheidsregelingen. Het centrale argument is grofweg dat linkse partijen een preferentie hebben voor genereuze uitkeringen, dat rechtse partijen een preferentie hebben voor minder genereuze uitkeringen en dat deze preferenties tot uitdrukking komen in beleid (Allan en Scruggs, 2004). Dit argument is uitvoerig onderzocht, maar de resultaten in de internationale empirische literatuur geven een gemengd beeld. De uitkomsten van sommige studies ondersteunen de hypothese dat regeringen met een links profiel andere hervormingen van werkloosheidsuitkeringen doorvoeren dan regeringen met een rechts profiel, maar in andere studies wordt weinig bewijs gevonden voor deze hypothese.

Als reactie op de tegenstrijdige empirische resultaten is in de politieke economie de hypothese geformuleerd dat het belang van partijpolitieke verschillen in hervormingen van verzorgingsstaten afneemt naarmate de economische omstandigheden slechter worden. De verklaring hiervoor is dat verschillen in beleidspreferenties worden gemitigeerd door druk op de overheidsfinanciën als gevolg van externe economische schokken. Situaties van langdurige hoge werkloosheid leiden tot hoge uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen en daarom tot budgettaire krapte, ongeacht de politieke kleur van een kabinet (Saint-Paul, 1996; Gaston en Rajaguru, 2008). Inderdaad, uit empirisch onderzoek van Vis (2009) blijkt dat verslechterende economische omstandigheden aanleiding hebben gegeven tot bezuinigingen op werkloosheidsuitkeringen door zowel rechtse als linkse regeringen. Dit betekent echter niet dat partijpolitieke verschillen niet meer van belang zijn. Volgens Vis (2009) voeren rechtse kabinetspartijen niet meer of zwaardere hervormingen door dan linkse kabinetspartijen, maar is het wel waarschijnlijker dat rechtse partijen uitkeringen verlagen, dan dat linkse partijen dat zouden doen.

Hoge werkloosheid hoeft echter niet alleen van invloed te zijn op de keuzes van kabinetspartijen vanwege budgettaire redenen. Ook electorale motieven kunnen verschuiven als gevolg van verslechterde economische omstandigheden. Wanneer het risico om werkloos te raken groter wordt, kan

worden verwacht dat de mediane kiezer zich onzekerder voelt en zijn preferenties ten aanzien van werkloosheidsuitkeringen verandert. Omdat de mediane kiezer een grotere vraag naar inkomensbescherming bij werkloosheid uitoefent, wordt het voor kabinetspartijen moeilijker om te bezuinigen op werkloosheidsuitkeringen (Jensen, 2012). Immers, bezuinigingen zouden bij de volgende verkiezingen tot flinke verliezen kunnen leiden. De electorale consequenties van oplopende werkloosheid zijn zowel voor linkse als voor rechtse partijen van belang. Het verschil is echter dat linkse partijen van zichzelf al een voorkeur hebben voor genereuze uitkeringen, terwijl het opschuiven van de mediane kiezer de rechtse partijen juist belemmert in het uitvoeren van hun eigen voorkeuren om de generositeit van uitkeringen te beperken. Uit recent empirisch onderzoek van Jensen (2012) blijkt inderdaad dat het negatieve effect van rechtse kabinetspartijen op veranderingen van de hoogte van werkloosheidsuitkeringen kleiner wordt wanneer de werkloosheid stijgt. Linkse partijen zijn in Jensens studie niet onderzocht.

Kortom, wanneer de werkloosheid stijgt, worden zowel linkse als rechtse kabinetspartijen geconfronteerd met toenemende druk op de overheidsfinanciën die aanleiding kan geven om te bezuinigen op werkloosheidsuitkeringen. Tegelijkertijd is het dezelfde stijgende werkloosheid die beide typen kabinetspartijen beperkt om dergelijke bezuinigingen door te voeren vanwege electorale redenen. Het is een empirische vraag welk effect prevaleert. Verwacht kan worden dat de budgettaire krapte voornamelijk voor linkse partijen een belemmering oplevert om hun voorkeur voor genereuze uitkeringen te handhaven. Voor rechtse partijen kan worden verwacht dat met name het grotere belang dat kiezers hechten aan werkloosheidsuitkeringen een belemmering oplevert om werkloosheidsuitkeringen minder generoos te maken.

Naast politieke partijen zijn ook sociale partners belangrijke spelers in hervormingen van werkloosheidsuitkeringen. In de politiek-economische literatuur worden doorgaans twee redenen naar voren gebracht voor een positieve relatie tussen enerzijds gecoördineerd overleg tussen sterke en centraal georganiseerde sociale partners en anderzijds de generositeit van uitkeringen (Brandl en Traxler, 2005). In de eerste plaats kan een positief effect worden verwacht omdat een traditie van gecoördineerd overleg de kans vergroot dat vakbonden meewerken aan loonmatiging. Wanneer vakbonden bereid zijn om hieraan mee te werken, dan proberen zij dat uit te ruilen tegen werkgelegenheidstoezeggingen en uitbreiding van socialezekerheidsarrangementen. In de tweede plaats kan verwacht worden dat vakbonden beter in staat zijn om invloed uit te oefenen op bezuinigingsplannen in landen waar sprake is van een geïnstitutionaliseerde overlegstructuur.

Ook de mate van internationale economische integratie van een land is mogelijk van invloed op uitkeringsniveaus. Voor het effect van internationalisering bestaan grofweg twee hypothesen. Volgens de efficiëntiehypothese zullen overheden uitkeringsniveaus verlagen wanneer de mate van economische integratie toeneemt, omdat overheden bedrijven proberen aan te trekken met een lagere belasting- en premiedruk. Dit mechanisme zou vervolgens door beleidsconcurrentie tussen overheden uitmonden in een neerwaartse spiraal. Echter, volgens de compensatiehypothese zullen werkloosheidsuitkeringen juist worden verhoogd om de toegenomen risico's

op de arbeidsmarkt als gevolg van economische integratie te compenseren (Rodrik, 1998). De empirie zal moeten uitwijzen welk effect dominant is. Verder is het economische ontwikkelingsniveau van een land van belang, omdat mensen bereid zijn om een groter deel van hun inkomen aan sociale zekerheid te besteden wanneer het inkomen stijgt (Meltzer en Richard, 1983).

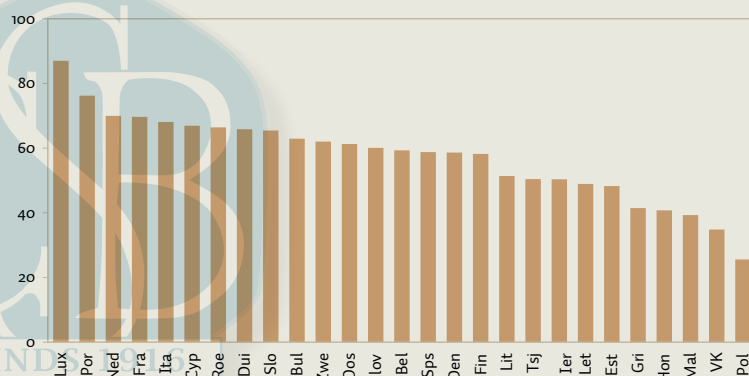
DATA

Om de variatie in de hoogte van werkloosheidsuitkeringen in alle 27 lidstaten van de EU te onderzoeken, wordt gebruikgemaakt van een nieuwe dataset, de *Unemployment replacement rates dataset* (Van Vliet en Caminada, 2012). Deze set bevat data over de netto-vervangingsratio van werkloosheidsuitkeringen, die is gedefinieerd als de verhouding tussen het netto-inkomen uit een werkloosheidsuitkering en het netto-inkomen uit werk. In de berekeningen is uitgegaan van een werknemer van veertig jaar oud die een gemiddeld inkomen uit arbeid verdient. De vervangingsratio heeft betrekking op de initiële fase van werkloosheid. De variatie in andere kenmerken van werkloosheidsuitkeringen, zoals de duur van de uitkering, het verloop in de hoogte van de uitkering naarmate de uitkering langer duurt en de voorwaarden waaraan iemand moet voldoen om voor een werkloosheidsuitkering in aanmerking te komen (referte-eisen) komt niet tot uitdrukking in de vervangingsratio en wordt daardoor niet meegenomen in de analyse. De vervangingsratio is berekend voor twee gezinstypes, namelijk een kostwinner met twee kinderen en een alleenstaande. In de analyse is het gemiddelde van deze twee gezinstypes genomen. Figuur 1 laat de resulterende vervangingsratio's zien voor de 27 EU-landen in het jaar 2009. Voor dit jaar loopt de hoogte van een werkloosheidsuitkering bij een gemiddeld inkomen uit werk in Europa uiteen van 26 procent van het laatst verdiende inkomen in Polen tot 87 procent in Luxemburg. De vervangingsratio voor Nederland is de op twee na hoogste van de EU.

De politieke kleur van kabinetten wordt gemeten als het percentage van het totale aantal kabinetszetels dat wordt bezet door linkse of rechtse partijen, gewogen op basis van

Netto-vervangingsratio werkloosheidsuitkering in 27 EU-landen, 2009

FIGUUR 1



het aantal dagen per jaar dat een kabinet aan de macht is. Voor deze indicatoren wordt gebruikgemaakt van data van de Comparative Political Data Set (Armingeon *et al.*, 2011). Om de rol van sociale partners te kunnen analyseren voor 27 EU-landen is een nieuwe indicator geconstrueerd. Dit is een index (z-scores) die is gebaseerd op een aantal sub-indicatoren, zoals het niveau waarop collectieve loononderhandelingen plaatsvinden (van bedrijfsniveau tot nationaal niveau) en de organisatiegraad van werknemers (het deel van de werknemers dat lid is van een vakbond). Een hogere score op deze index geeft aan dat er sprake is van een sterk en gecentraliseerd overlegmodel. Om te controleren voor de mogelijke effecten van internationale economische integratie bevatten de mo-

dellen een indicator voor handelsoopenheid die is gedefinieerd als de som van import en export als percentage van het bbp. Werkloosheid wordt gemeten als de werkloze beroepsbevolking als percentage van de beroepsbevolking. Voor zowel de handelsoopenheid als de werkloosheid wordt gebruikgemaakt van data van de World Development Indicators (Wereldbank, 2012). Bbp per hoofd van de bevolking is uitgedrukt in Amerikaanse dollars, gecorrigeerd voor inflatie (prijsspeil 2005) en voor prijsverschillen tussen landen. Voor deze variabele wordt gebruikgemaakt van data van de Penn World Tables (Heston *et al.*, 2011).

Een van de belangrijkste redenen dat Midden- en Oost-Europese landen doorgaans ontbreken in internationaal vergelijkend onderzoek naar sociale zekerheid, is de beperkte beschikbaarheid van data. Sinds de transitie in Midden- en Oost-Europa vanaf het begin van de jaren negentig zijn steeds meer data beschikbaar gekomen en onderzoekers en internationale instituten zijn datasets gaan construeren die data bevatten voor zowel West- als Oost-Europese landen. Omdat voor de 27 EU-landen de meeste data beschikbaar zijn voor de periode 1990–2009, is dit de periode waar de analyse op is gericht. Tabel 1 geeft enkele kengetallen weer van de verschillende variabelen.

METHODE

De variatie in werkloosheidsuitkeringen wordt geanalyseerd aan de hand van een aantal OLS-regressies. De onafhankelijke variabelen zijn opgenomen met een vertraging van een jaar, wat gangbaar is in de politiek-economische literatuur. Om te onderzoeken of het effect van politieke partijen op werkloosheidsuitkeringen afhankelijk is van de hoogte van de werkloosheid worden interactie-effecten opgenomen. De regressies bevatten dummyvariabelen om te controleren voor land- en jaarspecifieke effecten. De storingsterm volgt een AR(1)-proces om de schattingen te corrigeren voor autocorrelatie. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van panel-gecorrigeerde standaardfouten om te corrigeren voor panel-heteroskedasticiteit en gelijktijdige ruimtelijke correlatie.

RESULTATEN

De resultaten van de regressieanalyses worden gepresenteerd in tabel 2. Kolom 1 en kolom 2 laten zien dat het deel van de kabinetszetels dat wordt bezet door linkse of rechtse politieke partijen niet significant is gerelateerd aan de hoogte van werkloosheidsuitkeringen. Deze resultaten komen overeen met resultaten uit de internationale literatuur waar eveneens geen duidelijke effecten van politieke partijen zijn gevonden. In kolom 3 en kolom 4 worden de schattingen van de interactie-effecten gepresenteerd. De resultaten in kolom 3 laten zien dat het effect van linkse kabinetspartijen afhankelijk is van de hoogte van de werkloosheid. Het percentage linkse kabinetszetels is positief en significant gerelateerd aan de hoogte van werkloosheidsuitkeringen bij lage werkloosheid, maar dit positieve effect wordt kleiner naarmate de werkloosheid stijgt. Wanneer meer dan tien procent van de beroepsbevolking werkloos is, slaat het positieve marginale effect van linkse kabinetspartijen om in een negatief effect. Dit suggereert dat het remmende effect dat uitgaat van budgettaire krapte als gevolg van een hoge werkloosheid sterker is dan het effect van de toegenomen vraag naar inkomensbescherming

Variabelen, 27 EU-landen, 1990–2009

TABEL 1

Variabele	Gemiddelde	Standaarddeviatie	Minimum	Maximum
Netto-vervangingsratio in procenten	58,8	15,4	21,3	90,4
Linkse kabinetszetels in procenten	37,9	35,1	0	100
Rechtse kabinetszetels in procenten	35,0	34,8	0	100
Sociaaloverleg-index (z-scores)	0,2	0,8	-1,3	1,7
Handelsoopenheid	100,1	48,5	35,4	319,6
Werkloosheid in procenten	8,5	4,2	0,6	23,9
Bbp per inwoner	22.923	12.186	5472	89.814

Panel dataregressies voor netto-vervangingsratio's, 27 EU-landen, 1990–2009¹

TABEL 2

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Links kabinet (t-1)	0,002	-	0,03***	-	0,08***
Rechts kabinet (t-1)	-	0,002		-0,009	0,06**
Links kabinet (t-1) x Werkloosheid (t-1)	-	-	-0,003***	-	-0,006***
Rechts kabinet (t-1) x Werkloosheid (t-1)	-	-	-	0,001	-0,004
Sociaal overleg (t-1)	2,02**	2,02**	2,11***	2,09**	2,10**
Handelsoopenheid (t-1)	-0,08***	-0,07***	-0,07***	-0,07***	-0,07***
Werkloosheid (t-1)	0,04	0,05	0,17	0,01	0,45***
Bbp per inwoner (x 10 ⁻²) (t-1)	0,02**	0,02**	0,02***	0,02***	0,02***
Constante	62,03***	62,07***	60,50***	61,80***	57,99***
Rho	0,60	0,61	0,59	0,60	0,58
Observaties (N x T)	395	395	395	395	395
Aangepaste R2	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91

/ Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

die wordt uitgeoefend door de mediane kiezer. Het geschatte marginale effect van linkse kabinetpartijen op de hoogte van werkloosheidsuitkeringen is grafisch weergegeven in figuur 2. Uit kolom 4 van tabel 2 blijkt dat het interactie-effect tussen het percentage rechtse kabinetzetels en de werkloosheid niet significant is gerelateerd aan vervangingsratio's. In kolom 5 zijn beide interactie-effecten opgenomen. Ondanks de vrij sterke correlatie tussen het percentage linkse en rechtse kabinetzetels (correlatiecoëfficiënt van $-0,66$), blijken de resultaten voor linkse kabinetpartijen robuust voor het opnemen of weglaten van rechtse kabinetpartijen. De regressies bieden echter geen eenduidige en robuuste resultaten voor wat betreft het effect van rechtse kabinetpartijen op werkloosheidsuitkeringen.

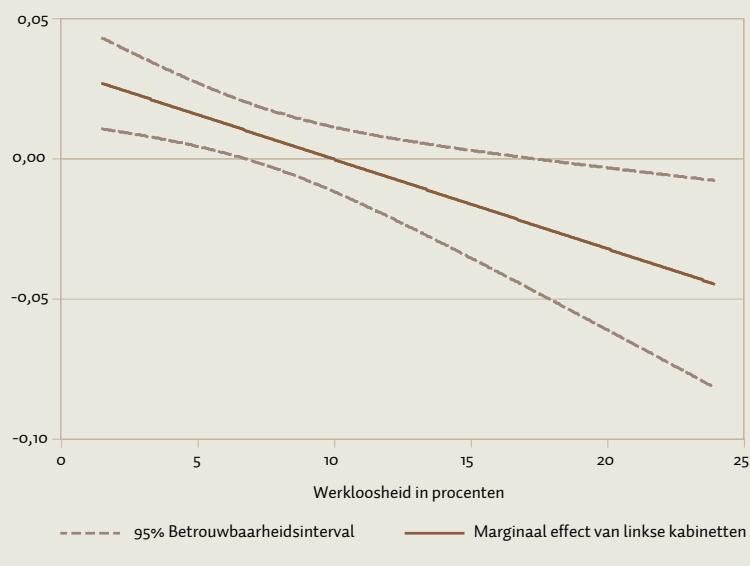
Voor wat betreft het effect van sociaal overleg blijkt dat de index positief en significant is gecorreleerd aan werkloosheidsuitkeringen. Dit resultaat komt overeen met de verwachting dat in landen waar sprake is van een geïnstitutionaliseerde overlegstructuur vakbonden weerstand kunnen bieden tegen bezuinigingen en dat zij genereuzere werkloosheidsuitkeringen uitruilen tegen loonmatiging. De negatieve en significante coëfficiënt voor handelsopenheid suggereert dat het effect van de efficiëntiehypothese het effect van de compensatiehypothese domineert. Wanneer de mate van internationale economische integratie toeneemt, worden uitkeringen verlaagd om bedrijvigheid vast te houden of aan te trekken. De resultaten laten geen significant effect zien van de omvang van de werkloze beroepsbevolking. Tot slot, het positieve en significante effect voor bbp per hoofd van de bevolking komt overeen met de verwachting dat mensen een groter deel van hun inkomen aan sociale zekerheid besteden wanneer een land welvarender wordt.

CONCLUSIE

Politieke partijen zoeken voortdurend een balans tussen het verwezenlijken van hun ideologische en programmatische voorkeuren enerzijds en het maximaliseren van electorale steun anderzijds. Daarbij zijn de keuzes van politieke partijen onderworpen aan economische omstandigheden. Wanneer de werkloosheid in een land stijgt, dan krijgt de regering te maken met krappere overheidsfinanciën vanwege een toename in het aantal werkloosheidsuitkeringen. Tegelijkertijd zorgt de stijgende werkloosheid ervoor dat kiezers inkomensbescherming bij werkloosheid belangrijker vinden. Het eerste effect zou met name een beperking opleveren voor linkse partijen om hun voorkeur voor genereuze uitkeringen te handhaven, terwijl het tweede effect vooral voor rechtse partijen een beperking zou opleveren om uitkeringen minder genereus te maken. Uit studie naar het effect van de politieke kleur van kabinetpartijen op werkloosheidsuitkeringen voor alle 27 lidstaten van de EU voor de periode 1990–2009 blijkt nu welk effect overheerst. Voor rechtse kabinetpartijen is geen robuust effect gevonden. Voor linkse partijen geldt dat het aantal kabinetzetels positief gerelateerd is aan de hoogte van werkloosheidsuitkeringen, maar dat bij hoge werkloosheid dit positieve effect omslaat in een negatief effect. Linkse kabinetten zorgen dus voor hogere werkloosheidsuitkeringen wanneer de overheidsfinanciën dat toelaten. Wanneer de werkloosheid stijgt, bezuinigen linkse kabinetpartijen op werkloosheidsuitkeringen.

Geschat marginaal effect van linkse kabinetten op netto-vervangingsratio's bij verschillende werkloosheidspercentages

FIGUUR 2



LITERATUUR

- Allan, J.P. en L. Scuggs (2004) Political partisanship and welfare state reform in advanced industrial societies. *American Journal of Political Science*, 48(3), 496–512.
- Armingeon, K., D. Weisstanner, S. Engler, P. Potosidis, M. Gerber en P. Leimgruber (2011) *Comparative Political Data Set III*. Bern: Universität Bern.
- Brandl, B. en F. Traxler (2005) Industrial relations, social pacts and welfare expenditures: a cross-national comparison. *British Journal of Industrial Relations*, 43(4), 635–658.
- Gaston, N. en G. Rajaguru (2008) The rise (and fall) of labour market programmes: domestic vs. global factors. *Oxford Economic Papers*, 60(4), 619–648.
- Heston, A., R. Summers en B. Aten (2011) *Penn World Table Version 7.0*. Pennsylvania: University of Pennsylvania.
- Jensen, C. (2012) Labour market- versus life course-related social policies: understanding cross-programme differences. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 275–291.
- Meltzer, A.H. en S.F. Richard (1983) Tests of a rational theory of the size of government. *Public Choice*, 41(3), 403–418.
- Rodrik, D. (1998) Why do open economies have bigger governments? *Journal of Political Economy*, 106(5), 997–1032.
- Saint-Paul, G. (1996) Exploring the political economy of labour market institutions. *Economic Policy*, 11(23), 263–315.
- Vis, B. (2009) Governments and unpopular social policy reform: biting the bullet or steering clear? *European Journal of Political Research*, 48(1), 31–57.
- Vliet, O. van en K. Caminada (2012) Unemployment replacement rates dataset among 34 welfare states 1971–2009: an update, extension and modification of Scuggs' welfare state entitlements data set. *NEUJOBS Special Report*, 2.
- Vliet, O. van, K. Caminada en K. Goudswaard (2012) The political economy of labour market policies in western and eastern European countries. *NEUJOBS Working Paper*, D6(3).
- Wereldbank (2012) *World Development Indicators*. Washington, DC: Wereldbank.