

# Arbeidsparticipatie en sociale zekerheid

**Frank den Butter en Hans Vijlbrief**

De relatie tussen werk en welvaart staat momenteel in Nederland in het middelpunt van de economische en politieke belangstelling. Sociale zekerheid en arbeidsparticipatie vormen daarbij de sleutelbegrippen. Maar het gaat om nog veel meer. De opbouw van onze welvaartsstaat is gepaard gegaan met een proces van socialisering en individualisering. Dankzij de enorme stijging van de arbeidsproductiviteit, meer dan een verdriedouging in de afgelopen veertig jaar, is werken niet langer voor iedereen een levensnoodzaak. De zorgzaamheid van onze samenleving heeft tot stand gebracht dat degenen die fysiek of geestelijk niet in staat zijn om betaald werk te verrichten, of degenen die na een werkzaam leven van een onbekommerde levensavond willen genieten, niet langer op naastenliefde of eigen spaarcenten zijn aangewezen, maar op collectieve voorzieningen kunnen rekenen. Dit heeft verschuivingen in de beleving van werken en welvaart teweeg gebracht. Niet langer dient het werk primair om in de noodzakelijke levensbehoeften te voorzien, maar veeleer zijn de kwalitatieve aspecten van het werken zelf van belang geworden in de relatie tussen werk en welvaart.

Dit neemt niet weg dat de geldelijke beloning voor het werk nog steeds een bepalende rol vervult in de keuze voor deelname aan het arbeidsproces. Dit typeert de huidige problematiek omtrent arbeidsparticipatie en sociale zekerheid in Nederland. Vanuit een op goede collectieve verantwoordelijkheid gebaseerd engagement is een stelsel van sociale zekerheid opgebouwd dat aan de zwakkeren in de samenleving de gelegenheid biedt om hun graantje van de welvaart mee te pikken zonder in deemoedige dankbaarheid het hoofd te hoeven buigen. Deze collectieve zorg siert de moderne welvaartsstaat, maar de prijs daarvan is de afgelopen jaren wel hoog geworden nu het beroep op de sociale zekerheid veel uitgebreider is dan de ontwerpers van dit stelsel hadden vermoed. Het grote beroep op de sociale zekerheid heeft er toe geleid dat het een kostbaar stelsel is geworden, waarbij deze kosten op de schouders van de werkenden drukken. Dit heeft weer geresulteerd in een ontmoediging om aan het arbeidsproces deel te nemen, zodat de arbeidsparticipatie -het aandeel van de bevolking tussen 15 en 65 jaar dat be-

---

\* Frank den Butter en Hans Vijlbrief zijn respectievelijk hoogleraar en assistent in opleiding, verbonden aan het Tinbergen Instituut, en medewerkers van de Onderzoeksgroep Toegepaste Arbeidseconomie (Alert) van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Dit artikel is een bewerking van een tweetal door de auteurs gehouden referaten tijdens een conferentie van de OSA op 30 mei 1991. Zij bedanken een anonieme referent voor het nuttige commentaar op een eerdere versie van dit artikel. De inhoud blijft vanzelfsprekend voor rekening van de auteurs.

taald werk verricht- is gedaald en daarmee het produktieve draagvlak van de economie is versmald. Aldus is er sprake van een negatieve spiraal, waarbij de dalende arbeidsparticipatie een steeds groter beroep op de sociale zekerheid oproept.

Deze vervelende situatie heeft veel economen tot creativiteit aangezet om maatregelen te bedenken om de spiraal te doorbreken. Gedacht is aan maatregelen ter verlaging van de minimumloonkosten, of aan een verhoging van het netto minimumloon zonder dat de minimumloners voor de werkgevers duurder worden. Ook zijn ingrepen in de WAO voorgesteld, zodat het beroep op deze vorm van sociale zekerheid sterk zal afnemen. Zonder de merites van al deze voorgestelde maatregelen te willen ontkennen, dient gezegd te worden dat ze toch meestal een partieel karakter dragen en voorbij gaan aan de complexe samenhangen die er tussen het stelsel van sociale zekerheid, de werking van de arbeidsmarkt en de economische bedrijvigheid bestaat.

Dit artikel poogt deze complexe samenhangen te verduidelijken aan de hand van een schema waarin de arbeidsparticipatie centraal staat. Hiermee worden de verschillende deelproblemen in een kader geplaatst en worden de aangrijpingspunten voor mogelijke beleidsmaatregelen aangegeven. Onze empirische kennis over dit samenstel van relaties is echter nog verre van compleet. Tegen deze achtergrond wordt zowel een overzicht gegeven van reeds verworven kennis op dit gebied, met name met betrekking tot de vraag of de uitkeringen dan wel de kosten het best als instrument kunnen worden benut om via de arbeidsmarkt het beroep op de sociale zekerheid terug te dringen, alsook de onderzoeksvragen die nog open staan. Er blijkt nog veel te onderzoeken, terwijl het zelfs niet vaststaat dat een verhoging van de arbeidsparticipatie vanuit het oogpunt van welvaart en welzijn perse noodzakelijk is. Eerst schetsen wij in een kort aide-memoire de toename van het beroep op de sociale zekerheid in de afgelopen periode.

**Tabel 1: De volume-ontwikkeling van de verschillende uitkeringsregelingen, 1975-1988 (in 1000 uitkeringsjaren)**

	1975	1980	1985	1988
AOW/AWW	1321	1448	1952	2059
Ziektewet	280	306	257	294
AAW/WAO	312	608	698	740
Werkloosheidsregelingen (WW, WWV, RWW etc.)	197	240	659	601
Bijstand (ex. RWW)	229	162	206	216
<b>Totaal</b>	<b>2339</b>	<b>2764</b>	<b>3772</b>	<b>3910</b>

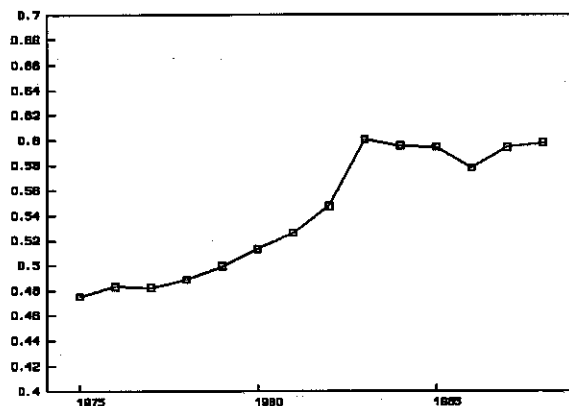
Bron: Financiële Nota Sociale Zekerheid 1990, 1989, 8.

# 1 De groei van de sociale zekerheid in Nederland

Zoals vermeld is de sociale zekerheidssector in Nederland gedurende de laatste decennia sterk gegroeid, zowel met betrekking tot het aantal uitkeringstrekkers als met betrekking tot de uitgaven voor sociale zekerheid. De ontwikkeling van de volumina in de verschillende uitkeringsregelingen is weergegeven in tabel 1. Het beroep op de sociale zekerheid is sterk toegenomen sinds 1975, waarbij vooral de groei in de aanspraak op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (meer dan een verdubbeling) en de werkloosheidsregelingen (meer dan een verdrievoudiging) opvallend is.

De uitgaven aan de sociale zekerheid zijn in Nederland sinds 1970 toegenomen van 20,8 % van het bruto binnenlands produkt (BBP) tot 30,7 % in 1988, waarbij moet worden opgemerkt dat de top van het aandeel van deze uitgaven in het BBP in 1983 (33,9 %) werd gepasseerd. Internationaal scoort Nederland hoog met een dergelijk aandeel van de uitgaven aan de sociale zekerheid en ons land is in 1988 zelfs de koploper in de EG<sup>1</sup>.

**Figuur 1: De wig (sociale premies van werkgevers en sociale plus directe belastingen van werknemers) in Nederland als percentage van de bruto loonkosten, 1975-1988.**



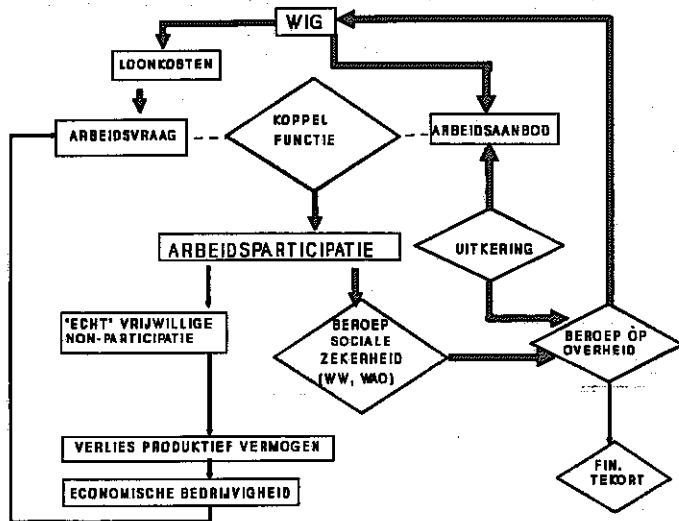
<sup>1</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat er in Nederland relatief veel belastingen en premies over sociale uitkeringen worden afgedragen. Wanneer men dan ook de *netto uitgaven* aan sociale zekerheid bekijkt, worden de verschillen tussen Nederland en andere EG-landen kleiner.

De financiering van de toegenomen uitgaven aan de sociale zekerheid, leidde tussen 1975 en 1983 tot een sterke toename in de *wig*: het verschil tussen netto loon en de loonkosten. Figuur 1 laat de ontwikkeling van de *wig*, uitgedrukt als percentage van de bruto loonsom, zien voor de periode 1975-1988. Deze *wig* vervult, zoals we in de volgende paragraaf zullen zien, een belangrijke rol in de relatie tussen sociale zekerheid, de arbeidsmarkt en de invloed die hiervan uitgaat op de economische bedrijvigheid.

## 2 Arbeidsparticipatie als centraal thema

De centrale plaats van de arbeidsparticipatie -gedefinieerd als dat deel van de bevolking tussen de 15 en 65 jaar dat betaald werk verricht- binnen deze problematiek wordt in het schema in figuur 2 in kaart gebracht. De rechthoeken in het schema representeren de belangrijkste endogene grootheden in dit stelsel van samenhangen. Deze vormen de uitkomst van het economisch proces, waarop het beleid zich richt. In de ruitvormige figuren in het schema staan de mogelijke aangrijpingspunten voor het beleid. De pijlen geven de beïnvloedingsrichting weer, waarbij de dikke pijlen de spiraal van sociale zekerheid en arbeidsparticipatie uitbeelden.

**Figuur 2: De spiraal van sociale zekerheid en arbeidsparticipatie**



De negatieve spiraal kan als volgt uit het schema worden afgelezen. Vanwege de grote omvang van het beroep op de sociale zekerheid, en meer in het algemeen vanwege de

omvang van de collectieve sector, is de collectieve druk om deze overheidsuitgaven te kunnen financieren zeer hoog. Dit leidt tot een hoge wig of, anders gezegd, tot een groot verschil tussen wat de inzet van de produktiefactor arbeid aan de bedrijven kost en de netto opbrengst die deze inzet van de werknemers oplevert. De hoge wig heeft in twee richtingen een ontmoediging op de arbeidsmarkt tot gevolg. In de eerste plaats hebben de hoge loonkosten een negatieve uitwerking op de arbeidsvraag. Maar ook de lage netto opbrengsten voor de arbeidsprestaties werken ontmoediging in de hand. Uit empirische studies blijkt weliswaar dat de loonelasticiteit van het arbeidsaanbod voor mannen betrekkelijk laag is, maar voor vrouwen is dat niet het geval (zie Theeuwes, 1988). Ook hangt het arbeidsaanbod, en daarmee de ontmoediging om aan het arbeidsproces deel te nemen, af van het uitkeringsniveau, of liever gezegd van de zogeheten "replacement ratio", die de afstand aangeeft tussen het uitkeringsniveau en het netto te verdienen loon. Hoe kleiner deze afstand, hoe groter het deel van de beroepsbevolking dat een uitkering in plaats van een arbeidsplaats nastreeft. Kortom, de hoge wig en het hoge uitkeringsniveau kunnen een belangrijke oorzaak van de lage arbeidsparticipatie zijn.

Deze lage arbeidsparticipatie manifesteert zich op twee verschillende manieren. In de eerste plaats uit de ontmoediging om deel te nemen aan het arbeidsproces zich in het feit dat mensen zich volledig van de arbeidsmarkt terugtrekken. Deze groep noemen wij voor het gemak de "echt" vrijwillige non-participanten. Daarnaast zijn er non-participanten, die wel een uitkering krijgen, hetzij omdat zij zich als werkloos melden, hetzij omdat zij arbeidsongeschikt verklaard worden. Natuurlijk is de wijze waarop iemand uit het arbeidsproces gestoten wordt in grote mate richtinggevend voor het feit of hij/zij in aanmerking komt voor een beroep op de sociale zekerheid. Toch moet ook worden onderkend dat hier een zekere mate van "rent-seeking" plaatsvindt, waarbij een daling van de arbeidsparticipatie gekoppeld is aan een autonome stijging van het beroep op de sociale zekerheid. Hiermee zijn we tot de kern gekomen van de negatieve spiraal van sociale zekerheid en arbeidsparticipatie waarvan we nu een vrijwel volledige ronde doorlopen hebben. Het grotere beroep op de sociale zekerheid doet immers de wig weer stijgen en dit leidt tot verdere ontmoediging op de arbeidsmarkt, enz. enz..

Het schema beeldt echter via dunne pijlen nog een ander deel van de spiraal uit dat tot nu toe in de discussies enigermate versluierd is aangezien over het kwantitatieve belang van het desbetreffende mechanisme veel minder bekend is. Het voornaamste aspect hierbij is dat de lage arbeidsparticipatie in zijn geheel tot een verlies aan productiecapaciteit leidt. De produktieve talenten van de non-participanten, "echt" vrijwillig of niet, worden niet benut en bovendien gaat het produktieve vermogen van de non-participanten vanwege de depreciatie van het menselijk kapitaal achteruit. Immers, via scholing en werkervaring verkregen capaciteiten gaan teloor in geval van non-participatie. Deze niet optimale benutting van de produktiefactor arbeid heeft repercussies op het produktieve vermogen van onze volkshuishouding en daarmee op de economische bedrijvigheid. Lage arbeidsparticipatie leidt tot een versmalling van het produktieve draagvlak, althans voorzover dit draagvlak wordt bepaald door de hoeveelheid betaald werk die wordt verricht. Zonder in de valkuil van een debat over de optimale omvang van het produktieve draagvlak te vallen - zoals is gebeurd met de

andere draagvlakgedachte (zie ook De Vries, 1987 en de discussie die naar aanleiding hiervan heeft plaatsgevonden) -, bestaat toch de indruk dat het niet goed is voor de economie van een land wanneer slechts een relatief gering deel van de bevolking betaalde arbeid verricht. Het noopt de werkenden bovendien tot een hoog niveau van arbeidsproductiviteit, hetgeen op zich de uitvalkans uit het arbeidsproces weer doet toenemen. De vliegwielfunctie wordt hier vervuld door de aanbodkant van de goederenmarkt, waar de lage arbeidsparticipatie de economische bedrijvigheid, en daarmee tevens de arbeidsvraag, drukt.

Twee vragen dringen zich nu op. In de eerste plaats: wat heeft de negatieve spiraal in gang gezet? In de tweede plaats: welke aangrijpingspunten zijn er voor het beleid om deze neergang te doorbreken?

Eerst de vraag naar het in gang zetten van de spiraal. Hoogstwaarschijnlijk ligt de wortel hiervan aan het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig toen zich een autonome negatieve schok in de arbeidsvraag voordeed. In eerste instantie leidde deze vraaguitval op de arbeidsmarkt tot een sterke toename van de werkloosheid, maar al ras sijpelde deze door naar andere vormen van beroep op de sociale zekerheid. Van meer belang is evenwel te weten hoe de negatieve spiraal moet worden doorbroken, en vervolgens, indien zich nogmaals een arbeidsvraagsschok voordoet, hoe vermeden kan worden dat de spiraal wederom in werking treedt. Hiertoe bespreken we in de volgende paragraaf de verschillende beleidsopties die in het schema een plaats hebben.

### 3 Beleidsopties

De ruiten in het schema geven deze mogelijke aangrijpingspunten voor het beleid weer. Ten eerste is de confrontatie van de arbeidsvraag en het arbeidsaanbod op de arbeidsmarkt van belang. Volgens de traditionele modellering van de arbeidsmarkt met gedragsvergelijkingen die de arbeidsvraag en het arbeidsaanbod beschrijven, wordt de werkgelegenheid min of meer bepaald door de korte kant van deze markt. Zo eenvoudig ligt het echter in werkelijkheid niet. Op de arbeidsmarkt vindt een koppelproces tussen aanbieders en vragers plaats, waarbij werkgevers en werknemers elkaar zoeken en (soms) vinden. Het succes van dit koppelproces wordt bepaald door de *efficiëntie* van de arbeidsmarkt. Naarmate de arbeidsmarkt minder efficiënt werkt, komt, gegeven arbeidsvraag en arbeidsaanbod, de arbeidsparticipatie lager uit. Een eerste mogelijkheid om de negatieve spiraal te doorbreken is derhalve het vergroten van de efficiëntie van de arbeidsmarkt. Hiertoe zijn in de literatuur en de beleidsnota's een groot aantal instrumenten aangedragen (herscholing, flexibilisering, mobiliteit, betere werking van de arbeidsbureaus) die hier geen herhaling behoeven. Bovendien kan men hierbij ook denken aan maatregelen die direct op wegnemen van belemmeringen voor het efficiënt functioneren van de arbeidsmarktgericht zijn, zoals een versoepeling van het ontslagrecht of een verlaging van het minimumloon.

Een tweede mogelijkheid om de spiraal te doorbreken is het beroep op de sociale zekerheid af te remmen, bijvoorbeeld via strengere toelatingseisen en een strengere controle van het recht op een uitkering. In het begin van de discussie rond bezuinigingen op de

WAO is vooral aan deze beleidsoptie gedacht. Een hiermee verwante optie is een algehele inkrimping van de collectieve sector, via bezuinigingen op de overheidsuitgaven, al dan niet in combinatie met een inkrimping van het ambtenarenapparaat. Deze inkrimping kan geschieden ten bate van een verkleining van de wig, hetgeen dus neerkomt op het gelijktijdig bezuinigen op de overheidsbegroting en het verlagen van de belastingen. In het verlengde hiervan ligt een beleidsalternatief dat echter uit andere hoofde niet gewenst is en daarom politiek onaanvaardbaar wordt geacht, namelijk een verkleining van de wig, gefinancierd door een vergroting van het financieringstekort. Het volgende instrument dat we onderscheiden is een verlaging van de sociale uitkeringen, die zowel via een stimulering van het arbeidsaanbod als via een verlaging van de wig positieve effecten zou kunnen hebben op de werkgelegenheid en de arbeidsparticipatie. Nog een optie om de spiraal te doorbreken betreft een verschuiving van de wig van werkgevers naar werknemers in de hoop hiermee de loonkosten te drukken en de arbeidsvraag te stimuleren.

Een aantal andere aangrijpingspunten voor het beleid is in het schema niet formeel met ruiten aangegeven, maar past wel binnen dit kader. In de eerste plaats het beproefde instrument van de loonmatiging. Empirisch onderzoek geeft overduidelijk aan dat een loonmatiging de arbeidsvraag doet toenemen, terwijl het ontmoedigingseffect dat van een loonmatiging op het arbeidsaanbod uitgaat gering wordt geacht. Over de endogene rol van de loonvorming in dit mechanisme, en met name over de mate van starheid van de lonen, verschillen de opvattingen echter sterk. Twee andere, voor de hand liggende manieren om de spiraal te doorbreken zijn een autonome stimulering van het arbeidsaanbod en een autonome stimulering van de arbeidsvraag. Allerhande beleidsmaatregelen die via institutionele weg beogen de arbeidsparticipatie te doen toenemen, kunnen als een autonome arbeidsaanbodimpuls worden opgevat. Het blijft wel de vraag in hoeverre zo'n autonome aanbodimpuls ook daadwerkelijk extra werkgelegenheid uitdikt.

### **Verkleining van de wig en/of een verlaging de uitkeringen**

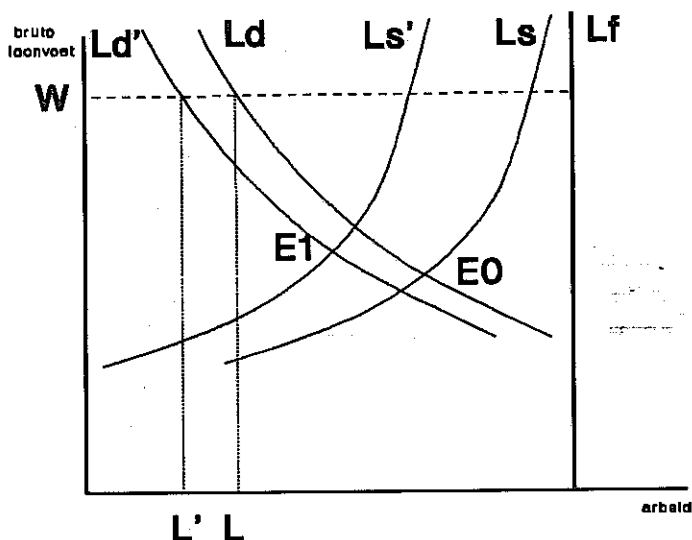
In een studie, door ons uitgevoerd in opdracht van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA), zijn drie van de boven genoemde beleidsopties nader onderzocht, namelijk een verkleining van de wig, een verlaging van de werkloosheidsuitkeringen en een verschuiving van werkgevers- naar werknemerslasten (Zie Vijlbrief e.a., 1991). In het rapport wordt een aantal, reeds eerder besproken, effecten van sociale zekerheid (overigens ingeperkt tot werkloosheidsregelingen), op de arbeidsmarkt onderscheiden. De financiering van de sociale zekerheid (de wig) verhoogt de loonkosten (ofwel direct door werkgeverspremies of indirect door afwenteling van werknemerslasten) en beïnvloedt de vraag naar arbeid dus negatief. Tevens wordt rekening gehouden met het ontmoedigende effect van een hogere wig, via een lager netto loon, op het arbeidsaanbod. Tenslotte speelt de negatieve invloed van de hoogte van de uitkering op het arbeidsaanbod en indirect op de werkgelegenheid een rol.

Eerder empirisch onderzoek naar de relatie tussen uitkeringshoogte en arbeidsmarkt heeft zich vooral gericht op de invloed van de uitkeringshoogte op de werkloosheid. Dit onderzoek valt uiteen in twee delen: micro-economische studies, die individuele werkloosheidsduren relateren aan onder andere de hoogte van de uitkering en studies

die gebruik maken van macro-economische gegevens. Volgens micro-economische onderzoeken voor de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nederland op basis van gegevens over het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig, verlengt een één procent hogere uitkering de werkloosheidsduur met ongeveer een half procent. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze elasticiteit in onderzoeken op basis van gegevens over het einde van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig lager is en dat, zeker voor Nederland, de invloed van de uitkeringshoogte op de werkloosheidsduur vaak in het geheel niet kan worden aangetoond.

Macro-economische studies laten een opvallend verschil zien tussen onderzoeken waarin wordt gewerkt met een zogenaamd evenwichtsmodel voor de arbeidsmarkt en onderzoeken waarin de onevenwichtigheidsanalyse voor de arbeidsmarkt wordt gebruikt. Volgens de eerste soort modellen, die uitgaan van een, door een flexibele loonvoet, geruimde arbeidsmarkt zijn de effecten van een uitkeringsverlaging op de (vrijwillige) werkloosheid zeer aanzienlijk. In de onevenwichtigheidsmodellen, die gekenmerkt worden door een rigide loonvoet en waarin dus ook onvrijwillige werkloosheid mogelijk is, heeft de hoogte van de uitkering nauwelijks invloed op de werkloosheid<sup>2</sup>. Aangezien wij ons in dit artikel concentreren op een macro-economisch verschijnsel, namelijk de spiraal van sociale zekerheid en arbeidsparticipatie, is het zinvol de oorzaak van de verschillende modeluitkomsten nog eens nader te bekijken.

**Figuur 3: De invloed van een werkloosheidsregeling op de arbeidsmarkt**



<sup>2</sup> Een voorbeeld van een analyse van sociale zekerheid in een onevenwichtigheidsmodel kan worden gevonden in Springer e.a., 1988.



Figuur 3 laat zien waarom de invloed van de uitkeringshoogte op de werkgelegenheid afhankelijk is van het *regime op de arbeidsmarkt*. De invoering (of verhoging) van werkloosheidsuitkeringen, gefinancierd door werkgevers- en werknemerspremies doet zowel de vraag- als de effectieve aanbodcurve van arbeid ( $L_d$  en  $L_s$ ) naar links verschuiven ( $L_d'$  en  $L_s'$ ). Er wordt aangenomen dat het geregistreerde arbeidsaanbod ( $L_f$ ) niet reageert op de veranderingen in de werkloosheidsregeling. Wanneer de arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door een flexibele loonvoet, die voor constante ruiming zorgt, verplaatst het evenwicht zich van  $E_0$  naar  $E_1$ : zowel de verschuiving van de arbeidsvraag- als van de arbeidsaanbodcurve beïnvloedt de werkgelegenheid. Bestaat er echter een rigide loonvoet  $W$  boven het evenwichtsniveau, dan heeft alleen de vermindering van de arbeidsvraag directe invloed op de hoogte van de werkgelegenheid (van  $L$  naar  $L'$ ) en werkloosheid (van  $L_f - L$  naar  $L_f - L'$ ). Het is overigens wel denkbaar dat de hoogte van de uitkeringen ook op een door de vraag naar arbeid gerantsoeneerde markt, invloed kan hebben op de werkgelegenheid: de uitkeringshoogte zou immers de loonvoet kunnen beïnvloeden. Op deze laatste mogelijkheid komen we later in dit artikel nog terug.

### Onderzoeksresultaten

In de reeds genoemde studie voor de OSA worden de effecten van een aantal beleidsopties geanalyseerd binnen enerzijds een macro-economisch model dat evenwicht op zowel de arbeids- als de goederenmarkt veronderstelt en anderzijds een model dat aanneemt dat lonen en prijzen min of meer rigide zijn. Dit laatste model sluit het dichtst aan bij de in Nederland gebruikte modellen voor beleidsanalyse zoals FREIA-KOMPAS.

Tabel 2 laat de werkgelegenheidseffecten zien van een aantal beleidsopties, gericht op het doorbreken van de negatieve spiraal tussen sociale zekerheid en arbeidsparticipatie. In het onevenwichtigheidsmodel blijkt een verlaging van de werkgeverspremies het meest effectief om productie en werkgelegenheid te stimuleren. Een verlaging van werknemerspremies heeft de grootste effecten in het evenwichtsmodel, maar de verschillen tussen de modellen zijn niet groot. Er moet overigens wel worden opgemerkt dat hier de verlagingen in de sociale premies worden betaald uit een vergroting van het financieringstekort. Zou men de verlaging in de premies budget-neutraal willen uitvoeren, dan zouden er zeer forse bezuinigingen op de uitkeringen noodzakelijk zijn. Daarom is een verschuiving van de wig van werkgevers naar werknemers waarschijnlijk een realistischere beleidsoptie. Deze verschuiving van de sociale premies heeft alleen in het onevenwichtigheidsmodel een klein positief effect op de werkgelegenheid. De laatste onderzochte beleidsoptie, een verlaging van de replacement ratio (de verhouding tussen de netto werkloosheidsuitkering en het netto loon van een volwassen, gehuwde nijverheidsarbeider met twee kinderen en een gemiddeld loon) is in het evenwichtsmodel een zeer effectief instrument om de werkgelegenheid en productie te stimuleren, terwijl dat in het model met rigide lonen en prijzen nauwelijks het geval is.

**Tabel 2: De lange-termijn effecten op de werkgelegenheid van de verschillende beleidsopties volgens de beide modellen (met 5 % t.o.v. van de centrale projectie)**

	Evenwichts model	Onevenwichtig heidsmodel
Verlaging werkgeverspremies	+ 0,8	+ 1,5
Verlaging werknemerspremies	+ 1,4	+ 1,1
Verschuiving van premies van werkgevers naar werknemers	- 0,7	+ 0,3
Verlaging replacement ratio	+ 5,9	+ 0,3

Men zou, gezien de sterke aanwijzingen voor loonrigiditeit op de Nederlandse arbeidsmarkt (hetgeen overigens niet wil zeggen dat de loonvoet in het geheel niet reageert op aanbods- of vraagoverschotten van arbeid), kunnen stellen dat het onevenwichtigheidsmodel een realistischer beschrijving geeft van de Nederlandse arbeidsmarkt in de afgelopen decennia dan het evenwichtsmodel. In dat geval moet met name de gestegen wig als het belangrijkste mechanisme worden gezien; waarlangs de negatieve spiraal van uitdijende sociale zekerheid en afnemende werkgelegenheid en arbeidsparticipatie, zich heeft ontwikkeld. Men kan op basis van de bovenstaande simulaties tevens opmerken dat de keuze tussen de verschillende beleidsopties om deze spiraal te doorbreken, mede afhangt van de opinie over het heersende regime op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Een reeds genoemde beperking van de onderzochte beleidsopties waarin de premies worden verlaagd, is dat er geen rekening wordt gehouden met de budgetrestrictie voor de overheid: de verlaging van de sociale premies wordt immers betaald uit een vergroting van het financieringstekort. Een andere manier om wigverkleining mogelijk te maken, die wel rekening houdt met de budgetrestrictie voor de overheid, is een gelijktijdige bezuiniging op de overheidsbegroting en verlaging van de directe belastingtarieven. Volgens simulaties met het in het OSA-onderzoek gebruikte onevenwichtigheidsmodel en een ander verwant model, is een dergelijke wigverkleining op lange termijn gunstig voor de produktie en de werkgelegenheid.

Zoals eerder opgemerkt, zou in een onevenwichtigheidsmodel de uitkeringshoogte ook invloed op de werkgelegenheid kunnen uitoefenen via de loonvoet. Wanneer de uitkeringen stijgen, zoals in figuur 3, neemt de werkloosheid weliswaar in eerste instantie niet toe, maar de *samenstelling* van het werkloosheidsbestand verandert wel: immers, door de verschuiving van de effectieve aanbodcurve neemt de vrijwillige werkloosheid (het verschil tussen het geregistreerde arbeidsaanbod  $L_f$  en het effectieve arbeidsaanbod  $L_s$ ) toe en de onvrijwillige werkloosheid af. Het deel van het werkloosheidsbestand dat

neerwaartse druk uitoefent op de loonvoet neemt dus af en de loonvoet gaat stijgen<sup>3</sup>. Wanneer een dergelijk effect wordt meegenomen in het onevenwichtigheidsmodel, heeft een verlaging van de replacement ratio een veel grotere positieve invloed op de productie en de werkgelegenheid dan volgens tabel 2.

Het is ook denkbaar dat de invloed van de uitkeringshoogte via het vakbondsgedrag invloed uitoefent op de loonvoet: een hogere uitkering zou de nadelen van werkloosheid verminderen en daarmee de prikkel om hogere looneisen te stellen vergroten. Simulaties met een versie van het FREIA-KOMPAS-model, waarin dit mechanisme is opgenomen, laten zien dat een verlaging van de replacement ratio inderdaad de werkgelegenheid bevordert (zie Graafland, 1991).

### Onderzoekprogramma

Het voorgaande illustreert de effecten van enige beleidsopties die de spiraal tussen sociale zekerheid en arbeidsparticipatie zouden kunnen doorbreken. De modelberekeningen waren gebaseerd op theoretisch en empirisch onderzoek naar de verbindingsschakels in de complexe samenhangen tussen sociale zekerheid en arbeidsparticipatie. Op dit gebied liggen echter nog vele vraagpunten, die slechts beantwoord kunnen worden door verder spuurwerk. In die zin biedt het schema in figuur 1 een goed richtsnoer voor een onderzoekprogramma. De meest wezenlijke onderzoeksopdracht is een beter inzicht te krijgen in de determinanten van de arbeidsvraag. Het schema illustreert de initiërende rol van de arbeidsvraag in het hele proces. De determinanten van het arbeidsaanbod vormen het tweede onderzoeksthema. Hierover is, zeker op micro-niveau, veel onderzoek verricht, maar een goede meting van de gevoeligheid van de uitkeringshoogte op het arbeidsaanbod blijft van belang. Ten derde dient een beter inzicht te worden verkregen in de manier waarop de koppeling tussen vacatures en werklozen tot stand komt. Meer in het algemeen gaat het daarbij over de stromen tussen de bestanden van werklozen, werkenden en vrijwillige non-participanten. Deze stromen zijn bepalend voor de in- en uitstroomkansen van werklozen, werkenden en vacatures. Deze kennis geeft inzicht in de efficiëntie van de arbeidsmarkt. Een vierde vraagpunt voor het onderzoek is of de arbeidsmarkt in een toestand van evenwicht dan wel in één van onevenwichtigheid verkeert. Zoals de voorgaande paragrafen laten zien, heeft de karakterisering van de arbeidsmarkt ten dien aanzien belangrijke consequenties voor de instrumentkeus in het sociale zekerheidsbeleid. Een volgende onderzoeksvraag betreft de determinanten van de toetreding in de sociale zekerheid.

Hebben de voorgaande onderzoeksvragen betrekking op de door dikke pijlen in het schema aangegeven negatieve spiraal van sociale zekerheid en arbeidsparticipatie, ook over het versluiserde deel van de spiraal via de versmalling van het produktieve draagvlak en de invloed daarvan op de economische bedrijvigheid vallen nog heel wat onderzoeksvragen te beantwoorden. Hoe groot is bijvoorbeeld het produktieverlies vanwege het niet verrichten van betaald werk door mensen die dat wel kunnen en in hoeverre is

<sup>3</sup> Deze benadering van de loonvorming waarbij slechts een deel van het werkloosheidsbestand neerwaartse druk uitoefent op de loonvoet, is verwant aan theorieën waarin door zogenaamde duureffecten of insider/outsider effecten het effectieve arbeidsaanbod vermindert (Zie bijvoorbeeld Graafland, 1990).

vanuit dit gezichtspunt een beleid dat tot arbeidsparticipatie aanmoedigt, wenselijk?<sup>4</sup> Hierbij speelt de kwestie of de goederenmarkt vraag- dan wel aanbodbepaald is. Het schema toont al deze onderzoeksvragen in hun onderling verband.

## 4 Conclusie

De goede sociale voorzieningen in ons land vormen zowel een reden tot trots als tot zorg. De neiging bestaat om deze tweeslachtigheid, of zo men wil, liefde-haat verhouding in de vorm van beeldspraak en gelijkenissen te willen schilderen. Zo wordt wel gesproken van de sociale zekerheid die van een vangnet tot een hangmat geworden is terwijl dit stelsel vanuit maatschappelijk oogpunt een trampoline zou moeten zijn. Om de problematiek rond de sociale zekerheid te typeren staat ons het bekende kinderliedje voor ogen:

*"Toen onze mop een mopje was, zo aardig om te zien.*

*Nu gromt hij alle dagen en bijt nog bovendien."*

Wat echter te doen met zo'n beest dat we liefdevol in huis hebben gehaald? Meestal hebben kinderliedjes een verrassend eenvoudig antwoord op moeilijke levensvragen maar in dit geval gaat het liedje slechts verder met "*waf, woef, waf, woef...*": veel gepraat, maar geen oplossing.

Zo vergaat het ook de economen in het debat over de sociale zekerheid en de arbeidsparticipatie. De intuïtie van de econoom zegt dat de sociale zekerheid te groot in omvang en te duur is, en dat de arbeidsparticipatie te laag en het produktieve draagvlak te smal is. Aan de andere kant hebben we de sociale zekerheid niet voor niets tot een zo omvangrijk bouwwerk uitgebouwd, en kan de lage arbeidsparticipatie even zo goed worden opgevat als gebleken voorkeuren in een samenleving waar het niet behoeven te werken voor het dagelijks brood hoog scoort in de welvaartsbeleving. Per slot van rekening is de afweging tussen collectieve en individuele welvaart een politieke keuze, en valt niet in koele rekensommen door economen te bepalen. De economische discipline kan bij het maken van een dergelijke afweging behulpzaam zijn door samenhangen bloot te leggen en instrumenten aan te dragen om ongewenste ontwikkelingen bij te sturen. Dat is het voornaamste oogmerk van dit artikel. Toegegeven zij echter dat we spreken over de negatieve spiraal van sociale zekerheid en arbeidsparticipatie en dat we ons daarbij dus toch laten verleiden door tot normatieve uitspraken over een mogelijke welvaartsverbetering.

<sup>4</sup> Zie voor een recente studie op dit terrein: Bastianen c.a., 1991

## Literatuur

- Bastianen, R.D., F.A.G. den Butter en J.C. van Ours, 1991, '*De maatschappelijke kosten van non-participatie in het arbeidsproces*', rapport vervaardigd in opdracht van het Ministerie van WVC, nog te verschijnen.
- Graafland, J.J., 1990, '*Persistent Unemployment, Wages and Hysteresis*', Helmond.
- Graafland, J.J., 1991, '*From Phillips Curve to Wage Curve: implications for policy analysis*', Centraal Planbureau, paper gepresenteerd op de Ecozoekdag 1991.
- Springer, K.A., J.A. Vijlbrief en B. Compaijen, 1988, '*Werkgelegenheid, werkloosheid en sociale zekerheid*', OSA-werkdocument W 51, 's Gravenhage.
- Theeuwes, J.J.M., 1988, 'Arbeid en Belastingen', in *Belastingheffing en Belastinghervorming*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1988, Stenfert Kroese, Leiden, 111-143.
- Vijlbrief, J.A., B. Compaijen en F.A.G. den Butter, 1991, '*Sociale zekerheid en de Nederlandse Arbeidsmarkt: De effecten van werkloosheidsuitkeringen en belasting- en premiedruk*', OSA-werkdocument W 83, 's Gravenhage.
- De Vries, B., 1987, '60%, een verantwoorde norm?', *Economisch Statistische Berichten*, 72, 988-994, 998.