

Ontsnapt uit de sociale-zekerheidsval

Arbeidsparticipatie, sociale zekerheid en collectieve-lastendruk in Nederland

*Paul de Beer**

Een belangrijke doelstelling van het participatiebeleid van het afgelopen decennium was het doorbreken van het mechanisme van de sociale-zekerheidsval, dat is de neerwaartse spiraalbeweging van steeds verder oplopende inactiviteit, uitkeringslasten, belasting- en premiedruk en loonkosten. In werkelijkheid blijkt een hoge werkloosheid echter een zo sterk matigend effect op de lonen uit te oefenen, dat het evenwicht op de arbeidsmarkt zich na verloop van tijd vanzelf herstelt (van de redactie).

1. De valkuil der sociale zekerheid

"In de internationale competitie sturen we dus een elftal in het veld waarbij zes spelers de opdracht hebben er vijf op hun schouders mee te dragen. Valt er dan nog te winnen?"

In deze beeldende bewoordingen drukt de werkgeversorganisatie VNO/NCW in 1994 haar bezorgdheid uit over de scheve verhouding tussen het aantal werkenden en niet-werkenden in Nederland. De opvatting dat de zogenaamde *i/a*-ratio, de verhouding tussen het aantal 'inactieven' en het aantal 'actieven' cruciaal is voor de houdbaarheid van de verzorgingsstaat, werd in het begin van de jaren negentig snel gemeengoed en vormde een hoofdargument voor de 'werk, werk

* Verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Was ten tijde van het onderzoek waarop dit artikel is gebaseerd werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Correspondentie-adres: WRR, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag; email: beer@wrr.nl.

en nog eens werk'-ideologie van de beide 'paarse' kabinetten. Het belang van de i/a -ratio is gelegen in het feit dat hij een belangrijke schakel vormt in het mechanisme van de negatieve spiraal van arbeid en sociale zekerheid. Het idee van de negatieve spiraal werd voor het eerst geopperd in een artikel van Van Praag, Halberstadt en Emanuel uit 1982 over "de valkuil der sociale zekerheid". Het mechanisme van deze valkuil is weergegeven in figuur 1. Stel, dat door een externe schok, bijvoorbeeld een internationale economische recessie, de werkgelegenheid krimpt. Het aantal uitkeringsgerechtigden (vooral werklozen) neemt dan toe, waardoor de i/a -ratio stijgt. De uitgaven voor de sociale zekerheid stijgen, terwijl deze door minder werkenden moeten worden opgebracht, hetgeen een stijging van de sociale premies noodzakelijk maakt. Deze premieverhoging wordt door de werknemers geheel of gedeeltelijk afgewenteld op de werkgevers, waardoor de loonkosten stijgen. Hogere loonkosten leiden tot een daling van de vraag naar arbeid, waardoor het aantal werklozen en daarmee de i/a -ratio nog verder stijgen. De economie komt dan in een neerwaartse spiraal terecht met voortdurend stijgende sociale lasten, krimpende werkgelegenheid en een groeiend aantal uitkeringsgerechtigden.¹

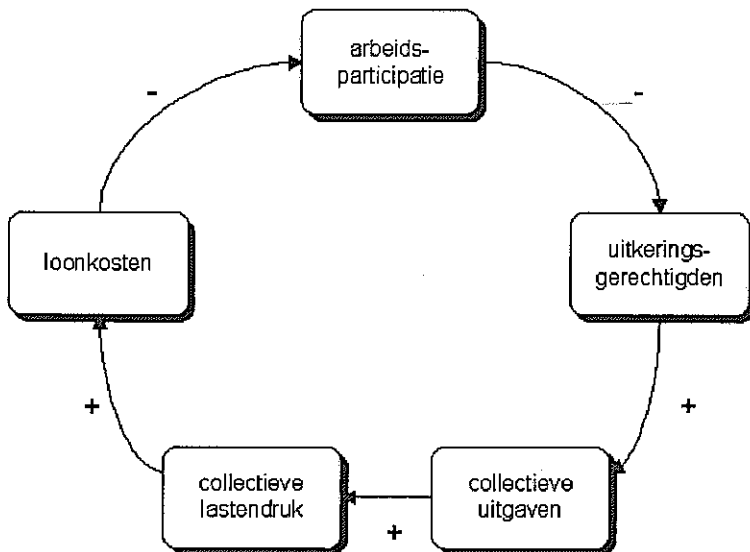
Een groot deel van het sociaal-economische beleid van de jaren tachtig en negentig was er - vaak impliciet, soms expliciet - op gericht om het mechanisme van de sociale-zekerheidsval te doorbreken en daarmee de neerwaartse spiraal om te buigen in een positieve, opwaartse spiraal. Zo hadden de meeste ingrepen in de sociale zekerheid, zoals de (relatieve) verlaging van uitkeringsniveaus en de verhoging van de toegangsdrempel tot diverse uitkeringen, zowel tot doel om de uitgaven voor de sociale zekerheid te beperken als om het aantal uitkeringsgerechtigden terug te dringen. Met diverse ronden van lastenverlichting werd getracht loon(kosten)matiging te bevorderen. Stimulering van de arbeidsdeelname van niet-participerenden (zoals huisvrouwen en vutters) beoogde het aantal werkenden en daarmee de noemer van de i/a -ratio te vergroten.

Het feit dat vanaf 1994 de i/a -ratio aanzienlijk is gedaald, de sociale-zekerheidsuitgaven zijn teruggelopen, de collectieve-lastendruk is verlaagd, de

¹ In dit artikel wordt niet ingegaan op een alternatieve interpretatie van de sociale-zekerheidsval (vgl. Den Butter en Vijlbrief 1992). Daarin wordt de nadruk gelegd op de ontmoedigende werking van een genereus sociale-zekerheidsstelsel op het (effectieve) arbeidsaanbod. Het is echter minder aannemelijk dat dit tot een neerwaartse spiraalbeweging leidt. Het negatieve effect op het arbeidsaanbod wordt namelijk alleen bepaald door de 'polisvoorwaarden' van de sociale zekerheid, zoals de hoogte en duur van de uitkeringen, en *niet* door het aantal uitkeringsgerechtigden. Een eenmalige verhoging van uitkeringsniveaus zal daardoor in beginsel ook slechts een eenmalig effect op het arbeidsaanbod en daarmee op de arbeidsparticipatie uitoefenen. Een groter aantal uitkeringsgerechtigden maakt het ontmoedigende effect van een hoge uitkering in beginsel immers *niet* groter.

loonkosten zich gematigd hebben ontwikkeld en vooral de arbeidsparticipatie sterk is gestegen lijkt erop te duiden dat dit beleid een succes was: de neerwaartse spiraal is blijkbaar omgebogen naar een opwaartse spiraal.

Figuur 1: De sociale-zekerheidsval



Als gevolg van de vergrijzing van de (beroeps)bevolking zal het aantal 'inactieven' de komende twintig jaar echter weer toenemen. Zou de stijging van de arbeidsparticipatie tot stilstand komen dan zal de *i/a*-ratio opnieuw oplopen. Daardoor zou de neerwaartse spiraal weer in werking worden gezet en dreigen we opnieuw in de sociale-zekerheidsval gevangen te raken. Daarom wordt nog steeds gepleit voor een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie. Zoals de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte (2000: 66) het formuleert: "Voor de lange termijn is een toename van de arbeidsparticipatie van groot belang om het economische en financiële draagvlak te versterken en zo een belangrijke bijdrage te leveren aan het opvangen van de kosten van de vergrijzing."

In dit artikel wordt het belang van het mechanisme van de sociale-zekerheidsval ofwel de neerwaartse spiraal van arbeid en sociale zekerheid voor het functioneren van het Nederlandse sociaal-economische bestel aan een nader onderzoek onderworpen.² In de eerste plaats wordt onderzocht of dit mechanisme theore-

² Dit artikel is gebaseerd op mijn proefschrift, *Over werken in de postindustriële samenleving* (De Beer 2001), in het bijzonder de paragrafen 3.5-3.9.

tisch voldoende gefundeerd is en of het een adequate verklaring biedt voor de ontwikkeling van arbeidsparticipatie, sociale zekerheid en loon(kosten)ontwikkeling in Nederland in de afgelopen decennia. In de tweede plaats wordt ingegaan op de relevantie van het mechanisme van de sociale-zekerheidsval in het komende decennium met het oog op de vergrijzing van de bevolking.

De opbouw van het artikel is als volgt. In de paragrafen 2 tot en met 5 worden de verschillende schakels van de sociale-zekerheidsval geanalyseerd. Paragraaf 2 onderzoekt de relatie tussen arbeidsparticipatie, i/a -ratio, sociale-zekerheidsuitgaven en collectieve-lastendruk. Paragraaf 3 gaat uitgebreid in op de determinanten van de loonontwikkeling, die een cruciale schakel vormt in de sociale-zekerheidsval. Daarbij gaat het met name om het relatieve belang van de lastendruk en van de werkloosheid in de loonvorming. Paragraaf 4 bespreekt kort de laatste schakel, die tussen de loonkostenontwikkeling en de werkgelegenheid. Tot slot van het eerste deel van dit artikel schetst paragraaf 5 de uitkomsten van een simulatie van de doorwerking van een externe schok op de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Daaruit blijkt dat de evenwichtsherstellende krachten in het Nederlandse sociaal-economische bestel sterker zijn dan de evenwichtsverstorende krachten achter de neerwaartse spiraalbeweging van de sociale-zekerheidsval.

In paragraaf 6 komt de tweede vraag van dit artikel aan de orde, namelijk in hoeverre het mechanisme van de sociale-zekerheidsval relevant is voor de ontwikkelingen in de nabije toekomst. Daarbij gaat het met name om de vraag of de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking vergelijkbaar zijn met die van een exogene economische schok, zoals een internationale recessie.

Het artikel sluit af met een concluderende paragraaf waarin de vraag wordt beantwoord hoe bruikbaar het concept van de sociale-zekerheidsval is voor een analyse van het Nederlandse sociaal-economische bestel.

2. Arbeidsparticipatie, i/a -ratio, sociale-zekerheidsuitgaven en collectieve-lastendruk

In deze en de twee volgende paragrafen worden de verschillende schakels van de negatieve kringloop van arbeidsparticipatie, sociale zekerheid en collectieve-lastendruk aan een kritisch onderzoek onderworpen. Deze paragraaf richt zich op de veronderstelde verbanden in de rechterhelft van de spiraal van arbeid en sociale zekerheid (figuur 1): de relatie tussen het niveau van de arbeidsparticipatie, de i/a -ratio, de uitgaven voor de sociale zekerheid en de hoogte van de collectieve-lastendruk.

De keten arbeidsparticipatie \rightarrow i/a -ratio \rightarrow sociale-zekerheidsuitgaven \rightarrow collectieve-lastendruk is eenvoudig in een drietal (definitie)vergelijkingen uit te drukken:³

$$(1) \quad i/a = (b - a)/a$$

$$(2) \quad szq = i/a \cdot r \cdot aiq$$

$$(3) \quad cld = szq + ou - nbi + es$$

Hierin is i het aantal inactieven (d.w.z. uitkeringsgerechtigden), a het aantal actieven (werkenden in fulltime equivalenten), b het totale aantal inkomenstrekkers, szq de sociale-zekerheidsquote (het aandeel van de sociale-zekerheidsuitgaven in het bruto binnenlands product bbp), r de replacement rate of vervangingsratio (het gemiddelde uitkeringsniveau als fractie van het gemiddelde loon), aiq de arbeidsinkomensquote (het aandeel van de loonsom in het bbp), cld de collectieve-lastendruk, ou de overige overheidsuitgaven, nbi de niet-belastinginkomsten van de overheid en es het EMU-saldo (alle als fractie van het bbp).

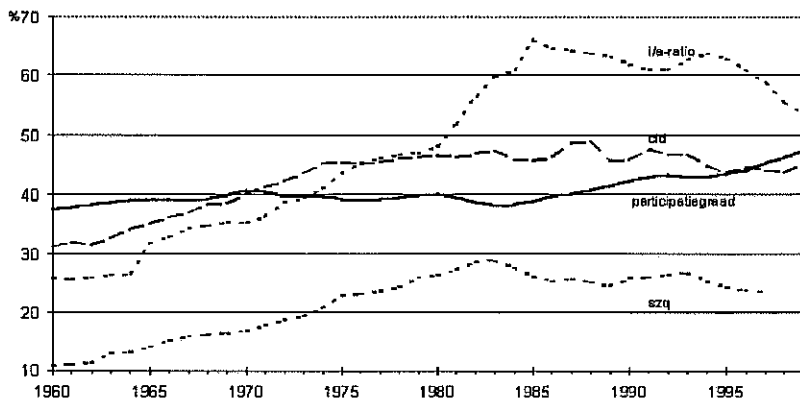
Uit vergelijking (1) volgt dat het aantal werkenden of actieven *ceteris paribus* een negatief effect heeft op de i/a -ratio, uit vergelijking (2) blijkt dat een stijging van de i/a -ratio c.p. tot een hogere sociale-zekerheidsquote leidt en vergelijking (3) laat zien dat deze op haar beurt c.p. weer in een hogere collectieve-lastendruk resulteert. Dit alles is in overeenstemming met het mechanisme van de sociale-zekerheidsval in figuur 1. In elk van deze drie vergelijkingen zijn echter ook een of meer andere variabelen van invloed op respectievelijk de i/a -ratio, de sociale-zekerheidsquote en de collectieve lastendruk. Indien het totale aantal inkomenstrekkers b sterker toeneemt dan het aantal werkenden a zal ook het aantal inactieve inkomenstrekkers (de uitkeringsgerechtigden) i groeien en is het mogelijk dat de i/a -ratio, ondanks de groeiende werkgelegenheid, stijgt (vgl. 1). Een stijging van de i/a -ratio hoeft niet in een groter beslag van de sociale-zekerheidsuitgaven op het bbp te resulteren, indien hetzij de replacement rate r hetzij de arbeidsinkomensquote aiq daalt (vgl. 2). Een hogere sociale-zekerheidsquote kan gepaard gaan met een stabiele of zelfs dalende collectieve-lastendruk cld indien de overige overheidsuitgaven (bv. voor ambtenarensalarissen, onderwijs of gezondheidszorg) in procenten van het bbp (ou) dalen, de niet-belastinginkomsten nbi (m.n. gasbaten) stijgen of het financieringstekort (negatief EMU-saldo en) toeneemt (vgl. 3).

Als men het mechanisme van de sociale-zekerheidsval als een adequate beschrijving beschouwt van de feitelijke ontwikkelingen in Nederland in de afgelopen

³ Voor de afleiding van vergelijking (2) zie De Beer (2001a: bijlage B3.1). De afleiding van de twee andere vergelijkingen is triviaal.

decennia, dan zouden deze andere factoren, die in figuur 1 ontbreken, een ondergeschikte rol moeten hebben gespeeld in vergelijking met de factoren die wel van de negatieve spiraal deel uitmaken, te weten de arbeidsparticipatie, de *i/a*-ratio en de sociale-zekerheidsuitgaven. Figuur 2 schetst de ontwikkeling van deze factoren tussen 1960 en 1999. We kunnen in deze figuur een drietal perioden onderscheiden. Tussen 1960 en 1983 bleef de participatiegraad (het aantal werkenden in procenten van de totale bevolking) per saldo gelijk, terwijl de *i/a*-ratio meer dan verdubbelde, de sociale-zekerheidsquote bijna verdrievoudigde en de collectieve-lastendruk anderhalf maal zo hoog werd. Deze trends komen slechts ten dele overeen met wat men op grond van het mechanisme van de sociale-zekerheidsval zou verwachten. De vrijwel stabiele participatiegraad in de jaren zestig en zeventig impliceert dat ook het percentage niet-werkenden in de bevolking nauwelijks veranderde. Dat in dezelfde periode de *i/a*-ratio toch sterk steeg, komt doordat een groeiend deel van de niet-werkenden dankzij de uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid aanspraak kon maken op een sociale uitkering. Zo hing de sprong in de *i/a*-ratio in 1965 samen met de invoering van de Algemene Bijstandswet (ABW) en de sprong in 1985 (mede) met de verzelfstandiging van de Algemene Ouderdomswet (AOW), waardoor ook gehuwde vrouwen van 65 jaar en ouder recht kregen op een eigen uitkering. Terwijl in 1960 nog slechts een op de zes à zeven niet-werkende personen een sociale uitkering ontving, was dit in 1985 toegenomen tot een op de 2,4.

Figuur 2: Participatiegraad, *i/a* ratio, sociale-zekerheidsquote (*szq*) en collectievelastendruk (*cld*), 1960-1999



De toename van de sociale-zekerheidsuitgaven (*szq*) tussen 1960 en 1983 wordt voor het grootste deel verklaard door de stijging van de *i/a*-ratio. De *szq* steeg echter iets sterker dan men op grond van de *i/a*-ratio zou verwachten (vgl. 2).

De belangrijkste verklaring daarvoor is, dat ook het aandeel van de lonen in het bbp (de arbeidsinkomensquote *aig*) in de jaren zestig en zeventig aanzienlijk steeg: van 70% in 1960 naar 95% in 1980. De collectieve-lastendruk (*clad*) liep tussen 1960 en 1983 vrijwel parallel aan de sociale-zekerheidsquote, zodat kan worden gesteld dat de invloed van de veranderingen in de andere factoren in vergelijking 3 (overige overheidsuitgaven, niet-belastinginkomsten en financieringstekort) in deze periode gering was. Concluderend was de drijvende kracht achter de oplopende *i/a*-ratio, sociale-zekerheidsuitgaven en collectieve-lastendruk tussen 1960 en 1983 niet een verslechtering van de werkgelegenheidssituatie, maar vooral de 'autonome' toename van het aandeel uitkeringsgerechtigden, die op zijn beurt weer grotendeels werd veroorzaakt door de uitbouw van het stelsel van sociale zekerheid.

1983 vormde een keerpunt in de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de sociale-zekerheidsuitgaven: de participatiegraad begon te stijgen en de sociale-zekerheidsquote te dalen. Toch bleef de *i/a*-ratio nog tot 1985 stijgen. De daling van de sociale-zekerheidsquote in 1984 en 1985 moet dan ook worden verklaard uit de verlaging van de uitkeringsniveaus.⁴ In 1984 werden alle sociale uitkeringen met 3% verlaagd en in de jaren daarna werden zij bevroren. Daardoor daalde de replacement rate scherp. Pas na 1985 was de daling van de sociale-zekerheidsquote mede het gevolg van een dalende *i/a*-ratio. Vooralsnog resulteerde dit echter niet in een daling van de collectieve-lastendruk (tussen 1983 en 1991 bleef deze per saldo gelijk), doordat de regering prioriteit gaf aan het verminderen van het financieringstekort. Ook in de periode 1983-1991 waren de ontwikkelingen dus slechts ten dele in overeenstemming met het mechanisme van de sociale-zekerheidsval: de daling van de sociale-zekerheidsquote hield slechts ten dele verband met de gunstige werkgelegenheidsontwikkeling en resulteerde niet in een daling van de collectieve-lastendruk.

Alleen de meest recente ontwikkeling, vanaf 1994, komt goed overeen met wat men op grond van figuur 1 zou verwachten: de participatiegraad steeg en de *i/a*-ratio, de sociale-zekerheidsquote en de collectieve-lastendruk daalden. Overigens bleef ook in deze periode de lastenverlichting achter bij de daling van de sociale-zekerheidsuitgaven, doordat het financieringstekort verder werd teruggedrongen, tot het uiteindelijk in 1999 in een overschot zou omslaan.

Samenvattend valt de ontwikkeling van de *i/a*-ratio, de sociale-zekerheidsquote en de collectieve-lastendruk sinds 1960 slechts voor een klein deel te verklaren uit het mechanisme van de sociale-zekerheidsval. Tot het begin van de jaren tachtig was de uitbreiding van het sociale-zekerheidsstelsel, die in een sterke

⁴ Deze was overigens ten dele het gevolg van de individualisering van de AOW, waardoor een uitkering van een echtpaar werd gesplitst in twee 'halve' uitkeringen voor beide partners.

toename van het aantal uitkeringsgerechtigden resulteerde, de belangrijkste drijvende kracht, in de periode daarna waren dat de beperking van de uitkeringsaanspraken en de terugdringing van het financieringstekort. Al deze factoren worden in de spiraal van arbeid en sociale zekerheid in figuur 1 echter buiten beschouwing gelaten.

3. Collectieve-lastendruk, werkloosheid en loonvorming

Over de tot nog toe besproken schakels in de keten van arbeid en sociale zekerheid is weinig discussie mogelijk, omdat zij bestaan uit definitievergelijkingen (vgl. 1-3). De twee resterende schakels - die tussen de lastendruk en loonkosten en tussen loonkosten en werkgelegenheid - zijn gebaseerd op gedragsvergelijkingen en zijn dan ook eerder vatbaar voor discussie. De meeste aandacht wordt hier besteed aan de determinanten van de loon(kosten)ontwikkeling, aangezien de loonmatiging vaak als het 'geheim' van het poldermodel wordt beschouwd. De veronderstelling dat een hogere (c.q. lagere) lastendruk in hogere (lagere) loonkosten resulteert, roept doorgaans zo weinig discussie op, dat het om een onomstreden economische wetmatigheid lijkt te gaan. Dit is echter geenszins het geval.

Theorie van de loonvorming. In het standaard neoklassieke model van de arbeidsmarkt drijft een belasting op arbeid een 'wig' tussen de brutoloonvoet en het nettoloon. Als gevolg daarvan is in het arbeidsmarktevenwicht het brutoloon hoger en het nettoloon lager dan zonder belastingheffing het geval zou zijn. Een verhoging van de belasting leidt dan in het algemeen zowel tot een hoger brutoloon als een lager nettoloon. De mate waarin het bruto- en nettoloon veranderen hangt af van de elasticiteit van de vraag naar en het aanbod van arbeid (zie bv. Musgrave en Musgrave, 1989: 253). Naarmate de vraag elastischer is en het aanbod minder elastisch heeft een lastenstijging grotere gevolgen voor het nettoloon en verandert het brutoloon minder. Aangezien uit empirisch onderzoek bekend is dat het arbeidsaanbod (vooral dat van mannen) tamelijk inelastisch is, terwijl de vraag naar arbeid redelijk sterk op loonsveranderingen reageert, zou een lastenstijging in het simpele neoklassieke model voor het grootste deel worden gedragen door de werknemers. Van een hogere lastendruk zou dan slechts een kleine opwaartse druk op het brutoloon uitgaan.

In dit model maakt het verder niet uit of de werknemers worden belast (in de vorm van loon- of inkomstenbelasting of sociale premies) of de werkgevers (in de vorm van werkgeverspremies of een loonsomheffing). Volgens de zogenaamde Wet van Dalton passen de lonen zich zodanig aan dat de brutoloonkosten en het nettoloon in beide gevallen gelijk zijn.

De veronderstellingen waaronder bovenstaande redenering opgaat, zijn echter weinig realistisch. In werkelijkheid zijn vraag en aanbod op de arbeidsmarkt meestal niet in evenwicht en worden de lonen (en vooral loonsveranderingen) voor een belangrijk deel bepaald in onderhandelingen tussen werkgevers(organisaties) en vakbonden en vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's). De afwenteling van een lastenstijging in de loonkosten komt dus grotendeels tot stand in de CAO-onderhandelingen. De uitkomst van dit onderhandelingsproces hangt af van de voorkeuren van beide partijen (dat wil zeggen hun doelstellingsfunctie), van hun krachtsverhouding en van de vraag waarover precies wordt onderhandeld (de vrijheidsgraden in het onderhandelingsproces).

Wat dit laatste betreft vertoont de Nederlandse situatie veel overeenkomst met het zogenaamde *right to manage* model. Hierin zijn alleen het loon en de secundaire arbeidsvoorwaarden onderwerp van onderhandeling, terwijl de werkgever vrij is om de omvang van de werkgelegenheid te bepalen. Verder vinden de CAO-onderhandelingen op bedrijfstak- of ondernemingsniveau plaats. Dit betekent dat de vakbonden zich wel rekenschap geven van de gevolgen van de overeengekomen loonsverhoging voor de werkgelegenheid in de betreffende bedrijfstak of onderneming, maar niet van eventuele macro-economische effecten. Zij houden bijvoorbeeld geen rekening met het feit dat een negatief effect van een loonstijging op de werkgelegenheid uiteindelijk ook weer in een hogere lastendruk resulteert.⁵ Als nu, zoals gebruikelijk, wordt verondersteld dat de werkgever streeft naar winstmaximalisatie, wordt de uitkomst van de onderhandelingen in belangrijke mate bepaald door de doelstellingsfunctie van de vakbonden.⁶

Het is aannemelijk dat vakbonden zowel in het loon als in de omvang van de werkgelegenheid zijn geïnteresseerd. Hoewel de vakbonden niet rechtstreeks

⁵ Sinds het veelbesproken artikel van Calmfors en Driffill (1988) is in de vakliteratuur ruime aandacht besteed aan de relatie tussen de mate van (de)centralisatie en de uitkomst van de loononderhandelingen. Vooral nog lijkt dit onderzoek echter slechts de conclusie te rechtvaardigen dat er geen eenduidig verband bestaat tussen het 'niveau' van de onderhandelingen en de hoogte van de lonen of de loonontwikkeling (zie voor een overzicht Flanagan 1999).

⁶ Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen twee mogelijkheden: in het eerste geval wordt daadwerkelijk over het loon onderhandeld, in het tweede geval kan de vakbeveging eenzijdig het loon vaststellen (het *union monopoly model*). Dit kan tot uitdrukking worden gebracht met de parameter q in de zogeheten Nash-onderhandelingsfunctie: $B = U^q \Pi^{(1-q)}$ waarin U de doelstellingsfunctie van de vakbond en Π de winst van het bedrijf is. Als $q=1$ wordt de uitkomst uitsluitend door de vakbond bepaald en als $0 < q < 1$ is er daadwerkelijk sprake van onderhandelingen. Hoewel de wiskundige analyse van de uitkomst in het laatste geval aanzienlijk gecompliceerder is, blijkt het resultaat in kwalitatieve zin meestal weinig te verschillen van die van het vakbondsmonopoliemodel. Voor de eenvoud zal in de tekst daarom worden verondersteld dat de uitkomst volledig door de doelstellingsfunctie van de vakbond wordt bepaald.

over de werkgelegenheid onderhandelen, zullen zij in de onderhandelingen rekening houden met het feit dat (extra) loonstijging gepaard gaat met verlies aan werkgelegenheid. Een vakbond maakt dan een afweging tussen het voordeel van extra loon voor de vakbondsleden die (blijven) werken en het loon dat degenen die geen werk vinden of die werkloos worden, mislopen.⁷

Omdat werknemers primair in het nettoloon en niet in het brutoloon zijn geïnteresseerd, is een stijging van de belastingen of sociale premies van invloed op de optimale afweging tussen loon en werk. Als een vakbond hogere belastingen tracht te compenseren door een hoger brutoloon te eisen, betaalt hij daarvoor een prijs in de vorm van enig werkgelegenheidsverlies. Welk effect zwaarder weegt - het inkomensverlies door de lastenstijging of het werkgelegenheidsverlies door een brutoloonstijging - hangt in belangrijke mate af van de vorm van de lastenstijging. Cruciaal is of de gemiddelde lastendruk dan wel de marginale lastendruk stijgt (vgl. Hersoug 1984, Gelauff en Graafland 1994: 124).⁸ Een hogere gemiddelde lastendruk betekent dat men van een gegeven brutoloon netto minder overhoudt, een hogere marginale lastendruk betekent dat alleen een brutoloonsverhoging netto minder oplevert.

Als alleen de gemiddelde lastendruk stijgt en niet de marginale druk, moet men over het huidige brutoloon meer belasting betalen, maar wordt een brutoloonstijging tegen hetzelfde (marginale) tarief belast als voor de belastingverhoging. Het lagere nettoloon impliceert dat, onder de gebruikelijke veronderstelling van een afnemend grensnut van inkomen, het nut dat men aan een gulden netto inkomensverbetering ontleent, groter wordt. Aangezien de marginale lastendruk *niet* stijgt, blijven de brutokosten voor de werkgever van een gulden nettoloonsverhoging en dus ook het werkgelegenheidsverlies waarmee deze gepaard gaat, gelijk. Aangezien de marginale nutsopbrengst van een brutoloonstijging toeneemt, terwijl de marginale kosten ervan gelijk blijven, zal de vakbond de voorkeur geven aan een verhoging van het brutoloon ten koste van enige werkgelegenheid. De stijging van de gemiddelde lastendruk wordt dus (ten dele) op de werkgever afgewenteld.

Stel nu dat alleen de marginale lastendruk stijgt, terwijl de gemiddelde lastendruk gelijk blijft. Het nettoloon verandert dan in eerste instantie niet, maar van een gegeven brutoloonsverhoging houdt men netto minder over. Een brutoloonsverlaging kost dan netto uiteraard minder. Eén gulden achteruitgang in nettoloon gaat dus gepaard met een sterkere verlaging van het brutoloon dan vóór de verhoging van de marginale lastendruk het geval was en zal dus ook

⁷ Vergelijkbare resultaten als hieronder kunnen overigens ook worden afgeleid uit een individueel onderhandelingsmodel, waarin de werknemer het loon dat de werkgever hem biedt afweegt tegen het alternatief in hetzij een andere baan, hetzij een situatie van werkloosheid. Zie bijvoorbeeld Graafland en Huizinga (1999).

⁸ Voor een formeel bewijs van het hiernavolgende wordt verwezen naar De Beer (2001a: Bijlage B3.2.1).

meer werkgelegenheidswinst opleveren. Doordat het nettoloon in eerste instantie gelijk blijft, verandert het marginale nut van een netto-inkomensstijging of -daling en van een werkgelegenheidstoename of -afname niet. Maar aangezien een gulden minder nettoloon nu meer werkgelegenheidswinst oplevert, zal de voorkeur van de vakbond verschuiven in de richting van meer werkgelegenheid en minder loon.⁹ In de praktijk gaat een stijging van de collectieve lastendruk meestal gepaard met zowel een hogere gemiddelde belastingdruk als een hogere marginale druk. Het effect op de uitkomst van de loononderhandelingen staat dan niet bij voorbaat vast. Het loonopdrijvende effect van de hogere gemiddelde druk staat tegenover het loonmatigende effect van de hogere marginale druk en de uitkomst kan zowel een hoger als een lager brutoloon en zowel minder als meer werkgelegenheid zijn.

Uit het feit dat een hogere marginale druk loonmatiging bevordert, mag men overigens niet zonder meer concluderen dat dit ook maatschappelijk wenselijk is. Zo kan een hogere marginale druk ontmoedigend werken op de scholingsinspanning van werknemers, doordat de toekomstige opbrengst van scholing zwaarder wordt belast. Dit zou op langere termijn schadelijk kunnen zijn voor het groeipotentieel van de economie. (Hier staat overigens weer tegenover dat een hogere gemiddelde lastendruk scholing aantrekkelijker maakt, doordat het de kosten ervan – in termen van gederfd nettoloon – verlaagt.)

Nickell (1997) geeft een geheel ander argument waarom een lastenstijging niet op de werkgevers wordt afgewenteld en uiteindelijk geheel voor rekening van de werknemers komt. Aangezien de factor kapitaal internationaal mobiel is en de factor arbeid niet of nauwelijks, moet een lastenstijging wel door de werknemers worden gedragen, omdat het kapitaal anders naar een ander land zou vluchten. Deze redenering lijkt echter alleen op lange termijn op te gaan. Op korte termijn is (productie-)kapitaal immers minder mobiel. Aangezien de belangstelling in dit artikel in de eerste plaats uitgaat naar aanpassingsprocessen op korte tot middellange termijn, lijkt de redenering van Nickell hier minder relevant.

In bovenstaande redenering wordt verondersteld dat de belastingen of sociale premies op de werknemers drukken. Indien het loon in CAO-onderhandelingen

⁹ Recent hebben Fuest en Huber (2000) en Hansen et al. (2000) aangetoond dat als vakbonden niet alleen over het loon maar ook over de arbeidsduur onderhandelen, het effect van een hogere marginale druk op het loon niet bij voorbaat vaststaat. Een hoger marginaal tarief is immers ook een prikkel om korter te gaan werken, hetgeen het loonmatigende effect van de hogere marginale druk gedeeltelijk of geheel teniet kan doen. Het is in theorie niet uitgesloten dat daardoor ook het werkgelegenheidseffect van een verhoging van de marginale druk negatief is. Empirisch onderzoek duidt er echter op, dat het matigende effect op het loon overheerst.

wordt vastgesteld is het echter niet meer vanzelfsprekend dat een lastenstijging voor de werkgever hetzelfde effect heeft als een lastenstijging voor de werknemers. Muysken et al. (1999) laten zien dat de Wet van Dalton niet geldt indien de vakbond en de werkgever in de onderhandelingen een zogenoemd 'dreigpunt' (*threat point*) hanteren. Dit dreigpunt geeft voor beide partijen aan met welk onderhandelingsresultaat zij onder geen beding genoegen nemen. Voor de vakbond valt daarbij te denken aan het niveau van een werkloosheidsuitkering; een loon onder het uitkeringsniveau is voor de vakbond sowieso onacceptabel. Nu wordt de hoogte van de nettowerkloosheidsuitkering wel beïnvloed door de hoogte van de loonbelasting, maar niet door de hoogte van de werkgeverspremies. Een stijging van de (gemiddelde) loonbelasting zal het dreigpunt van de werknemers derhalve verlagen (doordat ook de nettowerkloosheidsuitkering daalt), maar een stijging van de werkgeverspremies niet. Daardoor zal een vakbond een stijging van de loonbelasting voor een deel 'voor eigen rekening' nemen (het alternatief - onvrijwillige werkloosheid - wordt immers ook minder aantrekkelijk), terwijl een stijging van de werkgeverspremies geen reden vormt om de looneisen te matigen. Naar verwachting zullen hogere werkgeverspremies dus sterker doorwerken in de loonkosten dan hogere loonbelastingtarieven.

Een lastenstijging is tot nog toe behandeld als een op zichzelf staande gebeurtenis, die losstaat van de ontwikkeling van de werkgelegenheid. In het mechanisme van de neerwaartse spiraal is de lastenstijging echter het gevolg van een stijging van de i/a -ratio als gevolg van een krimpende werkgelegenheid en een groeiende werkloosheid. Richt men de aandacht op een 'representatieve' bedrijfstak of onderneming, dan zal de lastenstijging dus samengaan met een gelijktijdige daling van de werkgelegenheid in die bedrijfstak of onderneming. Ook deze 'autonome' werkgelegenheidsdaling kan van invloed zijn op de afweging van de vakbond tussen loonstijging en werkgelegenheid. Als een vakbond meer belang hecht aan het verlies van een baan of minder belang hecht aan een nettoloonsverbetering naarmate de werkgelegenheid kleiner is, zal de voorkeur van de vakbond bij een hogere werkloosheid verschuiven van een loonsverhoging naar behoud van arbeidsplaatsen. Dit effect kan geheel of ten dele compensatie bieden voor het loonopdrijvende effect van de lastenstijging. In figuur 1 kan men dit weergeven met een pijl met een - teken van het aantal uitkeringsgerechtigden naar de loonontwikkeling. Op theoretische gronden kan niet worden uitgemaakt of dit effect groter of kleiner is dan dat van de lastenstijging. Dit hangt af van de doelstellingsfunctie van de vakbond en de exacte relatie tussen de autonome werkgelegenheidsdaling in de betreffende bedrijfstak of onderneming en de stijging van de lastendruk. Niettemin kan worden geconstateerd dat tegenover één loonopdrijvend effect van een lastenstijging (namelijk via de gemiddelde lastendruk) twee loonddrukkende effecten staan (via de marginale druk en via de exogene werkgelegenheidsontwikkeling). Op theoretische gronden is er dan ook geen reden om bij voorbaat ervan uit te gaan dat een daling van de arbeidsparti-

cipatie via een hogere i/a -ratio, hogere sociale-zekerheidsuitgaven en een hogere lastendruk in een sterkere loonstijging resulteert. Uiteindelijk kan alleen empirisch onderzoek uitmaken hoe belangrijk de schakel tussen lastendruk en loonkostenontwikkeling in figuur 1 is.

Empirisch onderzoek naar de determinanten van de loonontwikkeling. Er is veelvuldig empirisch onderzoek verricht naar het belang van de verschillende determinanten van de loonontwikkeling in bovenstaande theoretische analyse. In deze subparagraaf wordt een beknopt overzicht gegeven van de resultaten van dit onderzoek, die vervolgens worden geconfronteerd met de uitkomsten van een eigen onderzoek naar de loonkostenontwikkeling in Nederland.

Dat een hogere gemiddelde lastendruk loonopdrijvend werkt en een hogere marginale druk loonmatigend, zoals uit de theoretische analyse volgt, is herhaaldelijk door empirisch onderzoek bevestigd. Volgens onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) leidt een stijging van de gemiddelde lastendruk met 1%¹⁰ tot een (extra) loonstijging met 0,5% à 0,6%, terwijl een stijging van de marginale druk met 1% de lonen met 0,1% à 0,2% verlaagt (Gelauff en Graafland 1994: 131, Graafland en Huizinga 1996: 8).

Dat een verhoging van werkgeverslasten een sterker effect heeft op de bruto-loonkosten dan een verhoging van de werknemerslasten wordt bevestigd door een schatting van Muysken et al. (1999): hogere werkgeverspremies werken volgens hen volledig door in de loonkosten, terwijl een hogere lastendruk op werknemers op korte termijn voor slechts een kwart wordt afgewenteld in de loonkosten. Blijkens een overzicht in Graafland en Huizinga (1999: table 1) is een soortgelijk resultaat ook meermalen in buitenlands onderzoek gevonden. Doorgaans werkt een stijging van werkgeverslasten voor minimaal de helft door in de loonkosten, terwijl een stijging van de belasting- of premiedruk voor werknemers meestal voor minder dan de helft wordt afgewenteld.

Sinds het bekende onderzoek van Phillips uit 1958 is in empirisch onderzoek veelvuldig aangetoond dat de hoogte van de werkloosheid van invloed is op de lonen. Het onderzoek is echter niet eenduidig over de vraag of de loonstijging vooral wordt beïnvloed door het niveau van de werkloosheid dan wel door de verandering in het werkloosheidspeil. Indien alleen een *stijging* van het werkloosheidspercentage een loonrukkend effect heeft, kan een stabiele hoge werkloosheid toch met hoge loonstijgingen gepaard gaan (stagflatie). Dit is in overeenstemming met onderzoeksresultaten van onder meer Gelauff en Graafland (1994: 130), Graafland en Huizinga (1999) en Bakker (1999). Heeft het *niveau* van de werkloosheid daarentegen een loonrukkend effect, dan zal een

¹⁰ Strikt genomen gaat het in deze schattingen om het effect van een daling van het complement van de lastendruk met 1%. Indien de (gemiddelde of marginale) lastendruk niet veel verschilt van 50%, komt dit overeen met een stijging van de lastendruk met 1%.

structureel hoge werkloosheid 'automatisch' in (langdurige) loonmatiging resulteren. Dit resultaat wordt voor Nederland gevonden door Layard, Nickell en Jackman (1991: 406), Muysken et al. (1999: 1203) en Douven (1999: 25).

Om het belang van de verschillende factoren vast te stellen is met behulp van data van het Centraal Planbureau een simpele lineaire regressie uitgevoerd van de jaarlijkse procentuele stijging van de (nominale) loonvoet (inclusief werkgeverspremies) per werknemer (w) in de periode 1965-1998.¹¹ In de regressievergelijking zijn drie indicatoren voor de mutatie van de lastendruk opgenomen, te weten de mutatie van de werkgeverspremies voor de sociale verzekeringen (s), de mutatie van de gemiddelde lastendruk (loonbelasting en sociale premies) op werknemers (tg) en de mutatie van de marginale lastendruk voor werknemers (tm). Daarnaast zijn zowel het werkloosheidspercentage (u) als de mutatie van het werkloosheidspercentage (u) als verklarende variabelen opgenomen. Verder is in de regressie nog een aantal andere variabelen opgenomen waarvan op theoretische gronden een effect op de loonontwikkeling kan worden verwacht, te weten de (procentuele) loonstijging in het voorgaande jaar (w_{t-1}), de consumptieprijsstijging (p), de mutatie van de arbeidsproductiviteit (q) en het niveau en de mutatie van de vervangingsratio (het gemiddelde niveau van een werkloosheidsuitkering t.o.v. het gemiddelde loon, resp. r en r).¹² Omdat het niet aanneemelijk is dat iedere factor onmiddellijk doorwerkt in het loon, is geëxperimenteerd met verschillende vertragingen in de verklarende variabelen (aangegeven met subscripten). De volgende specificatie leverde in termen van verklaarde variantie het beste resultaat op (tussen haakjes t-waarden):

¹¹ De gegevens voor de regressie zijn voor de jaren 1965-1993 ontleend aan Graafland en Huizinga (1999). De gegevens voor de jaren 1994-1998 zijn ontleend aan CPB (2000), met uitzondering van de sociale lasten voor werkgevers (ontleend aan verschillende edities van de Macro-economische verkenning van het CPB) en de gemiddelde en marginale lastendruk voor werknemers (berekend met behulp van het programma Microtax van het CPB, waarbij is uitgegaan van een werknemer in belastingsgroep 3 met een modaal salaris).

¹² Er is tevens een interactie tussen het werkloosheidspercentage en de vervangingsratio opgenomen, namelijk $u(1-r)$, zoals gesuggereerd door Graafland en Huizinga (1999). Deze interactieterm is gelijk aan het verwachte inkomensverlies van werknemers als gevolg van werkloosheid als fractie van het gemiddelde loon. Als de werkloosheid bijvoorbeeld 10% bedraagt en de vervangingsratio 70%, dan bedraagt het verwachte inkomensverlies 3%. Een stijging van dit verwachte inkomensverlies (als gevolg van een stijging van de werkloosheid of een daling van de vervangingsratio) zal naar verwachting een matigend effect op de loonstijging hebben. De mutatie van de interactieterm bleek in de regressie-analyse evenwel geen significant effect te hebben.

$$(4) \quad \underline{w} = 4,10 + 0,25 \underline{w}_{-1} + 0,60 \underline{p} + 0,45 \underline{g}_{-1} - 0,49 \underline{u}_{-1} + 0,37 \underline{r}_{-1} + 1,13 \underline{g} - 0,34 \underline{im}$$

(3,6) (2,4) (4,6) (4,3) (-4,0) (3,1) (3,5) (-2,9)

$n=31$, gecorrigeerde $R^2 = 0,966$, Durbin-Watson = 1,98

Alle geschatte coëfficiënten hebben het op theoretische gronden verwachte teken. De loonstijging in het vorige jaar werkt slechts voor een kwart door in de huidige loonstijging, zodat het loon zich snel aanpast aan gewijzigde omstandigheden. Een prijsstijging werkt voor drievijfde door in het loon. Productiviteitsstijgingen slaan, met een half jaar vertraging, voor bijna de helft neer in het loon. Het niveau van de werkloosheid oefent, met een jaar vertraging, een fors matigend effect uit op de loonontwikkeling: als de werkloosheid een procentpunt hoger ligt, bedraagt de jaarlijkse loonstijging structureel een half procent minder. De mutatie van de werkloosheid heeft evenwel geen significant effect op de loonmutatie. Hogere werkloosheidsuitkeringen hebben een loonopdrijvend effect. Hogere sociale lasten voor de werkgevers werken volledig in de loonvoet door. Het lijkt daardoor dat een verhoging van de werkgeverslasten op langere termijn tot een meer dan evenredige stijging van de loonkosten leidt, immers $1/(1-0,25) \cdot 1,13 = 1,5$. Dit langetermijneffect verschilt echter niet significant van 1. Daar komt bij dat de werkgeverslasten met twee jaar vertraging een (weliswaar niet significant) negatief effect op de loonvoet uitoefenen. Dit suggereert dat werkgevers een stijging van hun sociale lasten in eerste instantie volledig voor eigen rekening nemen, maar deze in de daaropvolgende jaren deels trachten af te wentelen op hun werknemers.

Een stijging van de gemiddelde lastendruk voor werknemers (\underline{tg}) heeft eveneens de verwachte positieve coëfficiënt (0,39), maar omdat deze niet significant van nul verschilt is hij in vergelijking (4) weggelaten. Dit is opmerkelijk, maar wel in overeenstemming met enkele eerdere onderzoeken (zie het overzicht in Graafland en Huizinga 1999), hoewel het meeste empirische onderzoek wel op een (beperkt) significant effect duidt. Indien \underline{tg} wel aan vergelijking (4) wordt toegevoegd, daalt de waarde van \underline{g} overigens naar 0,83.

Een hogere marginale lastendruk heeft, zoals op theoretische gronden werd verwacht, wel een significant matigend effect op de loonstijging: een stijging van de marginale druk met 10 procentpunten (bijvoorbeeld van 50% naar 60%) levert met een jaar vertraging een (eenmalige) loonmatiging op van 3,4%.

Omdat enkele verklarende variabelen in vergelijking (4), in het bijzonder de prijsstijging en de werkloosheid, mogelijk endogeen zijn, is het beter hiervoor instrumentele variabelen te gebruiken en de regressievergelijking te schatten met *two stage least squares* (2SLS). Indien vertraagde waarden van de consumptieprijzen en de werkloosheid als instrumenten worden gebruikt, veranderen de

coëfficiënten in vergelijking (4) slechts marginaal.¹³ De conclusies ten aanzien van de meest relevante variabelen (de werkloosheid en de gemiddelde en marginale lastendruk) blijven gelijk. Omdat de precisie van de schattingen vermindert (zo zijn de prijsstijging, de productiviteitsstijging en de mutatie van de vervangingsratio niet langer significant), is ervoor gekozen om voor de simulatie in paragraaf 5 van de oorspronkelijke (OLS)-schatting gebruik te maken.

Een belangrijke implicatie van deze empirische analyse is, dat een verhoging van de sociale lasten slechts een eenmalig effect heeft op de loonkostenstijging, terwijl een verhoging van de werkloosheid ieder jaar opnieuw - althans zolang zij op dit hogere niveau blijft - een matigend effect op de loonontwikkeling uitoefent. Als een stijging van de werkloosheid ten gevolge van een exogene schok (bv. een internationale economische recessie) een verhoging van de sociale lasten noodzakelijk maakt, zal dit aanvankelijk in een extra loonkostenstijging resulteren. Vanaf het jaar daarna zal de hogere werkloosheid echter tot een lagere loonstijging leiden. Aangezien dit effect in de daaropvolgende jaren aanhoudt (totdat de werkloosheid weer daalt), zal het matigende effect van de hogere werkloosheid op den duur groter zijn dan het (eenmalige) loonopdrijvende effect van de lastenstijging.

4. Loonkostenontwikkeling en werkgelegenheid

De laatste schakel in de neerwaartse spiraal van arbeidsparticipatie en sociale zekerheid betreft de relatie tussen de loonkostenontwikkeling en de werkgelegenheid. De opvatting dat een stijging van de loonkosten een negatief effect heeft op de werkgelegenheid, wordt tegenwoordig alom gedeeld. Anders dan bij de relatie tussen lastendruk en loonvorming het geval was, is zij ook op theoretische gronden zeer aannemelijk en bovendien veelvuldig in empirisch onderzoek gevalideerd. Empirische schattingen van de relatie tussen loonontwikkeling en werkgelegenheidsgroei op macroniveau leveren bijna altijd significante negatieve effecten op. Wel lopen de geschatte waarden van de loonelasticiteit van de vraag naar arbeid sterk uiteen (zie voor een overzicht Hamermesh 1993: 82 e.v.).

Het Centraal Planbureau schatte in 1991, dat de loonmatiging in de jaren tachtig per saldo 265.000 banen had opgeleverd. Zonder loonmatiging (d.w.z. als de arbeidsinkomensquote op het zeer hoge niveau van 1979 zou zijn gestabiliseerd) zou de werkloosheid in 1990 ongeveer anderhalf maal zo groot zijn geweest als in werkelijkheid het geval was (CPB 1991: 8).

¹³ Herschatting van vergelijking (4) levert dan het volgende resultaat op:

$$\underline{w} = 4,45 + 0,55 \underline{w}_{-1} + 0,04 \underline{p} + 0,32 \underline{q}_{-1/4} - 0,49 \underline{u}_{-1} + 0,35 \underline{r}_{-1/4} + 1,16 \underline{s} - 0,56 \underline{im}$$

$$(2,04) (3,03) (0,19) (1,85) (-2,13) (1,75) (2,43) (-3,20)$$

met een gecorrigeerde R^2 van 0,92.

Ook uit een eigen regressieanalyse van de werkgelegenheidsgroei in de periode 1960-1996 volgt een sterk negatief significant effect van de loonkostenontwikkeling. Daarnaast heeft de economische groei een positief effect op de werkgelegenheid. De werkgelegenheid blijkt de economische groei met ongeveer een jaar vertraging te volgen en de loonontwikkeling met een tot vier jaar vertraging (t-waarden tussen haakjes):

$$(5) \underline{a} = -0,291 + 0,785 y_{1-2} - 0,398 w_{1-4}$$

$$(-1,09) \quad (8,67) \quad (-4,61)$$

$n=33$, gecorrigeerde $R^2=0,562$

Hierin is \underline{a} de jaarlijkse procentuele mutatie van de werkgelegenheid in arbeidsjaren,¹⁴ y_{1-2} de gemiddelde jaarlijkse volumemutatie van het bruto binnenlands product in de afgelopen twee jaar en w_{1-4} de gemiddelde jaarlijkse mutatie van de reële loonkosten per voltijd werknemer in de afgelopen vier jaar.¹⁵ Gemiddeld kost 1% extra reële loonkostenstijging op termijn bijna 0,4% aan werkgelegenheid. Dit resultaat verschilt niet sterk van de waarde van 0,3 die volgens Hamermesh (1993: 135) uit het vele empirische onderzoek op dit gebied als "a good 'best guess'" voor de loonelasticiteit van de werkgelegenheid naar voren komt.

5. De veerkracht van de poldereconomie: ontsnapt uit de sociale-zekerheidsval

De vergelijkingen 1-5 die in de voorgaande paragrafen zijn besproken vormen tezamen een compleet, 'aangekleed' model van de spiraal van arbeid en sociale zekerheid in figuur 1.¹⁶ 'Aangekleed' omdat in dit model ook een aantal variabe-

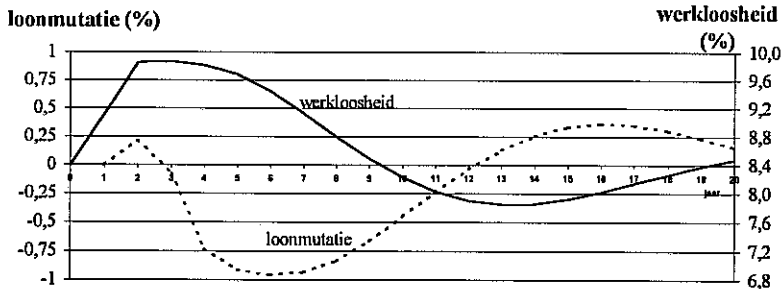
¹⁴ Omdat de reële loonkosten worden berekend op basis van de loonvoet per voltijd werknemer, ligt het het meest voor de hand om niet de werkgelegenheid in personen maar in volledige arbeidsjaren als te verklaren variabele te nemen. Regressie van de werkgelegenheid in personen levert overigens nagenoeg hetzelfde resultaat op.

¹⁵ Indien de met verschillende perioden vertraagde variabelen afzonderlijk in de vergelijking worden opgenomen, verschillen de parameterwaarden niet significant van elkaar. Om het aantal vrijheidsgraden zo groot mogelijk te houden is daarom verondersteld dat de parameters gelijk zijn, zodat de gemiddelden van de mutaties in de afgelopen jaren als verklarende variabelen kunnen worden opgenomen.

¹⁶ Strikt genomen is het model pas werkelijk sluitend indien er nog vergelijkingen aan worden toegevoegd die aangeven hoe het aantal werklozen u afhangt van het aantal inactieven i en hoe de werkgeverspremies s en de marginale lastendruk tm afhangen van de collectieve-lastendruk cld .

len en relaties is opgenomen die in figuur 1 ontbreken. Dit stelsel van vergelijkingen maakt het mogelijk om de gevoeligheid van de Nederlandse arbeidsmarkt voor externe verstoringen te analyseren. Daaruit kan blijken of een eenmalige negatieve schok de arbeidsmarkt dusdanig uit evenwicht brengt, dat er een neerwaartse spiraalbeweging van krimpende werkgelegenheid, stijgende werkloosheid, hogere lasten en hogere lonen in werking wordt gezet, die alleen door een tegengestelde externe schok - bijvoorbeeld een verlaging van de sociale uitkeringen of een exogene verhoging van de arbeidsparticipatie - tot staan kan worden gebracht. De alternatieve mogelijkheid is dat de tegenkrachten in het systeem - in het bijzonder het matigende effect van een hoge werkloosheid op de lonen - voldoende sterk zijn om het arbeidsmarkt-evenwicht na verloop van tijd weer te herstellen. Anders geformuleerd: de vraag luidt of op de Nederlandse arbeidsmarkt sprake is van een labiel evenwicht of van een stabiel evenwicht.

Figuur 3: Aanpassing loon en werkloosheid na externe schok



Om deze vraag te beantwoorden is een simulatie uitgevoerd van de gevolgen van een eenmalige negatieve schok van het bruto binnenlands product y met 2%. De effecten hiervan over een periode van twintig jaar zijn weergegeven in figuur 3. De negatieve productieschok leidt in de twee daaropvolgende jaren tot een werkgelegenheidsverlies met bijna 0,8% (vgl. 5). Als gevolg daarvan stijgt de werkloosheid met bijna 1,5 procentpunt, hetgeen langs twee wegen de loonontwikkeling beïnvloedt. Enerzijds maakt zij een verhoging van de sociale premies noodzakelijk, anderzijds heeft zij een matigend effect op de loonontwikkeling. Op basis van vergelijking (4) en enkele aanvullende veronderstellingen¹⁷ kan worden berekend, dat in het jaar na de werkloosheidsstijging het loonoprijvende effect van de hogere premies net het grootst is, waardoor de loonkosten met 0,2% extra stijgen. Vanaf het tweede jaar overheerst echter het matigende effect van de hogere werkloosheid, waardoor de loonstijging zes jaar achtereen 0,7%

¹⁷ Verondersteld wordt dat een werkloosheidsuitkering gemiddeld 70% van het brutoloon bedraagt, dat uitsluitend de werkgeverspremies worden verhoogd en dat deze verhoging een jaar na de stijging van de werkloosheid wordt doorgevoerd.

tot 1,0% lager is dan zij zonder de exogene schok zou zijn geweest. Dankzij deze loonmatiging begint de werkgelegenheid na enkele jaren weer te groeien en loopt de werkloosheid geleidelijk terug. Na ongeveer negen jaar is de werkloosheid weer teruggekeerd naar het oorspronkelijke niveau, terwijl de loonmatiging nog twee jaar langer aanhoudt.

Deze simulatie geeft een aardig beeld van de feitelijke ontwikkeling in de jaren tachtig en de jaren negentig. In beide jaren werd een vertraging van de economische groei (in respectievelijk 1979 en 1992) een jaar later gevolgd door een oplopende werkloosheid, die in de daaropvolgende jaren-resulteerde in een gematigde loonontwikkeling. De termijn waarbinnen de werkloosheid weer terugkeerde naar het oorspronkelijke niveau, verschilde overigens aanzienlijk. In de gehele jaren tachtig bleef de werkloosheid, die tussen 1979 en 1983 was opgelopen van 3,2% naar 9,7%, boven het niveau van 1979, terwijl de werkloosheid na de relatief beperkte economische teruggang van 1992 en 1993 in 1997 weer terug was op het niveau van 1992.

Uit bovenstaande simulatie blijkt, dat de evenwichtsherstellende mechanismen op de Nederlandse arbeidsmarkt groter zijn dan in de redenering van de sociale-zekerheidsval wordt verondersteld. Doordat de lonen met enige vertraging reageren op een toename van de werkloosheid en de loonmatiging vervolgens vertraagd doorwerkt in de werkgelegenheid, kan het echter wel een jaar of negen duren voor het evenwicht op de arbeidsmarkt is hersteld. Dit verklaart waarom in de jaren tachtig de overtuiging kon post vatten dat de evenwichtsherstellende krachten te zwak waren en de Nederlandse arbeidsmarkt in een neerwaartse spiraalbeweging was terechtgekomen. Mede daarom werd een aantal drastische ingrepen in de sociale zekerheid doorgevoerd en kwam lastenverlichting hoog op de politieke agenda te staan. Uiteindelijk waren echter niet deze beleidsingrepen verantwoordelijk voor het herstel van het evenwicht op de arbeidsmarkt aan het einde van de jaren negentig, maar de loonmatigende werking die jaren achtereen uitging van de hoge werkloosheid. De beleidsingrepen kunnen echter het tempo waarin het evenwichtsherstel tot stand kwam met name in de jaren negentig wel hebben verhoogd.

Nu de werkloosheid tot een zeer laag niveau is gezakt, is het dan ook niet verwonderlijk dat de loonmatiging inmiddels tot het verleden behoort. De loonstijging die zich voor het jaar 2001 aftekent (door het CPB op 4,25% geraamd) is zelfs nog gematigd in vergelijking met wat men op grond van bovenstaande analyse zou verwachten. Volgens vergelijking (4) zouden een werkloosheid van 3% en een inflatie van 4,5% in een loonstijging met 5,3% moeten resulteren.

Uit bovenstaande simulatie en de analyse in de voorgaande paragrafen blijkt, dat het mechanisme van de sociale-zekerheidsval oftevel de negatieve spiraal van arbeid en sociale zekerheid, zoals geschetst in figuur 1, geen bevredigende

verklaring biedt voor de feitelijke ontwikkelingen in Nederland in de afgelopen decennia. De loonkostenontwikkeling werd niet in de eerste plaats bepaald door de ontwikkeling van de *i/a*-ratio, de sociale-zekerheidsuitgaven en de collectieve-lastendruk, maar vooral door de hoogte van de werkloosheid. Bevordering van de arbeidsparticipatie, bezuinigingen op de sociale zekerheid en lastenverlichting hebben per saldo dan ook slechts een beperkte bijdrage geleverd aan het herstel op de Nederlandse arbeidsmarkt in de tweede helft van de jaren negentig. Volgt uit deze conclusie nu ook dat de argumenten voor een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie in de komende jaren met het oog op de vergrijzing van de bevolking, onvoldoende hout snijden? Deze vraag zal in de volgende paragraaf worden beantwoord.

6. De sociale-zekerheidsval in het licht van de vergrijzing

De vergrijzing van de (beroeps)bevolking geldt momenteel als een van de hoofdargumenten om - zelfs nu er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt - te blijven streven naar een hoger niveau van arbeidsparticipatie. Het aantal 'inactieve' personen van 65 jaar en ouder zal de komende decennia immers sterk toenemen, van 2,2 miljoen momenteel naar 3,2 miljoen in 2020. De zogenaamde 'grijze druk', het aantal 65-plussers in verhouding tot de bevolking van 20-64 jaar, zal stijgen van 22% in 2000 naar 31% in 2020. Als het percentage werkenden onder de 20-64-jarigen niet aanzienlijk toeneemt, zal de *i/a*-ratio weer fors gaan stijgen. Indien men het relatieve uitkeringsniveau handhaaft, zou dit in een evenredige toename van de sociale-zekerheidsquote en stijging van de collectieve-lastendruk resulteren. In dit licht bezien is het begrijpelijk dat een verhoging van de arbeidsdeelname onder de bevolking in de actieve levensfase van 20-64 jaar als een van de belangrijkste voorwaarden wordt beschouwd om de financiering van de 'oudedagsvoorziening' veilig te stellen.

Gezien de kritische kanttekeningen die hiervoor bij het idee van de sociale-zekerheidsval zijn gemaakt, kan men zich echter afvragen of deze argumentatie stand kan houden. Als een stijging van de collectieve-lastendruk geen neerwaartse spiraalbeweging in werking zet, zoals hierboven is betoogd, hoeft men ook niet te vrezen voor de gevolgen van stijgende lasten die voortvloeien uit de oplopende grijze druk, zo zou men kunnen veronderstellen. Deze conclusie zou echter voorbarig zijn. De gevolgen van de vergrijzing verschillen namelijk in meerdere opzichten van de effecten van een exogene economische schok, die hierboven zijn geanalyseerd.

In de eerste plaats is de vergrijzing niet een eenmalige gebeurtenis, maar een langdurig, geleidelijk verlopend proces dat vele decennia in beslag neemt. In feite heeft de stijging van de grijze druk al direct na de Tweede Wereldoorlog

een aanvang genomen en zal zij nog tot ongeveer 2040 doorgaan alvorens zich te stabiliseren. De oplopende uitgaven voor de sociale uitkeringen (met name de AOW) en andere collectieve voorzieningen voor ouderen (met name in de zorgsector), leiden derhalve niet tot een eenmalige verhoging van de collectieve lasten, maar maken jaar na jaar een lastenverhoging noodzakelijk. Hoewel een lastenstijging op zichzelf slechts een kortstondig effect heeft op de loonkostenontwikkeling, zal deze jaarlijkse lastenstijging ook jaren achtereen een opdrijvend effect op de loonkosten uitoefenen.

In de tweede plaats staat de groei van het aantal uitkeringsgerechtigde 65-plussers geheel los van de werkgelegenheidsontwikkeling. Een stijging van de participatiegraad zal daardoor alleen de noemer van de i/a -ratio vergroten, maar de teller (het aantal inactieve uitkeringsgerechtigden) niet noemenswaardig verkleinen. Daardoor is een sterkere stijging van de participatiegraad dan in het verleden nodig om te voorkomen dat de i/a -ratio oploopt.

In de derde plaats komt de (dreigende) stijging van de i/a -ratio ten gevolge van de vergrijzing niet tot uitdrukking in een hogere werkloosheid. De matigende invloed van een hoge werkloosheid, die in het voorgaande cruciaal bleek voor de evenwichtsherstellende krachten in ons sociaal-economische bestel, zal daardoor uitblijven. Het is immers niet aannemelijk dat de vakbonden in de groei van het aantal AOW'ers een reden zullen zien om hun looneisen te matigen. Daarmee lijkt het (negatieve) terugkoppelingsmechanisme in de kringloop van arbeid en sociale zekerheid te verdwijnen, waardoor de arbeidsmarkt in de toekomst alsnog in een neerwaartse spiraal terecht dreigt te komen.

Concluderend zou men de vergrijzing kunnen vergelijken met een reeks van opeenvolgende negatieve schokken, die ertoe leiden dat de evenwichtsverstoringe krachten op de arbeidsmarkt sterker worden dan de evenwichtsherstellende krachten. Als de arbeidsparticipatie niet verder wordt opgevoerd zou Nederland daardoor alsnog in de sociale-zekerheidsval terecht kunnen komen waaruit zij het afgelopen decennium, dankzij de loonmatigende invloed van de hoge werkloosheid, heeft weten te ontsnappen.

Ook bij deze conclusie zijn echter weer enkele kanttekeningen te plaatsen. Als de lastenstijging ten gevolge van de vergrijzing in hogere loonkosten resulteert, zal dit – conform het mechanisme van de sociale-zekerheidsval – een negatief effect op de werkgelegenheid hebben. Maar de hogere werkloosheid die daaruit resulteert, zal vervolgens wel matigend werken op de loonstijging. Met andere woorden, ook al heeft de groei van het aantal uitkeringsgerechtigden van 65 jaar en ouder niet direct een remmend effect op de loonontwikkeling, indirect zal hij via een hogere werkloosheid toch loonmatiging bevorderen. Dit effect zal naar verwachting echter wel kleiner zijn dan in het verleden het geval was. Doordat de beroepsbevolking minder snel groeit, zal een stagnerende werkgelegenheid immers in een minder sterke stijging van de werkloosheid resulteren. Niettemin

lijkt het aannemelijk dat de arbeidsmarkt uiteindelijk weer in evenwicht zal komen, zij het dat dit mogelijk meer tijd zal vergen dan in het verleden.

Een tweede kanttekening bij het voorgaande betreft de aard van de lastenverlichting. Als de toenemende 'vergrijzingslasten' uitsluitend in een hogere *gemiddelde* lastendruk resulteren, is het inderdaad aannemelijk dat daarvan een opwaartse druk op de loonkosten uitgaat, vooral indien het hierbij om de werkgeverslasten gaat. Als echter ook de *marginale* lastendruk wordt verhoogd, kan deze opwaartse loondruk weer in belangrijke mate worden gecompenseerd. Een welgekozen vormgeving van de lastenverhoging zou het opdrijvende effect op de loonkosten derhalve tot een minimum kunnen beperken. Concreet betekent dit bijvoorbeeld, dat men in de inkomstenbelasting beter de heffingspercentages in de verschillende schijven kan verhogen (waardoor de gemiddelde en marginale lastendruk beide stijgen) dan de heffingskortingen te verlagen (waardoor de gemiddelde druk stijgt, maar de marginale druk gelijk blijft).

Tot slot is het van belang dat men zich realiseert, dat de betaalbaarheid van de sociale zekerheid en andere collectieve voorzieningen uiteindelijk niet wordt bepaald door het aantal werkenden, maar door het totale inkomen dat zij verdienen. Het draagvlak voor de financiering van de collectieve uitgaven wordt immers gevormd door het bruto binnenlands product. Als men erin slaagt een minder sterke stijging van de arbeidsparticipatie te compenseren door een sterkere stijging van de arbeidsproductiviteit, waardoor de economische groei per saldo gelijk blijft, blijft ook de financiële ruimte voor de collectieve uitgaven gelijk. Een hogere productiviteitsstijging die gepaard gaat met een geringer aantal werkenden en daardoor een groter aantal uitkeringsgerechtigden, zal overigens wel tot een hogere collectieve-lastendruk leiden. Een sterkere productiviteitsstijging creëert echter ook een grotere 'loonruimte' (gedefinieerd als de som van de prijsstijging en de productiviteitsstijging), zodat het op zichzelf niet zorgelijk is als deze hogere lasten tot een hogere loonstijging leiden. Elders (De Beer 2001b) heb ik laten zien dat een dergelijk productiviteitsscenario in termen van netto besteedbare inkomens zowel voor de werkenden als voor de uitkeringsgerechtigden zelfs iets gunstiger uitpakt dan een scenario waarin de nadruk meer ligt op verhoging van de arbeidsparticipatie.

7. Conclusie

Verhoging van de arbeidsparticipatie is noodzakelijk om de houdbaarheid van de sociale zekerheid op langere termijn veilig te stellen en te voorkomen dat de arbeidsmarkt in een neerwaartse spiraal terechtkomt. Dit was, kort gezegd, de basisgedachte achter het sociaal-economische beleid van Nederland vanaf het begin van de jaren tachtig. In dit artikel is betoogd dat deze gedachte op zichzelf

weliswaar juist is, maar dat ze enkele essentiële relaties in ons sociaal-economische bestel veronachtzaamt. Voor een verklaring van de feitelijke ontwikkeling van arbeidsparticipatie, sociale-zekerheidsuitgaven, collectieve-lastendruk en loonkosten in Nederland in de afgelopen decennia schiet ze tekort. Dat veel sociaal-economische grootheden, zoals de participatiegraad, de *i/a*-ratio en de sociale-zekerheidsquote, rond 1983 of 1984 een omslag ten goede lieten zien, is niet in de eerste plaats te danken aan beleidswijzigingen, zoals ingrepen in de sociale zekerheid en lastenverlichting, die beoogden de neerwaartse spiraalbeweging om te buigen in een opwaartse. De omslag was veeleer te danken aan het sterk matigende effect van de explosief gestegen werkloosheid op de loonontwikkeling, die met enige vertraging doorwerkte in de werkgelegenheid. Het succes van het 'poldermodel' moet dus niet in de eerste plaats worden toegeschreven aan het herstelbeleid van de overheid of aan weloverwogen afwegingen van de sociale partners (zoals in het befaamde Akkoord van Wassenaar in 1982), maar aan de evenwichtsherstellende krachten die inherent zijn aan ons sociaal-economische bestel.

Met het oog op de komende vergrijzing lijkt het belang van een verhoging van de arbeidsparticipatie aan kracht te winnen. De vergrijzing is immers een autonoom proces dat losstaat van de loonontwikkeling: een toenemend aantal uitkeringsontvangers boven 65 jaar oefent geen matigend effect uit op de lonen en omgekeerd leidt loonmatiging niet tot een minder sterke groei van het aantal 65-plussers. Als de lastenstijging als gevolg van de vergrijzing de loonkosten opdrijft, zouden het werkgelegenheidsverlies en de stijgende werkloosheid die daarvan het gevolg zijn, uiteindelijk toch weer tot loonmatiging kunnen leiden. Daarnaast zou een afgewogen vormgeving van de lastenstijging (waarbij ook de marginale lastendruk op werknemers wordt verhoogd) afwenteling op de loonkosten sterk kunnen reduceren. Ook in een vergrijzende samenleving lijkt het risico dat de Nederlandse arbeidsmarkt gevangen raakt in de sociale-zekerheidsval, derhalve niet bijzonder groot.

Literatuur

- Bakker, B.B., 1999, 'Appendix I. Determinants of wage costs', in: C. Maxwell Watson, B.B. Bakker, J.K. Martijn en I. Halikias, *The Netherlands: transforming a market economy*, Washington (DC): International Monetary Fund, 68
- Beer, P. de, 2001, *Over werken in de postindustriële samenleving* (proefschrift), Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (boek 2001/10)
- Calmfors, L., en J. Driffill, 1988, 'Centralisation of wage bargaining and economic performance', in: *Economic Policy* (1988), 13-61

- Douven, R.C.M.H., 1999, *Equilibrium rates and wage flexibility in Europe*. Den Haag: Centraal Planbureau (Research memorandum no.157)
- Flanagan, R.J., 1999, 'Macroeconomic performance and collective bargaining: an international perspective', in: *Journal of Economic Literature* 37, 1150-1175
- Fuest, C., en B. Huber, 2000, 'Is tax progression really good for employment? A model with endogenous hours of work', in: *Labour Economics* 7, 79-93
- Gelauff, G.M.M., en J.J. Graafland, 1994, *Modelling welfare state reform*. Amsterdam, etc.: North-Holland
- Graafland, J.J., en F.H. Huizinga, 1996, *Taxes and benefits in a non-linear wage equation*. Den Haag: Centraal Planbureau (Research memorandum no.125)
- Graafland, J.J., en F.H. Huizinga, 1999, 'Taxes and benefits in a non-linear wage equation', in: *De Economist* 147, 39-54
- Hamermesh, D.S., 1993, *Labor demand*. Princeton (NJ): Princeton University Press
- Hansen, C.T., L.H. Pedersen, en T. Sløk, 2000, 'Ambiguous effects of tax progressivity - theory and Danish evidence', in: *Labour Economics* 7, 335-347
- Hersoug, T., 1984, 'Union wage responses to tax changes', in: *Oxford Economic Papers* 36, 37-51
- Layard, R., S. Nickell, en R. Jackman, 1991, *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Musgrave, R.A., en P.B. Musgrave, 1989, *Public finance in theory and practice* (5th ed.). New York, etc. McGraw-Hill
- Muysken, J., T. van Veen, en E. de Regt, 1999, 'Does a shift in the tax burden create employment?', in: *Applied Economics* 31, 1195-1205
- Nickell, S., 1997, 'Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America', in: *Journal of Economic Perspectives* 11, 55-74
- Phillips, A.W., 1958, 'The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861-1957', in: *Economica* (1958), 283-300
- Praag, B.M.S. van, V. Halberstadt, en H. Emanuel, 1982, 'De valkuil van de sociale zekerheid', in: *Economisch Statistische Berichten*, 67, 1155-1159
- Studiegroep Begrotingsruimte, 2000, *Een verkenning van de schuldproblematiek op lange termijn*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- VNO/NCW, 1994, *Nederland moet kiezen*. Den Haag: VNO/NCW