

Kosten van de overleconomie

J. Groot*

Dat de Nederlandse arbeidsmarkt er slechter voor staat dan die in andere OESO-landen, komt omdat de loonvorming te rigide is. Dit wordt veroorzaakt door institutionele aspecten zoals de loononderhandelingen op bedrijfstakniveau, het wettelijk minimumloon en de hoogte van de uitkeringen. Aanpassing van deze instituties is gewenst.

In de afgelopen twee decennia is de Nederlandse arbeidsmarktsituatie danig verslechterd. De gestandaardiseerde werkloosheid steeg van minder dan 1% in 1970 tot meer dan 10% aan het begin van dit jaar; de sterkste groei in het OESO-gebied. Hoewel de stijging van de werkloosheid sinds 1992 voornamelijk een gevolg is van conjuncturele neergang, is het grootste deel van het werkloosheidsprobleem structureel van aard. Om deze problemen aan te pakken pleit de OESO in haar landenstudie over Nederland voor een breed pakket structurele maatregelen: de toelatingsregels voor de WAO moeten worden verscherpt; het WW-uitkeringsrecht moet afhankelijk worden gemaakt van het zoekgedrag en participatie in actieve arbeidsmarktprogramma's zoals omscholing en begeleiding, de koppeling van minimum-uitkeringen aan het wettelijk minimumloon moet worden versoepeld; het opleggen van cao's aan de hele bedrijfstak via de algemeen-verbindendverklaring moet worden afgeschaft. Het belang van het breed pakket is dat de maatregelen elkaar versterken.

Hieronder wordt een korte samenvatting gegeven van het speciale hoofdstuk van het OESO-landenrapport over de Nederlandse economie. Hierbij ligt de nadruk op de institutionele aspecten - het loononderhandelingsmodel, het avv-instrument, het minimumloon en de laagste loonschalen. Aan de hand van een internationale vergelijking tussen landen wordt getracht een beeld te geven van de kosten van het Nederlandse bestel in termen van werkgelegenheid.

Beroepsbevolking en werkgelegenheid

De beroepsbevolking groeide in Nederland jaarlijks 1/4% sneller dan in de overige EU-landen. In de jaren zeventig werd de toename van de participatie van vrouwen nog gecompenseerd door een afname van die van mannen. De participatiegraad van vrouwen, die in het verleden opmerkelijk laag was, heeft thans het Europese gemiddelde vrijwel benaderd, maar die van oudere mannen (60-64) is gedaald van 75% in 1970 tot slechts 20% nu, één van de laagste niveaus in het

OESO-gebied. De recent toegenomen immigratie heeft de snelle groei van het arbeidsaanbod verder versterkt.

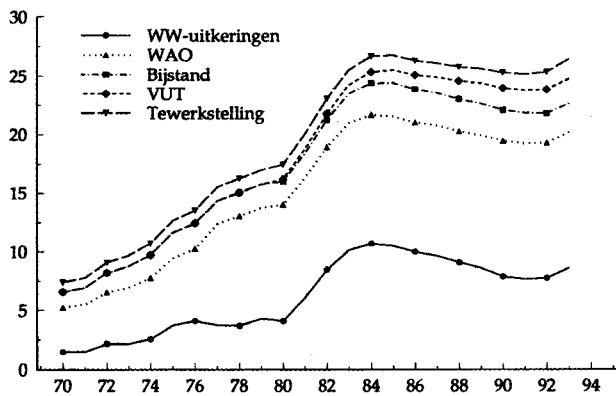
De werkgelegenheid groeide in de twee afgelopen decennia onvoldoende om de snelle groei van het arbeidsaanbod op te nemen. Kenmerkend voor Nederland is het grote verschil tussen werkgelegenheid in personen en arbeidsjaren. Gemeten in personen scoort Nederland niet slecht; de werkgelegenheidstoename bevindt zich ergens tussen die van de VS en Japan - waar veel banen zijn gecreëerd - en die van de EG met relatief weinig nieuwe banen. Maar nieuwe banen zijn vooral vervuld door nieuwe toetreders tot de arbeidsmarkt, vrouwen en jongeren, die veelal deeltijdwerk aanvaardden, al dan niet via uitzendbureaus. Derhalve komt de score voor werkgelegenheidsgroei in arbeidsjaren veel slechter uit, nog maar net boven het EG-gemiddelde.

Deeltijdwerk en uitzendbureaus zijn typisch Nederlandse verschijnselen. Het aandeel deeltijdwerk in de totale werkgelegenheid is toegenomen van 15% in 1975 tot maar liefst 35% in 1991, een niveau dat veel hoger ligt dan in andere OESO-landen. Het is moeilijk aan te geven wat hiervan de onderliggende oorzaken zijn. Voor een groot deel kan het een vrijwillige keuze representeren van zowel werknemer als werkgever, en het hoge niveau moet dan worden gezien als een teken van flexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt. Echter, 15% van het deeltijdwerk werd geaccepteerd omdat men niet in staat was een voltijdsbaan te vinden, en een groot deel van de vrouwen zou wel eens voor deeltijdwerk kunnen hebben gekozen bij gebrek aan kinderdagverblijven.

Werkloosheid

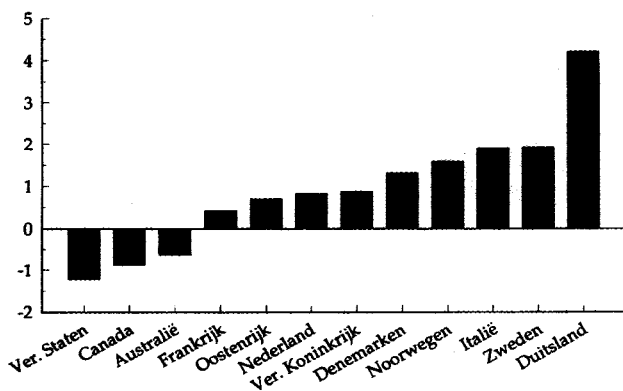
Het CBS-cijfer van de geregistreerde werkloosheid onderschat het probleem van de onderbenutting van de produktiefactor arbeid. Bij de OESO wordt een ruimere werkloosheidsdefini-

* De auteur is werkzaam bij de Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) te Parijs. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.



Figuur 1. 'Ruime' werkloosheid, % van de beroepsbevolking

Figuur 2. Jaarlijkse gemiddelde reële loongroei van laagbetaalde werknemers¹



A) De definitie is het bruto uurloon van alle werknemers van het onderste deciel, gedurende de jaren 80 en 90.

tie gehanteerd, de gestandaardiseerde werkloosheid, die in 1992 bijna 50% hoger uitkwam dan de geregistreerde¹. De situatie ziet er nog veel zorgelijker uit als wordt uitgegaan van een nog ruimer werkloosheidsbegrip, te weten het deel van de beroepsgeschikte bevolking met een sociale uitkering of werkzaam in tewerkstellingsprogramma's (zie figuur 1). Volgens dit ruime begrip komt de werkloosheid uit op 26%, vergelijkbaar met de situatie in België². Uit het ruime begrip komt ook het hardnekkige karakter van het probleem beter naar voren.

Ondanks de forse en langdurige opleving van de Nederlandse economie, daalde de 'ruime werkloosheid' nauwelijks in de jaren tachtig. De ruime werkloosheid steeg in de laatste jaren eerder en sterker dan de geregistreerde werkloosheid. Het grote verschil tussen beide werkloosheidsbegrippen weerspiegelt vooral het grote aantal mensen in de WAO, dat op geen enkele manier kan worden gerechtvaardigd op basis van de algemene gezondheidstoestand van de bevolking³. De parlementaire enquête onder voorzitterschap van de heer Buurmeijer heeft bevestigd dat de Wet op de arbeidsongeschiktheid op grote schaal is gebruikt om moeilijke ontslagprocedures te omzeilen en om uitstoot van werknemers te vergemakkelijken door ze een hoge uitkering met onbeperkte duur mee te geven.

Hoge loonkosten

Nederland kende een loonexplosie van het einde van de jaren zestig tot het begin jaren tachtig, en een sterke expansie van

het stelsel van sociale zekerheid. Aanvankelijk kon dit gefinancierd worden uit de groeiende aardgasbaten, die echter een snelle aanpassing van het systeem in de weg stond ('Dutch disease'). Uiteindelijk leidden de expanderende uitgaven tot een verhoging van de belastingen en sociale premies, en via het afwentelingsmechanisme tot hoge loonkosten. Het duurde echter tot begin jaren tachtig voordat de arbeidsuitstoot plaatsvond, vooral in de exporterende bedrijven, die leidde tot de bekende vloedgolf aan werklozen en uitkeringsgerechtigden. Daarop volgde een lange periode van loonmatiging (1983-90); de concurrentiepositie herstelde sterk en de arbeidsinkomensquote keerde terug naar het niveau van begin jaren zestig. Desalniettemin, in vergelijking tot andere Europese landen lijkt Nederland verder te zijn gegaan op de weg van hoge loonkosten, hoge produktiviteit en een lage werkgelegenheid. Arbeid is op grote schaal vervangen door kapitaal, leidend tot forse produktiviteitswinsten zodat de verslechterde winstpositie in de jaren zeventig meer dan goed werd gemaakt.

Het is vooral de onderkant van de arbeidsmarkt - ruim gedefinieerd als arbeid met een lage produktiviteit - geweest die getroffen is door loonrigiditeit. Werkgelegenheid verdween voornamelijk in dit segment van de arbeidsmarkt. Het aandeel ongeschoolde banen in de totale werkgelegenheid daalde van 33% in 1975 tot maar 8% in 1993. De participatiegraad van mensen met alleen een basisopleiding bedroeg maar 35%, waarvan overigens nog bijna de helft werklozen. Het werkloosheidspercentage in deze groep ligt dan ook op 16%, tweemaal zo hoog als het algemeen gemiddelde. Deze zorgelijke situatie heeft niet tot de benodigde aanpassing in de lonen geleid. De reële lonen van de laagstbetaalden zijn verder gestegen, gekoppeld aan de algemene loongroei in de bedrijvensector, zodat de spreiding in de lonen ongewijzigd bleef. Dit in tegenstelling tot de loonontwikkeling in een aantal OESO-landen, in het bijzonder de Verenigde Staten, waar de lonen aan de onderkant reël zijn gedaald en de loondifferentiatie is toegenomen (zie figuur 2).

Oorzaken van hoge loonkosten

Als loonkosten - bruto lonen en werkgevers' sociale lasten - rigide zijn of slechts traag reageren op vraag- en aanbodschokken, dan moet het evenwicht elders hersteld worden en krijgt de werkgelegenheid ervan langs. Te hoge loonkosten kunnen dus altijd worden gezien als directe oorzaak van werkloosheid. De werklozen op de Nederlandse arbeidsmarkt blijken zich niet aan te kunnen of te willen bieden voor een lager loon, wat leidt tot een groot aantal langdurig werklozen. In lijn met de 'insider-outsider'-theorie blijkt de loonvorming onafhankelijk te zijn van het werkloosheidsniveau. Zo heeft het aantal ontslagen of toename in de werkloosheid een groter neerwaarts effect op de lonen dan het algemene werkloosheidsni-

- 1 De gestandaardiseerde werkloosheid komt vrijwel overeen met de CPB-definitie 'Werkzoekenden zonder baan', al dan niet geregistreerd bij een arbeidsbureau.
- 2 Dit ruime werkloosheidsbegrip werd eerder gebruikt om de situatie op de Belgische en Nederlandse arbeidsmarkt te vergelijken. Zie P.J. van den Noord en J. Groot, *Arbeidsmarkt in België en Nederland*, ESB, 12 januari 1994, blz. 39-41.
- 3 Voor een analyse van het effect van de verborgen werkloosheid in relatie tot structurele werkloosheid zie Adema, *The Beveridge curve and institutional arrangements*, D. Phil thesis St. Edmund Hall, University of Oxford, 1993

veau⁴. Hetzelfde geldt voor langdurige werkloosheid, die slechts weinig neerwaartse druk blijkt uit te oefenen op de loonvorming⁵.

De relevantie van de 'insider-outsider'-theorie in Nederland moet worden gezien in het licht van het institutionele en wettelijke kader. In de Nederlandse overlegeconomie vinden onderhandelingen plaats op zowel centraal, bedrijfstak-, als bedrijfsniveau voor grote bedrijven. Ondanks de vele sociale pacts en tri-partiete afspraken op centraal niveau, worden de arbeidsvoorwaarden gedomineerd door de afspraken op sectoraal niveau. De essentie van afspraken op centraal niveau zijn vaak aanbevelingen maar kunnen ook fungeren als uitgangspositie voor onderhandelingen op sectoraal niveau. Bovendien gaan de loonmatigingseffecten van tri-partiete afspraken - waar de centrale overheid zich bindt aan een bepaald beleid in ruil voor loonmatiging - veelal gepaard met hoge budgettaire kosten. Althans, dit was duidelijk het geval in Italië, Spanje en Finland waar de tri-partiete afspraken tot loonmatiging hebben geleid tot grote belastingverlagingen en ruimere werkloosheidsuitkeringen. In Nederland komt dit verband minder duidelijk naar voren. Wel bleek het loonmatigingsbeleid een mager alternatief te zijn voor meer fundamentele maatregelen om structurele onevenwichtigheden op de Nederlandse arbeidsmarkt te herstellen zoals de te hoge wig, te kleine loonverschillen en armoedevallen in het sociale-zekerheidsstelsel.

Onderhandelen op welk niveau?

Een hoge vakbonds-organisatiegraad is nog geen garantie voor een grote vakbondsmacht. Een economie waarin alle bedrijven onderworpen zijn aan vakbondsregels ('unionised economy') hoeft op zichzelf nog niet te resulteren in een monopolie-macht, zolang de onderhandelingen per bedrijf en onafhankelijk van elkaar worden gevoerd waardoor de werknemers indirect met elkaar in concurrentie staan via de goedermarkt. Elke poging om de lonen te verhogen in een individueel bedrijf zal worden afgestraft door een verlies aan concurrentiekracht en dus werkgelegenheid in het desbetreffende bedrijf. Dit risico vervalt indien werknemers van concurrerende bedrijven zeker zijn van gelijke arbeidsvoorwaarden. Dan bestaat er gevaar voor monopolie-macht in de loonvorming. Dit lijkt typisch het geval in Nederland waar onderhandelingen plaatsvinden op bedrijfstakniveau, waarvan de resultaten vervolgens via het avv-instrument kunnen worden opgelegd aan derde partijen.

Het algemeen-verbindendverklaren (avv)

Hoewel het avv-instrument slechts een klein deel van de werknemers (7-10%) aan arbeidsvoorwaarden helpt, kunnen de economische implicaties ervan veel groter zijn. Het voorkomt directe concurrentie op de arbeidsmarkt. Het onderdrukt het belangrijkste gevaar van looneisen, namelijk dat vakbondsleden uit de markt worden geprijsd en hun baan verliezen. Het stimuleert het lidmaatschap van bedrijven bij werkgeversorganisaties omdat ze anders toch de collectieve arbeidsvoorwaarden krijgen opgelegd, gedictieerd door concurrenten. Van de andere kant onderdrukt het avv-instrument de prikkel om zich aan te sluiten bij een vakbond, omdat de werknemer automatisch wordt voorzien van de collectieve arbeidsvoorwaarden. Afschaffing van de avv leidt er waarschijnlijk toe dat individuele bedrijven gaan proberen zich te

onttrekken van de cao's om zo een concurrentievoordeel op loonkosten te behalen. Dit is ook precies wat er gebeurde in Nieuw-Zeeland na de invoering van de '1991 Employment Contract Act'.

Minimumloon en laagste loonschalen

Een hoog wettelijk minimumloon ten opzichte van de productiviteit van de ongeschoolde arbeider vormde waarschijnlijk ook een grote belemmering voor het herstel van het evenwicht op de arbeidsmarkt. Het niveau van het minimumloon bedroeg bijna 70% van het gemiddelde loon, wat internationaal vergeleken zeer hoog is. In 1983 werd het minimumloon verlaagd en voor lange tijd nominaal bevroren, maar is nog altijd aan de hoge kant met 60 % van het modale inkomen. Het effect van de bevroering is grotendeels verloren gegaan door de stijging van de laagste loonschalen in de sectorale cao's. Als gevolg van de egalitaire doelstelling van vakbonden⁶, bleven de laagste loonschalen de algemene loontrend van de bedrijvensector volgen zodat die thans het effectieve minimumloon vormen: gemiddeld 12% hoger dan het wettelijk minimum loon.

Stelsel van sociale zekerheid

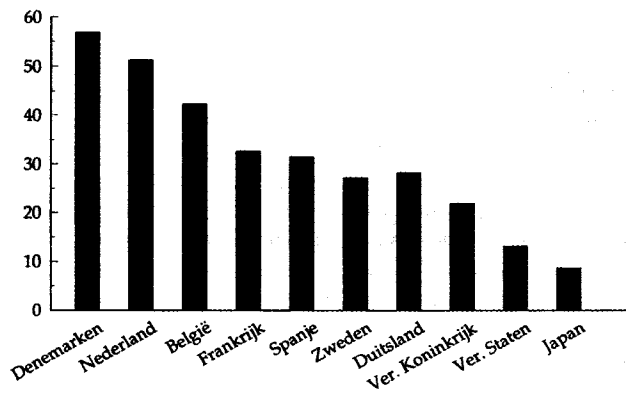
Het grote verschil tussen de laagste loonschalen en het wettelijk minimumloon is niet alleen het gevolg van egalitaire doelstelling van de vakbonden in de sectorale loononderhandelingen; ook het uitkeringsstelsel heeft hieraan bijgedragen. Nederland kent na Denemarken de hoogste 'replacement rate' - het ongewogen gemiddelde van de werkloosheidsuitkeringen van verschillende groepen, zie figuur 3 - wat vooral het gevolg is van de koppeling van de, in vergelijking met andere OESO-landen genereuze, bijstandsuitkeringen aan het wettelijk minimumloon. Bij deze minimum-uitkeringen met onbeperkte duur is veelal sprake van een armoedeval: het inkomensverschil tussen werken en niet-werken is te klein zodat het niet loont om werk te zoeken. De armoedeval wordt verder in de hand gewerkt door de vele inkomensafhankelijke regelingen zoals de individuele huursubsidie, bijdrage voor thuishulp, studiebeurzen, en gemeentelijke regelingen zoals de stadspas.

Het sociale-zekerheidsstelsel verhoogt op verschillende manieren de loonkosten. Allereerst leiden de sociale premies en belastingen tot een hoge wig welke direct de arbeidskosten verhoogt. Ten tweede leidt de afwenteling van de hogere sociale lasten indirect tot hogere bruto lonen.

Consequenties voor de werkgelegenheid

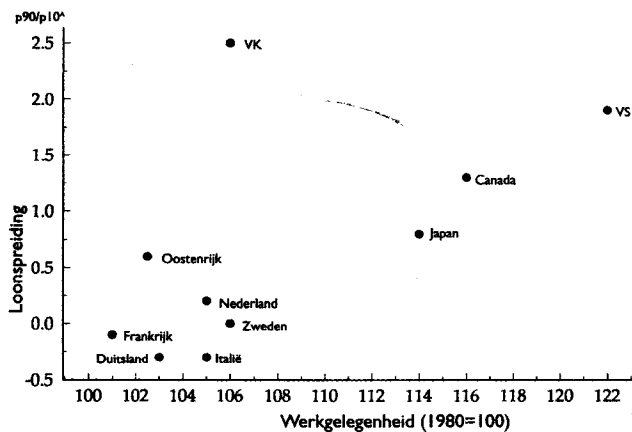
Het is empirisch zeer lastig om een prijskaartje in de vorm van werkgelegenheidsverlies te hangen aan het rigide loonvormingsmodel. Echter, aangezien arbeid heterogeen van aard is zal de geaggregeerde vraag naar arbeid, behalve van de gemiddelde loonhoogte, ook afhangen van de spreiding in de lonen.

4. J.J. Graafland, *Insiders and outsiders in wage formation: the Dutch case*, *Empirical Economics*, nr. 17, 1992.
5. Zie tabel 3.5 in OESO, *Employment Outlook 1993*.
6. De egalitaire doelstelling van de vakbonden kan worden verklaard uit rationeel gedrag met het 'medium voter'-principe, waarbij vakbondsleiders, om te worden herkozen, vooral de belangen van het mediane vakbondslid vertegenwoordigen. Omdat de loonverdeling overeenkomt met een log-normale verdeling - veel werkers met een laag loon en relatief weinig met hoge lonen - neigen de leiders ertoe zich te concentreren op loonstijgingen voor lager betaalden die groot in aantal zijn.



Figuur 3. Internationale vergelijking van replacement ratio's.

Figuur 4. Loonspreiding en werkgelegenheid in de marktsector.



A) p90 en p10 zijn de inkomensgrenzen van respectievelijk het eerste en het negende deciel in de loosverdeling

Mensen verschillen in hun capaciteiten en dus ook in hun waarde in het productieproces. Een eerste voorwaarde voor het in dienst nemen van een werknemer is dat zijn produktiviteit uitstijgt boven het gevraagde loon. Een gecompriëerde loonverdeling brengt het gevaar met zich mee dat de laag-productieven van het arbeidsproces worden uitgesloten.

De positieve correlatie tussen de private werkgelegenheids-groei en de toename in de loondifferentiatie in de jaren tachtig suggereert het belang van de loonspreiding voor de geaggregeerde vraag naar arbeid (zie figuur 4). In de Verenigde Staten, Canada, Japan en Australië ging vergroting van de loonspreiding gepaard met een forse creatie van de werkgelegenheid in de marktsector. De werkgelegenheids-groei in de marktsector was het sterkst in landen waar de relatieve lonen voor ongeschoolde arbeid het meest gedaald zijn. Hoewel niet tot uitdrukking komend in de cijfers voor de jaren tachtig als geheel, heeft de sterke loondaling van laagproductieve arbeid in het Verenigd Koninkrijk waarschijnlijk toch bijgedragen aan de forse werkgelegenheids-groei in de tweede helft van dat decennium. Landen waar de loondifferentiatie slechts weinig toenam kenden een geringe werkgelegenheidstoename in de bedrijvensector.

Dat structurele maatregelen zoals afschaffing van het av-instrument grote effecten kunnen hebben wordt bevestigd door tabel 1, waarin drie structureel verschillende modellen voor loononderhandelingen met elkaar vergeleken worden. De tabel suggereert betere werkgelegenheidsuitkomsten als loononderhandelingen per bedrijf plaatsvinden, dan bij cen-

Tabel 1. Loononderhandelingsniveau en arbeidsmarktprestaties

	Werkloosheidsvoet		Werkgelegenheid (1973=100)		
	1973	1989	Totaal	Marktsector	Overheidssector
Onderhandelingsniveau					
Centraal	1,7	3,9	111	99	160
Bedrijfstak	2,9	9,4	109	105	137
Bedrijf	3,4	4,6	129	130	127

Classificatie:

Centraal: Oostenrijk, Finland, Denemarken, Zweden;

Bedrijfstak: België, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Portugal, Spanje, Zwitserland, Italië, Australië, Nieuw-Zeeland;

Bedrijf: Verenigde Staten, Canada, Japan, Verenigd Koninkrijk.

Bron: OESO, Employment Outlook en Job Study.

trale of sectorale onderhandelingen. De totale werkgelegenheids-groei in landen met een decentraal onderhandelingsmodel was stevig gefundeerd op werkgelegenheids-groei in de bedrijvensector. De werkgelegenheids-groei in landen met een centraal onderhandelingsmodel was daarentegen vrijwel geheel gebaseerd op de publieke sector. Landen met loononderhandelingen op centraal of sectoraal niveau kenden daarentegen een trage werkgelegenheidstoename in de bedrijvensector. Achter deze bevindingen gaan natuurlijk vele instituties en complexe relaties schuil.

Enkele beleidsaanbevelingen

Het hoge beschermingsniveau aan de onderkant van de arbeidsmarkt blijkt hoge kosten te hebben, niet alleen in termen van belasting- en premiedruk maar ook in de vorm van verlies van werkgelegenheid. Het instrument van het minimumloon om inkomensgelijkheid te genereren kent een hoge prijs in termen van werkgelegenheid. Beter lijkt het om het belasting- en sociale-premiestelsel progressiever te maken⁷, liefst door alleen het tarief van de eerste schijf te verlagen. Dit laat een grotere spreiding in de lonen aan de onderkant toe.

In Nederland leidt het sociale-zekerheidsstelsel tot hoge reserveringslonen, en derhalve tot verlies van werkgelegenheid. Het meest directe instrument is aanpassing van de uitkerings-hoogte in de richting van meer internationaal gangbare niveaus. Wil men die weg niet op, dan zijn er des te meer argumenten om een scala van andere instrumenten in te zetten: verkorting van de uitkeringsduur, verscherping van de toelatingregels, en een actiever arbeidsmarktbeleid. Voor een strikte uitvoering daarvan ligt invoering van een één-loket systeem voor de hand omdat dit betere perspectieven biedt op een effectiever arbeidsmarktbeleid waarbij het recht op een uitkering gekoppeld kan worden aan participatie in arbeidsmarktprogramma's. Nederland onderscheidt zich van de andere OESO-landen door de grote hoeveelheid passieve maatregelen (uitkeringen) relatief aan actieve arbeidsmarkt-maatregelen.

Jan Groot

7. In het relevante inkomensgebied loopt de wig nauwelijks op. De progressie in de loonbelasting wordt voor een groot deel gecompenseerd door de depressie in de sociale premies (premiëgrenzen) zodat de gemiddelde wig maar stijgt van rond 40% tot 60%.