



Uitkeringen, werkloosheid en inactiviteit

Auteur(s):

Dur, R.A.J.

*Erasmus Universiteit Rotterdam, Tinbergen Instituut. Dank aan Udo Kock, Jan Koeman, Gijsbert van Lomwel, Jan Siebrand en Otto Swank.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4104, pagina 352, 30 april 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt, sociale, zekerheid

Hogere uitkeringen verhogen de lastendruk en lonen, terwijl er minder hard naar banen wordt gezocht. Deze drie effecten suggereren een positief verband tussen uitkeringen en werkloosheid. Een tegenargument is dat hogere uitkeringen het effectieve arbeidsaanbod reduceren. Dit laatste effect blijkt, empirisch gezien, bijna even belangrijk.

De consensus over het idee dat een hoog uitkeringsniveau leidt tot hoge werkloosheid en een groot aantal inactieven heeft veel invloed op het economische beleid gehad, onder andere tijdens de kabinetten Lubbers. De laatste jaren is het uitkeringsniveau wat meer met rust gelaten. Maar ook nu wordt door sommige partijen een verlaging van de uitkeringen bepleit om zodoende lagere werkloosheid en een kleiner aantal inactieven te realiseren. In dit artikel worden de argumenten voor het positieve verband tussen uitkeringsniveau en werkloosheid op een rijtje gezet. De drie meest gehoorde argumenten hebben betrekking op effecten via de lastendruk, de loonvorming en het zoekgedrag van werklozen. Er is echter ook een tegenargument, dat in de beleidsdiscussie nauwelijks te beluisteren valt en ook niet is opgenomen in de grote macro-economische modellen van de Nederlandse economie. Het idee is dat het uitkeringsniveau invloed kan hebben op de beslissing om wel of niet te zoeken naar een baan, oftewel op de omvang van de beroepsbevolking.

De uitkeringshoogte blijkt in een empirisch model dat de verschillende effecten combineert nagenoeg geen effect te hebben op de werkloosheid. Wel neemt het aantal banen toe als uitkeringen worden verlaagd. Het artikel besluit met een aantal beleidsconclusies.

Argumenten voor lage uitkeringen

Lastendruk

Er zijn drie veelgehoorde argumenten voor een positief verband tussen uitkeringsniveau en werkloosheid. Het eerste argument grijpt aan bij de hoogte van de lastendruk. Een verlaging van de uitkeringen betekent meer budgettaire ruimte voor lastenverlichting. Als de lastenverlichting tijdens CAO-onderhandelingen niet volledig wordt vertaald in hogere netto lonen, zullen de loonkosten dalen. De loonmatiging leidt vervolgens tot meer werkgelegenheid en dus lagere werkloosheid. Dit argument is niet onomstreden. Verschillende auteurs betwijfelen of lastenverlichting leidt tot lagere loonkosten¹. Empirisch onderzoek naar loonvorming in Nederland biedt echter volop ondersteuning aan het argument: lastenverzwaring wordt voor een belangrijk deel afgewenteld op werkgevers en vice versa leidt lastenverlichting tot loonmatiging².

Een principieel bezwaar tegen het aanvoeren van dit argument in de discussie is dat het slaat op alle door middel van belastingen en premies gefinancierde collectieve uitgaven. Als lastenverlichting effectief is in het bestrijden van werkloosheid, moeten bezuinigingen plaatsvinden op collectieve uitgaven die minder zwaar wegen dan het werkloosheidsprobleem. Dit betreft niet per se de sociale uitkeringen. In een pleidooi voor het verlagen van uitkeringen teneinde lagere werkloosheid te bereiken moeten dus aanvullende argumenten aangevoerd worden.

Loonvorming

Het tweede argument is afkomstig uit de literatuur over loononderhandelingen. Het loon is de uitkomst van onderhandelingen tussen werkgevers en vakbonden. De vakbond hecht waarde aan werkgelegenheid en lonen. Omdat hogere loonkosten tot minder werkgelegenheid leiden, moet de vakbond een afweging maken bij het bepalen van de looneis. Deze afruil wordt beïnvloed door het uitkeringsniveau. Bij hoge uitkeringen is het nutsverlies van minder werkgelegenheid (hogere werkloosheid) kleiner. De vakbond zal daarom hogere looneisen stellen als de uitkeringen worden verhoogd, waardoor het onderhandelingsevenwicht uitkomt bij hogere lonen en minder werkgelegenheid. Omgekeerd zullen lonen dalen als uitkeringen worden verlaagd.

Dit argument is voor Nederland vaak getoetst, met name door Graafland³. Hierbij wordt een loonvergelijking geschat waarin, naast onder meer de arbeidsproductiviteit en de lastendruk, het uitkeringsniveau ten opzichte van het loon (de zogenoemde replacement ratio) als verklarende variabele wordt opgenomen. Vaak wordt een significant positief effect gevonden, maar het effect is meestal niet groot. Een stijging van de replacement ratio met 1% leidt tot een stijging van de lonen met 0,2 tot 0,3%.

Zoekgedrag

Het derde vaak gehoorde argument hangt samen met het zoekgedrag van werklozen. Het uitkeringsniveau kan de zoekintensiteit en het reserveringsloon beïnvloeden. Het zoeken naar een baan brengt kosten met zich mee (tijd, frustratie bij de zoveelste afwijzing). De opbrengst van het zoeken is onzeker: een baanzoeker weet immers niet zeker of hij een baan zal vinden. Werklozen zullen bij hogere uitkeringen minder actief zoeken naar werk, omdat de verwachte opbrengst (de inkomensvoortgang bij het vinden van een baan) lager is. Een hoog uitkeringsniveau kan daarenboven leiden tot een kritischer houding bij een aangeboden baan. Uitkeringen verhogen het loonniveau waarbij werklozen bereid zijn een baan te accepteren, het 'reserveringsloon'. Een lagere zoekintensiteit en een hoger reserveringsloon maken dat werkgevers moeilijker aan personeel kunnen komen. Hierdoor zullen de lonen stijgen en zal de werkgelegenheid afnemen.

Het positieve effect van de replacement ratio op de loonkosten, gevonden in de hierboven genoemde studies van Graafland, is consistent met dit argument. Maar er is ook op andere wijze empirisch onderzoek voor Nederland gedaan naar het effect van uitkeringshoogte op het zoekgedrag van werklozen, onder meer door Van den Berg die het effect van uitkeringen op het reserveringsloon heeft onderzocht⁴. Hierbij wordt gebruik gemaakt van enquête-gegevens uit 1983. De data omvatten de arbeidsmarktpositie van respondenten over de laatste tien jaar, persoonlijke karakteristieken en inkomensgegevens. Met behulp van deze data schat Van den Berg een structureel baanzoekmodel. De resultaten ondersteunen het idee dat hoge uitkeringen leiden tot een hoog reserveringsloon. De gevonden elasticiteiten liggen echter dicht bij nul. Een verlaging van de uitkeringshoogte met 1% leidt tot een daling van het reserveringsloon met slechts 0,15 tot 0,24%.

Een vierde argument

Aan deze drie argumenten voegen we een vierde (tegen-) argument toe. Het idee is dat de uitkeringshoogte een negatieve invloed heeft op de omvang van het arbeidsaanbod (de beroepsbevolking). Hiervoor zijn twee redenen.

De eerste reden is een uiterste consequentie van het bovenstaande derde argument, over het zoekgedrag van werklozen. Een van de criteria om te behoren tot de werkloze beroepsbevolking is het actief op zoek zijn naar werk. De vooruitgang in inkomen bij het vinden van een baan is kleiner naarmate het uitkeringsniveau hoger is. Gegeven de kosten van zoeken, kan een stijging van het uitkeringsniveau dus leiden tot minder actief zoekgedrag. Sommige werklozen, met name diegenen die een laag loon verwachten of weinig kans op een baan hebben, zullen het zoeken wellicht helemaal staken. In termen van baanzoekmodellen: hoge uitkeringen kunnen er toe leiden dat sommige werklozen hun zoekintensiteit tot nul brengen omdat de verwachte opbrengst van het zoeken niet langer opweegt tegen de kosten⁵. Volgens de door de regering gehanteerde (en onder economen gangbare) definitie behoren deze personen niet tot de werkloosheid, omdat zij niet actief op zoek zijn naar werk. Een stijging van de uitkeringshoogte kan dus leiden tot lagere werkloosheid, omdat sommige baanlozen het zoeken staken en daarmee niet meer tot de werkloze beroepsbevolking behoren.

Officieel wordt een werkloosheidsuitkering slechts verstrekt als de ontvanger zoekt naar een baan. In dat geval treedt dit effect niet op. Echter, hierop vindt, in ieder geval tot voor kort, nauwelijks of geen controle plaats⁶. De groep baanlozen die stopt met zoeken telt uiteraard nog wel mee in de statistieken over het aantal personen met een werkloosheidsuitkering en de door de Arbeidsvoorziening ingeschreven werkzoekenden, omdat hierbij het actief zoeken geen criterium is⁷. Hogere uitkeringen kunnen er dus toe leiden dat het aantal werkzoekenden (en daarmee de loondruk) daalt, ook al blijft het aantal uitkeringen ongewijzigd.

Ten tweede kan het niveau van de uitkeringen invloed hebben op de participatie-beslissing van partners van werklozen. Als de kostwinner in een gezin werkloos raakt, betekent dit een afname van het gezinsinkomen. Hierdoor neemt de prikkel voor (niet-werkende) partners om te zoeken naar een baan toe. Dit staat bekend als het added-worker effect van werkloosheid. Dit effect zal sterker optreden naarmate het uitkeringsniveau lager is. Bij lagere uitkeringen neemt het gezinsinkomen immers sterker af. Lage uitkeringen stimuleren derhalve het arbeidsaanbod van partners van werklozen.

Beide effecten impliceren dat de beroepsbevolking zal groeien als de uitkeringen worden verlaagd. Hierdoor neemt de werkloosheid toe. Het positieve effect van lagere uitkeringen op het arbeidsaanbod doet dus een deel van de werkloosheidsdaling als gevolg van de drie veel beluisterde effecten teniet.

Uitkeringen en werkloosheid

Wat is nu het totale effect van het uitkeringsniveau op de omvang van de werkloosheid, de werkgelegenheid en de beroepsbevolking? De uitkomsten van een eenvoudig empirisch model van de Nederlandse arbeidsmarkt geeft hierin inzicht⁸. In dit model negeren we mogelijke effecten via de collectieve lastendruk. Het meenemen van dit eerste argument vereist een omvangrijker model, waardoor de inzichtelijkheid kleiner wordt. Bovendien is de geldigheid van dit argument geen reden voor het verlagen van enkel en alleen de uitkeringen, zoals hierboven werd beargumenteerd. Het model wordt gekenmerkt door onvolledige concurrentie op zowel goederenmarkten als de arbeidsmarkt. Hierdoor hebben exogene schokken in de werkgelegenheid, de lonen en het arbeidsaanbod in zekere mate blijvende gevolgen voor de werkloosheid.

De eerste te verklaren variabele is de werkgelegenheid. Deze wordt bepaald door de loonkosten en een verzameling andere exogene variabelen, zoals de kapitaalgoederenvoorraad en de bezettingsgraad, die voor de analyse alhier niet relevant zijn. De tweede te verklaren variabele bestaat uit de loonkosten. Deze worden bepaald door zowel bedrijfstakspecifieke ('insider'-) factoren als door arbeidsmarktontwikkelingen buiten de bedrijfstak om ('outsider'-factoren). De eerste categorie omvat bijvoorbeeld de kapitaalgoederenomvang en de ontwikkeling van de werkgelegenheid binnen de bedrijfstak. De laatste categorie omvat de werkloosheid op macro-niveau en de uitkeringshoogte ten opzichte van de lonen (de replacement ratio). Lonen worden negatief beïnvloed door het werkloosheidsniveau (het Phillipscurve effect). Zoals uit het hierboven besproken tweede en derde argument volgt, zullen lonen stijgen als de uitkeringen omhoog gaan.

De derde en laatste te verklaren variabele is de ontwikkeling van het arbeidsaanbod. De neoklassieke theorie impliceert dat het arbeidsaanbod afhankelijk is van de lonen na belasting. Werkloosheid kan zowel een positief als negatief effect hebben op het arbeidsaanbod. Hogere werkloosheid ontmoedigt het toetreden tot de arbeidsmarkt omdat de kans op het vinden van een baan afneemt (het ontmoedigingseffect). Anderzijds zullen niet-werkenden zich sneller aanbieden op de arbeidsmarkt als de partner werkloos raakt (het

'added-worker' effect). Zoals hierboven werd uiteengezet, kan er een direct negatief effect uitgaan van het uitkerings-niveau op de omvang van de beroepsbevolking. Het arbeidsaanbod wordt dus bepaald door het loon- niveau, de replacement ratio en het niveau van de werkloosheid.

Het model is geschat met behulp van Nederlandse geaggregeerde data over de periode 1969-1994. De relevante schattingsresultaten staan vermeld in [tabel 1](#). Alle in de tabel weergegeven coëfficiënten hebben het verwachte teken en zijn significant verschillend van nul op 5%-niveau. De resultaten komen ongeveer overeen met de schattingsresultaten in eerdere empirische onderzoeken voor Nederland⁹. Het relatieve uitkerings-niveau blijkt een positieve invloed te hebben op de lonen. Als de replacement ratio stijgt met 1%, stijgen de lonen met 0,2%. We vinden ondersteuning voor het idee dat lagere uitkeringen leiden tot meer arbeidsaanbod. Een daling van de replacement ratio met 1% leidt tot een stijging van het arbeidsaanbod met 0,2%.

Tabel 1. Geschatte waarden van de relevante parameters in het model

Loonelasticiteit van de werkgelegenheid	-0,54
Effect replacement ratio op lonen	+0,21
Effect werkloosheid op lonen	-1,10
Loonelasticiteit van het arbeidsaanbod	+0,28
Effect replacement ratio op arbeidsaanbod	-0,21
Effect werkloosheid op arbeidsaanbod	-0,28

Wat betekenen deze resultaten voor het totale effect van een verhoging van het uitkeringsniveau op de werkloosheid? Voor het antwoord op deze vraag worden de vergelijkingen voor werkgelegenheid, lonen en arbeidsaanbod met elkaar gecombineerd zodat de werkloosheid in termen van de andere variabelen kan worden opgelost. De geschatte parameters impliceren dan dat de uitkeringshoogte nagenoeg geen effect heeft op de werkloosheid: een stijging van de replacement ratio met 1% leidt tot een daling van de werkloosheid met tweehonderdste procentpunt. Het negatieve effect van een hoog uitkeringsniveau op de beroepsbevolking blijkt de negatieve werkgelegenheidseffecten volledig teniet te doen. Op dezelfde wijze kunnen de lange termijn effecten van de uitkeringshoogte op de werkgelegenheid, de beroepsbevolking en de loonkosten berekend worden. De resultaten staan weergegeven in [tabel 2](#). De effecten die naar voren komen zijn dusdanig klein dat een forse verlaging van de uitkeringen doorgevoerd moet worden om resultaten van enig formaat te realiseren. Een verlaging van de uitkeringen met 10% leidt in ons model tot een stijging van de werkgelegenheid met 1,1% terwijl de beroepsbevolking met 1,3% toeneemt. De lonen zijn in het nieuwe evenwicht 2,3% lager. Dit verklaart op zijn minst een deel van de weerstand van vakbonden tegen het korten op uitkeringen. Gezien de beperkte reikwijdte van het model moeten al deze resultaten uiteraard als illustratief worden gezien.

Tabel 2. De geschatte effecten van een verlaging van de uitkeringen met 10% op de...

Beroepsbevolking	+1,3%	
Werkgelegenheid	+1,1%	
Werkloosheid	+0,2%	-punt
Reële loonkosten	-2,3%	

Conclusies

In dit artikel is het effect onderzocht van de uitkeringshoogte op de werkloosheid. In tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd, blijkt een verlaging van de uitkeringen niet te leiden tot minder werkloosheid. Onze resultaten laten zien dat korten op uitkeringen leidt tot loonmatiging en daarmee tot meer werkgelegenheid. Het arbeidsaanbod neemt echter ook toe in reactie op lagere uitkeringen. Per saldo blijft de werkloosheid nagenoeg gelijk. Kortten op de uitkeringen is daarom geen effectief instrument ter verlaging van werkloosheid.

Het kan wel een instrument zijn voor het creëren van meer banen en het verlagen van het aantal inactieven. Bovendien kan de opbrengst van een bezuiniging op uitkeringen gebruikt worden voor extra lastenverlichting, waarvan de effecten in dit artikel buiten beschouwing zijn gebleven. Dit laatste argument zou echter niet doorslaggevend moeten zijn, omdat het opgaat voor iedere bezuiniging op overheidsuitgaven.

Tenslotte nog dit. Hierboven is impliciet uitgegaan van de gedachte dat lage werkloosheid aantrekkelijker is dan hoge. Dat ligt echter niet zonder meer voor de hand bij de gehanteerde officiële definitie van werkloosheid. Immers, onder die definitie neemt de werkloosheid onder andere toe als uitkeringsgerechtigden meer hun best doen een baan te vinden. Kortom, semantiek dreigt de Nederlandse beleidsdiscussie te verwarren. Een bredere blik dan alleen op de officiële werkloosheidscijfers is gewenst bij het beoordelen van de noodzaak of wenselijkheid van beleidsmaatregelen

¹ Zie B. de Vries, *Een halve eeuw werk, werk en de werking van de arbeidsmarkt*, oratie, Ocfab, Rotterdam, 1995, en O.H. Swank, *Waarom Nederland Wim Kok nodig heeft*, *ESB*, 1995, blz. 286-287.

² Zie het overzicht van empirische studies naar loonvorming in Nederland in R. van de Wijngaert, *Trade unions and collective bargaining in the Netherlands*, Thesis Publishers, Amsterdam, 1994.

³ Zie onder meer J.J. Graafland, *On the causes of hysteresis in long-term unemployment in the Netherlands*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 1991, blz. 155-170.

4 G.J. van den Berg, Nonstationarity in job search theory, *Review of Economic Studies*, 1990, blz. 255-277.

5 Zie hierover ook G.J. van den Berg, Search behaviour, transitions to non-participation and the duration of unemployment, *Economic Journal*, 1990, blz. 842-865.

6 Zie J.H. Abbring, G.J. van den Berg, P. Mullenders en J.C. van Ours, Sancties in de WW: een werkend perspectief>810750 *ESB*, 1996, blz. 750-753.

7 Zie hierover L. Hoffman, [Zoeken naar werkloosheid](#), *ESB*, 1997, blz. 157-158.

8 Het model is elders uitgebreid beschreven, zie R.A.J. Dur, Explaining unemployment trends in the Netherlands, *Ocfef research memorandum 9609*, Rotterdam, 1996. De structuur van het model is geïnspireerd door het werk van Layard en Nickell (zie R. Layard en S.J. Nickell, Unemployment in Britain, *Economica*, 1986, supplement, blz. 121-169). In tegenstelling tot Layard en Nickell, bevat ons model naast een werkgelegenheidsvergelijking en een loonvergelijking, tevens een vergelijking voor de beroepsbevolking; zie C.A. Pissarides, Real wages and unemployment in Australia, *Economica*, 1991, blz. 35-55, en J.B. Madsen, The rise in UK unemployment: the search for an explanation, *International Review of Applied Economics*, 1994, blz. 251-265.

9 Vergelijk F.A.G. den Butter, De determinanten van de arbeidsvraag in Nederland, *Maandschrift Economie*, 1993, blz. 67-87, R. van de Wijngaert, 1994, op. cit. en A. van Mourik en J.J. Siegers, Labour market conditions and labour force participation: the case of the Netherlands, *Applied Economics*, 1991, blz. 87-94.