

Uitkeringsniveau en werkgelegenheid

Volgens O.H. Swank zal verlaging van de uitkeringen uiteindelijk niet leiden tot meer werkgelegenheid¹. Hieronder betoogt R.J. Mulder dat de theoretische fundering van het model dat gebruikt wordt om tot deze conclusie te komen, tekort schiet.

In *ESB* van 22 maart legt O.H. Swank uit dat Nederland Wim Kok nodig heeft. Ik zou het uiteraard niet durven om deze conclusie te betwisten. Wel denk ik dat de minister-president zijn lot beter niet in handen van het model van Swank kan leggen. Het model klopt namelijk niet.

Het model

Swank hanteert een beknopt speltheoretisch model, dat is gebaseerd op de volgende drie relaties:

- de eerste relatie betreft de werkgelegenheid. Deze is in het model negatief afhankelijk van zowel de loonhoogte als het uitkeringsniveau;
- de tweede relatie beschrijft de loonvorming. De lonen worden vastgesteld door een monopolistische vakbond, en wel zodanig dat de hieruit resulterende werkgelegenheid precies overeenkomt met het door de vakbond gewenste werkgelegenheidspeil;
- de derde relatie betreft de preferenties van de overheid. Deze heeft twee doelstellingen voor ogen. Zij streeft zowel naar een hoog uitkeringsniveau (rechtvaardige inkomensverdeling) als naar een grote werkgelegenheid (groter dan welke de vakbond wil bereiken).

Vakbond en overheid reageren in dit model op elkaar. De vakbond moet bij het formuleren van haar looneis inschatten hoe hoog de overheid het uitkeringsniveau zal vaststellen, terwijl de overheid bij het bepalen van de uitkeringshoogte rekening houdt met de door de vakbond gekozen loonhoogte. Als overheid en vakbond optimaal op elkaar reageren, is sprake van een zogeheten Nash-evenwicht.

Het model geeft een onplezierig resultaat te zien. "De goed bedoelde pogingen van de beleidsmaker om de werkgelegenheid te bevorderen door een verlaging van de uitkeringen leiden," zo stelt Swank, "niet tot de beoogde effecten op de werkgelegenheid, ondanks het feit dat de werkgelegenheid negatief afhankelijk is van de hoogte van de uitkering. De oorzaak hiervan ligt in de rol van de vakbond, die streeft naar een bepaalde werkgelegenheid. Wanneer de vakbond verwacht dat de beleidsmaker de uitkeringen zal verlagen dan ontstaat voor haar ruimte om extra hoge looneisen te stellen zonder dat deze haar doelstelling voor de werkgelegenheid in gevaar brengt." Daarom hebben we in Nederland in de eerste plaats behoefte aan een beleidsmaker die zich richt op het beter functioneren van de arbeidsmarkt en de hoogte van de uitkeringen met rust laat, vindt Swank². Hij hoopt dan ook dat minister-president Kok de druk om de uitkeringen te verlagen ter bevordering van de werkgelegenheid nog lange tijd kan weerstaan.

Het model klopt niet

Deze laatste conclusie komt sympathiek over, evenals daarmee de auteur van het artikel. Zijn model schiet echter belangrijk tekort als onderbouwing van deze stelling. Daarbij doel ik niet op het feit dat het model in de kern slechts drie vergelijkingen telt en daardoor onvermijdelijk een hoog abstractieniveau kent. Ik doel ook niet op de wel erg simplistische kijk op het gedrag van vakbond en overheid die aan het model ten grondslag ligt. Integendeel, het is juist prima als een stelling met een eenvoudig model aannemelijk kan worden ge-

maakt. Waarom moeilijk doen als het makkelijk kan?

Mijn kritiek spitst zich toe op de eerste modelvergelijking. Hierin wordt, zoals aangegeven, het werkgelegenheidsniveau negatief afhankelijk gesteld van zowel de loonhoogte als het uitkeringsniveau. Op zich lijkt deze vergelijking, zoals Swank terecht stelt, "de visie van veel economen op de werking van de Nederlandse economie goed te representeren." Swank vertelt er echter niet bij welke redenering achter deze economiewijsheid schuil gaat. Deze loopt niet primair via de vraag naar arbeid. Waarom zouden werkgevers immers meer werknemers in dienst willen nemen indien het uitkeringsniveau afneemt? De redenering begint bij het aanbod van arbeid, in de zin dat een afname van het uitkeringsniveau in verhouding tot het loonniveau (een afname van de 'replacement ratio'), werklozen aanmoedigt zich (effectief) op de arbeidsmarkt aan te bieden. Van een groter (effectief) arbeidsaanbod gaat, zo gaat de redenering verder, een neerwaartse druk op de loonontwikkeling uit. Dit leidt vervolgens tot meer werkgelegenheid³.

Waarom deze uitleg? Omdat hij de bijl aan de wortel van het model van Swank legt. Swank veronderstelt immers in zijn tweede modelvergelijking een niet-marktconforme loonvorming, waarbij de loonhoogte door

1. O.H. Swank, *Waarom Nederland Wim Kok nodig heeft*, *ESB*, 22 maart 1995, blz. 286-287.

2. Niet zelden wordt verlaging van de relatieve uitkeringshoogte overigens juist gezien als een middel om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren.

3. De theoretische mogelijkheid dat, naast ontwikkelingen in de arbeidsvraag, ook ontwikkelingen in het arbeidsaanbod rechtstreeks in het werkgelegenheidsverloop tot uitdrukking komen, is niet erg actueel. Dit zou namelijk veronderstellen dat op een betekenisvol aantal deelmarkten van de Nederlandse arbeidsmarkt sprake is van een vraagoverschot (onvervulbare vacatures). Het is echter duidelijk dat op dit moment de vraagzijde alom de kortste zijde van de arbeidsmarkt vormt, zodat een neerwaartse druk op de lonen onmisbaar zal zijn om een stijging van het arbeidsaanbod om te zetten in extra werkgelegenheid. Arbeidsvraag en werkgelegenheid zijn derhalve zo goed als synoniem. Zie bijvoorbeeld ook: CPB, *FKSEC; a macro-econometric model for the Netherlands*, Leiden/Antwerpen 1992, blz. 23 en 24.

een monopolistische vakbond wordt bepaald en wel zodanig dat de werkgelegenheid uitkomt op het door de vakbond gewenste niveau. Het arbeidsaanbod speelt bij deze loonvorming geen enkele rol. Derhalve kan ook in zijn model de redenering niet opgaan die ten grondslag ligt aan "de visie van veel economen" dat lagere uitkeringen positief uitwerken op de werkgelegenheid. Ergo, de werkgelegenheidsvergelijking in het model van Swank botst met zijn loonvormingsvergelijking.

Om het model kloppend te krijgen, zou Swank een werkgelegenheidsvergelijking moeten hanteren waarin de uitkeringshoogte niet voorkomt. Hij zou daarnaast een vergelijking moeten introduceren waarin het arbeidsaanbod negatief afhankelijk wordt gesteld van de relatieve uitkeringshoogte. Vervolgens zou hij moeten veronderstellen dat de overheid en de vakbond belang hechten aan een lage werkloosheid in plaats van uitsluitend naar de werkgelegenheid te kijken⁴. Een dergelijk model levert een geheel andere conclusie op.

Stel dat de relatieve uitkeringshoogte omlaag gaat. Het arbeidsaanbod zal dan toenemen. Met de vraag naar arbeid gebeurt aanvankelijk niets. De vakbeweging ziet echter het banentekort oplopen en zal zich gedwongen zien de lonen naar beneden bij te stellen om haar werkloosheidsdoelstelling te behalen. Dan pas neemt de werkgelegenheid toe. Van ruimte voor de vakbond om extra looneisen te stellen, is in dit model uiteraard geen sprake meer. Eindresultaat is en blijft dan ook een grotere werkgelegenheid.

Belasting- en premieheffing

Toch is de uitkomst die het model van Swank oplevert, niet geheel ondenkbaar. Er zijn wel degelijk situaties voorstelbaar waarin lagere uitkeringen slechts leiden tot een inkomensherverdeling van uitkeringsgerechtigden naar werkenden. Dit vergt evenwel de introductie van belasting- en premieheffing in het model, ofte wel de financiering van de uitkeringen. Ook moet verondersteld worden dat het arbeidsaanbod niet (of nauwelijks) reageert op veranderingen in de replacement ratio.

Lagere uitkeringen leiden tot een lagere belasting- en premiedruk. Als dit de werknemerslasten betreft en als

de werknemers deze lagere lasten bovendien volledig zouden kunnen opstrijken, blijft de werkgelegenheid constant, terwijl de werknemers een hoger netto loon ontvangen. Er is dan slechts een herverdeling van inkomen van de uitkeringsgerechtigden naar werkenden.

Een andere variant is dat de werkgeverspremies omlaag gaan en daarmee de loonkosten. Hierdoor neemt de werkgelegenheid toe. In dat geval ontstaat, evenals in het model van Swank, voor een monopolistische vakbond (gesteld dat zij tevreden was met de aanvankelijke omvang van de werkloosheid) ruimte om een hogere looneis te stellen. Resultaat: een hoger bruto (en netto) loon bij een onveranderd werkgelegenheids- en werkloosheidsniveau. Wederom leiden lagere uitkeringen dan dus slechts tot een herverdeling van inkomen. Hetzelfde resultaat treedt (nog steeds uitgaande van een niet-reagerend arbeidsaanbod) op lange termijn op indien de arbeidsmarkt goed werkt, zodat een toenemende werkgelegenheid leidt tot een opwaartse druk op de lonen.

Als Swank hecht aan zijn stelling dat een verlaging van de uitkeringen slechts leidt tot een inkomensherverdeling van uitkeringsgerechtigden naar werkenden, moet hij al met al een ander model kiezen. Vooral is van belang dat hij het (effectieve) arbeidsaanbod niet mag laten reageren op een verandering in de verhouding tussen uitkering en loon. Jammer genoeg voor Swank geldt voor een dergelijke veronderstelling echter niet dat "zij de visie van veel economen op de werking van de Nederlandse economie goed (lijkt) te representeren."

Rob Mulder

De auteur is werkzaam bij de SER. Hij dankt M.G. Bos, J.H.M. Donders en S.T. Duursma voor commentaar.

In mijn artikel "Waarom Nederland Wim Kok nodig heeft" presenteer ik een eenvoudig, wellicht simplistisch, model, waaruit blijkt dat Nederland behoefte heeft aan een beleidsmaker die de uitkeringsgerechtigden een warm hart toedraagt. In dit model streeft een vakbond naar een maximaal loon voor haar leden met als randvoorwaarde een bepaalde werkgelegenheid. De beleidsmaker in het model hecht aan hoge werkgelegenheid en een rechtvaardige uitkering. De economie in het model wordt gerepresenteerd door een vergelijking, waarin de werkgelegenheid negatief afhankelijk is van zowel de loonvoet als de uitkeringshoogte.

Uitkeringen en arbeidsvraag

De kritiek van R. Mulder op mijn artikel richt zich in de eerste plaats op deze vergelijking. Hij beargumenteert dat het effect van het uitkeringsniveau op de werkgelegenheid loopt via het arbeidsaanbod en derhalve niet moet worden opgenomen in een arbeidsvraag-vergelijking. Echter, in het laatste gedeelte van zijn reactie geeft Mulder zelf aan hoe het uitkeringsniveau de vraag naar arbeid kan beïnvloeden: als een daling van de uitkeringshoogte gepaard gaat met een daling van de werkgeverspremies dan dalen de loonkosten en stijgt dus de vraag naar arbeid. De werkgelegenheidsvergelijking in mijn model moet dan ook worden gezien als een herleide-vormvergelijking.

Uitkeringen en arbeidsaanbod

Hoe groot zou de door Mulder benadrukte invloed van het uitkeringsniveau op het arbeidsaanbod eigenlijk zijn? Mulders redenering is dat een daling van het uitkeringsniveau het arbeidsaanbod vergroot, waardoor de vakbond zich genooddaakt ziet lagere looneisen te stellen. Deze redenering staat echter haaks op de gedachte achter het 'monopoly union model', waarin de vakbond verondersteld wordt het (effectieve) arbeidsaanbod te controleren. Zonder deze veronderstelling kunnen 'outsiders' immers 'insiders' verdringen door zich aan te bieden tegen een lager

4. Zie bij voorbeeld: J.H.M. Donders, *Kostbare arbeid*, dissertatie KUB, Tilburg, 1993.

loon¹. Deze veronderstelling betekent vanzelfsprekend niet dat de vakbond outsiders met machinegeweren opwacht bij de arbeidspoort. De praktijk is, met vaste banen en min of meer vaste lonen, subtieler.

Een voorbeeld moge een en ander verduidelijken. Wanneer een veelbelovende, net gepromoveerde aio mijn werkgever vraagt of zij Swank zijn baan niet kan innemen tegen een beduidend lager loon, dan is de kans klein dat mijn werkgever op dit voorstel ingaat. Hij zal waarschijnlijk zeggen: "Het spijt mij mevrouw, ik zou graag willen, maar Swank heeft een vaste aanstelling en is dus moeilijk te ontslaan. Bovendien krijg ik problemen als ik u zou 'onderbetalen'".

Ik beken dat ik in een extreem segment van de arbeidsmarkt werk, maar ook in diverse andere segmenten kunnen outsiders insiders moeilijk verdringen door zich aan te bieden tegen een relatief laag loon. Het is voor mij dan ook alles behalve vanzelfsprekend dat een verlaging van het uitkeringsniveau via het arbeidsaanbod een negatief effect heeft op de loonvoet. Mulder heeft dus gelijk dat ik een niet-marktconforme loonvorming veronderstel. Deze veronderstelling is echter in overeenstemming met het gehanteerde 'monopoly union'-model en lijkt plausibel voor een groot deel van de Nederlandse arbeidsmarkt.

Alternatief model

Mulder oppert een alternatief model, dat op drie punten van mijn model afwijkt. In de eerste plaats beïnvloedt het uitkeringsniveau niet de vraag naar arbeid, maar uitsluitend het arbeidsaanbod. Ten tweede streeft de overheid naar een lage werkloosheid in plaats van een hoge werkgelegenheid. Ten slotte hechten ook vakbonden aan een lage werkloosheid. Om de uitkomsten van zijn model te bespreken stelt Mulder dat het uitkeringsniveau omlaag gaat en beargumenteert dat hierdoor de werkgelegenheid zal stijgen.

Door een verlaging van het uitkeringsniveau als uitgangspunt te nemen, gaat Mulder geheel voorbij aan de opzet van mijn analyse. Het doel van mijn artikel was in de eerste plaats om te illustreren "dat als uit een economisch model overtuigend blijkt dat een bepaald beleidsinstrument (hier de hoogte van de uitkerin-

gen) een significant effect heeft op een doelvariabele (hier de werkgelegenheid), dit niet betekent dat het instrument effectief kan worden gebruikt". Die effectiviteit hangt namelijk af van de wijze waarop andere partijen (hier de vakbond) op de prikkels van de beleidsmaker reageren. Belangrijk in mijn (speltheoretische) model is dat het gedrag van de overheid endogeen is. Bestudeerd wordt hoe de overheid en de vakbond op elkaar reageren wanneer er een conflict tussen beide bestaat over de gewenste werkgelegenheid (of werkloosheid).

Wat zal het gedrag van de beleidsmaker in het model van Mulder zijn? In Mulders model heeft de beleidsmaker eerder een prikkel om de uitkeringen te verhogen dan te verlagen. Immers, een verlaging van de uitkeringshoogte vergroot het arbeidsaanbod en daarmee de werkloosheid. Het model moet wel hele merkwaardige eigenschappen hebben als deze stijging van de werkloosheid via een daling van de lonen tot een uiteindelijke daling van de werkloosheid leidt. In het model van Mulder gaan lage werkloosheid en hoge uitkeringen derhalve hand in hand. Ik vind dit een slechte karikatuur van het beslissingsprobleem van de beleidsmaker. Ik prefereer de karikatuur van de beleidsmaker die uit hoofde van rechtvaardigheid hoge uitkeringen wil, maar ter vermindering van de werkloosheid lage uitkeringen wil.

Ik ben mij ervan bewust dat het model dat ik mijn artikel heb gepresenteerd een zeer stilistische en extreme weergave van de werkelijkheid geeft. Ik zou Kok dan ook niet willen aanraden om het hele sociale-zekerheidsbeleid op mijn model te baseren. Wel raad ik hem aan om, ter bevordering van de werkgelegenheid, niet het uitkeringsniveau te verlagen maar het beleid te richten op versterking van de concurrentiepositie van de outsiders.

Otto Swank

1. Dit is in overeenstemming met de constatering van Mulder in voetnoot drie, dat de vraagzijde de kortste zijde van de arbeidsmarkt vormt.