

Van de alpen naar de polder

Auteur(s):

Zwick, T.

Steiner, V.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim. Met dank aan Rob Euwals en Joan Muysken.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4204, pagina 369, 14 mei 1999

Rubriek:
Trefwoord(en):

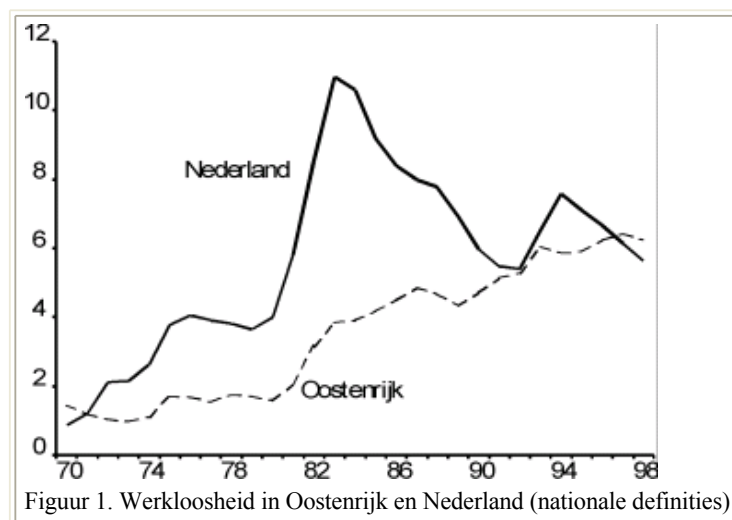
arbeidsmarkt

Naast het Poldermirakel staat een veel minder bekend Alpenwonder. De werkloosheid in Oostenrijk is lager en stabielere dan in Nederland. Het Oostenrijkse succes is echter betrekkelijk: arbeidsaanbod wordt bij neergang ontmoedigd.

Oostenrijk en Nederland zijn beide kleine open economieën die sterk afhankelijk zijn van de conjunctuur en het monetaire beleid in Duitsland. Bovendien zijn beide landen corporatistisch georganiseerd met sterk centralistische loononderhandelingen. Verder hebben Oostenrijk en Nederland een vergelijkbaar bruto nationaal product en arbeidskosten. Vanwege de beperkingen in de monetaire politiek wordt de invloed van de overheid op de werkgelegenheid primair door de arbeidsmarktpolitiek bepaald. Dit artikel gaat in op de verschillen tussen de Oostenrijkse en Nederlandse arbeidsmarkt.

De Alpen en de polder

Terwijl Nederland vanwege de recente successen bij de bestrijding van werkloosheid vaak als model voor andere Europese landen wordt beschouwd, staat Oostenrijk in de schaduw van de publieke belangstelling. Een blik op de Oostenrijkse werkloosheidscijfers leert niettemin, dat de alpenrepubliek altijd een laag werkloosheidsniveau kon houden, dat bovendien veel stabielere was dan het Nederlandse (zie [figuur 1](#))¹.



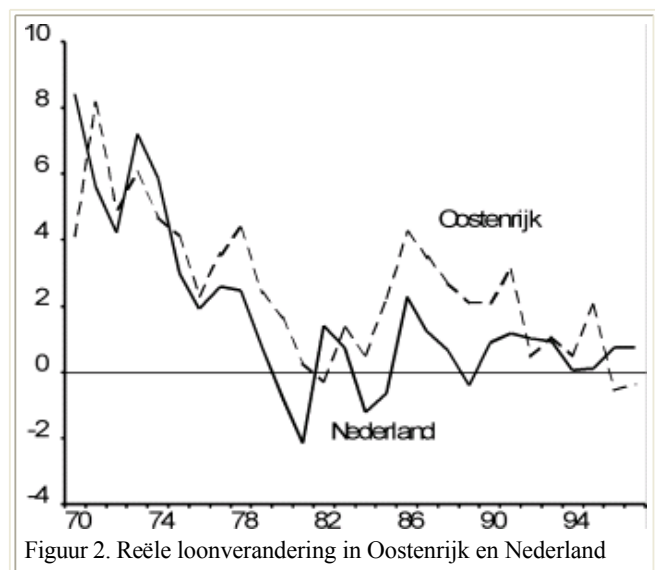
Oostenrijk heeft de Nederlandse problemen niet...

De Oostenrijkse werkloosheid is stabiel en laag. Het beeld wordt nog gunstiger als we naar specifieke problemen op de arbeidsmarkt kijken, die in Nederland niet zijn opgelost². Het aandeel van de langdurige werkloosheid in de totale werkloosheid is met 29% in Oostenrijk slechts de helft van het Nederlandse (49%). De jeugdwerkloosheid is in Oostenrijk veel lager (6,0% tegenover 9,7%) en de Oostenrijkse arbeidsparticipatie in voltijdequivalenten van 65% wordt in de eu alleen door Denemarken overtroffen. De participatie in Nederland is de laatste jaren wel flink gestegen, maar met 51,5% in voltijdequivalenten nog steeds laag vergeleken met de andere landen in de EU³. De zogenaamde brede werkloosheid met werklozen en inactieven met sociale uitkeringen of gesubsidieerde banen is in Oostenrijk met 13% veel lager dan in Nederland met 27%⁴.

...maar wel andere zorgen op de arbeidsmarkt

Het beeld verdient echter enige nuancering. Ten eerste kon Nederland na de enorme werkloosheid begin jaren tachtig een forse reductie in het werkloosheidsniveau bereiken. Opvallend is dat loonmatiging niet de hele verklaring kan zijn. Ook in Oostenrijk stegen de reële

lonen vooral in de laatste jaren niet sterk. Bovendien is ook in perioden van relatieve loonmatiging zoals tussen 1974 en 1982 de werkloosheid in Nederland sterker gestegen dan in Oostenrijk (zie [figuur 1](#) en [figuur 2](#)). Er is dus geen eenduidig patroon tussen de relatieve werkloosheid en de relatieve loonveranderingen in Nederland ten opzichte van Oostenrijk te bekennen. Andere hervormingen na 1983 (zoals flexibilisering van de arbeidsmarkt en versoering van de sociale zekerheid) hebben dus ook een bijdrage geleverd aan het terugdringen van de werkloosheid.



Verder is de ontwikkeling van de werkgelegenheid op de Oostenrijkse arbeidsmarkt geen succesverhaal (zie [tabel 1](#)). De werkgelegenheid groeide gemiddeld per jaar met maar 0,2% tegenover 0,9% in Nederland. Sinds 1970 kromp het aantal banen in de private sector, en de bescheiden groei in de totale werkgelegenheid was dus volledig aan de publieke sector toe te wijden. Het gevolg is dat inmiddels 23% van de werkenden in dienst van de overheid is, terwijl in Nederland het aandeel van 15% in 1983 tot 12% in 1996 kon worden gereduceerd ⁵.

Tabel 1. Arbeidsmarktontwikkeling in Nederland en Oostenrijk: werkloosheid (gem. niveau), alsmede groei werkgelegenheid en reëel bnp, in procenten

	1960-1973	1974-1990	1991-1997	1960-1997
Oostenrijk %				
werkloosheid	1,7	3,0	5,8	3,2
werkgel.	-0,1	0,2	0,1	0,2
bnp	4,3	2,2	1,4	3,1
Nederland				
werkloosheid	1,5	6,4	6,4	5,7
werkgel.	0,8	0,7	1,1	0,9
bnp	4,5	2,1	1,8	3,0

Bron: OESO Statistical compendium, edition 1, 1998, eigen berekeningen.

De hoge participatie in voltijdequivalenten in Oostenrijk wordt ook gerelativeerd als wij het aandeel werkenden in de beroepsbevolking bezien. Dankzij de omvangrijke deeltijdarbeid heeft Nederland Oostenrijk inmiddels met 71,5% tegenover 70,9% ingehaald. Dat betekent dat in beide landen ongeveer het gelijke aandeel van de beroepsbevolking een baan heeft, terwijl gemiddeld in Oostenrijk per hoofd langer wordt gewerkt.

Groei, werkgelegenheid en werkloosheid

De groei in het reële bruto nationaal product in beide landen is bijna hetzelfde, terwijl de Nederlandse werkgelegenheid sneller stijgt (zie [tabel 1](#)). Hieruit volgt dat in Oostenrijk de economie sterker moet groeien dan in Nederland om een verhoging van de werkgelegenheid te bereiken. De 'werkgelegenheidsdrempel' geeft aan hoe sterk de economie moet groeien om de werkgelegenheid constant te houden. In Oostenrijk blijkt deze rond 1,7% te liggen, terwijl in Nederland maar 0,2% groei nodig is om meer werkgelegenheid te creëren (een technische toelichting is bij de auteurs verkrijgbaar). De werkgelegenheidsdrempel reageert procyclisch en schommelt in Nederland sterker in het verloop van de economische cyclus. Opvallend is, dat de Nederlandse drempel sinds het akkoord van Wassenaar bijna constant beneden de Oostenrijkse lag en bijgevolg het klimaat voor het scheppen van nieuwe banen er gunstiger was.

Een verklaring hiervoor is dat in Oostenrijk een cyclische stijging in de arbeidsvraag eerst intern door overuren werd opgevangen en bovendien de overheid anticyclisch mensen in dienst nam. In Nederland speelt de arbeidsvraag van de overheid geen grote rol en is het door de flexibilisering van de arbeidsmarkt makkelijker om veranderingen in de arbeidsvraag extern op te vangen, dat betekent door het ontslaan en aannemen van nieuwe medewerkers. Het gunstige economische klimaat in de laatste jaren vertaalde zich dus in Nederland volledig in nieuwe werkgelegenheid.

Ook de invloed van de economische groei op de *werkloosheid* is in Oostenrijk lager dan in Nederland. Een additionele groei in het bnp van 1% boven de trend in Oostenrijk reduceert de cyclische werkloosheid maar met 0,2%. In Nederland ligt deze waarde bij 0,4%. Dit betekent dat de verandering in de werkloosheid in Nederland wel gedeeltelijk door de conjunctuur kan worden verklaard, maar in

Oostenrijk nauwelijks.

Migratie en ontmoediging

Wat zijn de redenen voor de toch goede positie van Oostenrijk voor de werkloosheid, als de conjunctuur als verklaring wegvalt en de werkgelegenheid sinds bijna dertig jaren niet meer groeit?

De werkloosheid groeit niet automatisch wanneer de werkgelegenheid afneemt. Een werknemer kan beslissen om niet actief een nieuwe baan te zoeken als hij werkloos wordt. Deze werknemer maakt dan deel uit van de zogenaamde 'stille reserve' en is niet als werkloos geregistreerd.

Een eerste reden hiervoor is het stimuleren van vervroegd pensioen. Zowel in Oostenrijk als in Nederland werd dit middel gehanteerd. Dit leidt ertoe, dat het aantal werkenden in de bevolking tussen 55 en 64 jaar nog maar 28,5% in Oostenrijk bedraagt en 31,4% in Nederland (het EU-gemiddelde is 36,7%). Niettemin is het verschil tussen beide landen te gering om te verklaren waarom in Oostenrijk de werkloosheid niet sterker is gestegen.

Daarnaast is het arbeidsaanbod procyclisch. De elasticiteit van het arbeidsaanbod op veranderingen bij de werkgelegenheid is in Oostenrijk bijna 0,6 en in Nederland minder dan 0,2⁶. In Oostenrijk betekent een teruggang in de werkgelegenheid ook een sterke reductie in het arbeidsaanbod, zodat de werkloosheid nauwelijks stijgt. In Nederland daarentegen zoeken werklozen ook actief naar een baan als de werkgelegenheid daalt.

De eerste reden voor het relatief elastische arbeidsaanbod in Oostenrijk is het aanbod van seizoenarbeiders die flexibel op veranderingen in de werkgelegenheid in het gastland reageren. Het aandeel van buitenlandse seizoenarbeiders in de totale werkgelegenheid is in Oostenrijk meer dan het dubbele (10,2%) van het aandeel in Nederland (4,0%)⁷. Een tweede reden is dat de werkloosheidsuitkeringen in Oostenrijk lager zijn (44% van het loon in Oostenrijk tegenover 70% in Nederland). Nog belangrijker is, dat werkloosheidsuitkeringen in Oostenrijk afhankelijk van het aantal arbeidsjaren maar tussen 20 en 52 weken worden betaald, terwijl dit in Nederland maximaal drie jaar het geval is. Na het aflopen van de werkloosheidsuitkeringen wordt bijstand betaald, die in Oostenrijk gemiddeld maar 26% van het vroegere loon bedraagt en in Nederland 58%⁸. Het is dus in Nederland aantrekkelijker als werkzoekend ingeschreven te blijven, ook als de kansen op een nieuwe baan dalen of als slechts de bijstand betaald wordt. Ten slotte zijn er in Oostenrijk regelingen, die de drempel voor werknemers verhogen om (weer) actief een baan te zoeken. Zo ontvangen bijvoorbeeld moeders royale familiebijstand en kindergeld als zij niet werken. Deze maatregelen leiden ertoe, dat in Oostenrijk de geregistreerde werkloosheid laag wordt gehouden ook als de werkgelegenheid niet groeit of zelfs afneemt.

Conclusies

Oostenrijk is het 'natuurlijk' referentieland voor het arbeidsmarktbeleid in Nederland omdat de structuren en beperkingen op het macro-economisch beleid bijna gelijk zijn. Als wij de werkloosheid in beide landen tussen 1970 en 1998 vergelijken, valt op dat de situatie in het begin en het einde bijna gelijk was, maar dat in de tussentijd in Nederland de werkloosheid op een voor Oostenrijk ongekende hoogte lag. Nederland heeft door de politieke veranderingen na 1983, als gevolg van de sterke stijging in de werkloosheid, het tij kunnen keren. Daarmee is bereikt dat de arbeidsmarkt weer in een vergelijkbaar goede positie verkeert. Een verschil van de huidige situatie met die in 1970 is wel, dat de participatie en de werkgelegenheid in Nederland zijn gegroeid terwijl beide indicatoren in Oostenrijk zijn gestagneerd. Dit werd in Nederland vooral bereikt door een stimulering van het scheppen van nieuwe (meestal flexibele en deeltijd) werkgelegenheid in de private economie. Sinds 1983 is de benodigde economisch groei voor het ontstaan van meer banen in Nederland lager of gelijk geweest en is in dezelfde periode het aandeel van werknemers bij de overheid afgenomen.

De Oostenrijkse arbeidsmarktpolitiek bleef gericht op de 'oude' ook in Nederland gebruikte recepten tegen de werkloosheid, zoals de reductie van het arbeidsaanbod en een vergroting van de werkgelegenheid in de overheidssector. Een groot gedeelte van de slechte situatie bij de langdurige werkloosheid in Nederland blijkt een resultaat van de royale werkloosheidsuitkeringen. Het duale scholingssysteem in Oostenrijk blijkt een goed middel tegen jeugdwerkloosheid te zijn. Door het duale scholingssysteem in Oostenrijk zijn jonge werknemers graag geziene werknemers, omdat zij goedkoop zijn en makkelijk te ontslaan. Deze flexibiliteit is juist voor jongere werknemers belangrijk, die hun kwaliteiten nog niet konden bewijzen. Het aanscherpen van de regelingen bij niet-participatie is een goede maatregel tegen langdurige werkloosheid en de flexibilisering bij werkcontracten van jongeren draagt bij tot een verhoging van de werkgelegenheid van deze groep van werknemers. Bij de participatie van werknemers boven 55 jaar hebben beide landen een achterstand op andere Europese landen

1 Alle cijfers zijn uit de statistical annex van *OECD Employment Outlook 1998*, tenzij anders vermeld.

2 J. Hartog, So, *What's so special about the Dutch Model?*, paper gepresenteerd tijdens de ZEW workshop Unemployment in Europe, Mannheim, 23/24 oktober 1998.

3 H. Hofer, K. Pichelmann en P. Rosner, *The Austrian labour market, facts, analyses, perspectives*, mimeo, Institute for Advanced Studies, Wenen, 1998.

4 H. Lutz, Beschäftigungschancen und soziale Sicherheit: Ein Problemaufriß, in WIFO Monatsberichte 10/1997, Wenen, 1997, blz. 613-622, en OESO, *Economic surveys: The Netherlands*, Parijs, 1996.

5 Hartog, 1998 en Hofer et al, 1998.

6 Zie ook J. Elmeskov en K. Pichelmann, Interpreting unemployment: the role of labour-force participation, *OECD Economic Studies*,

Parijs, 1993, blz. 137-158.

7 Hofer et al, 1998.

8 De compensatiegetallen zijn uit M. MacFarlan en H. Oxley, Social transfers: spending patterns institutions arrangements and policy responses, *OECD Economic Studies*, Parijs, 1996, blz. 147-194.