

Hoe wordt Nederland Miss Europe?

Ruud de Mooij en Joeri Gorter

Inleiding

De Nederlandse welvaartsstaat is niet voldoende toegesneden op de toekomst. De vergrijzing jaagt de kosten van de oudedagsvoorziening en de zorg op, waardoor de spanning tussen jong en oud groeit. Tegelijkertijd dreigen economische integratie en technologische ontwikkeling de positie van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt te verslechteren (Nahuis en De Groot, 2003). Verder is de verzorgingsstaat onvoldoende aangepast aan de toegenomen heterogeniteit in de samenleving en werken instituties langdurige inactiviteit in de hand. Er moet daarom verder worden hervormd in de Nederlandse verzorgingsstaat. Maar hoe?

Voor sommigen is het sobere Angelsaksische model een lichtend voorbeeld. De combinatie van een lage belastingdruk en lage uitkeringen is gerelateerd aan een lage werkloosheid, een hoge participatie, en een grote dynamiek op de arbeidsmarkt. Bovendien is de groei van de arbeidsproductiviteit in de Angelsaksische landen hoog, ondanks de wet van de remmende voorsprong, en is het stelsel minder kwetsbaar voor vergrijzing en globalisering.

Voor anderen is echter juist het ruimhartige Scandinavische model een aantrekkelijk alternatief. De combinatie van hoge uitkeringen en actief arbeidsmarktbeleid lijken goede economische prestaties niet in de weg te staan. De Scandinavische landen kennen immers een vergelijkbare werkloosheid en productiviteit als de Angelsaksische landen, maar kennen bovendien meer gelijkheid.

Richard Nahuis neemt in zijn bijdragen over de verzorgingsstaat de argumenten van voorstanders van beide modellen onder de loep. Aan de hand van eenvoudige, en misschien juist wel daarom overtuigende statistische technieken, laat hij zien dat noch het Angelsaksische, noch het Scandinavische model het wondermiddel is waarmee de problemen van de Nederlandse sociale zekerheid kunnen worden opgelost. De weg voorwaarts is niet het kopiëren van rolmodellen voor de sociale zekerheid, maar juist het stapsgewijs aanpassen van de huidige Nederlandse instituties. Aan die marge moet worden gezocht naar beleidsrichtingen die, mogelijk geïnspireerd op andere landen, de prestaties van ons land kunnen verbeteren. Onze bijdrage aan deze bundel bespreekt eerst de inzichten op basis van Richard Nahuis' werk op het terrein van de sociale zekerheid. Daarna voegen we hier enkele analyses aan toe op basis van een analyse van hervormingen in Nederland.

Het Angelsaksische model

Europese regeringen kijken met jaloezie naar de andere kant van de Atlantische Oceaan. De Verenigde Staten prijken jaar in jaar uit bovenaan de lijstjes met indicatoren van economische prestaties, zoals het bruto binnenlands product (BBP) per hoofd van de bevolking (zie tabel 1). Zo is deze maatstaf in Nederland circa 25 procent lager dan in de Verenigde Staten.

Tabel 1 Economische prestaties van Nederland en de VS (2004)

	Nederland	VS
BBP per hoofd (index)	75	100
BBP per gewerkt uur (index)	102	100
Uren per werknemer	1357	1812
Participatiegraad vrouwen	69,2	69,2
Participatiegraag 55+-ers	46,3	62,3
Werkloosheid	4,7	5,6
Aandeel langdurige werkloosheid (>12 mnd)	32,5	12,7
Ongelijkheidsindex (Ginicoëfficiënt)	0,26	0,35

Bron: OECD Employment Outlook en OECD Productivity Data base.

Hoe wordt Nederland Miss Europe?

De Lissabon Agenda – die richting geeft aan het Europese economische beleid – stelt klip en klaar dat Europa zich moeten inspannen om de Verenigde Staten vóór 2010 in te halen. Richard Nahuis had er weinig mee op (De Groot e.a., 2004a). De doelstelling om Europa binnen enkele jaren de ‘meest dynamische en competitieve economie’ te laten zijn, is volstrekt onrealistisch. Dit geldt temeer daar volgens expliciete randvoorwaarden het milieu en de sociale cohesie niet mogen worden aangetast.

Belangrijker is echter dat een geforceerde inhaalrace van Europa niet per se de welvaart in de brede betekenis van het woord verhoogt (De Groot e.a., 2004b). Achter de lijstjes met eenvoudige indicatoren van economische prestaties gaat een ingewikkelde werkelijkheid schuil. Zo is het BBP per hoofd in de Verenigde Staten niet hoger omdat Amerikanen productiever zijn, maar vooral omdat zij meer uren werken. Hen inhalen kan dus alleen maar door vrije tijd in te leveren. Daar komt nog bij dat inkomenszekerheid en -gelijkheid onder druk komen te staan wanneer de sociale welvaartsstaat op Angelsaksische leest zou worden geschoeid (zie de Gini-ongelijkheidsindex in tabel 1).

Het Amerikaanse model is dus *niet* de Miss World die als voorbeeld zou moeten dienen voor Europese landen als Nederland. We kunnen beter kijken naar landen die een hoog inkomen *per gewerkt uur* koppelen aan een gelijkmatige inkomensverdeling, een hoge arbeidsdeelname, en een lage werkloosheid. De Scandinavische landen springen dan veel meer in het oog.

Het Scandinavische model

Tabel 2 op de volgende pagina vergelijkt de economische prestaties van Nederland met die van vier Scandinavische landen: Denemarken, Noorwegen, Zweden en Finland. We zien dat de mensen in de vier landen ongeveer even rijk zijn als in Nederland, afgemeten aan het BBP per hoofd van de bevolking. Nederland heeft een iets hogere productiviteit (BBP per gewerkt uur) dan de meeste Scandinavische landen, maar een gemiddelde werknemer werkt iets minder uren. De participatiegraad van vrouwen en oudere werknemers in Scandinavië ligt boven het Nederlandse niveau, maar de werkloosheid in Nederland is relatief laag. Nederland kent wel een relatief groot aandeel langdurig werklozen en een hoog ziekteverzuim.

Tabel 2 Economische prestaties van Nederland en Scandinavië (2004 tenzij anders vermeld)

	Nederland	Denemarken	Noorwegen	Zweden	Finland
BBP per hoofd (euro area = 100)	111	113	138	108	109
BBP per gewerkt uur (euro area = 100)	110	102	141	99	97
Uren per werknemer	1357	1454	1363	1585	1736
Participatiegraad vrouwen	69,2	76,1	75,7	76,6	72,0
Participatiegraag 55+-ers	46,3	65,5	68,8	73,1	55,0
Werkloosheid 1990-2005	4,7	4,9	4,6	6,3	8,3
Aandeel langdurige werkloosheid (> 12 mnd)	32,5	22,6	9,2	18,9	23,4
Ziekteverzuim 1995-2003 (in % werkgelegenheid)	6,0	2,2	5,0	5,2	3,5
Arbeidsongeschiktheid eind jaren '90 (in % beroepsbevolking)	18,8	18,6	16,7	20,6	n.a.
Ongelijkheidsindex (Ginicoëfficiënt)	0,26	0,24	n.a.	0,22	0,24

Bron: OECD Employment Outlook en CPB Memorandum no. 153.

Hoe wordt Nederland Miss Europe?

Het beeld dat uit tabel 2 naar voren komt is dat Nederland niet op alle fronten slechter scoort dan de Scandinavische landen. Bovendien verschillen de prestaties van de Scandinavische landen onderling sterk van elkaar, zodat we niet kunnen spreken van *het* Scandinavische model. Dat geldt overigens ook voor de instituties in die landen, die op sommige punten sterk uiteenlopen. Dit betekent dat we niet zonder meer kunnen vaststellen dat het Scandinavische model een *Miss Europa* is dat navolging verdient in Nederland. Enerzijds weten we namelijk niet precies wat het model behelst; anderzijds scoort ons land op onderdelen juist beter dan sommige Scandinavische landen.

Lessen uit andere landen

Kunnen we dan niets leren van de welvaartsstaten in de Verenigde Staten en Scandinavië? Dat gaat weer te ver. We kunnen op basis van ervaringen elders wel degelijk iets opsteken over de invloed van instituties op economische prestaties. Waarom weet Zweden bijvoorbeeld een gelijkmatige inkomensverdeling goed te combineren met een hoge arbeidsdeelname van vrouwen en ouderen? En hoe krijgt Denemarken het voor elkaar de werkloosheidsduur laag te houden, met behoud van inkomensbescherming voor werklozen? Inzicht in deze vragen kan behulpzaam zijn bij hervormingen van de Nederlandse welvaartsstaat.

Het is evenwel niet evident hoe we economische prestaties van landen kunnen relateren aan instituties. Vaak wordt dit op een ondoordachte manier gedaan. De hoge arbeidsdeelname van Zweedse vrouwen wordt al te gemakkelijk gekoppeld aan goedkope kinderopvang, terwijl zij net zo goed kan komen door een relatief hoog opleidingsniveau van Zweedse vrouwen, door het grote aantal banen in de collectieve sector, of door fiscale faciliteiten en verlofregelingen.

Multivariate regressieanalyses bieden soelaas. Daarin wordt de variatie van economische prestaties tussen landen simultaan verklaard uit de variatie van een hele verzameling van institutionele variabelen. In de studie van Richard Nahuis c.s. (De Groot e.a., 2004) worden de arbeidsdeelname en de werkloosheid geregresseerd op onder andere belastingdruk, uitkeringshoogte en -duur, variabelen van vakbondsmacht, ontslagbescherming en actief arbeids-

marktbeleid. Zo blijft de kans klein dat de relatie tussen bijvoorbeeld arbeidsdeelname en belastingdruk, of willekeurig welke andere afzonderlijke variabele, wordt onder- of overschat. Een multivariate analyse waarin de belangrijkste variabelen worden meegenomen laat immers weinig ruimte voor verborgen instituties die de geschatte relaties kunnen verstoren. Bovendien kunnen ook interacties tussen institutionele variabelen worden meegenomen.

Modelsimulaties bouwen hierop voort. Daarin worden de gevonden relaties expliciet ingebed in een model van de arbeidsmarkt. Zo is het mogelijk om de inzichten van meerdere regressieanalyses te integreren, waarbij ook studies gebaseerd op microdata, die vaak relatief harde kennis opleveren over causale verbanden, kunnen worden ingepast. Een ander voordeel van modelsimulaties is dat zij licht werpen op macro-economische doorwerkingen van micro-economisch gedrag. Meestal maakt modelsimulatie weinig uit ten opzichte van een regressieanalyse: werkloosheid blijft positief gerelateerd aan uitkeringshoogte. Soms is er echter een verschil: arbeidsdeelname is negatief gerelateerd aan uitkeringshoogte, alléén als rekening wordt gehouden met de macro-economische doorwerking van een lagere gemiddelde belastingdruk. In de volgende paragraaf presenteren wij de resultaten van een modelsimulatie, en zetten wij die af tegen de resultaten van Richard Nahuis' studie.

Naar een Nederlandse Miss Europe

Voor de simulatie gebruiken wij MIMIC, een toegepast algemeen evenwichtsmodel van de Nederlandse arbeidsmarkt. Het staat op drie pijlers: theorie, empirie en instituties. Ten aanzien van de theorie beschrijft het gedragsrelaties zoals arbeidsaanbodgedrag van werknemers, het zoekgedrag van werklozen, de arbeidsvraag door bedrijven, en de loonvorming als onderhandelingsspel tussen vakbonden en werkgevers. De theoretische fundering zorgt ervoor dat modeluitkomsten kunnen worden begrepen op basis van micro-economische gedragseffecten. Het algemeen evenwichtskader waarborgt de consistentie tussen de verschillende modelonderdelen. Ten aanzien van de empirie is er veel aandacht besteed aan een aantal cruciale economische mechanismen, zoals de loonvorming en het arbeidsaanbodgedrag. De parameters in deze onderdelen van het

Hoe wordt Nederland Miss Europe?

model zijn ofwel gekalibreerd op basis van een veelheid aan micro-econometrische schattingen, ofwel direct geschat voor Nederland. Ten slotte geldt ten aanzien van instituties dat het Nederlandse stelsel van inkomstenbelasting volledig is gemodelleerd. We kunnen dus concrete belastingmaatregelen doorrekenen. Omdat het model onderscheid maakt tussen een groot aantal huishoudtypen, weten we nauwkeurig hoe een bepaalde maatregel de gedragingen van al die huishoudens beïnvloed.

In de studie *Reinventing the welfare state* (De Mooij, 2006) heeft het CPB het model gebruikt voor de analyse van beleidshervormingen. Sommige van die hervormingen zijn geïnspireerd op de Angelsaksische landen, zoals:

- een lagere belastingdruk op arbeid;
- een vermindering van vakbondsmacht;
- een verlaging van de relatieve uitkeringsvoet voor werklozen.

Andere hervormingen zijn juist geïnspireerd op de Scandinavische verzorgingsstaten. Het gaat dan onder meer om:

- minder ontslagbescherming (idem uit het Angelsaksische model);
- actief arbeidsmarktbeleid via gesubsidieerde arbeid;
- versterkte activering via workfare en sancties.

Tabel 3 toont de simulatieresultaten van deze zes hervormingen in de Nederlandse verzorgingsstaat volgens het MIMIC-model voor het arbeidsaanbod en de werkloosheid. De specifieke vormgeving van de impulsen is terug te vinden in de Reinventing-studie. De resultaten worden in de tabel vergeleken met de schattingsresultaten uit de Miss World-studie.¹

Tabel 3 Langetermijneffecten van zes hervormingsvoorstellen in de Nederlandse verzorgingsstaat (effecten in % mutaties tenzij anders vermeld) volgens MIMIC en de Miss World studie

	Belasting- verlaging	Vakbond	Uitkerings- verlaging	Soepeler ontslag	Gesubsidieerde arbeid	Workfare & sancties
<i>MIMIC simulaties</i>						
Arbeidsaanbod	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0
Werkloosheid (%-punt)	- 0,1	- 0,5	- 0,4	- 0,2	0,0	- 0,1
<i>Miss World-schattingen</i>						
Arbeidsparticipatie	0,021	0,023**	- 0,016	0,04**	0,004	
Werkloosheid (%-punt)	- 2,518**	- 0,252**	- 0,722	0,303**	- 0,033**	

De MIMIC-varianten zijn budgetneutraal voor de overheid m.u.v. de belastingverlaging in de eerste kolom (1%-punt tariefverlaging). Mutaties in de overheidsbegroting zijn gecompenseerd via aanpassing van de tarieven in box 1 van de inkomstenbelasting. De simulaties in de derde t/m zevende kolom zijn afkomstig uit Reinventing the Welfare State. De resultaten van de Miss World studie hebben betrekking op de schattingen inclusief belastingdruk, m.u.v. de vakbondsmacht.

De ** duidt op statistische significantie op het 5%-betrouwbaarheidsniveau.
Bron: R. de Mooij, *Reinventing the Welfare State*, CPB Speciale Studie no. 61 en H.L.F. de Groot, R. Nahuis en P.J.G. Tang, 2004, *Is the American model Miss World? Choosing between the Anglo-Saxon Model and a European Style Alternative*, CPB Discussion Paper no. 40.

Hoe wordt Nederland Miss Europe?

Het valt op dat de kwalitatieve resultaten meestal overeenkomen. In beide studies leidt een belastingverlaging tot een groter arbeidsaanbod (of grotere arbeidsdeelname), en in beide studies leidt een belastingverlaging tot een lagere werkloosheid. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen vakbondsmacht en arbeidsaanbod, de relatie tussen vakbondsmacht en werkloosheid, tussen uitkeringsverlaging en werkloosheid, tussen soepeler ontslagrecht en arbeidsaanbod, en tussen gesubsidieerde arbeid en arbeidsaanbod. Dit is geruststellend. Kennelijk zijn de relaties tussen economische prestaties en institutionele variabelen dermate robuust, dat zij onafhankelijk van de gekozen onderzoeksmethode gevonden worden.

Er zijn niettemin drie tegengestelde resultaten. De simulatie brengt aan het licht dat een uitkeringsverlaging tot een toename van het arbeidsaanbod leidt, terwijl de regressieanalyse suggereert dat het desbetreffende effect niet significant verschilt van nul. Dit komt door de macro-economische doorwerking van een lagere belastingdruk, die gekoppeld is aan lagere WW-premies. In de regressieanalyse blijft dit buiten beeld, omdat een dergelijk effect wordt opgepikt door de coëfficiënt die betrekking heeft op de belastingvariabele. In de modelanalyse wordt het effect wel meegenomen.

De twee andere verschillen – het verband tussen een soepel ontslagrecht en werkloosheid, en dat tussen gesubsidieerde arbeid en werkloosheid – hebben een andere verklaring. De relatie tussen ontslagrecht en werkloosheid is in MIMIC gebaseerd op een meta-analyse van negen verschillende studies. Daaruit komt weliswaar een gemengd beeld naar voren waaruit geen duidelijke conclusie kan worden getrokken, maar het effect is gemiddeld genomen licht negatief. Voor de relatie tussen actief arbeidsmarktbeleid en werkloosheid leunt MIMIC op het inzicht van studies die zijn gedaan met microdata. Die laten doorgaans een aanzienlijk minder gunstig beeld zien van de effectiviteit van dit soort beleid dan studies met macrodata. Mogelijk kan deze discrepantie tussen micro- en macrostudies worden verminderd indien we rekening houden met het verplichtende karakter van het activeringsbeleid, ook wel *workfare* genoemd. Ook microstudies vinden namelijk vaak dat verplichte workfare en sancties succesvol zijn om de werkloosheid te verlagen. De laatste kolom van tabel 3 weerspiegelt dit effect van strengere sancties en brengt de resultaten dicht bij elkaar.

Conclusies

Wij concluderen dat het Amerikaanse model niet de Miss World is waar Europa zich aan moet spiegelen. Binnen Europa scoort het Scandinavische model weliswaar op veel punten goed, maar voor Nederland is ook dit model – als al duidelijk is wat ermee wordt bedoeld – geen rolmodel, aangezien het niet op alle punten beter scoort dan Nederland. Liever dan het kopiëren van rolmodellen is het om lessen te trekken uit studies naar de samenhang tussen instituties en economische prestaties. Op basis daarvan kunnen we hervormingsrichtingen identificeren en vervolgens kijken hoe hervormingen in Nederlandse instituties het functioneren van onze arbeidsmarkt zouden kunnen verbeteren. De Angelsaksische en Scandinavische landen kunnen daarbij wel als inspiratiebron dienen. Het formuleren van een juiste hervormingsagenda is essentieel om voorbereid te zijn op de toekomst.

Noot

- 1 Het gaat bij deze vergelijking niet zozeer om de omvang van de effecten, want de impulsen uit de Reinventing-studie zijn doorgaans verschillend van de dimensie van de verklarende variabelen uit de Miss World studie. We kijken dus vooral of het teken van de effecten dezelfde richting op wijst.

Referenties

- Groot, H.L.F. de, R. Nahuis en P.J.G. Tang (2004a), 'De Lissabon Agenda', *Avenir*, 11 (2), pp. 28-30.
- Groot, H.L.F. de, R. Nahuis en P.J.G. Tang, (2004b) 'Is the American model Miss World? Choosing between the Anglo-Saxon model and a European style alternative', *CPB Discussion Paper*, no. 40.
- Mooij, R.A. de (2006), 'Reinventing the welfare state', *CPB Speciale Publicatie* 61.
- Nahuis, R. en H.L.F. de Groot (2003), 'Rising skill premia: you ain't see nothing yet', *CPB Discussion Paper* 20.