

SERIE RESEARCH MEMORANDA

Kiwi's in de polder

Drs. K. Kleinveld
Prof. dr. P. Nijkamp
Prof. dr. J. Poot

Research Memorandum 2000-9

Februari 2000



KIWI'S IN DE POLDER

Drs. K. Kleinveld, Prof. Dr. P. Nijkamp en Prof. Dr. J. Poot*

Er is al veel geschreven over de kritische succesfactoren van diverse economische beleidsmodellen. Het Nederlandse "poldermodel" wordt vaak als een voorbeeldmodel gezien door en voor de overige Europese landen. Als men de zoeker richt op beleidsmodellen buiten Europa, dan valt het Nieuw-Zeelandse "kiwimodel" op. Dit land heeft één van de meest ingrijpende hervormingen van alle OECD landen ondergaan, en is van een gesloten economie met veel overheidsbemoeienis veranderd in een van de meest onbeschermden en liberale economieën van de OECD landen. In dit artikel zal verkend worden wat Nederland van het Nieuw-Zeelandse "kiwimodel" kan leren.

Allereerst zullen het poldermodel en het kiwimodel globaal worden besproken, evenals de achtergronden voor de ontwikkeling van het daarmee gepaard gaande beleid. Vervolgens zullen de overeenkomsten en verschillen worden behandeld tussen deze twee landen en de gehanteerde modellen. Hierna zal worden bekeken op welke punten het poldermodel verbeterd zou kunnen door middel van maatregelen die in het kiwimodel een positieve uitwerking hebben gehad.

Nederland

Wat het Nederlandse poldermodel betreft, is de aanleiding voor het daarmee geassocieerde beleidspakket te vinden in de zwakke positie van de Nederlandse economie in het begin van de jaren tachtig. In 1983-1984 had Nederland het dieptepunt van een recessie bereikt. De doelstellingen van het daaruit voortgekomen geïntegreerd economisch herstelbeleid waren: het scheppen van een goed ondernemingsklimaat, solide overheidsfinanciën, een goed en betrouwbaar openbaar bestuur, concurrentiekracht, sociale stabiliteit, een sterke fysieke infrastructuur, een goede kwaliteit van het onderwijs en goed functionerende markten.

Het monetaire beleid werd vooral gericht op de koppeling van de gulden aan de Duitse mark. Het budgettaire beleid was gericht op terugdringing van het financieringsstekort en de overheidsschuld. Het sociale zekerheidsstelsel moest bovendien soberder worden en het beroep erop teruggebracht. Hiertoe dienden banen te worden gecreëerd. Het budgettaire beleid was naast lastenverlichting gericht op de verbetering van de ruimtelijke infrastructuur.

Het doelgerichte beleid voor de arbeidsmarkt is in Nederland in 1982 begonnen met het bekende Akkoord van Wassenaar (geregisseerd door Kok (FNV) en Van Veen (VNO)). Dit betekende een ongekend lange periode van loonmatiging. De werknemers kregen arbeidstijdverkorting in de vorm van een 38-urige werkweek. In sectoren waar het verlies aan werkgelegenheid structureel was, werd voor oudere werknemers op een sociaal aanvaardbare wijze gezorgd voor afvloeiing via de genereuze WAO en VUT regelingen. Er ontstond flexibilisering van de inzet van arbeid. De vaste wekelijkse arbeidstijd werd vervangen door een jaarlijkse arbeidstijd. Dit alles resulteerde in een sterke groei van deeltijdwerk en flexwerk (o.a. uitzendwerk).

* Katja Kleinveld is student assistent geweest aan de Victoria Universiteit van Wellington, Nieuw Zeeland. Peter Nijkamp is als hoogleraar verbonden aan de Vrije Universiteit en Jacques Poot is hoogleraar aan de Victoria Universiteit van Wellington, Nieuw Zeeland en is tevens adjunct Spinoza professor, verbonden aan het Masterpoint van de Vrije Universiteit.

Het succes van het poldermodel openbaarde zich door de snelle werkgelegenheidsgroei en een lage werkloosheid. Tevens heeft de afgelopen tien jaar een gematigde loonontwikkeling plaatsgevonden. De werkgelegenheidsgroei was het gevolg van meer marktwerking en minder centraal overleg, en een afslanking van de verzorgingsstaat. De keerzijde van dit model was echter dat de langdurige werkloosheid hoog bleef. Structureel werklozen stromen moeilijk uit naar werk. Tevens verschilde de economische groei op langere termijn opvallend weinig tussen Nederland, de VS en andere Europese landen. De werkgelegenheidscreatie vond daarnaast in eerste instantie plaats aan de onderkant van de arbeidsmarkt (met name in de afgeschermden delen van de economie, voornamelijk dienstverlening). Verder werd door het loonmatigingsbeleid de productiefactor kapitaal naar verhouding duurder. Hierdoor namen diepte-investeringen af, daalde de kapitaalintensiteit van de Nederlandse productiecapaciteit en verminderde de groei van de arbeidsproductiviteit. Hierdoor was de Nederlandse investeringsquote relatief laag. Een ander zwak punt van het model is dat de werkgelegenheid gemeten in arbeidsjaren lager lag dan die gemeten in personen. Tevens staat de duurzaamheid van het huidige systeem van uitkeringen, die voor verborgen werkloosheid hebben gezorgd, ter discussie. De vraag is of de uitkeringen betaalbaar blijven door de vergrijzing van de bevolking. Duidelijk is dat de toekomst van het model mede afhankelijk is van de opstelling van de sociale partners.

Nieuw Zeeland

Aan de Nieuw-Zeelandse zijde werd de aanleiding voor de hervormingen in Nieuw Zeeland gevonden in de lage economische groei, de stijgende werkloosheid en de monetaire crisis die was ontstaan in 1984¹.

Tot 1984 was Nieuw Zeeland, een land met een huidig inwonersaantal van 3,9 miljoen dat qua grootte tussen Groot-Brittannië en Japan ligt, één van de meest gesloten en gereguleerde economieën van de wereld. De overheid regelde vrijwel alles en zorgde als het ware van de wieg tot het graf voor de burger. Een beleid van importsubstitutie leidde tot een tekort aan arbeidskrachten in de industrie dat gedeeltelijk door immigranten werd gevuld. Emigratie van Nieuw Zeelanders zelf, vooral naar Australië, en een lage participatie in tertiair onderwijs leidde tot een tekort aan een goed geschoolde beroepsbevolking. Bovendien was er een rigide arbeids-, kapitaal- en productiemarkt met hoge belastingen, kortom een niet-concurrerende economie. Vanaf 1984 is de overheidsbemoeienis in Nieuw Zeeland ingrijpend afgebouwd. De hervormingen hadden als doelstelling het verbeteren van de efficiency, de flexibiliteit en de effectiviteit, een uitgangspunt dat in principe niet ten koste van een grotere ongelijkheid moest gaan. Deze hervormingen waren opvallend, aangezien ze nagenoeg alle sectoren van de economie omvatten en ook in een relatief korte periode zijn ingevoerd. Een aantal van de opvallende maatregelen die werden genomen zijn het invoeren van een onafhankelijke centrale bank die als doel had prijsstabiliteit, de devaluatie van de Nieuw-Zeelandse dollar, de reductie van de persoonlijke en zakelijke belastingen waardoor Nieuw Zeeland één van de OECD landen is met lage directe belastingen na de invoering van GST (een toegevoegde waarde belasting op goederen en diensten). De hervormingen op de arbeidsmarkt hebben relatief laat plaatsgevonden vergeleken met de andere hervormingen. Door de Employment Contracts Act van 1991 ontstonden er gedecentraliseerde loonsystemen en flexibele arbeidsmarkten. Om de neerwaartse druk op de lonen van laag opgeleide jonge arbeiders te

¹Een goed overzicht van de historische achtergrond, de beleidsmaatregelen en de gevolgen tot rond 1995 kan worden gevonden in Lewis Evans et al. "Economic Reform in New Zealand 1984-1995: The Pursuit of Efficiency", *Journal of Economic Literature*, December 1996, 33(4), pp. 1856-1902; en in Brian Silverstone et al. *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand* (Amsterdam: Elsevier North-Holland, 1996).

voorkomen werd er in 1994 een minimum jeugdloon ingevoerd. Op het gebied van de privatisering zijn nagenoeg alle staatsbedrijven geheel of gedeeltelijk geprivatiseerd, o.a. staatsbanken, de spoorwegen, energiecentrales etcetera. Doordat er een gebrek was aan binnenlandse besparingen, zijn de meeste activa verkocht aan buitenlandse kopers, die voornamelijk afkomstig waren uit Australië, de Verenigde Staten en Azië. Publieke ziekenhuizen zijn veranderd in commerciële gezondheidsbedrijven. De verantwoordelijkheid voor schooladministratie is gegaan naar lokale schoolraden, die zelf kunnen bepalen waaraan ze het overheidsgeld besteden. Door de afgenomen overheidsfinanciering en de introductie van collegegeld voor tertiaire studenten, concurreren de tertiaire onderwijsinstellingen met elkaar. Op het gebied van de handel zijn de exportsubsidies en de meeste vormen van invoerbelemmeringen en heffingen afgeschaft en is de markt open voor binnenlandse en internationale concurrentie. De “Commerce Act” is ingevoerd om concurrentie veilig te stellen, terwijl natuurlijke monopolies zoals het elektriciteit distributie netwerk slechts zijn gebonden aan “lichte” regulering.

In het midden van de jaren 90 was de economische situatie in Nieuw Zeeland zeer florissant geworden. De overheid bereikte een meerjarig fiscaal surplus en de prijsinflatie behoorde sinds 1991 tot de laagste van de wereld. De arbeidsmarkthervormingen en hoogconjunctuur droegen bij aan een scherpe daling in de werkloosheid. De openheid van de economie droeg bij aan de stijging van de buitenlandse directe investeringen, wat een belangrijke bron is voor de introductie van nieuwe technologieën. Naast de Verenigde Staten is Nieuw Zeeland één van de meest intensieve gebruikers van het internet. De groei in het besteedbaar inkomen per huishouden en de marktreactie daarop in de vorm van nieuwe producten en diensten, leidde tot een kosmopolitische levensstijl in de grote steden. Sinds 1989 is er ook een stijging in de deelname aan het post-secundaire onderwijs, maar het afschaffen van subsidies op vakopleidingen heeft bijgedragen aan een tekort aan technisch geschoolden.

In hoeverre de imposante uitkomsten van het kiwimodel kunnen worden toegeschreven aan het beleid in plaats van aan een gunstige conjuncturele situatie, is economisch en technisch een moeilijke vraag².

Sinds 1997 is de conjuncturele ontwikkeling ongunstig. Er is nauwelijks economische groei, de werkloosheid is gestegen en het groeiende tekort op de betalingsbalans baart ook onrust. De economische en financiële crisis in Azië speelde ongetwijfeld een belangrijke rol, maar het buurland Australië, dat nog meer van handel met Azië afhankelijk is, doet het de laatste jaren veel beter. En dat terwijl het tempo en de omvang van de economische hervormingen in Australië juist lager liggen dan in Nieuw Zeeland. De meeste Nieuw Zeelandse experts zijn het er overigens wel over eens dat de hervormingen hebben geleid tot een hogere duurzame economische groei en een lager natuurlijk werkloosheidspercentage.

Een negatief gevolg van de hervormingen is dat de ongelijkheid is gestegen. Met name het verschil tussen het vijfde -en hoogste- **quintiel** (bevat 20% van de loongerechtigden) en het eerste -en laagste- **quintiel** van salarisontvangers is groter geworden. De mensen in de hoogste inkomensklasse moesten meer gaan betalen voor de **asisdiensten**, maar zij mochten eveneens minder belasting betalen, waardoor zij er per saldo nagenoeg niet op vooruit of achteruit zijn gegaan. Door de toegenomen kosten van sociale diensten, de lagere beloning, hogere indirecte belastingen en de onzekerheid over het behoud van de baan, is de levensstandaard voor de

² Zie bijvoorbeeld C. Gorter en J. Poot, “Measuring the impact of labour-market deregulation: a comparison of The Netherlands and New Zealand” in: G.Crampton (ed.) *Regional Unemployment, Job Matching and Migration* (London: Pion, 1999).

midden inkomensklasse gedaald. De lage inkomensklasse is er het meest op achteruitgegaan door een combinatie van werkloosheid, een daling van de voorzieningen voor de lagere inkomensklasse en toegenomen afhankelijkheid. Een schaduwzijde van deze toegenomen armoede is helaas dat de criminaliteit is gestegen. Het gevolg hiervan is geweest dat de uitgaven van de politie, de gerechtshoven en de gevangenissen zijn gegroeid.

Vergelijking van beide landen

Nu beide modellen globaal besproken zijn, kan een balans worden opgemaakt. Voordat het beleid zal worden vergeleken, is het nuttig algemene kenmerken en verschillen tussen de twee landen aan te geven.

Beide landen hebben een relatief kleine bevolking en economie, alhoewel Nieuw Zeeland in oppervlakte 7 maal groter is dan Nederland, terwijl de Nederlandse economie 5 maal zo groot is als de Nieuw-Zeelandse, gemeten op basis van het koopkrachtgecorrigeerde BBP. Beide landen zijn georiënteerd op buitenlandse handel voor hun economische groei. Nieuw Zeeland is veel minder dichtbevolkt dan Nederland (14 inwoners per vierkante kilometer t.o.v. 360 inwoners per vierkante kilometer in Nederland) en heeft grote onbewoonbare gebieden, o.a. vanwege de bergen. Bovendien ligt Nieuw Zeeland ten opzichte van Nederland afgelegen; het dichtstbijzijnde land is Australië, wat minimaal 1600 kilometer ten westen van Nieuw Zeeland ligt. Nederland heeft een veel centralere en dus gunstigere ligging aan zee, met grote markten in zijn nabijheid. Hierdoor is Nederland al eeuwenlang een handelsnatie. Het probleem van Nieuw Zeeland is dat de transportkosten hoog zijn en dat er ook geen grote binnenlandse markt is.

Binnen de Nieuw-Zeelandse economie is de sector landbouw een relatief grote sector. Deze sector is doorgaans een van de meest beschermde sectoren in de wereld, met name in Europa, waar vaak subsidies gegeven worden voor landbouwproducten. Hierdoor kan er moeilijker geconcurrereerd worden met het buitenland omdat landbouw in Europa en de VS gesubsidieerd wordt. De kosten van de agrarische producten zijn in Nieuw Zeeland laag, vergeleken met die in de rest van de wereld.

In de volgende tabel zijn enkele economische, sociale en geografische gegevens van beide landen weergegeven.

	Jaar	Nederland	Nieuw Zeeland
Bevolking			
▪ totaal (x 1000)	1996	15494	3640
▪ bewoners per vierkante km	1996	360	14
Werkgelegenheid			
- participatieratio (beroepsbevolking ouder dan 15 jaar)	1996	59,5	65,8
- beroepsbevolking (BB) (x 1000)	1996	6983	1688
waarvan: landbouw (% van BB)	1996	3,9	9,5
industrie (% van BB)	1996	22,4	24,6
diensten (% van BB)	1996	73,8	65,9
parttime (% van BB)	1996	28,1	22,4
		(<35 uur per week)	(< 30 uur per week)
Bruto Binnenlands Product (BBP)			
- per hoofd van de bevolking met koopkrachtcorrectie (in nlse f)	1996	43901	36693
▪ gemiddelde jaarlijkse groei over de afgelopen 5 jaar (%)	1998	4,1	4,2
Indicators voor levensstandaard			
▪ consumptie per hoofd van de bevolking met koopkrachtcorrectie	1996	26139	22880
- personenauto's per 1000 inwoners	1994	383	457
- telefoons per 1000 inwoners	1994	509	470
- televisies per 1000 inwoners	1993	491	451
- doctoren per 1000 inwoners	1990/1995	2,5	2,1
- kindersterfte per 1000 levend geborenen	1995/0994	5,5	7,2

Voor wat betreft het beleid, is het opvallend is dat de aanleiding in beide landen voor een beleidshervorming de slechte economische positie rond 1983 was, en dat in beide landen de verzorgingsstaat is afgeslankt. Bovendien waren de doelstellingen van beide landen nagenoeg dezelfde. Naast bovengenoemde beleidsovereenkomsten zijn er echter ook verschillen aan te merken. In Nederland is er niet drastisch gesneden in de welvaartsstaat, terwijl dat in Nieuw Zeeland wel het geval is geweest.

In onderstaande tabel worden de ontwikkelingen in beide landen sinds de introductie van de beleidsmaatregelen, die nu het kiwi model en het poldermodel worden genoemd, tot ongeveer 1996 vergeleken. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat deze uitkomsten het resultaat zijn van een combinatie van structurele verschillen tussen beide landen, verschillende exogene invloeden en het beleid, zodat de verschillen niet alleen aan de keuze van het specifieke beleidsmodel mogen worden toegeschreven. Ook dient opgemerkt te worden dat sommige positieve punten van het ene land tevens negatieve punten voor het andere land zijn (indien dit zo is, is dit weergegeven door de getallen van het andere land te vermelden).

<i>Gevolgen van het beleid</i>	Nederland: Poldermodel	Nieuw Zeeland: Kiwi-model
Positieve ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> • Daling jeugdwerkloosheid • Dalende werkloosheid (6,5% 1996 t.o.v. 10,3% 1986) • Stijging arbeidsaanbod sinds 1986: 28,2% (NZ 11%) • Stijging werkgelegenheid sinds 1986: 35,5% (NZ 9,3%) • Parttime werkgelegenheid als % van totale werkgelegenheid: 36,5% (NZ 22,4%) • Gemiddelde volume verandering BBP 1986-1996: 2,7% (1,7% NZ) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vrouwenparticipatieratio (1996) op arbeidsmarkt: 67,1% (NL 58,3%) • Stijging werkgelegenheid zelfstandigen 1986-1996: 20,5% (NL 11,5%) • Werkloosheidspercentage (1996): 6,1% (NL 6,5%) • Lange termijn werkloosheid t.o.v. totale werkloosheid (1996): 20,7% (NL 50%) • Stijging productiviteitsgroei: 1% (1979-1997) t.o.v. -1,5% (1973-1979) • Consumentenprijs verandering (1997 t.o.v. 1996): 0,8% (NL 2,3%). • Ruilvoet: gemiddelde jaarlijkse verandering 1986-1996: 1,59% (NL -0,08%) • Daling in overheidsschuld
Negatieve ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> • Daling productiviteitsgroei: 1% (1979-1997) t.o.v. 1,7% (1973-1979) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verhoogde criminaliteit • Stijging jeugdwerkloosheid • Laag percentage R&D als percentage van het BBP, 0,7% (NL 2,1%) • Gemiddelde jaarlijkse volume verandering 1986-1996 importen is sterker dan die van de exporten (5,9% t.o.v. 4,6%) • Sterke groei van buitenlandse schuld

De gemiddelde stijging tussen 1986 en 1996 van de ruilvoet in Nieuw Zeeland van 1,59% t.o.v. een daling van 0,08% in Nederland is veroorzaakt door de gestegen openheid in het eerst genoemde land. De ruilvoet is de relatieve prijs waarvoor een economie zijn export voor zijn import verhandelt.

Tevens is er in Nieuw Zeeland een hoge vrouwenparticipatieratio op de arbeidsmarkt (67,1% t.o.v. 58,3% in Nederland) en lage werkloosheid onder vrouwen. Het aandeel zelfstandigen als percentage van de totale werkgelegenheid is in Nieuw-Zeeland gestegen tussen 1986 en 1996, terwijl dat in Nederland nagenoeg constant is gebleven (Nieuw Zeeland 20,5% in 1996 t.o.v. 11,5% in Nederland).

Een andere ontwikkeling is dat het werkloosheidspercentage in Nieuw-Zeeland lager was dan in Nederland in 1996 (6,1% t.o.v. 6,5% in Nederland); dit percentage is echter gestegen t.o.v. 1986 in Nieuw Zeeland. Bovendien is de werkloosheid in Nieuw-Zeeland sinds 1996 weer gestegen, terwijl zij in Nederland juist is gedaald zodat de arbeidsmarkt nu veel krappere is in Nederland dan in Nieuw-Zeeland.

Conclusie

De speurtocht naar het geïntegreerde pakket beleidsmaatregelen dat de beste uitkomsten teweegbrengt, is ongetwijfeld nog niet voorbij. Recentelijk staat het Amerikaanse model zeer in de belangstelling door de gestegen productiviteitsgroei, de lage werkloosheid en ogenschijnlijk onstuitbare trend in de beurskoersen aldaar. Maar ook in dat geval zijn de uitkomsten een combinatie van beleid, een zeepbel-achtige hoogconjunctuur en de invloed van de “nieuwe economie”, de door de informatie en communicatie technologische revolutie gedreven efficiëntie- en productiviteitsverbeteringen.

Het is dus belangrijk een langer termijn perspectief te nemen. Wat dat betreft, kunnen we uit de voorgaande vergelijking wel concluderen dat Nederland het tijdens de laatste twintig jaar gemiddeld beter heeft gedaan dan Nieuw Zeeland. Desalniettemin scoren beide landen hoog met betrekking tot factoren waarvan in economische studies is aangetoond dat ze de welvaartsgroei kunnen bevorderen: hoge investeringen, lage marginale belastingen, openheid van handel, goed onderwijs, rechtsregels en een krachtig monetair en fiscaal beleid. Waarin ligt dan het verschil?

Nederland heeft kunnen profiteren van gedeeltelijk exogene gunstige kenmerken en ontwikkelingen, zoals de gunstige economische geografie, infrastructuur en de breedte- en dieptegroei in de Europese Unie, de IT revolutie en de relatief goed geschoolde beroepsbevolking.

Nieuw Zeeland heeft daarentegen te kampen met een aantal structureel negatieve factoren. Ten eerste bieden de kleine bevolking en lage bevolkingsdichtheid minder potentieel voor schaal- en agglomeratievoordelen. Ten tweede zijn de interne vervoerskosten door de uitgestrektheid van het land relatief hoog. Ook blijft het land, ondanks fax en internet, geografisch geïsoleerd. Globalisering heeft tot grotere mobiliteit geleid, maar vluchten naar Europa nemen nog steeds meer dan een etmaal in beslag terwijl reizen naar de wereldsteden in Noord-Amerika en Azië een half etmaal vereisen. Nieuw-Zeeland lijdt aan een vorm van periferaliteit die zich ook uit in een netto uitstroom van hoger geschoolden naar Australië (ingezetenen van beide landen kunnen zich vrij vestigen in het andere land). Daarnaast blijft de Nieuw-Zeelandse economie gevoelig voor fluctuaties in de wereldprijzen van agrarische producten; de prijzen van deze producten variëren nu eenmaal meer dan die van industriële producten. Ook is er een gebrek aan een lange termijn perspectief in het beleid van zowel de overheid als van bedrijven. Tenslotte is de bevolking vooral de laatste jaren nogal pessimistisch gestemd over de economische vooruitzichten van hun land, hetgeen de investeringen niet bevordert. Nieuw Zeeland heeft echter minder last van de vergrijzing van de bevolking en de overheidsschuld is ook sterk teruggedrongen, zodat een opwaartse druk op de belastingen kan worden voorkomen.

In Nederland zou de vergrijzing en de relatief lage arbeidsparticipatie op langere termijn de concurrentiepositie kunnen verzwakken. De les die Nederland hierbij van Nieuw Zeeland kan leren is dat de meevallers in belastinginkomsten (door de huidige snelle economische groei)

dienen te worden gebruikt voor het terugdringen van de overheidsschuld in plaats van voor nieuwe bestedingsplannen.

De Nieuw-Zeelandse overheid vraagt zich recentelijk af of aansluiting bij een groter land, bijvoorbeeld in de vorm van monetaire unie met Australië of economische integratie met NAFTA landen (de VS, Canada en Mexico) niet de volgende stap zou moeten zijn in het hervormingsproces. Er worden nu verschillende studies over deze vraagstukken uitgevoerd. In zekere zin is men er dus van overtuigd dat een kiwi in een polderlandschap tot betere ontplooiing zal kunnen komen!

Katja Kleinveld
Peter Nij kamp
Jacques Poot