

Arbeidsmarktbeleid in de komende kabinetsperiode

Coen Teulings¹

Regeerakkoorden zijn in hoofdlijn bepalend voor het beleid dat in de daaropvolgende kabinetsperiode wordt gevoerd. Het kan daarom geen kwaad om rond verkiezingstijd te filosoferen over het beleid dat het meest waarschijnlijk respectievelijk het meest wenselijk is. In deze bijdrage schets ik de ontwikkelingen van de Nederlandse arbeidsmarkt in vergelijking met die van andere landen. Nederland neemt binnen het spectrum van hoogontwikkelde landen een uitzonderingspositie in. Nergens heeft de ontwikkeling in de richting van kleinere bruto loonverschillen zich zolang doorgezet als in ons land. In de meeste landen heeft zich in de loop van de jaren een beweging in de richting van grotere beloningsverschillen voorgedaan. Dit verschijnsel is aan ons land voorbijgegaan (paragraaf 1). In paragraaf 2 komt aan de orde waarom de concentratie van werklozen onder lager opgeleiden bij nadere beschouwing niet volledig aan verdringing kan worden toegeschreven. Relatieve beloningen zijn minstens mede verantwoordelijk voor dit verschijnsel. In paragraaf 3 tracht ik te verklaren waarom Nederland als enige niet te maken heeft gehad met toenemende beloningsverschillen. Vervolgens komt de rol van de overlegeconomie aan bod. In veel analyses wordt die verantwoordelijk gesteld voor de hoge werkloosheid in Nederland. In paragraaf 4 doe ik een voorlopige poging om de kwaliteiten van de overlegeconomie te vergelijken met een systeem van volledig gedecentraliseerde loonvorming, zoals dat bestaat in de Verenigde Staten. In paragraaf 5 bespreek ik de relatie tussen uitbreiding van de werkgelegenheid voor lager gekwalificeerden en de Nederlandse voorkeur voor een egalitaire inkomensverdeling. Beide doelen conflicteren, maar met een iets ander beleid kan de tegenstel-

¹ De auteur is KNAW onderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam. Met dank aan Jos de Beus, Pieter Boot, Joop Hartog en Jules Theeuwes voor hun commentaar.

ling nog een heel stuk worden verzacht. Ten slotte ga ik in paragraaf 6 en 7 op de mogelijke beleidsopties: in paragraaf 6 bespreek een vergroting van de bruto loonverschillen. In paragraaf 7 worden twee alternatieve opties besproken.

1. Ontwikkelingen in beloningsverschillen

In de meeste OECD landen is er een trend naar vergroting van beloningsverschillen tussen laag- en hooggeschoolde arbeid. De VS zijn in dat opzicht koploper (Katz en Murphy, 1992; Bound en Johnson, 1992; Juhn, Murphy en Pierce, 1993). Sinds 1970 nemen daar beloningsverschillen toe. Voor die tijd was er ook in de Verenigde Staten sprake van daling van de beloningsverschillen. In Canada, het Verenigd Koninkrijk en Australië nemen de beloningsverschillen sinds 1980 toe. Vanaf 1985 hebben Frankrijk en in mindere mate Zweden zich bij dit gezelschap gevoegd (Katz en Loveman, 1992; Holmlund, 1992). Ik ken helaas geen cijfers voor Duitsland.

De toename in beloningsverschillen heeft zich het hevigst voorgedaan in de VS, Canada en het Verenigd Koninkrijk. In continentaal Europa zijn de ontwikkelingen veel gematigder. Vermoedelijk omdat de vergroting van loonverschillen in de Verenigde Staten eerder is ingezet, is het verschijnsel daar al veel beter onderzocht. De betreffende studies wijzen uit dat deze ontwikkeling in essentie twee achtergronden heeft.

Ten eerste leidt de technische ontwikkeling op dit moment tot een verschuiving van de vraag naar arbeid van laag- naar hooggeschoolden. Juhn, Murphy en Pierce (1993) analyseren een kruistabel van beroepen en bedrijfstakken. Zij laten zien dat de werkgelegenheid vooral is toegenomen in die cellen waarin hoger opgeleiden werk vinden. Dit is een aanwijzing voor kennis-intensieve technische vooruitgang.

De tweede oorzaak is de toegenomen internationale vervlechting van de wereldeconomie. De concurrentiedruk vanuit Azië en Mexico doet zich voelen, zowel via handelsstromen als via de migratie van laaggeschoolde arbeidskrachten vanuit Mexico en het Caribisch gebied naar de Verenigde Staten (Borjas, Freeman en Katz, 1992). Beide factoren bedreigen vooral de positie van laaggekwalificeerde aanbieders van arbeid op de Amerikaanse arbeidsmarkt.

Daarnaast spelen ook een aantal meer institutionele factoren een rol. Ten eerste is het minimumloon gedurende de jaren tachtig bevroren geweest. In 1979 stond het op \$3,25 per uur, pas in 1990 is het daarna weer verhoogd tot \$3,80, later tot \$4,25 en in sommige staten nog verder. Plaatjes van de inkomensverdeling laten zien dat deze ontwikkeling forse effecten heeft gehad, met name voor de lonen van laaggeschoolde vrouwen. Verder is de organisatiegraad van de vakbeweging gedaald van 31% in 1970 naar 17% in

1987 (Blanchflower en Freeman, 1990), wat eveneens heeft geleid tot grotere verschillen². Over een verklaring van de dalende organisatiegraad lopen de meningen sterk uiteen.

In vergelijking met de Verenigde Staten zijn de inkomensverschillen in continentaal Europa veel minder toegenomen. Europa wordt daarentegen gekenmerkt door hoge werkloosheid en grote groepen die afhankelijk zijn van sociale uitkeringen. Zo is de feitelijke pensioeneringsleeftijd in Europa sinds 1970 veel sterker gedaald dan in de Verenigde Staten (Rein en Jacobs, 1993). Frankrijk en Nederland zijn in dit opzicht koploper. Zelfstandigen buiten beschouwing gelaten, werkt in Nederland nog maar 1 op de 10 mannen in de leeftijdscategorie 60 tot 65 jaar. In vergelijking tot de Verenigde Staten wordt Europa gekenmerkt door hysteresis (Blanchard en Summers, 1986): na een opwaartse schok in de werkloosheid is niet of nauwelijks sprake van een correctiemechanisme.

Het ligt voor de hand om de uiteenlopende ontwikkelingen van beloningsverhoudingen enerzijds en werkloosheid anderzijds met elkaar in verband te brengen: in die landen waar het marktmechanisme de vrije hand heeft komt de onderliggende trend naar grotere (marginale) produktiviteitsverschillen boven, in die landen waar beperkingen zijn gesteld aan de mate waarin de loonverschillen kunnen toenemen, vertaalt deze trend zich in hogere werkloosheid en afnemende participatie.

Wat betreft de ontwikkeling van de beloningsverschillen is Nederland een uiterste. De beloningsverschillen naar opleiding zijn in ons land tot 1985 gedaald en daarna constant gebleven³. De beloningsverschillen naar leeftijd en naar niet waargenomen kenmerken zijn gelijk gebleven. In tegenstelling tot wat hierover vaak wordt beweerd, is de totale beloningsongelijkheid tussen 1980 en 1990 min of meer constant gebleven: de kleinere beloningsverschillen naar opleiding worden gecompenseerd door het toegenomen aandeel vrouwen en hoger opgeleiden in de werkgelegenheid. Vrouwen verdienen relatief weinig en hoger opgeleiden verdienen relatief veel, zodat bij constante relatieve lonen een groter aandeel van beide groepen leidt tot een grotere spreiding van de lonen.

² Voor Nederland geven Blanchflower en Freeman de volgende cijfers: 39% in 1970; 35% in 1987.

³ Hartog, Oosterbeek en Teulings (1993); de cijfers in het genoemde paper gaan tot 1989. Recentere cijfers laten zien dat er ook sindsdien geen toename van de beloningsverschillen naar opleiding is geweest.

2. Verdringing

Gedurende de jaren tachtig heeft zich een voortdurende verschuiving voorgedaan in de relatie tussen opleiding en beroep. Een gegeven opleiding leidde in de loop der jaren gemiddeld tot een minder aantrekkelijk beroep. Voor de verklaring van dit verschijnsel maak ik onderscheid tussen substitutie en verdringing (Teulings, 1991). Verdringing impliceert dat bij een vaste of slechts beperkt flexibele loonstructuur werkgevers een ruim arbeidsaanbod benutten, niet om de lonen te verlagen, maar om voor hetzelfde geld en voor dezelfde functie beter gekwalificeerd personeel in dienst te nemen. Op die manier komt de hoger opgeleide terecht op de baan van middelbaar opgeleide, de middelbaar opgeleide terecht op de baan van de lager opgeleide, en blijft de lager opgeleide werkloos. Empirisch betekent dit dat na verloop van tijd de werkloosheid vooral bestaat uit lager opgeleiden⁴.

Substitutie is het proces waarbij werkgevers op grond van gewijzigde beloningsverhoudingen besluiten om in dezelfde functie in het vervolg iemand met hogere of juist met lagere kwalificaties aan te stellen. Als door een toenemend aanbod van hoger opgeleiden hun relatieve loon daalt, dan zullen werkgevers voor een gegeven functie eerder besluiten om een hoger opgeleide in dienst te nemen, omdat hoger opgeleiden goedkoper zijn.

Vanuit analytisch oogpunt leiden beide mechanismen tot tegengestelde conclusies: indien de hoge werkloosheid onder laaggekwalificeerden vooral het gevolg is van verdringing, dan heeft het weinig zin om hier middels gewijzigde beloningsverhoudingen wat aan te doen. De beste remedie is in dat geval macro-economisch beleid dan wel algemene loonmatiging. Verdringing kan er zelfs toe leiden dat tijdens de recessie de loonverschillen tot boven hun evenwichtsniveau worden opgestuwd, terwijl desalniettemin de werkloosheid zich concentreert onder laaggeschoolden. Voor de Amerikaanse economie is er empirisch bewijsmateriaal voor een dergelijk patroon in relatieve lonen (Teulings, 1993b). Ligt de oorzaak van de hoge werkloosheid onder laaggekwalificeerden in substitutie, dan helpen grotere beloningsverschillen wel degelijk.

Hoewel het verdringingsmechanisme zeker een rol heeft gespeeld op de Nederlandse arbeidsmarkt, kan dit mechanisme de recente Nederlandse ervaringen niet volledig verklaren. Daarvoor zijn twee argumenten. Ten eerste waren er rond 1990/1991 veel aanwijzingen dat de arbeidsmarkt

⁴ Zie Salverda, 1991; Teulings, 1991 voor een discussie over de timing van de stijging van het aandeel lager opgeleiden. De recente berichten over een stijgende werkloosheid onder hoger opgeleiden zijn consistent met het daar besproken mechanisme. In het begin van de neergaande fase stijgt het aandeel van hoger opgeleiden, na verloop van tijd leidt verdringing weer tot een oververtegenwoordiging van lager opgeleiden. Op grond van dit mechanisme kan men verwachten dat de komende tijd het aandeel lager opgeleiden in de werkloosheid weer toe zal nemen.

redelijk in evenwicht was, zoals het grote aantal vacatures en de aanwakkerende inflatie. Men zou verwachten dat het proces van verdringing zich in die omstandigheden zou omkeren: middelbaar opgeleiden weten alsnog de banen van hun niveau te bemachtigen en maken daardoor banen vrij voor lager opgeleiden. Dit verschijnsel heeft zich echter slechts beperkt voorgedaan (Muizelaar, Van der Vegt en Webbink, 1992). Ten tweede is de veronderstelling achter verdringing dat de beloningsstructuur naar functies star of slechts beperkt flexibel is. Als er iets aan de beloningsstructuur verandert moet dat zijn in de richting van grotere verschillen tussen functies, omdat als gevolg van verdringing juist voor de laagste functies veel overtollig aanbod beschikbaar is (Teulings, 1993b). Empirisch onderzoek laat zien dat tussen 1982 en 1988 precies het omgekeerde is gebeurd: de beloningsverschillen naar functieniveau zijn sterk afgenomen (Teulings, 1993a). Ondernemers hadden blijkbaar de ruimte om de lonen voor hogere functies te verlagen. Een dergelijke ontwikkeling valt alleen te begrijpen als substitutie een rol speelt.⁵

Bij de verklaring van de verschuiving in de relatie tussen beroep en opleiding heb ik in eerdere publikaties de betekenis van verdringing overschat en die van substitutie onderschat.⁶ Deze redenering kan ook worden omgekeerd: het tekort aan banen met lage kwalificatie-eisen kan alleen worden opgelost door iets te veranderen aan de relatieve lonen.

3. Waarom is Nederland anders?

Waarom heeft de Nederlandse loonstructuur zich anders ontwikkeld dan in andere OECD landen? De afwijkende ontwikkeling in Nederland is deels het gevolg van het nog steeds toenemende opleidingsniveau van onze beroepsbevolking, met name door de inhaalslag die vrouwen op dit vlak maken. In de Verenigde Staten is deze trend tot stilstand gekomen. Het toenemende aanbod van hoger opgeleiden in Nederland leidt tot lagere lonen voor deze groep, en daarmee tot minder ongelijkheid.

De stijging van het gemiddelde opleidingsniveau biedt echter geen volledige verklaring voor de afwijkende ontwikkeling. Immers, ons land kent een omvangrijke werkloosheid onder laaggeschoolden en daarnaast een omvangrijke verborgen werkloosheid in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Waarom is dit reservoir van werkzoekenden niet door de arbeidsmarkt

⁵ Kleinere beloningsverschillen naar kwalificatieniveau hoeven niet perse strijdig te zijn met verdringing: doordat werkzoekenden met gegeven kwalificaties op lagere functies terechtkomen, gaan zij minder verdienen. Indien dit effect groter is voor hoger dan voor lager opgeleiden nemen de beloningsverschillen af als gevolg van verdringing.

⁶ Salverda (1991) wees al op het belang van deze factor.

opgenomen door middel van een verlaging van het loonniveau? Welke krachten hebben voorkomen dat de loonstructuur zich heeft aangepast aan het beschikbare aanbod? Hoe komt het dat het minimumloon tegenwoordig nauwelijks meer van belang is in het loongebouw, terwijl grote groepen laaggeschoolden werkloos zijn?⁷

Een eenduidig antwoord op deze vraag is niet voor handen. Grofweg zijn twee verklaringen in discussie. De eerste verklaring zoekt de oorzaak vooral in het corporatistische karakter van de Nederlandse loononderhandelingen. Theoretisch gaat deze verklaring terug op het werk van Calmfors en Driffill (1988). Zij maken onderscheid tussen gecentraliseerde loonvorming (waarbij landelijk wordt onderhandeld), gedecentraliseerde loonvorming en een middenpositie: bedrijfstakgewijze onderhandelingen. Bedrijfstakgewijs georganiseerde vakbonden zullen hoge lonen eisen, omdat zij de kosten van de daaruit voortvloeiende werkloosheid niet in de beschouwing nemen. Voor iedere individuele vakbond geldt immers dat deze kosten grotendeels door andere bedrijfstakken worden gedragen. Een landelijk georganiseerde vakbeweging neemt die kosten wel in overweging. Volledig gedecentraliseerde loonvorming is eveneens vrij van de nadelige effecten van vakbondsmacht, omdat concurrentie vakbonden dwingt hun eisen te matigen. Landen in de middenpositie worden dus gekenmerkt door hoge lonen en bovengemiddelde werkloosheid. Indien vakbonden geen rol spelen in de loonvorming van hoger opgeleiden, dan kan dit mechanisme ook verklaren waarom de corporatistische Europese economieën een veel geringere toename in de loonverschillen hebben gekend dan de Verenigde Staten. Veel waarnemers verklaren de Nederlandse situatie daarom met de stelling dat Nederland zich in termen van de analyse van Calmfors en Driffill in een middenpositie bevindt.

Zelf ben ik geneigd om meer gewicht toe te kennen aan een andere factor: de sociale zekerheid. De onbeperkte duur van werkloosheidsuitkeringen op het minimumniveau, relatief gunstige regelingen voor mensen die op oudere leeftijd buiten het arbeidsproces komen te staan, en de coulante uitvoering van de sociale zekerheidswetten, al deze factoren leiden ertoe dat werklozen het zich kunnen permitteren om relatief hoge eisen te stellen aan een nieuwe baan.

Deze conclusie wordt onderschreven door de bevindingen van Groot en Jehoel-Gijsbers (1989). De meest overtuigende aanwijzing is echter de verdeling van de groei van de werkgelegenheid in de jaren tachtig. Deze is nagenoeg volledig bij vrouwen terecht gekomen. Terwijl grote groepen

⁷ Efficiënte loonvoet theorieën bieden weinig aanknopingspunten voor een verklaring, zie Teulings en Webbink (1992). Deze theorieën zijn wel in staat om te verklaren waarom de arbeidsmarkt niet volledig ruimt en waarom lonen op de korte termijn niet flexibel zijn. Het hysteresis verschijnsel (d.i. toenemende werkloosheid) kunnen zij moeilijk verklaren.

mannen langdurig werkloos bleven, vonden vrouwen in groten getale werk. De voor de hand liggende verklaring voor deze ontwikkeling is dat vrouwen geen uitkeringsalternatief hadden, en dus minder kieskeurig waren. Ook de voortdurend terugkerende berichten dat voor laaggeschoolde banen feitelijk geen aanbod beschikbaar is, wijzen in die richting.

Deze verklaring kent echter een probleem. Zij veronderstelt dat het minimumloon geen rol meer speelt in het loonebouw, omdat mensen niet bereid zijn om voor een dergelijk loon te gaan werken.⁸ De vraag is echter waarom mensen in 1979 wel bereid waren om voor het minimumloon te gaan werken, en waarom ze dat nu niet meer zijn. Het verschil tussen minimumloon en bijstandsuitkeringen is niet noemenswaardig veranderd.

Een eenvoudige oplossing voor dit dilemma is om te verwijzen naar het afgenomen arbeidsethos. Misschien is dit de verklaring, maar op mij komt het over als een dooddoener. Er kan ook sprake zijn geweest van leer- en gewinningseffecten: mensen hebben als gevolg van de hoge werkloosheid de weg naar de uitkeringsinstanties leren kennen, waardoor zij thans minder makkelijk een baan accepteren.

Een andere mogelijkheid is dat de bijstandsuitkering voor de meeste mensen niet het relevante uitkeringsalternatief is. Met name werkenden hebben in de praktijk vooral met vervroegde pensionering, VUT- en WAO-uitkeringen te maken. Rekening houdend met de wijdverbreide praktijk onder werkgevers om dergelijke uitkeringen aan te vullen tot een niveau dicht bij het laatstverdiende loon (zie voor een analyse van de oorzaken, Teulings en Van der Ploeg, 1993), valt te begrijpen waarom het loon voor lager opgeleiden zich niet neerwaarts heeft aangepast. Ook deze verklaring is echter niet geheel bevredigend: waarom heeft de aanzienlijke groep werklozen in de bijstand dan geen effect op de loonvorming gehad?

4. Heeft de overlegeconomie een meerwaarde?

De overlegeconomie is als gevolg van de in de hiervoor beschreven discussies in een kwaad daglicht komen te staan.⁹ Of het nu is omdat vakbonden en werkgevers in onderling overleg de loonconcurrentie uitschakelen, of dat zij de sociale zekerheid gebruiken om hun problemen op kosten van de gemeenschap op te lossen, is slechts beperkt van belang. In beide gevallen krijgen sociale partners de zwartepiet. Vandaar dat her en der utopieën worden geschetst van een wereld zonder vakbonden en werkgeversorgani-

⁸ Zie voor een vergelijking van de rol van het minimumloon 1979 en 1985, Van Opstal (1990). Na 1985 is de betekenis van het minimumloon verder afgenomen.

⁹ Deze paragraaf is voor belangrijk deel gebaseerd op de voorlopige resultaten van gemeenschappelijk empirisch onderzoek van Joop Hartog, Rocus van Opstal en mij.

saties, waarin de loonvorming volledig wordt gedecentraliseerd zoals in de Verenigde Staten. Is de overlegeconomie slechts een blok aan het been, of moeten we er zuinig op zijn?

Een manier om naar deze kwestie te kijken is om de uitkomst van het marktproces in een extreem gedecentraliseerde economie (de Verenigde Staten) te vergelijken met de uitkomst voor een meer gecentraliseerde economie als Nederland.

In een nette neoklassieke wereld kent iedere soort arbeid zijn eigen prijs. De markt egaliseert alle beloningsverschillen voor gelijksoortige aanbieders van arbeid. Empirisch onderzoek laat zien dat dit ideaal niet wordt bereikt. Er zijn structurele verschillen in beloning voor gelijksoortige aanbieders van arbeid. Zo wordt er in de industrie een stuk beter verdiend dan in de detailhandel, de horeca of de schoonmaakbranche. Grote bedrijven betalen systematisch meer dan kleine bedrijven.

Voor de Verenigde Staten zijn deze verschillen uitgebreid gedocumenteerd. Het loonverschil tussen een 'gemiddeld' klein bedrijf en een 'gemiddeld' groot bedrijf bedraagt 10% (Brown en Medoff, 1989). Het verschil tussen 'goede' bedrijfstakken en 'slechte' bedrijfstakken bedraagt ongeveer 25% (Krueger en Summers, 1988). Vele onderzoekers hebben getracht om deze verschillen te verklaren vanuit een neoklassieke invalshoek, maar zonder succes. Het patroon in deze loonverschillen is bovendien stabiel in de tijd en tussen landen.

Deze loonverschillen zijn blijkbaar niet marktconform. Zij reflecteren op een of andere wijze machtsposities van werknemers (zoals in 'rent-sharing' theorieën, zie Blanchflower, Oswald en Sanfey, 1993) of problemen van werkgevers om de produktiviteit van hun werknemers te beheersen (zie Bułow en Summers, 1986). De arbeidsmarkt werkt niet zo egaliserend als in het standaard model wordt verondersteld.

De omvang van deze verschillen loopt echter van land tot land uiteen.¹⁰ In Zweden zijn de verschillen minimaal, in de Verenigde Staten maximaal. Nederland, Duitsland en Oostenrijk liggen ergens in het midden. Deze rangorde vertoont een opmerkelijk verband met de centralisatie-index van Calmfors en Driffill (1988): hoe gecentraliseerder de loononderhandelingen, hoe kleiner de loonverschillen per bedrijfstak.

In Amerika bestaat er ook een aanzienlijk beloningsverschil tussen de vakbondssector en de niet-vakbondssector: het loonverschil tussen een bedrijf met en een bedrijf zonder vakbond bedraagt ongeveer 15% (Robinson, 1989). In andere landen zijn die verschillen aanzienlijk kleiner (Blanchflower

¹⁰ Joop Hartog, Rocus van Opstal en ik zijn bezig om een gedetailleerde vergelijking tussen de Verenigde Staten en Nederland te maken. Eén van de opvallende punten in deze vergelijking is dat ook in de Verenigde Staten de beloning van 'insiders' ongevoelig is voor marktverhoudingen, zie Beaudry en DiNardo (1991).

en Freeman, 1992). Provisorische schattingen voor Nederland bevestigen dit beeld: het verschil tussen de sector met CAO en de sector zonder CAO is hier nog veel kleiner, in de orde van grootte van 4%.¹¹

In zekere zin bevordert de overlegeconomie dus dat de neo-klassieke marktuitkomst wordt bereikt, daar waar het Amerikaanse gedecentraliseerde systeem van loonvorming er juist toe leidt dat allerlei 'insider' loonverschillen worden gerealiseerd (tussen de vakbonds- en de niet-vakbondssector, tussen winstgevende en niet-winstgevende sectoren).

Alvorens bestaande instituties over boord worden gezet, is een moment van bezinning nuttig. Bij de sociale zekerheid is er alle reden de rol van de sociale partners nogmaals te overwegen, bij de loonvorming lijkt iets meer voorzichtigheid op zijn plaats. In tal van opzichten hebben werkgevers- en werknemersorganisaties in deze kwestie gelijke belangen. In principe zouden beide partijen het op hoofdlijnen eens kunnen worden over een route voor de revitalisering van de overlegeconomie. De voortekenen zijn niet gunstig, maar men weet nooit hoe een koe een haas vangt.

5. Banengroei in de dienstensector: inkomens- of substitutie-effecten?

Gegeven de analyse in paragraaf 1 en 2 ligt het voor de hand om te streven naar grotere bruto loonverschillen. Een dergelijk programma zet alle kaarten op de uitbreiding van de werkgelegenheid in de dienstensector. Daar kunnen makkelijk nieuwe banen met lage kwalificatie-eisen ontstaan. De grote vraag is of een dergelijk programma te verenigen is met de egalitaire tradities die ons land sinds lang kenmerken. Anders gesteld: kunnen de grotere verschillen in de primaire inkomensverdeling in de secundaire sfeer met belastingmaatregelen worden gecompenseerd, of werkt het alleen als de inkomensverschillen ook netto worden vergroot? In economische termen komt dit neer op de vraag waarvoor de consumptie van diensten het meest gevoelig is, voor inkomens- of substitutie-effecten.

Inkomenseffecten treden op als de vraag naar diensten meer dan evenredig toeneemt met het inkomen. Een meer gespreide inkomensverdeling levert dan een grotere vraag naar diensten op, omdat de stijging van de vraag naar diensten die voortvloeit uit de extra bestedingsruimte voor de hoge inkomens groter is dan de daling die voortvloeit uit de geringere ruimte voor de lage

¹¹ Dit is een eerste conclusie uit lopend onderzoek van Joop Hartog en mij op basis van gegevens van de Loon Technische Dienst. Wij hanteren voor Nederland het onderscheid CAO vs. niet-CAO, aangezien dit een goede analogie lijkt te zijn voor het Amerikaanse onderscheid vakbond vs. niet vakbond.

inkomens.¹²

Het substitutie-effect treedt op als lagere prijzen voor diensten leiden tot een grotere vraag. Aangezien in de dienstensector met name laaggeschoolden werken, leiden grotere loonverschillen tot lagere relatieve prijzen in de dienstensector. Ook via deze weg leidt een meer gespreide inkomensverdeling tot een grotere vraag naar diensten. Het cruciale verschil is echter dat in het eerste geval de netto en in het tweede geval de bruto loonverschillen van belang zijn. Als inkomenseffecten dominant zijn, dan kunnen we niet volstaan met grotere bruto verschillen. Het zijn de netto verschillen die het proces in gang zetten. Indien de substitutie-effecten domineren, dan ligt de zaak anders. In dat geval kunnen de bruto verschillen worden vergroot, terwijl de netto verschillen min of meer gelijk blijven. Vanuit egalitair oogpunt valt dus te hopen dat de vraag naar diensten vooral gevoelig is voor substitutie-effecten.

Ik ken geen empirisch onderzoek waarin beide effecten zorgvuldig uit elkaar worden getrokken. Vermoedelijk spelen beide effecten een rol. Als Nederland vasthoudt aan bij benadering dezelfde mate van inkomensongelijkheid die wij thans kennen, dan zal de relatieve omvang van de dienstensector vanwege het inkomenseffect kleiner blijven dan thans in de Verenigde Staten het geval is. Door de substitutie-effecten die worden uitgelokt door grotere bruto verschillen kan echter wel een deel van de achterstand ten opzichte van de Verenigde Staten worden goedge maakt.

¹² Stel y is inkomen en x is de vraag naar diensten. $x = X(y)$ is de vraagfunctie (relatieve prijzen buiten beschouwing gelaten). We zijn geïnteresseerd in het effect van een verschuiving van de verdeling van y op de vraag naar x . Een tweede orde Taylor benadering geeft:

$$E[x] = X(E[y]) + \frac{1}{2} X''(E[y]) V[y]$$

Bij een gelijk gemiddeld inkomen $E[y]$ is het effect van een hogere variantie van de inkomensverdeling $V[y]$ op de gemiddelde vraag naar x dus afhankelijk van het teken van de tweede afgeleide van $X(\cdot)$. Stel $X(y) = y^\eta$, $\eta > 1$ (d.i. de inkomenselasticiteit is groter dan 1), dan kan deze vergelijking worden geschreven als:

$$E[x] = X(E[y]) \left[1 + \frac{1}{2} \eta(\eta-1) VC[y]^2 \right]$$

waar $VC[\cdot]$ de variatiecoëfficiënt voorstelt (standaarddeviatie/verwachting). Bij benadering geldt nu dat 1% toename van de inkomensongelijkheid (gemeten middels de variatiecoëfficiënt) leidt tot $\eta(\eta-1) VC[y]^2$ % toename van de vraag naar diensten.

Bij een lineaire vraagfunctie met een negatieve intercept heeft een grotere ongelijkheid echter geen effect op de vraag naar x , omdat dan de tweede afgeleide gelijk is aan 0.

6. Vergroting van de bruto loonverschillen

Het bewijsmateriaal dat is weergegeven in paragraaf 1 en 2 suggereert dat grotere bruto loonverschillen in Nederland gewenst zijn. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door bijvoorbeeld het tarief van de eerste schijf in de inkomstenbelasting te verlagen. Een interessante versie is onlangs door Van Dijkhuizen (1994) uitgewerkt: verlaag de werkgeverspremies en verhoog de werknemers premies. Bij gelijk contractloon worden hierdoor de loonkosten verlaagd. De koopkracht van werknemers wordt vervolgens gecompenseerd door een verlaging van het belastingtarief voor de eerste schijf. Het voordeel van deze variant boven louter verlaging van het belastingtarief voor de eerste schijf is dat het geld primair terecht komt bij lagere loonkosten en niet bij meer koopkracht. Een pact met de vakbeweging en werkgeversorganisaties lijkt echter een noodzakelijke voorwaarde om dit plan te laten werken. Een dergelijk pact maakt een min of meer gecoördineerde vergroting van de bruto loonverschillen mogelijk. Dat heeft grote voordelen voor alle partijen: het voorkomt grote beloningsverschillen tussen 'nieuwe' en 'oude' gevallen en daarmee spanningen binnen arbeidsorganisaties.

Bij een dergelijk beleid zouden de netto beloningsverschillen ongewijzigd blijven. Of dit uitgangspunt op langere termijn houdbaar is valt te betwijfelen. De literatuur over optimale belastingheffing (Mirrlees, 1971) suggereert dat grotere spreiding in de verdeling van productiviteit onder het arbeidsaanbod deels moet worden opgevangen met een progressiever belasting stelsel en deels leidt tot een grotere spreiding van netto inkomens. Deze conclusie is dus strijdig met de wens om de netto inkomensverschillen ongewijzigd te laten. De conclusie is eveneens strijdig met suggesties uit diverse kringen om juist de tarieven voor de derde schijf te verlagen. Een trend in de richting van grotere loonverschillen vereist juist prioriteit bij lagere lastendruk aan de onderkant van het loongebouw.

Om de middelen voor een verlaging van de eerste schijf van de inkomstenbelasting te vinden kan niet volledig worden vertrouwd op de inverdieneffecten van lagere uitkeringen. Van deze vorm van Reaganomics is in de Verenigde Staten gebleken dat die slechts leidt tot ontspoorde overheidsfinanciën. De enige optie is daarom een strikte toepassing van het profijtbeginsel bij tal van voorzieningen die de overheid de burger thans aanbiedt, zoals openbaar vervoer, volkshuisvesting en onderwijs. Het is goed zich te realiseren dat dit in zekere zin roeien tegen de stroom op is: uit zichzelf hebben de overheidsuitgaven de neiging op te lopen. Veel geld voor lagere belastingen zal er dus niet overschieten.

Gegeven de conclusie in paragraaf 3 kan een dergelijk beleid geïsoleerd echter niet werken. De ruime toegang tot de sociale zekerheid heeft in het verleden loondaling voorkomen, en zal dat dus in de toekomst weer doen. Een beleid gericht op grotere loonverschillen heeft alleen zin als de toegang

tot werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen moeilijker wordt.

7. Andere beleidsopties?

Ik bespreek kort twee andere beleidsopties die in de discussie opgeld doen. Theoretische modellen over het effect van ontslagbescherming op de werkgelegenheid geven een wisselend beeld. Bentolila en Bertola (1990) komen tot de conclusie dat ontslagbescherming zowel positieve als negatieve effecten op de werkgelegenheid kan hebben: te weinig ontslagbescherming leidt tot meer en snellere ontslagen ten tijde van recessie, te veel ontslagbescherming leidt tot te weinig nieuwe banen, omdat werkgevers geen nieuwe werknemers aannemen uit angst er nooit meer vanaf te komen. Theoretische modellen suggereren verder dat versoepeling van het ontslagrecht tot grotere disciplineproblemen leidt, omdat de wederzijdse committering van werkgever en werknemer afneemt. Dit nodigt uit tot opportunistisch gedrag.¹³

In Saint Paul en Bentolila (1992) wordt een overzicht gegeven van de ontslagbescherming in verschillende landen. Zij classificeren Nederland bij de meer flexibele landen (samen met het Verenigd Koninkrijk en Denemarken) in vergelijking tot de landen met meer rigide wetgeving (Frankrijk, België en Italië). Zij vinden dat de introductie van meer flexibele contractvormen in Spanje heeft geleid tot een forse stijging van de werkgelegenheid. Empirische schattingen van het effect van ontslagbescherming zijn zeer onbetrouwbaar (Lazear, 1990).

Verscheidene Amerikaanse studies laten zien dat een niet te hoog minimumloon (zoals in de Verenigde Staten in 1992) geringe en waarschijnlijk positieve effecten op de werkgelegenheid heeft, maar wel een aanzienlijke invloed op de inkomensverdeling (bv. Card, 1991, voor California; Katz en Krueger, 1991, voor Texas; Card en Krueger, 1993, voor Pennsylvania en New Jersey). Deze resultaten komen redelijk overeen met die van Mot en Teulings (1990) voor de verlaging van de minimumjeugdlonen in Nederland. De achtergrond van dit contra-intuïtieve resultaat is vermoedelijk het monopsony model. Individuele bedrijven hebben te maken met een imperfect elastische aanbodcurve. Door hun lonen te verhogen lokken zij een beperkte

¹³ Dit is de consequentie van het model van MacLeod en Malcomson (1989). Langdurige arbeidsrelaties worden in hun model beschreven als herhaalde prisoners dilemma's, waarbij beide partijen van periode tot periode besluiten of zij samenwerken of elkaar oplichten. Beide partijen besluiten tot samenwerking, omdat zij daarvan in de toekomst een surplus verwachten. Zonder surplus kunnen dus geen arbeidsrelaties bestaan. Ontslagrecht vergroot dit surplus: ontslag is kostbaar voor beide partijen, omdat geld aan een derde partij (advocaten, de rechterlijke macht) moet worden overgemaakt.

extra vraag naar arbeid uit. Als zij meer loon bieden om extra arbeidsaanbod uit te lokken, moeten zij ook aan degenen die voor een lager loon bereid zijn te werken meer betalen. Dit maakt het onaantrekkelijk de lonen te verhogen. De marginale kosten van een extra werknemer zijn daarom hoger dan alleen het loon voor die ene werknemer. Indien de werkgever door minimumloonwetgeving wordt gedwongen meer te betalen, dan spelen de kosten voor zittende werknemers geen rol. Die kosten is de werkgever immers in alle gevallen kwijt. De enige kwestie is of de opbrengsten van een extra werknemer hoger zijn dan het loon.

Economen zijn sceptisch over deze verklaring. Men vindt het ongeloofwaardig dat bedrijven banen niet vervullen omdat ze daarvoor geen geschikt aanbod kunnen vinden zonder de lonen te verhogen, terwijl in andere bedrijven mensen voor hetzelfde loon soortgelijk werk verrichten. De empirische resultaten geven echter steun voor het model.

Voor Nederland betekent het dat van de afschaffing van het minimumloon slechts negatieve effecten mogen worden verwacht, en dat een groter verschil tussen minimumloon en uitkering kan leiden tot - bescheiden - positieve effecten op de werkgelegenheid.

8. Besluit

De beleidsoptie van vergroting van de bruto loonverschillen kan in Nederland niet rekenen op een breed draagvlak, zeker niet als die optie gepaard moet gaan met een stringenter uitvoering van de sociale zekerheid of met lagere uitkeringen. Dit gebrek aan sympathie voor dergelijke voorstellen is niet beperkt tot de kiezersaanhang van PvdA, Groen Links en D66. Ook onder de meeste CDA kiezers bestaat daarvoor weinig steun. De diskwalificerende werking die uitgaat van het oordeel 'Amerikaanse toestanden' spreekt wat dat betreft boekdelen.

Toch zou ook onder deze kiezersgroepen steun voor een dergelijk voorstel kunnen worden gevonden. Het programma behelst immers een uitruil: verlaging van de belasting- en premiedruk voor de lagere loonniveaus tegenover een stringenter beleid ten aanzien van de sociale zekerheid. Een dergelijk programma staat dus haaks op het voorstel om het tarief voor de derde schijf te verlagen. In die zin is er ook voor egalitaristen eer aan te behalen.

Literatuur

- Bentolila, S. en G. Bertola, 1990, Firing costs and labour demand: how bad is Eurosclerosis, in: *Review of Economic Studies*, pp. 381-402
- Bentolila, S. en G. Saint-Paul, 1992, The macroeconomic impact of flexible labor contracts, with an application to Spain, in: *European Economic Review*, pp. 1013-1047
- Beaudry, P. en J. DiNardo, 1991, The effect of implicit contracts on the movement of wages over the business cycle: evidence from micro data, in: *Journal of Political Economy*, pp. 665-689
- Blanchard, O.J. en L.H. Summers, 1987, Hysteresis in unemployment, in: *European Economic Review*, nr. 31, pp. 288-295
- Blanchflower, D.G. en R. Freeman, 1990, *Going Different Ways: Unionism in the US and Other Advanced OECD Countries*, Center for Economic Performance Discussion Paper nr. 5.
- Blanchflower, D.G., A.J. Oswald and P. Sanfey, 1993, *Wages, Profits and Rent-Sharing*, paper
- Borjas, G.J., R.B. Freeman en L.F. Katz, 1992, 'On the labor market effects of immigration and trade', in: *Immigration and the work force*: G.J. Borjas and R.B. Freeman, *Economic consequences for the United States and South Areas*, Chicago
- Bound, J. en G. Johnson, 1992, Changes in the structural of wages in 1980's. An Evaluation of Alternative Explanations, in: *American Economic Review*, pp. 371-392
- Brown, C. en J. Medoff, 1989, The employer size-wage effect, in: *Journal of Political Economy*, pp. 1027-1059
- Bulow, J.I. en L.H. Summers, 1986, A theory of dual labor markets with application to industrial policy, discrimination, and Keynesian unemployment, in: *Journal of Labor Economics*, pp. 376-414
- Calmfors, L. en J. Driffill, 1988, Centralisation of wage bargaining and economic performance, in: *Economic Policy*, pp. 13-61
- Card, D., 1991, Do minimum wages reduce employment? A case study of California 1987-89, *NBER working paper*, nr. 3710
- Card, D. en A.B. Krueger, 1993, Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, *NBER Working Paper*, nr. 4509
- Dijkhuizen, C. van, 1994, Een kwart miljoen extra banen, in: *Economisch Statistische Berichten*, pp. 28-29
- Edin, P. en B. Holmlund, 1993, The Swedish Wage Structure: The Rise and Fall of Solidarity Wage Policy?, *NBER Working Paper*, nr. 4257
- Groot, W. en G. Jehoel-Gijsbers, 1989, *De invloed van loon en uitkering op arbeidsmarktgedrag*, Den Haag, Ministerie van SoZaWe
- Hartog, J., H. Oosterbeek en C.N. Teulings, 1993, Age, wages and education in the Netherlands, in: P. Johnson and K.F. Zimmerman, *Labour markets in an ageing Europa*, Centre for Economic Policy Research, CUP, Cambridge, pp. 182-211

- Hartog, J. en C.N. Teulings, 1994, Wage formation and labor market flexibility in the Netherlands, Universiteit van Amsterdam (preliminary version)
- Juhn, C., K.M. Murphy en B. Pierce, 1993, Wage inequality and the rise in the returns to skill, in: *Journal of Political Economy*, pp. 410-442
- Katz, L. en A. Krueger, 1991, *The effect of the minimum wage law in a low wage labor market*, Working paper 280, IRS Princeton
- Katz, L. en K. Murphy, 1992, Changes in realtive wages, 1963-1987: supply and demand factors, in: *Quarterly Journal of Economics*, pp. 35-78
- Katz, L. en G. Loveman, 1992, *An international comparison of changes in the structure of wages: France, The United Kingdom, and the United States*, NBER, Cambridge, Massachusetts
- Krueger, A.B. en L.H. Summers, 1988, Efficiency wages and the inter-industry wage structure, in: *Econometrica*, pp. 259-293
- Lazear, E.P., 1990, Job security provisions and employment, in: *Quarterly Journal of Economics*, pp. 699-726
- MacLeod, W.B. en J.M. Malcomson, 1989, Implicit contracts, incentive compatibility and involuntary unemployment, in: *Econometrica*, pp. 447-480
- Mirrlees, J.A., 1971, An exploration in the theory of optimum income taxation, in: *Review of Economic Studies*, pp. 175-208
- Mot, E.S. en C.N. Teulings, 1990, *Minimumjeugdloon en werkgelegenheid*, OSA werkdokument W 75, 's-Gravenhage
- Muizelaar, J., C. van der Vegt en H.D. Webbink, 1992, *Werkgelegenheid en opleiding*, OSA werkdokument W 109
- Opstal, R. van, 1990, *Minimumloon en werkloosheid: een empirische studie op microdata uit 1979 en 1985*, CPB Onderzoeksmemorandum 69
- Rein, M. en K. Jacobs, 1993, Ageing and employment trends: a comparative analysis for OECD countries, in: P. Johnson and K.F. Zimmerman, *Labour markets in an ageing Europe*, Center for Economic Policy Research, CUP, Cambridge, pp. 53-71
- Robinson, C., 1989, The joint determination of union status and union wage effects: some test of alternative models, in: *Journal of Political Economy*, pp. 639-667
- Salverda, W., 1991, Oorzaken van verdringing op de arbeidsmarkt, in: *Tijdschrift voor politieke economie*, pp. 66-81
- Teulings, C.N., 1991, De verschuiving in de relatie tussen beroep en opleiding: substitutie of verdringing?, in: *Tijdschrift voor politieke economie*, pp. 82-93
- Teulings, C.N. en H.D. Webbink, 1992, Efficiënte loontheorieën, in: *Mens en Maatschappij*, pp. 273-295
- Teulings, C.N., 1993, *The wage distribution in a model of matching between skills and jobs*, Discussion Paper 93-28, Tinbergen Institute, Amsterdam/Rotterdam
- Teulings, C.N., 1993, *Cyclical fluctuations in relative wages in a model of comparative advantage*, Discussion Paper 93-165, Tinbergen Institute, Amsterdam/Rotterdam

Teulings C.N. en F. van der Ploeg, 1993, De vermoedelijke ineffectiviteit van de WAO-maatregelen, in: *Economisch Statistische Berichten*, pp. 576-579

De wereld volgens Douglass C. North

Bert van Selm¹

Op 12 oktober 1993 werd aan Robert Fogel en Douglass North de Nobelprijs voor de economie toegekend voor hun fundamentele bijdragen aan de vernieuwing van het onderzoek in de economische geschiedenis door het toepassen van economische theorieën en kwantitatieve methodes op economische en institutionele veranderingen. Fogels belangrijkste werken zijn studies naar slavernij en spoorwegontwikkeling in de Verenigde Staten van de negentiende eeuw. Het zwaartepunt van het onderzoek van North is steeds meer van economische geschiedschrijving naar theorievorming aangaande institutionele vernieuwing verschoven. In dit artikel volgen we hoe North zich van over de decennia van empiricus tot theoreticus ontwikkelde. De belangrijkste inzichten van North worden aan het eind van dit artikel toegepast op de economische problematiek van Oost-Europa. Nergens ter wereld zijn instituties zozeer in beweging als in het voormalige Oostblok. Aan de hand van de institutionele ontwikkelingen in deze regio kunnen een aantal van de ideeën van North fraai worden geïllustreerd.

1. De *Wealth of Nations*

Waarom zijn sommige landen rijk en andere arm? North is niet de eerste die zich dat afvraagt, maar zijn antwoord is origineel. Het zijn de instituties, en met name de eigendomsrechten die het hem doen. Een samenleving benut slechts dan haar mogelijkheden ten volle, indien de maatschappelijke baten en lasten van een economische activiteit overeen komen met de baten en lasten van degene die de activiteit onderneemt. Diverse voorbeelden van

¹ De auteur is werkzaam als Onderzoeker in Opleiding aan de Economische Faculteit, Rijksuniversiteit Groningen, Postbus 800, 9700 AV Groningen.