Een gat in de dijk van het poldermodel

Auteur(s):

Muysken, J. (auteur)
Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde, Universiteit Maastricht. *Dank aan Clemens Kool voor enkele waardevolle suggesties bij een eerdere versie.*

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4301, pagina 269, 23 maart 2001 (datum)

Rubriek:

Trefwoord(en):

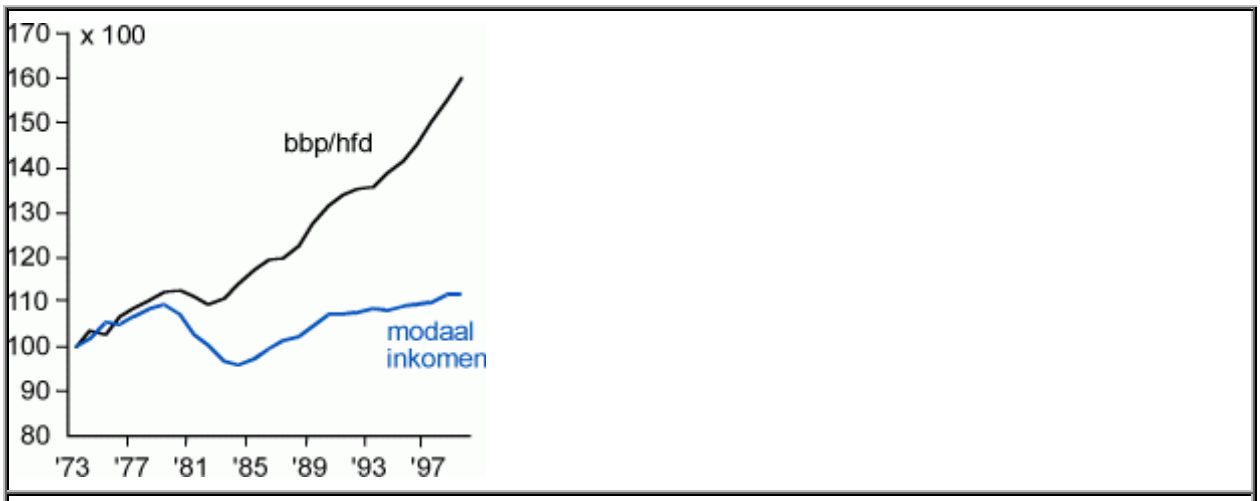
inkomensverdeling

Het poldermodel heeft veel successen, maar ook een keerzijde: het netto inkomen voor de modale werknemer is nauwelijks gestegen. Het impliciete contract loopt hierdoor gevaar.

Toen ik onlangs een verhaal over het poldermodel, dat ik in 1997 had geschreven, begon te actualiseren, zijn me twee dingen opgevallen [1]. Ten eerste is de banengroei, die zich midden jaren negentig al aftekende, nog enorm toegenomen. Dit kan worden beschouwd als het ultieme succes van het poldermodel. De jarenlang betrachte loonmatiging heeft eindelijk het beoogde resultaat opgeleverd en het consensusmodel bewijst zijn nut.

Inactiviteit valt mee

De banengroei heeft ook gemaakt dat het probleem van de inactiviteit, dat, naar Europese maatstaven, midden jaren negentig nog erg groot leek, eigenlijk best meevalt [2]. Ik wil dit probleem overigens niet bagatelliseren en kom daar nog op terug. figuur 1 laat zien hoe de versnelde banengroei gepaard gaat met een steeds sneller stijgend bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking (bbp/hfd). Deze versnelling blijkt ook uit het feit dat het Nederlandse bbp per hoofd is gestegen vanaf het Europese gemiddelde begin jaren tachtig naar de top eind jaren negentig [3]. Ook dit is een indicatie dat het poldermodel heeft geleid tot een sterke toename van de welvaart in Nederland.



Figuur 1. Bbp per hoofd en netto inkomen van de modale werknemer, 1973-1999 (1973=100)

Netto inkomen bleef gelijk

Mijn tweede bevinding betreft een tegengestelde ontwikkeling: het netto-inkomen voor de modale werknemer is sinds het begin van de jaren zeventig nauwelijks gestegen [4]. figuur 1 laat zien hoe de kloof tussen de ontwikkeling van het modale inkomen en het bbp per hoofd steeds is toegenomen. Het lijkt erop dat de modale werknemer nauwelijks heeft deelgenomen aan de welvaartsgroei. Ik vrees dat deze kloof en de onderliggende ontwikkelingen grote gevaren opleveren voor het consensusmodel: het slaat mogelijk een gat in de dijk die ons poldermodel beschermt. Deze zorg licht ik hieronder nader toe.

Een barst in de dijk

Bij het vergelijken van de ontwikkeling van het bbp per hoofd met dat van het netto inkomen van de modale werknemer, onderscheid ik vier stappen.

Allereerst is daar de overgang van bbp per hoofd naar bbp per voltijds werknemer. Het aantal gewerkte mensjaren per jaar per hoofd blijkt een U-vormig verloop te vertonen over de periode 1970-1999. Dit aantal daalt tot midden jaren tachtig als gevolg van de sterk gestegen inactiviteit, van 0,37 naar 0,32 gewerkte mensjaren per jaar per hoofd; daarna groeit het weer terug naar het oorspronkelijke niveau door de stijging van de participatiegraad en toegenomen deeltijdarbeid. Vanaf het midden van de jaren tachtig vloeit een deel van de versnelde stijging in bbp per hoofd van de bevolking derhalve voort uit de toegenomen participatie.

Een volgende stap is die van bbp per werknemer naar loonkosten per werknemer. Hierbij speelt de ontwikkeling van het arbeidsaandeel in het nationaal inkomen een rol, met als pendant de ontwikkeling in het kapitaalaandeel [5]. Deze laatste blijkt ook een U-vormig verloop te vertonen, maar dan beperkt tot de periode 1970-1989. Het kapitaalaandeel daalde van 18,9 procent naar 4,4 procent in het begin van de jaren tachtig. Daarna is het als gevolg van de loonmatiging weer gestegen naar 18,5 procent in 1989 en heeft het zich vervolgens gestabiliseerd. Dit verklaart het achterblijven van de loonkosten per werknemer bij het bbp per werknemer vanaf het begin van de jaren tachtig.

De derde stap is het achterblijven van de netto-inkomensgroei bij de loonkosten. Een deel van de inkomensgroei is gebruikt om de toegenomen inactiviteit te financieren. Dit ging uiteraard ten koste van het netto inkomen. Het achterblijven ervan eind jaren zeventig en begin jaren tachtig is met name te wijten aan de gestegen overdrachtsuitgaven. Vanaf eind jaren tachtig zijn de totale overheidsuitgaven sterk gedaald, maar namen de overheidsinkomsten veel minder af. De inkomensgroei in de periode 1987-1999 is dan ook ten dele gebruikt om de financieringstekorten die in de voorgaande periode waren ontstaan, weg te werken. Indirect is dat dus nog steeds een last van de inactiviteit.

Inkomensongelijkheid

Tot slot is het netto modale inkomen achtergebleven bij het gemiddelde inkomen als gevolg van toenemende inkomensongelijkheid. Alhoewel de inkomensongelijkheid naar internationale maatstaven relatief laag is, is de Gini-coëfficiënt in Nederland toch toegenomen van 24,3 in 1977 naar 27,3 in 1990 [6]. Daarna is deze min of meer constant gebleven. Dit is onder meer een gevolg van het sterke terugdringen van de uitkeringen voor sociale zekerheid en het

minimumloon. Zo zijn bijvoorbeeld de bijstandsuitkeringen en het minimumloon gedaald van rond zeventig procent van het gemiddelde loon in 1983 tot beneden zestig procent van dat loon in 1998. Daarnaast spelen de loonmaatregelen bij de overheid en de quartaire sector vanaf 1985 een belangrijke rol. De toegenomen scheefheid in de inkomensverdeling leidt ertoe dat het modale inkomen is achtergebleven bij de algemene inkomensontwikkeling.

Scheuren in de dijk

De hierboven geschetste stappen verklaren hoe de kloof is ontstaan die in figuur 1 is weergegeven. Ik wil echter benadrukken dat achter die kloof ontwikkelingen schuil gaan die aanleiding geven tot zorg over het in stand houden van het consensusmodel. Ik noem hierbij vier punten, waarvan ik de eerste drie slechts kort aanstip omdat zij al vaker zijn gesignaleerd.

Hardnekkige inactiviteit

Een eerste punt is het hardnekkige karakter van de inactiviteit. Dit ontstaat omdat het voor mensen die van het arbeidsproces zijn uitgesloten heel moeilijk blijkt te zijn om (weer) werk te krijgen. Van de vele nieuw geschapen banen wordt driekwart bezet door nieuwkomers op de arbeidsmarkt; slechts één kwart komt ten goede aan uitkeringsgerechtigden [7]. De bovenvermelde daling van het aandeel inactieven is dan ook een gevolg van het grote aantal nieuwkomers op de arbeidsmarkt die wel een baan heeft gevonden.

Armoede

Een tweede reden voor zorg is de toenemende inkomensongelijkheid. Het regelmatig gesignaleerde verschijnsel van armoede in Nederland is een verschijnsel dat met deze ontwikkeling samenhangt. Het percentage arme huishoudens schommelde in Nederland in de jaren negentig rond de tien procent. Snel wijst erop dat dit veel hoger is dan het werkloosheidspercentage; ongeveer veertig procent van de arme huishoudens heeft dan ook een werkend gezinslid. Ook blijkt dat ongeveer vier procent van de huishoudens hardnekkige armoede kent [8].

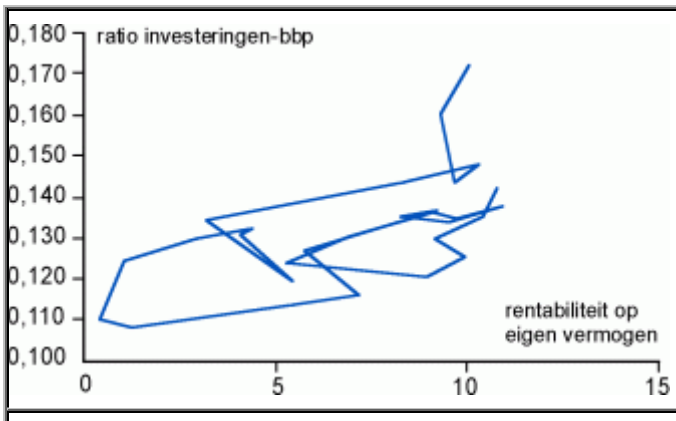
Publieke voorzieningen

De terugval in publieke voorzieningen en de afnemende sociale zekerheid zijn een derde aanleiding voor zorg. Denk daarbij aan de problemen in de gezondheidszorg, de welzijnszorg en het onderwijs en aan de daling van het niveau van de uitkeringen. Bij het laatste is het tekenend dat, terwijl ongeveer 25 procent van de bevolking de sociale uitkeringen niet toereikend vond in 1980, tegenwoordig meer dan zestig procent van de mensen de uitkeringen onvoldoende vinden [9].

Dalende investeringen

Een laatste zorg, maar zeker niet onbelangrijk, is dat de ondernemers ondanks de loonmatiging minder investeren dan zij in het verleden deden. De loonmatiging die in het begin van de jaren tachtig in gang is gezet, beoogde de financiële positie van de ondernemingen, die in de jaren zeventig dramatisch was verslechterd, te verbeteren. Alhoewel de winstvoet toenam als gevolg van de loonmatiging, blijkt dat het effect ervan in belangrijke mate teniet werd gedaan door de gestegen interestkosten. Blanchard stelt dan ook dat de hoge interestvoet de kapitaalkosten hoog heeft gehouden tot het begin van de jaren negentig, pas daarna zijn zij gaan dalen. De investeringen passen zich hieraan vertraagd aan en zijn dan ook sterk achtergebleven [10].

figuur 2 laat zien hoe de positieve relatie tussen de rentabiliteit op het eigen vermogen en de verhouding van investeringen ten opzicht van het bbp in het midden van de jaren tachtig een structurele verschuiving naar beneden heeft ondergaan. Voor een deel kan dit een gevolg zijn van de door Blanchard genoemde verschuiving in de interestvoet, maar ook is er een toegenomen neiging van ondernemingen om ingehouden winsten steeds meer in het buitenland te beleggen. Dit genereert inkomen dat niet ten goede komt aan de modale werknemer [11].



Figuur 2. De relatie tussen de rentabiliteit op het eigen vermogen en de verhouding tussen investeringen en bbp, 1970-1999

Zit er een gat in de dijk?

figuur 1 laat zien dat veel inkomensontvangers ervaren dat hun netto inkomen in de afgelopen decennia nauwelijks is gestegen, terwijl de ondernemers goede winsten maken en het bbp sterk is gegroeid. Ik heb een viertal punten genoemd in verband met deze groeiende kloof tussen netto inkomen en nationaal product, die in mijn ogen het gevaar opleveren dat zij het consensusmodel dat aan deze sterke economische groei ten grondslag ligt, kunnen ondermijnen. Dit zijn de hardnekkige inactiviteit, het regelmatig gesignaleerde verschijnsel van armoede, de terugval in publieke voorzieningen en de afnemende sociale zekerheid, en tot slot het inzicht dat de ondernemers ondanks de loonmatiging minder investeren dan zij in het verleden deden.

Solidariteit beproefd

Als dat de vruchten zijn van het gevoerde beleid, dan is de prijs voor de werkgelegenheidsgroei wel erg hoog. Voor ieder van deze punten geldt dat zij de solidariteit, die een belangrijke drijfveer was voor loonmatiging, en de bereidheid om water bij de wijn te doen, een belangrijk kenmerk van het consensusmodel, zullen ondermijnen. Uit de loononderhandelingen blijkt dat de bereidheid tot gematigde looneisen duidelijk afneemt. Daarnaast zijn de protestacties van medewerkers uit de welzijnszorg, leraren en recentelijk zelfs huisartsen een teken aan de wand.

Veel werknemers hebben de afgelopen decennia de nodige loonmatiging betracht voor de spectaculaire groei van de Nederlandse economie, zoals blijkt uit figuur 1. Het poldermodel beschouw ik als een impliciet contract waarin deze matiging wordt gecompenseerd door goede publieke en sociale voorzieningen en voldoende investeringen.

Het is derhalve belangrijk dat de Nederlandse bevolking bereid blijft die voorzieningen te financieren. Peilingen van het Sociaal Cultureel Planbureau geven aan dat hierover gemengd wordt gedacht [12]. Dit lijkt mij een gevolg van de 'terugtredende' overheid en het kortzichtige denken van het bedrijfsleven. De vraag is dan of het impliciete contract stand houdt als deze houding niet wordt aangepast. Hier ligt een taak voor het politieke debat. Het gevaar bestaat immers dat er een gat in de dijk slaat en het succes van het poldermodel wordt weggevaagd

---

1 Zie J. Muysken, *The Dutch Polder model: will the dikes hold?,* 2001, dat kan worden gevonden op http://www.fdewb.unimaas.nl/algec/staff/framespages/muysken/muysken.htm.

2 In 1997 was het aantal mensen jonger dat 65 jaar in Nederland dat uitkeringen ontving uit hoofde van de sociale zekerheid 38 procent van de werkende bevolking. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk waren dit respectievelijk 42 en 43 procent. Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), *Sociale Nota 2000*, Den Haag, 1999, en L. Delsen, *Exit poldermodel? Sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland*, Van Gorcum, Assen, 2000, tabel 2.7.

3 Zie ook figuur 3 in OESO, *OECD Economic Surveys, Netherlands*, Parijs, 1998. In Muysken *op. cit.* ga ik nader op deze ontwikkeling in.

4 De modale werknemer is een fictief persoon met een inkomen net beneden de ziekenfondsgrens, getrouwd en ouder van twee kinderen. Zijn/haar bruto inkomen bedraagt *f* 56.000.

5 Daarbij moet worden gecorrigeerd voor de werkgelegenheidsgroei. Deze is licht gedaald in de periode 1973-1983 met een jaarlijkse groei van minus 0,3 procent en vervolgens gestegen met 1,64 procent per jaar.

6 Zie Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Sociaal en Cultureel Rapport 2000: Nederland in Europa*, Den Haag, Sdu, 2000, tabel 10.9.

7 SCP, *op.cit.*, blz. 288.

8 E. Snel, Meer werk, minder armoede?, ESB, 17 november 2000, blz. 927-929, en SCP, op.cit., tabel 10.1.

9 SCP, *op.cit.*, tabel 10.1.

10 O. Blanchard, *The economics of unemployment. Shocks, institutions, and interactions*, Lionel Robbins Lectures, London School of Economics, 2000. Zie ook D.P. Broer, D.A.G. Drapers en F.H. Huizinga, The equilibrium rate of unemployment in the Netherlands, *De Economist*, 148(3), blz. 345-371, voor een vergelijkbare analyse ter verklaring van werkloosheid.

11 Deze gedachten worden nader uitgewerkt in W.F. Mitchell en J. Muysken, *Investment and employment growth in the Netherlands*, mimeo, Universiteit Maastricht, 2001.

12 SCP, *op.cit.*, blz. 610