

De inhaalslag van Nederland

Sociaal-economische prestaties in Europees perspectief, 1982–2000

Dit artikel vergelijkt de sociaal-economische prestaties van de vijftien EU-lidstaten op tien verschillende indicatoren. Deze betreffen achtereenvolgens de arbeidsmarkt (arbeidsparticipatie in personen en in full-time-equivalenten, werkloosheidspercentage en aandeel langdurig werklozen), de sociale zekerheid (de sociale zekerheidsquote en de i/a-ratio), het welvaartsniveau (bbp per capita en arbeidsproductiviteit) en de inkomensverhoudingen (inkomensongelijkheid en armoede). Zowel de niveaus aan het einde van de jaren negentig als de ontwikkeling sinds het begin van de jaren tachtig worden onderling vergeleken. Uit deze vergelijking komen Nederland en Denemarken naar voren als landen die zowel ten aanzien van het huidige niveau als ten aanzien van de ontwikkeling over de jaren tachtig en negentig relatief goed scoren. Goede arbeidsmarktprestaties bieden geen garantie voor goede prestaties op andere sociaal-economische terreinen en er is niet één sociaal-economisch model dat superieur is aan de andere.

Inleiding

De Nederlandse banenmotor brak in de jaren negentig vele records. Nooit eerder groeide de werkgelegenheid in Nederland zo snel. Sinds de 'gouden jaren zestig' was de werkloosheid niet meer zo laag geweest. Ook in internationaal perspectief waren de Nederlandse prestaties uitzonderlijk. Terwijl een groot deel van Europa in de jaren negentig gebukt ging onder een hardnekkige hoge werkloosheid en een stagnerende werkgelegenheid, liet Nederland ieder jaar weer gunstiger cijfers zien. Zelfs de door velen bewonderde Amerikaanse *job machine* werd in de tweede helft van de jaren negentig door Nederland in de schaduw gesteld.

Toch kan uit deze indrukwekkende werkgelegenheidsprestaties niet zonder meer worden geconcludeerd dat Nederland in sociaal-economisch opzicht zoveel beter presteerde dan de andere Europese landen. Daarvoor zijn twee redenen. In de eerste plaats onderscheidde Nederland zich in het begin van de jaren tachtig in negatieve zin van de omringende landen.

Nederland werd toen als het zieke kind van Europa beschouwd. *Dutch disease* was de aandoe-ning die als schrikbeeld aan de andere landen werd voorgehouden. Men kan zich dus afvragen of de goede Nederlandse prestaties in de jaren negentig veel méér waren dan een inhaalslag om de achterstand die Nederland in de jaren tachtig had opgelopen, ongedaan te maken. In de tweede plaats omvat het sociaal-economische beleidsterrein meer dan alleen werkgelegenheid en werkloosheid. De afgelopen jaren is veel minder aandacht uitgegaan naar de vraag hoe Nederland op andere sociaal-economische terreinen, zoals de economische groei, de inkomensverdeling en sociale uitsluiting, heeft gepresteerd.

Dit artikel plaatst de arbeidsmarktprestaties van Nederland daarom in een breder perspectief. De ontwikkeling wordt over een langere periode dan alleen de jaren negentig gevolgd, namelijk vanaf de eerste helft van de jaren tachtig, en er worden ook andere sociaal-economische indicatoren in beschouwing genomen. De aandacht gaat achtereenvolgens uit

* De auteur is verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). E-mail: beer@wrr.nl.

naar de prestaties ten aanzien van de arbeidsmarkt (werkgelegenheid en werkloosheid), de sociale zekerheid (socialezekerheidsquote en i/a-ratio), het welvaartsniveau (bbp per capita en arbeidsproductiviteit) en de inkomensverhoudingen (inkomensongelijkheid en armoede). Bij elk van deze indicatoren worden de prestaties van Nederland op twee manieren vergeleken met die van de andere EU-landen. In de eerste plaats wordt de ontwikkeling in de verschillende landen vergeleken tussen het begin van de jaren tachtig en het recentste jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn. Als eerste jaar wordt, indien mogelijk, 1982 genomen, het jaar waarin het Akkoord van Wassenaar werd gesloten, en anders een jaar dat daar zo dicht mogelijk bij ligt. In de tweede plaats worden de scores van de verschillende landen in het recentste jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn, met elkaar vergeleken.

In de volgende paragraaf worden eerst enkele theoretische verwachtingen geformuleerd omtrent de relatie tussen arbeidsparticipatie aan de ene kant en socialezekerheidsaanspraken, welvaartsniveau, ongelijkheid en armoede aan de andere kant. Tevens wordt aangegeven hoe de Nederlandse prestaties in dit artikel worden vergeleken met die van andere EU-landen. In de volgende vier paragrafen worden de Nederlandse prestaties in Europees perspectief geplaatst op achtereenvolgens het terrein van de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de welvaart en de inkomensverhoudingen. In de afsluitende paragraaf wordt een *overall* oordeel geveld over de sociaal-economische prestaties van Nederland sinds het Akkoord van Wassenaar en wordt de vraag beantwoord in hoeverre het Nederlandse sociaal-economische beleid als een succes kan worden beschouwd.

Theoretische verwachtingen

Bevordering van de arbeidsparticipatie stond de afgelopen tien jaar centraal in het sociaal-economische beleid van vrijwel alle EU-landen. De reden daarvoor was niet alleen dat een hoge arbeidsdeelname als een belangrijk doel in zichzelf wordt beschouwd, maar ook doordat zij zou bijdragen aan het realiseren van een aantal andere doeleinden: vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid en beheersing

van de socialezekerheidsuitgaven, beperking van inkomensverschillen en bestrijding van sociale uitsluiting en armoede, en bevordering van de welvaart en economische groei. Het verband tussen het niveau van arbeidsparticipatie en deze doeleinden is echter minder eenduidig dan vaak wordt verondersteld (De Beer 2001).

Arbeidsparticipatie en werkloosheid

Gegeven de omvang van de beroepsbevolking leidt een stijging van de netto arbeidsparticipatie per definitie tot een daling van het werkloosheidspercentage. In het algemeen is de omvang van de beroepsbevolking echter niet constant. Als de beroepsbevolking (oftewel de bruto-arbeidsparticipatie) en de netto-arbeidsparticipatie in hetzelfde tempo groeien, blijft het werkloosheidspercentage gelijk. Dit hoeft geen toeval te zijn, aangezien een groeiende werkgelegenheid over het algemeen ook extra arbeidsaanbod uitlokt. Zo viel de versnelling van de werkgelegenheidsgroei in Nederland in de tweede helft van de jaren tachtig samen met de massale toetreding van (gehuwde) vrouwen tot de arbeidsmarkt, waardoor de werkloosheid en het uitkeringsvolume in deze periode nauwelijks daalden. Het is zelfs niet uitgesloten dat een stijgende nettoparticipatiegraad samengaat met een stijgende werkloosheid.

Arbeidsparticipatie en uitkeringsafhankelijkheid

De samenhang tussen de arbeidsparticipatie enerzijds en het volume en de uitgaven voor de sociale zekerheid anderzijds is ook niet eenduidig. *Ceteris paribus* leidt een hogere arbeidsparticipatie weliswaar tot een lagere uitkeringsafhankelijkheid, maar in de praktijk zijn die 'overige' factoren meestal niet constant. Het gaat bij die factoren om het percentage van de bevolking onder de 65 jaar dat niet tot de beroepsbevolking behoort maar wel een uitkering ontvangt (zoals arbeidsongeschikten en de meeste bijstandsontvangers) en het aantal 65-plussers dat een pensioenuitkering ontvangt. Deze aantallen kunnen onafhankelijk van de werkgelegenheidsontwikkeling veranderen. Veroudering van de bevolking zal in het algemeen dus tot een hogere uitkeringsafhankelijkheid leiden, ongeacht de ontwikkeling van de werkgelegenheid.

De socialezekerheidsuitgaven worden behalve door het aantal uitkeringsgerechtigden

ook bepaald door het gemiddelde uitkeringsniveau. Dit niveau kan veranderen als gevolg van bewust overheidsbeleid (bijvoorbeeld een relatieve verlaging van uitkeringen als bezuinigingsmaatregel of om de prikkels om aan het werk te gaan te vergroten), maar ook door veranderingen in de samenstelling van de populatie van uitkeringsgerechtigden. Aangezien arbeidsongeschikten gemiddeld een hogere uitkering ontvangen dan werklozen en bijstandsonvangers, levert een verschuiving van arbeidsongeschiktheid naar werkloosheid en bijstand een besparing op de sociale zekerheid op.

Arbeidsparticipatie en welvaart

Arbeid wordt vaak beschouwd als de belangrijkste bron van welvaart: arbeid vormt het draagvlak van de economie. Meer werkgelegenheid leidt in beginsel tot meer welvaart in de vorm van een hoger inkomen per hoofd van de bevolking. Zolang iedere nieuw tewerkgestelde werknemer een positieve arbeidsproductiviteit heeft, draagt werkgelegenheidsgroei bij aan de welvaart. Het is echter aannemelijk dat een verhoging van de arbeidsparticipatie een remmend effect heeft op de groei van de arbeidsproductiviteit. Over het algemeen hebben niet-werkenden namelijk een lagere (potentiële) productiviteit dan werkenden. De reden om niet te werken is immers ofwel dat men vindt dat werken onvoldoende oplevert in vergelijking met niet-werken, ofwel dat iemands productiviteit voor een werkgever te laag is in vergelijking met de minimale loonkosten. Aangezien de opbrengst van werk in de vorm van loon doorgaans gerelateerd is aan de productiviteit, vergroot een lage productiviteit de kans dat men vrijwillig of onvrijwillig niet werkt. Als men erin slaagt meer mensen aan het werk te krijgen, zullen deze voornamelijk een lagere productiviteit hebben dan degenen die al werken, zodat de gemiddelde productiviteit per werkende wordt gedrukt.

Omdat het economische groeicijfer (dat wil zeggen de reële groei van het bruto binnenlands product) gelijk is aan de som van de werkgelegenheidsgroei en de productiviteitsstijging is het dus mogelijk dat een beleid dat de arbeidsparticipatie stimuleert tegelijkertijd de productiviteit remt en daardoor niet in een hogere welvaart resulteert dan een beleid dat minder sterk op werkgelegenheidsgroei is gericht.

Arbeidsparticipatie en inkomensverdeling

Aangezien het gemiddelde inkomen van werkenden aanzienlijk hoger is dan dat van niet-werkenden, leidt een stijging van het aantal werkenden in beginsel tot kleinere inkomensverschillen en minder armoede. Richt men de aandacht niet op individuele maar op huishoudensinkomens, dan hoeft dit echter niet op te gaan indien de werkvinders afkomstig zijn uit een huishouden dat al over een redelijk arbeidsinkomen beschikt. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een huisvrouw met een 'modale' werknemer als echtgenoot een baan vindt, waardoor zij tweeverdieners worden. Als het huishouden zich al ruim boven de armoedegrens bevond en door het tweede inkomen tot de bovenste helft van de inkomensverdeling doordringt, kan de inkomensongelijkheid zelfs toenemen, terwijl de armoede gelijk blijft.

Deze kanttekeningen bij de vermeende relatie tussen arbeidsparticipatie, uitkeringsafhankelijkheid, welvaart, ongelijkheid en armoede zijn voldoende reden om de sociaal-economische prestaties van Nederland niet alleen te beoordelen op de werkgelegenheidsgroei, maar ook op deze andere factoren.

Presentatiemethode

Omdat de aandacht in dit artikel uitgaat naar de relatieve prestaties van Nederland in Europees perspectief, is gekozen voor een presentatie waarbij deze relatieve scores de meeste nadruk krijgen. Dit geschiedt met behulp van zogenaamde radardiagrammen. In deze diagrammen wordt steeds de score van Nederland en een aantal andere EU-landen op vier indicatoren afgezet tegen het bereik van deze scores in de EU. Daartoe wordt de slechtste score van alle EU-landen (waarvoor gegevens beschikbaar zijn) gelijkgesteld aan 0 en de beste score gelijk aan 1. Naarmate een land op de verschillende indicatoren hoger scoort, is de gearceerde vierhoek in de radardiagrammen groter. De gemiddelde score voor de EU als geheel wordt steeds met een stippellijn aangegeven. Om de figuren enigszins overzichtelijk te houden, wordt Nederland slechts met vijf nabije EU-landen vergeleken, te weten België, Duitsland, Frankrijk, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

De oorspronkelijke cijfers waarop deze sco-

res zijn gebaseerd, zijn opgenomen in de bijlage. Alle indicatoren waarvoor scores worden berekend, hebben, voorzover relevant, betrekking op de gemiddelde prestaties per hoofd van de bevolking of beroepsbevolking. Zo hebben de arbeidsmarktindicatoren geen betrekking op de werkgelegenheid of het aantal werklozen, maar op de participatiegraad (dat is het aantal werkenden in procenten van de bevolking van 15–64 jaar) en op het werkloosheidspercentage (het aantal werklozen als percentage van de beroepsbevolking). Hierdoor wordt voorkomen dat de verschillen in resultaten worden vertekend door verschillen in bevolkingsgroei.

Zoals bij alle internationale vergelijkingen past ook hier bij voorbaat een waarschuwing ten aanzien van de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de gepresenteerde cijfers. Vergelijking van gegevens van verschillende landen is altijd zeer gevoelig voor verschillen in definities, meetmethoden, gegevensverzameling, enzovoort. Dat geldt ook voor de gegevens die hierna worden gepresenteerd. Waar nodig wordt daarom ingegaan op de mogelijke gevolgen hiervan voor de gepresenteerde scores.

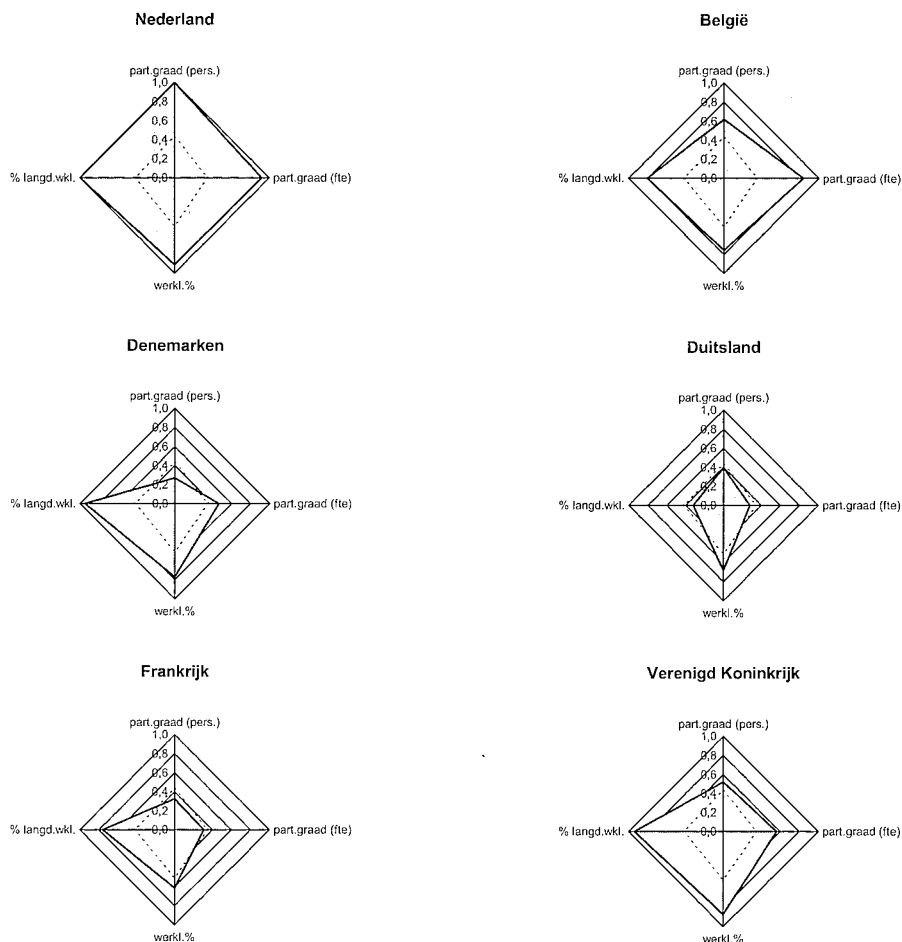
Arbeidsmarkt: snelle inhaalbeweging

We beginnen de beoordeling van de Nederlandse prestaties met het terrein waarop deze het minst omstreden zijn: de arbeidsmarkt.

Vanaf 1985 zijn voor de meeste van de huidige EU-landen min of meer vergelijkbare arbeidsmarktgegevens beschikbaar op basis van de nationale *labour force surveys*. Toch doet zich hierbij onmiddellijk een belangrijk vergelijkbaarheidsprobleem voor. Volgens de officiële definitie van het Europese statistiekbureau Eurostat (ontleend aan de ILO) wordt iedere persoon die minimaal een uur in de week betaalde arbeid verricht tot de werkzame beroepsbevolking gerekend. In Nederland geldt echter sinds 1992 een definitie waarbij alleen personen die minimaal twaalf uur per week werken worden meegeteld. De reden daarvoor is dat in de Nederlandse enquête beroepsbevolking (EBB) opvallend veel personen worden geteld met een werkweek van minder dan twaalf uur. Het gaat daarbij voornamelijk om scholie-

ren, studenten en huisvrouwen met een baantje, zoals een krantenwijk, winkelhulp op zaterdag of incidenteel schoonmaakwerk, die zichzelf niet in de eerste plaats als 'werkende' beschouwen. Er zijn aanwijzingen dat dergelijke kleine baantjes in Nederland veel 'beter' worden waargenomen dan in andere EU-landen, hoewel er eveneens aanwijzingen zijn dat zij in Nederland daadwerkelijk meer voorkomen (SCP 2000, bijlage bij hoofdstuk 9). Indien deze baantjes van minder dan twaalf uur per week worden meegeteld zoals in de officiële Europese statistieken gebeurt, is de arbeidsparticipatie in Nederland ruim acht procentpunten hoger dan wanneer de Nederlandse definitie wordt gehanteerd. In de hiernavolgende vergelijking wordt voor Nederland uitgegaan van de officiële Nederlandse cijfers, zodat alleen personen die minimaal twaalf uur werken tot de werkzame beroepsbevolking worden gerekend. Idealiter zou dezelfde urengrens ook voor de andere EU-landen moeten worden gehanteerd, maar doordat Eurostat slechts incidenteel gegevens over de werkgelegenheid naar aantal gewerkte uren publiceert, is dit helaas niet mogelijk bij een vergelijking over een langere periode.

De radardiagrammen in figuur 1 laten zien hoe de zes genoemde EU-landen in de periode 1985–2000 hebben gepresteerd ten aanzien van de mutatie van de participatiegraad in personen en fte's, het werkloosheidspercentage en het percentage langdurig werklozen. Hieruit blijkt dat Nederland op het gebied van werkgelegenheid en werkloosheid sinds 1985 uitstekend heeft gescoord: De gearceerde ruit die de prestaties van Nederland weergeeft, is aanzienlijk groter dan die van de andere EU-landen die in figuur 1 zijn opgenomen. Nederland was niet alleen in de laatste tien jaar, maar over de gehele periode vanaf 1985 de werkgelegenheidskampioen van Europa. Tussen 1985 en 2000 groeide de werkgelegenheid in Nederland met 45% (40% op basis van de Eurostatdefinitie) tegenover 12% in de hele EU. Na correctie voor de groei van de bevolking resulteerde dit eveneens in de sterkste stijging van de netoparticipatiegraad (het aantal werkenden in procenten van de bevolking van 15–64 jaar): deze nam in Nederland met liefst 17 procentpunten toe (16 procentpunten op basis van de Eurostatdefinitie) tegenover 3 procentpunten voor de EU als geheel. In het radardiagram van



Figuur 1 Relatieve scores op arbeidsmarktindicatoren, mutaties 1985–2000

Bron: EC (1999, 2001); CBS (EBB, div.jr.); bewerking PdB.

figuur 1 krijgt Nederland op de as voor de participatiegraad dan ook de maximale score van 1.

De sterke werkgelegenheidsgroei van Nederland wordt vaak mede toegeschreven aan de uitzonderlijk snelle groei van deeltijdwerk in Nederland. Het arbeidsvolume, uitgedrukt in volledige banen, zou daardoor aanzienlijk minder snel groeien. Dit klopt: wanneer de arbeidsparticipatie wordt berekend op basis van het aantal volledige arbeidsjaren (of fulltime equivalenten, fte's) in plaats van het aantal werkzame personen, groeide deze tussen 1985 en 2000 met 'slechts' 10 procentpunten. Maar doordat ook in andere EU-landen het deeltijdwerk groeide, was ook daar de groei van de ar-

beidsparticipatie in arbeidsjaren lager, namelijk nog geen 2 procentpunten. Nederland scoort in dit geval echter niet meer het hoogst: in Ierland steeg de arbeidsparticipatie in arbeidsjaren iets sterker dan in Nederland, namelijk met 11 procentpunten.

In de tweede helft van de jaren tachtig daalde de werkloosheid in Nederland, ondanks de sterke werkgelegenheidsgroei, slechts mondjesmaat, van 8% naar 6% van de beroepsbevolking. Pas na de conjuncturele inzinking van 1993/94 begon Nederland zich nadrukkelijk in gunstige zin van de meeste andere Europese landen te onderscheiden. Terwijl in landen als

Duitsland, België en Frankrijk de werkloosheid zich in de jaren negentig op een hoog niveau stabiliseerde, liep zij in Nederland gestaag terug (tot 4% in 2000). Als gevolg daarvan scoorde Nederland over de gehele periode 1985–2000 het op een na best bij de bestrijding van de werkloosheid. Alleen in Ierland liep de werkloosheid nog sneller terug (van 17% in 1985 naar 4% in 2000).

Tot slot is in figuur 1 nog de relatieve prestatie in het terugdringen van de langdurige werkloosheid (het percentage van de werklozen dat langer dan een jaar zonder werk zit) weergegeven. Hoewel het aandeel langdurig werklozen in Nederland lange tijd rond de 50% schommelde en daarmee boven het Europese gemiddelde lag, is dit aandeel de laatste jaren snel teruggelopen, tot 29% in 2000. Sneller zelfs dan in enig ander EU-land, zodat Nederland ook op deze indicator de maximale score van 1 behaalt.

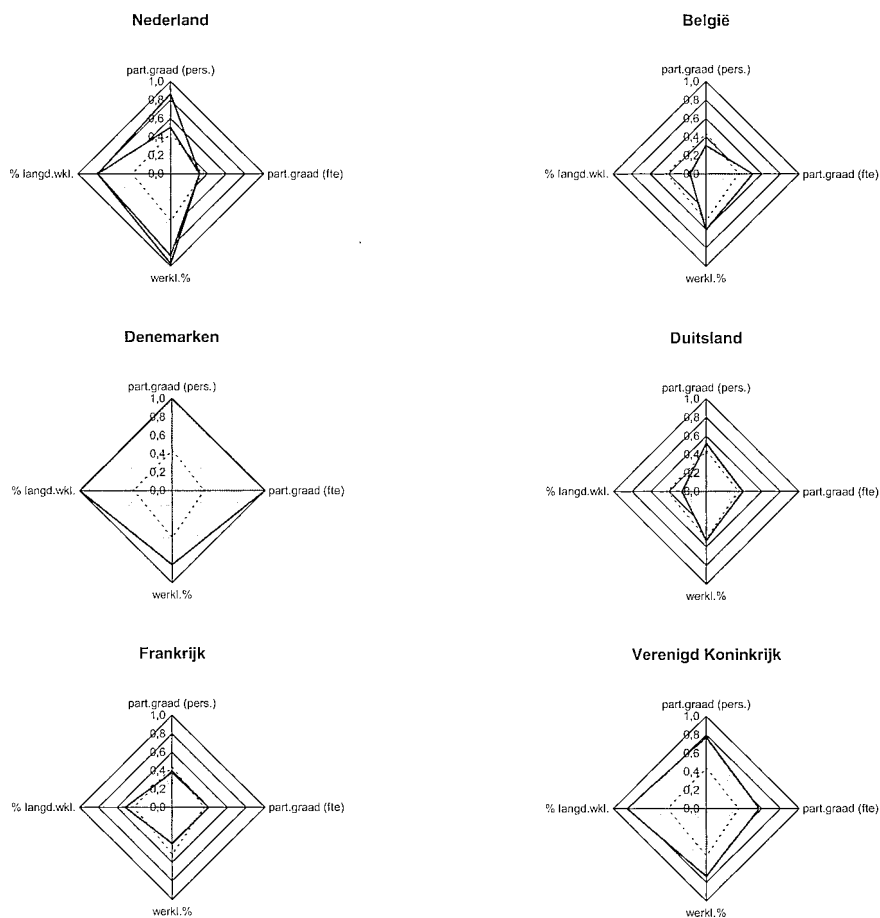
Vergelijkt men de scores van Nederland in figuur 1 met die van een aantal andere EU-landen, dan is duidelijk dat de arbeidsmarktprestaties van Nederland tussen 1985 en 2000 inderdaad uitzonderlijk goed waren. Op elk van de vier indicatoren nam Nederland de eerste of tweede plaats in onder de vijftien EU-landen. Hoewel ook België en het Verenigd Koninkrijk op elk van deze indicatoren beter scoorden dan het gemiddelde EU-land, bleven zij ruimschoots achter bij de Nederlandse prestaties. Denemarken en Frankrijk bleven daar nog verder bij achter, terwijl Duitsland over het geheel zeer matig presteerde.

De goede prestaties over de periode 1985–2000 betekenen niet automatisch dat in Nederland in 2000 ook het niveau van de arbeidsparticipatie tot de hoogste en het niveau van de werkloosheid tot de laagste van de EU behoorden. In het beginjaar van de analyse, 1985, scoorde Nederland op deze indicatoren namelijk zeer matig, zodat ten minste een deel van de spectaculaire verbetering in de daaropvolgende jaren als een inhaalbeweging kan worden gezien. Dit wordt bevestigd door de radar-diagrammen in figuur 2 die zijn gebaseerd op de relatieve scores in 2000. Nederland blijkt nu een middenpositie in te nemen. Denemarken en het Verenigd Koninkrijk scoren over het geheel beter, terwijl België, Duitsland en Frankrijk achterblijven bij Nederland. Vooral ten aanzien van de arbeidsparticipatie wijken

de Nederlandse prestaties nauwelijks af van het Europese gemiddelde: de arbeidsparticipatie in personen bedroeg in 2000 65% tegenover 63% gemiddeld in de EU en de arbeidsparticipatie in volledige arbeidsjaren respectievelijk 57% in Nederland en 58% in de EU. Daarbij past wel de kanttekening dat het participatiecijfer in personen is gebaseerd op de Nederlandse definitie waarbij een ondergrens van twaalf uur wordt gehanteerd. Wordt voor Nederland het Eurostat-cijfer dat ook de kleine baantjes meetelt gehanteerd, dan stijgt de arbeidsparticipatie naar 73%, na Denemarken het hoogste percentage van de EU. De relatieve scores van Nederland op basis van deze definitie zijn in figuur 2 met een ononderbroken lijn weergegeven.

Ten aanzien van het werkloosheidspercentage en het aandeel langdurig werklozen scoort Nederland wel aanzienlijk beter dan het gemiddelde EU-land: de werkloosheid was in 2000 met 4% minder dan de helft van het gemiddelde EU-cijfer en na Luxemburg het laagste van de EU (dit geldt ook voor het Eurostat-cijfer dat een procentpunt lager was). Ook het aandeel langdurig werklozen ligt in Nederland sinds kort met 29% ruim onder het gemiddelde van de EU (43%), al is dit in Denemarken, Oostenrijk, Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk nog iets lager.

Samenvattend staat het buiten kijf dat de Nederlandse arbeidsmarkt zich sinds het Akkoord van Wassenaar zeer gunstig heeft ontwikkeld: de werkgelegenheid groeide sterker en de werkloosheid daalde sneller dan in enig ander EU-land met uitzondering van het andere Europese 'groeiwonder', Ierland. De Nederlandse prestatie moet echter vooral als een inhaalbeweging worden beschouwd, aangezien Nederland in de eerste helft van de jaren tachtig in Europees perspectief zeer matig presteerde (dit geldt overigens in nog sterkere mate voor Ierland). Als wordt uitgegaan van de officiële Nederlandse definities waren de Nederlandse scores ten aanzien van het niveau van de arbeidsparticipatie (zowel in personen als in voltijdsequivalenten) in 2000 niet meer dan gemiddeld. De werkloosheid en langdurige werkloosheid behoorden in 2000 daarentegen wel tot de laagste van de EU.



Figuur 2 Relatieve scores op arbeidsmarktindicatoren, niveaus in 2000.

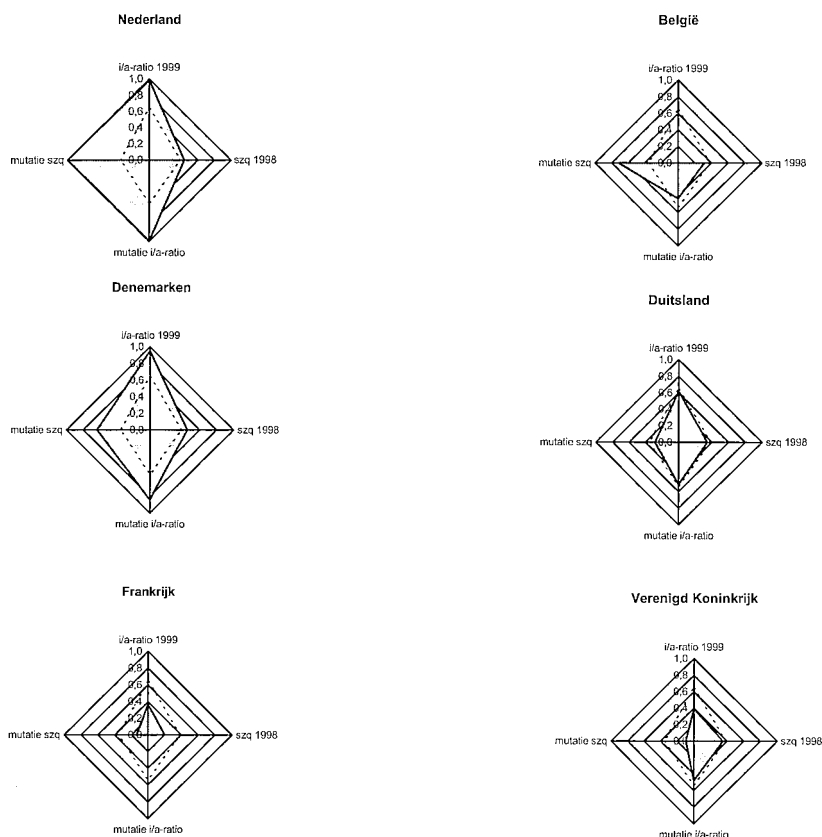
Bron: EC (1999, 2001); CBS (EBB, div.jr.); bewerking PdB.

Sociale zekerheid: sterke daling van de uitkeringsafhankelijkheid

De werkloosheid mag in Nederland in de jaren negentig dan tot een zeer laag niveau zijn gedaald, zoals bekend telt Nederland in vergelijking met andere landen veel meer arbeidsongeschikten. Daar staat tegenover dat andere landen verhoudingsgewijs meer werklozen (België), vervroegd gepensioneerden (Duitsland) of werkenden met (ouderschaps)verlof (Denemarken) kennen dan Nederland. Er hoeft dus geen eenduidig verband te bestaan tussen de werkgelegenheids- en werkloosheidsprestaties van een land en (de ontwikkeling van) het volume van de sociale zekerheid.

Om de prestaties ten aanzien van de sociale zekerheid te vergelijken, worden hier twee maatstaven gehanteerd, te weten de i/a-ratio en de socialezekerheidsquote. De i/a-ratio is het quotiënt van het aantal uitkeringen (in volledige uitkeringsjaren) en de werkzame bevoelingsbevolking (in arbeidsjaren).²

De socialezekerheidsquote (szq) is een maatstaf voor het beslag dat de sociale zekerheid legt op het nationaal inkomen en is gedefinieerd als de totale uitgaven voor sociale zekerheid³ in procenten van het bruto binnenlands product (bbp). Informatie over de i/a-ratio is afkomstig uit onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut (NEI) in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgele-



Figuur 3 Relatieve scores t.a.v. de sociale zekerheid, 1998/99 en mutatie sinds 1982.

Bron: Arents et al. (1999), Moor et al. (2002), OECD (2002); bewerking PdB.

genheid [Arents et al. 1999; Moor et al. 2002]. Deze cijfers hebben overigens alleen betrekking op de bij wet geregelde sociale zekerheid, zodat voor bijvoorbeeld Nederland geen rekening is gehouden met vut-uitkeringen. Helaas zijn voor slechts negen EU-landen vergelijkbare gegevens beschikbaar, namelijk Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De relatieve scores in figuur 3 met betrekking tot de *i/a*-ratio zijn dan ook alleen op basis van dit negental berekend. De meest recente cijfers hebben betrekking op het jaar 1999. De gegevens over de socialezekerheidsquote zijn afkomstig van de OESO, die periodiek overzichten publiceert van de uitgaven voor sociale bescherming in alle OESO-landen. De meest recente cijfers betreffen het jaar

1998 [OECD 2002], zodat niet een heel actueel beeld kan worden geschilderd. In de radardiagrammen in figuur 3 zijn zowel de scores ten aanzien van de mutatie van de *i/a*-ratio en de socialezekerheidsquote sinds 1982 weergegeven (linksonder) als de scores ten aanzien van het niveau van de *i/a*-ratio en de socialezekerheidsquote in het meest recente jaar, 1998 of 1999 (rechtsboven in elk diagram).

Over het geheel blijkt Nederland ook op het terrein van de sociale zekerheid van de zes weergegeven landen het best te scoren. Alleen ten aanzien van het niveau van de socialezekerheidsquote in 1998 neemt Nederland een gemiddelde positie in. Dit komt vooral door het relatief zeer lage niveau van de socialezekerheidsuitgaven in Ierland (6,7% van het bbp) en in Portugal (10,8%). In de groep van zes landen

in figuur 3 loopt de szq slechts weinig uiteen: van 12,8% in Denemarken tot 15,6% in Frankrijk.

Van alle landen daalden zowel de *i/a*-ratio als de socialezekerheidsquote in Nederland het sterkst. De *i/a*-ratio steeg tussen 1982 en 1999 in zeven van de negen landen waarvoor gegevens beschikbaar zijn. Alleen in Nederland en Denemarken daalde de *i/a*-ratio, met respectievelijk 8 en 3 procentpunten. Gemiddeld steeg de *i/a*-ratio in deze negen landen met 7 procentpunten; in Frankrijk steeg zij zelfs met 24 punten! Ondanks de sterke daling was de *i/a*-ratio in Nederland in 1999 toch nog net iets hoger dan in Spanje. Dat is echter eerder een gevolg van het weinig ontwikkelde socialezekerheidsstelsel in Spanje (onder andere blijkend uit het geringe aantal bijstandsuitkeringen) dan van de goede Spaanse arbeidsmarktprestaties. Terwijl de socialezekerheidsquote in de EU gemiddeld ongeveer gelijk bleef tussen 1982 en 1998, daalde zij in Nederland met 5 procentpunten. Verder daalde zij alleen in België, Denemarken en Ierland, maar beduidend minder sterk dan in Nederland.

Evenals bij de arbeidsmarktindicatoren kunnen de Nederlandse verrichtingen ten aanzien van de sociale zekerheid worden gekarakteriseerd als een inhaalbeweging. Terwijl Nederland in 1982 de hoogste socialezekerheidsquote en de op twee na hoogste *i/a*-ratio had, bevond het zich in 1998 in de Europese middenmoot ten aanzien van de socialezekerheidsquote en had het in 1999 op Spanje na de laagste *i/a*-ratio. Terwijl in Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden zowel de socialezekerheidsquote als de *i/a*-ratio sinds 1982 is gestegen, zijn beide in Nederland fors gedaald. De goede werkgelegenheidsprestaties hebben zich in Nederland dus duidelijk vertaald in een sterke daling van de uitkeringsafhankelijkheid.

Welvaartsniveau: lage productiviteitsstijging remt de groei

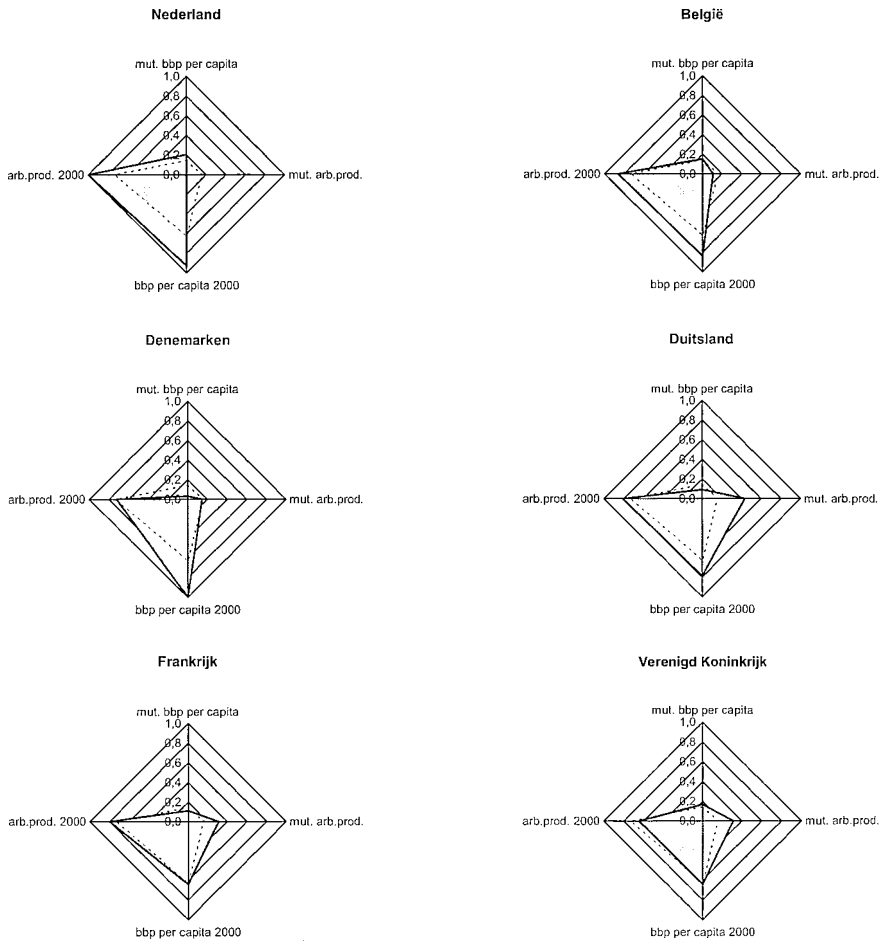
In deze paragraaf wordt nagegaan of de Nederlandse banenmachine in vergelijking met andere EU-landen ook meer welvaart heeft genereerd. We bezien daartoe twee indicatoren, namelijk het bruto binnenlands product (bbp)

per hoofd van de bevolking en de arbeidsproductiviteit per arbeidsjaar. Het bbp per capita wordt doorgaans beschouwd als een indicator voor het welvaartspeil van een land. De arbeidsproductiviteit (gemeten als het bbp per fulltime werkende) zou men kunnen beschouwen als een indicator voor het potentiële welvaartsniveau. Immers, het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking zou gelijk zijn aan de hoogte van de arbeidsproductiviteit indien letterlijk iedereen zou werken. Voor het bbp per capita wordt de ontwikkeling tussen 1982 en 2000 weergegeven, voor het bbp per fulltime werkende zijn alleen internationaal vergelijkbare cijfers vanaf 1985 beschikbaar. De cijfers voor de jaren negentig zijn afkomstig van Eurostat (EC 2001), die voor de jaren tachtig van de OECD (2002).

Eén land scoort op bijna al deze indicatoren extreem goed, namelijk Luxemburg. Zowel het bbp per hoofd van de bevolking als het niveau van de arbeidsproductiviteit in Luxemburg is bijna anderhalf maal zo hoog als dat van de nummer twee op de ranglijst (Denemarken resp. Nederland). Door de andere EU-landen te vergelijken met Luxemburg krijgen zij bijna alle erg lage scores, waardoor de verschillen tussen deze landen onderling worden onderbelicht. Daarom zijn de relatieve scores voor de EU-landen in figuur 4 berekend met uitsluiting van Luxemburg.

Figuur 4 toont de relatieve scores voor zowel de mutaties van het bbp per capita en de arbeidsproductiviteit als de niveaus in 2000. Onmiddellijk valt op dat alle zes landen relatief slecht scoren ten aanzien van de mutaties (rechtsboven), maar relatief goed ten aanzien van de niveaus in 2000 (linksonder). De verklaring hiervoor is dat Ierland, dat in figuur 4 ontbreekt maar wel is meegenomen in de berekeningen, in de afgelopen twee decennia een zeer sterke groei heeft doorgemaakt en daardoor (na Luxemburg) verreweg het best scoort ten aanzien van de mutatie van het bbp per capita en de productiviteitsstijging.

De gemiddelde economische groei per hoofd van de bevolking tussen 1982 en 2000 bedroeg in Ierland 5,1% per jaar, tegenover bijvoorbeeld 2,2% in Nederland. Terwijl Nederland daarmee nog beter scoorde dan het EU-gemiddelde (2,0%), was de productiviteitsstijging in Nederland met 1,1% per jaar de laagste van alle EU-landen. Op deze indicator scoorden onder



Figuur 4 Relatieve prestaties t.a.v. welvaartsniveau (bbp per capita) en arbeidsproductiviteit, niveaus in 2000 en mutaties sinds 1982/85.

Bron: EC (1999, 2001), OECD (2002); bewerking PdB.

meer Duitsland, Frankrijk en het VK aanzienlijk beter. Dat Nederland ondanks deze trage productiviteitsstijging toch een redelijke economische groei wist te realiseren, wordt verklaard door de sterke werkgelegenheidsgroei. Nederland was, tezamen met Spanje, het enige EU-land waar in de periode 1985–2000 de werkgelegenheid (in fte's) sneller groeide dan de arbeidsproductiviteit. Anders gezegd: alleen in Nederland en Spanje droeg de werkgelegenheidsgroei meer bij aan de economische groei dan de productiviteitsstijging.

Richten we de aandacht op het niveau van het bbp per capita en de arbeidsproductiviteit

in 2000, dan blijkt Nederland erg hoog te scoren: de arbeidsproductiviteit is de hoogste en het bbp per hoofd van de bevolking het op twee (Denemarken en Ierland) na hoogste van de EU-landen exclusief Luxemburg. Ook België, Denemarken en Duitsland scoren relatief goed op deze dimensies, zij het (met uitzondering van het bbp per capita in Denemarken) ruim achter Nederland. Frankrijk en het VK bevinden zich dicht bij het EU-gemiddelde.

Bij de arbeidsmarkt- en socialezekerheidsindicatoren zagen we dat Nederland sinds het Akkoord van Wassenaar een snelle inhaalbeweging heeft gemaakt, waardoor het momenteel

iets boven het EU-gemiddelde scoort. Bij de indicatoren voor de economische groei zien we een ander beeld: de groei van het gemiddelde inkomen en de arbeidsproductiviteit was niet meer dan matig, maar niettemin staat Nederland momenteel hoog in de Europese ranglijst. De verklaring daarvoor is dat Nederland op deze indicatoren ook in de eerste helft van de jaren tachtig al zeer goed scoorde: de arbeidsproductiviteit was toen de hoogste van alle EU-landen (en overtrof zelfs die van Luxemburg), terwijl het bbp per capita ook toen al tot de top van de EU behoorde. Ten aanzien van de arbeidsproductiviteit heeft Nederland terrein prijsgegeven, maar ten aanzien van het bbp per capita heeft het zijn positie op de ranglijst nog iets weten te verbeteren.

Inkomensverhoudingen: een uitruil tussen werk en ongelijkheid?

Werk wordt vaak als de 'koninklijke' weg naar minder armoede en sociale uitsluiting gezien. Op korte termijn zijn een genereus stelsel van sociale zekerheid en nivellerende belastingen wellicht effectiever om armoede te bestrijden en de inkomensongelijkheid te beperken. Sinds de jaren tachtig overheerst echter de mening dat dergelijke inkomensherverdelende instrumenten zichzelf op den duur in de staart bijten. Doordat zij de prikkel om te werken verminderen, zouden de stelsels van sociale zekerheid en belasting mede verantwoordelijk zijn voor de matige werkgelegenheidsprestaties in Europa en daardoor indirect bijdragen aan bestanding van armoede en ongelijkheid tussen werkenden en niet-werkenden. Slaagt men er daarentegen in meer armen aan het werk te krijgen, dan bestrijdt men armoede en ongelijkheid, terwijl de last die op de werkenden drukt wordt verminderd.

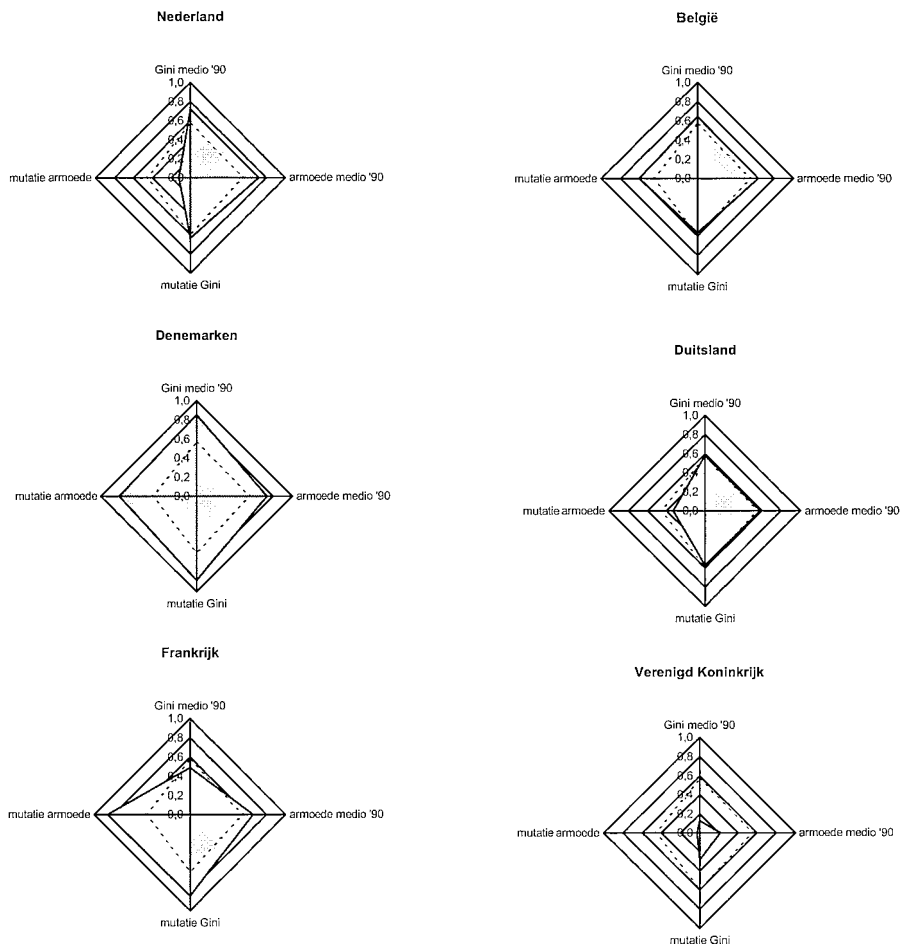
Toen armoedebestrijding in Nederland in de jaren negentig hoog op de politieke agenda kwam te staan, werd werkgelegenheidsgroei dan ook als het belangrijkste wapen daarvoor ingezet. In deze paragraaf wordt gezien wat de Nederlandse banenmotor concreet heeft opgeleverd in termen van inkomensongelijkheid en armoede.

Terwijl in de vorige paragrafen al diverse waarschuwende opmerkingen werden gemaakt bij

de internationale vergelijkbaarheid van de cijfers, is hiervoor nog veel meer reden bij gegevens over de inkomensongelijkheid en armoede. Internationale vergelijkingen van de inkomensverdeling zijn berucht om hun grote gevoeligheid voor (kleine) verschillen in definities, meetmethoden en gegevensbron (vgl. Atkinson & Brandolini, 2001). De hier gepresenteerde gegevens zijn ontleend aan de *Luxembourg Income Study* (LIS) en aan een onderzoek van Förster (2000) voor de OESO. LIS is een verzameling van (micro)databestanden met inkomensgegevens op huishoudensniveau voor een reeks landen, waaronder dertien EU-landen (Griekenland en Portugal ontbreken vooralsnog). Hoewel de databestanden onderling zo goed mogelijk vergelijkbaar zijn gemaakt, blijven er toch belangrijke verschillen tussen bestaan, onder meer in de wijze van dataverzameling – via de fiscus of via een personenquête – en in de inkomensbestanden waarover informatie wordt verzameld – bijvoorbeeld inclusief of exclusief sociale premies. Daardoor laat de vergelijkbaarheid in sommige gevallen te wensen over. Niettemin geldt LIS als de beste verzameling van inkomensgegevens die algemeen toegankelijk zijn en de gegevens worden dan ook veelvuldig gebruikt in internationaal vergelijkend onderzoek. De cijfers waarvan hier gebruik wordt gemaakt, zijn ontleend aan de website van LIS en kunnen derhalve worden beschouwd als de 'officiële' LIS-schattingen van armoede en inkomensongelijkheid in de betreffende landen.

Förster (2000) verzamelde data over de inkomensverdeling in twaalf EU-landen (Luxemburg, Portugal en Spanje ontbreken) voor twee, drie of vier jaren van het einde van de jaren zeventig tot het midden van de jaren negentig. Deze data zijn gebaseerd op nationale bronnen die door Förster zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn gemaakt. Niettemin gelden voor deze data dezelfde kanttekeningen als voor de LIS-cijfers.

Hoewel de LIS-cijfers en de cijfers van Förster over het algemeen redelijk overeenkomen, zijn er toch enkele opmerkelijke verschillen, vooral ten aanzien van de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid en de armoede. Aangezien niet duidelijk is welke gegevens betrouwbaarder zijn, is hier zowel van de LIS-cijfers als van de cijfers van Förster gebruikgemaakt. Daartoe zijn voor beide bronnen afzonderlijk



Figuur 5 Relatieve scores t.a.v. inkomensongelijkheid en armoede, niveaus midden jaren negentig en mutaties sinds begin jaren tachtig.

Bron: LIS (2002), Förster (2000); bewerking PdB.

relatieve scores voor de EU-landen berekend voor (de verandering in) de inkomensongelijkheid en de armoede en vervolgens is voor ieder land het gemiddelde van beide scores bepaald.⁴

Inkomensongelijkheid wordt hier gemeten als de Gini-coëfficiënt van de gestandaardiseerde besteedbare inkomens van huishoudens, toegerekend aan individuele personen.⁵ Armoede wordt, zoals gebruikelijk in internationaal onderzoek, gedefinieerd als een besteedbaar inkomen lager dan 50% van het mediane inkomen (het mediane inkomen is het 'middelste' inkomen van de inkomensverdeling, waar 50% van de inkomensstrekkers zich

onder en 50% zich boven bevindt). De jaren waarvoor gegevens beschikbaar zijn, verschillen tussen de landen. Voor het beginjaar van de analyse is een jaar gekozen dat zo dicht mogelijk bij 1982 ligt (dit jaar varieert van 1980 tot 1989). Het recentste jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn, loopt uiteen van 1990 tot 1997. Doordat de tussenperiode per land kan verschillen, zijn de mutaties tussen het eerste en het laatste jaar omgerekend naar gemiddelde mutaties per jaar. In de radardiagrammen van figuur 5 worden de relatieve scores voor zowel de mutaties als de niveaus in het meest recente jaar weergegeven.

Van de zes landen die in figuur 5 worden ver-

geleken, springt Nederland er, in tegenstelling tot de vorige figuren, geenszins uit.

De vierhoek die de Nederlandse prestaties representeert is in grootte (maar overigens niet in vorm) vergelijkbaar met die van België, Duitsland en Frankrijk. Alleen het Verenigd Koninkrijk wijkt hier sterk van af: de armoede en ongelijkheid zijn in het VK tussen 1985/86 en 1995 sterk toegenomen en behoorden medio jaren negentig met Griekenland, Ierland en Italië tot de hoogste van de EU. Denemarken scoort het best van de landen in figuur 5, zowel ten aanzien van de ontwikkeling tussen het midden van de jaren tachtig en het midden van de jaren negentig als ten aanzien van het niveau van ongelijkheid en armoede in het recentste jaar. Denemarken behoort daarmee, samen met Finland en Zweden, tot de meest egalitaire landen van de EU.

Met betrekking tot de verandering in inkomensongelijkheid en armoede lopen de cijfers van LIS en van de OESO helaas nogal uiteen. Volgens de LIS-cijfers werden de inkomensverschillen in Nederland, Frankrijk, Luxemburg en Spanje tussen het midden van de jaren tachtig en het midden van de jaren negentig kleiner, volgens de OESO-cijfers was dit alleen het geval in Denemarken en Ierland (maar Luxemburg en Spanje ontbreken in deze bron). Opmerkelijk is dat de inkomensongelijkheid in Nederland volgens LIS licht daalde, maar volgens de OESO fors steeg. Waarschijnlijk geven de LIS-cijfers voor Nederland, die voor het eerste en het laatste jaar uit verschillende bronnen afkomstig zijn, geen betrouwbaar beeld (zie ook het artikel van De Lathouwer en Marx elders in dit nummer). De OESO-cijfers komen beter overeen met de cijfers van het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), volgens welke de Gini-coëfficiënt tussen 1983 en 1994 met 11% toenam, om daarna tot 1998 (het recentste jaar waarover cijfers zijn gepubliceerd) licht af te nemen (De Beer 2001: 219). Nederland behoort daarmee tot de EU-landen waar de inkomensongelijkheid het sterkst is toegenomen.

Ook ten aanzien van de ontwikkeling van de armoede komen de LIS- en OESO-cijfers niet altijd overeen. Volgens beide bronnen nam de armoede af in Denemarken, Finland en Frankrijk en toe in Nederland, Duitsland, Italië, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. De toename was het grootst in Nederland, Italië en het VK.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de snelle banengroei in Nederland samenging met een toename van inkomensverschillen en armoede. Dit is opmerkelijk omdat het aandeel uitkeringsgerechtigden zich in Nederland wel zeer gunstig ontwikkelde en uitkeringsontvangers doorgaans de armste bevolkingsgroep vormen. De verklaring voor de groeiende ongelijkheid en armoede in Nederland lijkt zowel gelegen in de groeiende inkomenskloof tussen werkenden en niet-werkenden als in de grotere inkomensverschillen tussen de werkenden onderling (vgl. De Beer 2001). Hieruit mag men niet concluderen dat grotere ongelijkheid en armoede de onvermijdelijke prijs zijn van een sterke werkgelegenheidsgroei. Nederland behoort immers nog altijd tot de EU-landen met een relatief genivelleerde inkomensverdeling en een laag armoedepercentage. Wel laten deze cijfers zien dat een gunstige arbeidsmarktontwikkeling geenszins een garantie biedt voor gunstige resultaten op het gebied van de inkomensverdeling. Dit geldt overigens in nog sterkere mate voor het Verenigd Koninkrijk, waar de ongelijkheid en armoede niet alleen sterker groeiden maar bovendien ook een aanzienlijk hoger niveau hebben dan in Nederland. Denemarken is daarentegen een voorbeeld van een land waar goede prestaties op het gebied van de arbeidsmarkt en de inkomensverdeling samen gingen.

Conclusie

Het overzicht in de voorgaande paragrafen van dit artikel mondt niet uit in heldere, eenduidige conclusies over de sociaal-economische prestaties van de vijftien lidstaten sinds 1982 en over de samenhang tussen de arbeidsmarktprestaties en de resultaten op andere terreinen als uitkeringsafhankelijkheid, welvaartsontwikkeling en inkomensverdeling.

Twintig jaar geleden, ten tijde van het Akkoord van Wassenaar, kon Nederland op sociaal-economisch terrein in veel opzichten als een Europese middenmoter worden beschouwd (zie de tabellen in de bijlage). De slechte arbeidsmarktprestaties die het land in een crisistemming dompelden, kwamen tot uitdrukking in een relatief lage arbeidsparticipatie, een hoog aandeel langdurige werkloos-

heid en een hoge i/a -ratio. Maar daar tegenover stond dat Nederland relatief weinig armoede kende en een hoog inkomensniveau en een hoge arbeidsproductiviteit had en gemiddeld scoorde op de overige indicatoren (werkloosheid, uitkeringsgraad en inkomensongelijkheid). In de jaren tachtig en negentig presteerde Nederland op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid echter uitstekend, waardoor het zijn positie aanzienlijk wist te verbeteren. In feite was er sprake van een bijna twee decennia lang volgehouden inhaalbeweging. De groei van de werkgelegenheid en de daling van de (langdurige) werkloosheid, van de uitkeringsafhankelijkheid en van de i/a -ratio behoorden tot de grootste van Europa. In dezelfde periode namen de armoede en inkomensongelijkheid echter relatief sterk toe en groeide de arbeidsproductiviteit zeer traag.

Dankzij zijn goede prestaties was Nederland aan het eind van de jaren negentig opgerukt naar de voorste gelederen van het sociaal-economische klassemment van de EU. Op alle indicatoren, met uitzondering van de arbeidsparticipatie in arbeidsjaren, scoort Nederland inmiddels beter dan het Europese gemiddelde. Toch had Nederland rond 2000 nog op geen enkel terrein de top bereikt: het staat tweede op de ranglijst van de werkloosheid (na Luxemburg), de i/a -ratio (na Spanje) en de arbeidsproductiviteit (na Luxemburg), vierde op de ranglijst van het gemiddelde inkomensniveau (na Luxemburg, Denemarken en Ierland) en, afhankelijk van de gehanteerde bron, derde of vijfde op de ranglijst van de armoede. Op de ranglijst van de arbeidsparticipatie in voltijds-equivalenten behoort Nederland met een twaalfde plaats echter nog altijd tot de achterhoede, terwijl Nederland bij de andere indicatoren (nettoparticipatiegraad in personen, aandeel langdurig werklozen, socialezekerheidsquote en inkomensongelijkheid) een middenpositie inneemt. Overigens is het aannemelijk dat Nederland zijn positie in de recentste jaren nog iets heeft verbeterd (met name ten aanzien van de arbeidsparticipatie, werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid), maar daarover zijn nog geen internationaal vergelijkbare gegevens beschikbaar.

Als we Luxemburg, dat in veel opzichten een buitenbeentje is, buiten beschouwing laten, valt er veel voor te zeggen dat Zweden en Denemarken aan het eind van de jaren negen-

tig op sociaal-economisch gebied het hoogst scoorden van de EU-landen. Voor Zweden is dit opmerkelijk, aangezien dit land gedurende de jaren tachtig en negentig het slechtst van alle landen presteerde. Aan het begin van de jaren tachtig stak dit land echter met kop en schouders boven de andere EU-landen uit, waardoor het zich zelfs na een jaar of vijftien van slechte prestaties nog steeds in de kopgroep van de EU bevindt. De inkomensongelijkheid en armoede in Zweden behoren tot de laagste en de arbeidsparticipatie behoort nog altijd tot de hoogste van de EU. Alleen met betrekking tot het gemiddelde inkomensniveau is Zweden fors gezakt op de Europese ranglijst: van de vierde naar de negende plaats. Denemarken daarentegen kenmerkt zich juist door een grote mate van stabiliteit. Hoewel het land over het geheel in de jaren tachtig en negentig iets minder goed presteerde dan Nederland, wist het zijn relatieve positie in het Europese klassemment toch te verbeteren. Denemarken heeft de hoogste participatiegraad (zowel in personen als in arbeidsjaren), het kleinste aandeel langdurig werklozen en het op Luxemburg na hoogste inkomensniveau van de EU. Ten aanzien van de uitkeringsafhankelijkheid, i/a -ratio, inkomensongelijkheid en armoede scoort Denemarken echter minder goed dan Nederland.

Concluderend zijn er, als Luxemburg buiten beschouwing wordt gelaten, twee landen die strijden om de eer van het best presterende land van de EU op sociaal-economisch gebied in de jaren tachtig en negentig. Nederland heeft zijn positie op een aantal punten spectaculair verbeterd, maar daarbij ging het voor een deel om een inhaalmanoeuvre die nodig was om de achterstand die Nederland aan het begin van de jaren tachtig had opgelopen, in te halen. Denemarken verbeterde zich minder opvallend dan Nederland, maar doordat dit land in de jaren tachtig een goede uitgangspositie had, presteerde het aan het eind van de jaren negentig over het geheel genomen toch vergelijkbaar met of iets beter dan Nederland. Terwijl Nederland prat kan gaan op de snelste verbetering in sociaal-economische positie, kan Denemarken zich beroepen op zijn grote stabiliteit op sociaal-economisch gebied.

Het is verleidelijk om de relatieve prestaties van de verschillende EU-lidstaten in de afgelopen vijftien jaar in verband te brengen met het

financiële en sociaal-economische beleid dat in deze landen is gevoerd. De goede prestaties van Nederland zouden dan vanzelfsprekend worden toegeschreven aan het corporatistische 'poldermodel'. Denemarken zou het bewijs leveren voor de kracht van het sociaal-democratische Scandinavische model, dat zich onder meer kenmerkt door een ver uitgebouwde verzorgingsstaat die tegelijkertijd sterke nadruk legt op bevordering van de arbeidsparticipatie van met name vrouwen en werklozen. Men dient dan echter ook te verklaren waarom het corporatistische Duitsland en België en het sociaal-democratische Zweden in de beschouwde periode veel minder goed presteerden. Het gaat het bestek van dit artikel verre te boven om te proberen de prestaties van de verschillende landen te verklaren uit de verschillen in het gevoerde beleid. Het aantal landen waarop de aandacht zich hier richtte – de vijftien huidige EU-lidstaten – is bovendien te klein om statistisch verantwoorde uitspraken te doen over de relatie tussen het gevoerde beleid en de sociaal-economische prestaties. Om hierover iets te kunnen zeggen, moet men zijn toevlucht nemen tot meer diepgravende en deels kwalitatieve vergelijkingen van een klein aantal landen. In dit themanummer wordt daartoe een aanzet gegeven in de artikelen van Van Ruyseveldt en De Lathouwer en Marx over België en de artikelen van Van Paridon en Delsen over Duitsland.

Niettemin biedt de globale internationale vergelijking in dit artikel wel een basis voor twee algemene conclusies. De eerste, voor de hand liggende, conclusie luidt dat er geen eenduidig verband bestaat tussen het type verzorgingsstaat of de aard van de arbeidsverhoudingen en de sociaal-economische prestaties van een land. Het heeft dan ook weinig zin om op zoek te gaan naar het 'beste' sociaal-economische model voor Europa. Als we bijvoorbeeld in navolging van Esping-Andersen het bekende onderscheid maken tussen een sociaal-democratisch Scandinavisch, een corporatistisch continentaal en een liberaal Angelsaksisch regime of model – eventueel aangevuld met een 'rudimentair' Zuid-Europees model, zoals door diverse auteurs wordt bepleit – geven de vergelijkingen in dit artikel geen aanleiding om een van deze modellen zonder meer als superieur aan te merken.

Richt men de aandacht op de situatie aan het einde van de jaren negentig, dan valt er overigens wel iets voor te zeggen om het sociaal-democratische Scandinavische model als het succesvolste aan te merken. Op het terrein van de arbeidsparticipatie, de (langdurige) werkloosheid, de inkomensongelijkheid en de armoede scoorden de drie Scandinavische EU-landen (Denemarken, Finland en Zweden) ruim boven het EU-gemiddelde. Dat gold, althans voor Finland en Zweden, echter niet op het gebied van de uitkeringsafhankelijkheid en het welvaartsniveau. De Zuid-Europese landen (Griekenland, Italië, Portugal en Spanje) scoorden over het algemeen het slechtst, met een relatief lage arbeidsparticipatie, hoge werkloosheid, laag welvaartsniveau en grote ongelijkheid en armoede. Alleen Portugal heeft een relatief hoge arbeidsparticipatie en lage werkloosheid, terwijl Italië qua welvaartsniveau niet voor het Europese gemiddelde onderdoet. De twee Angelsaksische EU-landen (Ierland en het Verenigd Koninkrijk) kenmerken zich door goede arbeidsmarktprestaties, maar ook door relatief hoge armoede en ongelijkheid. Ierland heeft, dankzij zijn zeer hoge economische groei, inmiddels ook een van de hoogste welvaartsniveaus van de EU, maar het Verenigd Koninkrijk behoort op dit punt slechts tot de middenmoot. De groep van zes corporatistische verzorgingsstaten laat tot slot een zeer divers beeld zien. Tegenover de goede prestaties van Luxemburg, Nederland en Oostenrijk staan de matige prestaties van België, Duitsland en vooral Frankrijk.

Richt men de aandacht vervolgens op de prestaties gedurende de jaren tachtig en negentig, dan is het beeld veel diffuser. Binnen elke categorie van verzorgingsstaten zijn er voorbeelden van landen die goed en die slecht presteerden. Terwijl er iets voor te zeggen valt dat het sociaal-democratische Scandinavische model *overall* de beste resultaten afwerpt, roept de ontwikkeling over de afgelopen twee decennia vraagtekens op over de duurzaamheid van dit model, doordat de sociaal-democratische verzorgingsstaat bij uitstek, Zweden, in deze periode zo slecht heeft gepresteerd. Aan de andere kant hebben twee van de Zuid-Europese landen, Spanje en Portugal, relatief goed gepresteerd, waardoor zij hun achterstand op de sociaal-democratische landen wisten te verkleinen. Deze uitkomsten geven dan ook geen

aanleiding om een specifieke inrichting van de verzorgingsstaat of één soort sociaal-economisch beleid aan te bevelen als zijnde de beste garantie voor goede sociaal-economische resultaten.

De tweede algemene conclusie van dit artikel luidt dat er evenmin een eenduidig verband bestaat tussen de arbeidsmarktprestaties van een land en de prestaties op andere sociaal-economische gebieden, zoals de uitkeringsafhankelijkheid, het welvaartsniveau en de inkomensverdeling. Zo scoorden Nederland en Denemarken met hun goede arbeidsmarktprestaties slechts matig op het gebied van armoede, welvaartsgroei en productiviteitsstijging. Het Verenigd Koninkrijk is het voorbeeld (of moet ik zeggen het schrikbeeld?) bij uitstek van hoe een redelijke werkgelegenheidsgroei en forse werkloosheidsdaling kunnen samengaan met een sterke toename van inkomensongelijkheid en armoede. Zweden illustreert de omgekeerde mogelijkheid: ondanks een sterke daling van de arbeidsparticipatie en het oplopen van de uitkeringsafhankelijkheid bleven de armoede en ongelijkheid laag.

Met deze constatering wil ik niet suggereren dat de arbeidsmarktontwikkelingen onbelangrijk zijn voor de prestaties van een land op het gebied van welvaart en inkomensverhoudingen. Wel kan worden vastgesteld dat de arbeidsparticipatiegroei slechts een van de factoren is die de sociaal-economische prestaties van een land bepalen. Een gunstige ontwikkeling van de arbeidsparticipatie levert op zichzelf wel een bijdrage aan vergroting van de welvaart en vermindering van de armoede, maar in de praktijk blijken andere factoren vaak minstens evenveel, zo niet meer gewicht in de schaal te leggen. Bij die andere factoren gaat het onder meer om het sociaalelkeheidsbeleid (met name de uitkeringsvoorwaarden) en het fiscale beleid, maar bijvoorbeeld ook om sociaal-demografische ontwikkelingen (vergrijzing, eenoudergezinnen en dergelijke).

Dit betekent dat men in het sociaal-economische beleid niet kan volstaan met arbeidsmarktbeleid alleen. De sterke nadruk op 'werk, werk en nog eens werk' heeft de indruk gewekt dat een hogere arbeidsparticipatie de sleutelvariabele is voor een succesvol sociaal-economisch beleid. Een hoge (of hogere) arbeidsparticipatie mag dan misschien een noodzakelijke

voorwaarde zijn, zij is zeker geen voldoende voorwaarde om de uitkeringsaanspraken te beheersen, de productiviteit en welvaart te bevorderen en de inkomensongelijkheid en armoede beperkt te houden. Bevordering van arbeidsparticipatie dient dus ingebed te worden in een veel breder sociaal-economisch beleid, waarin meer 'traditionele' instrumenten als sociale zekerheid en fiscale politiek zeker niet kunnen worden gemist.

Noten

- 1 Bij het berekenen van de relatieve prestaties over de periode 1985–2000 is bij de participatiegraad een andere berekeningswijze toegepast dan bij de werkloosheid. Bij de participatiegraad (in personen en in arbeidsjaren) is de absolute mutatie in procentpunten de basis voor de berekening. Een stijging van de participatiegraad van 50% naar 60% geldt dan als een gelijke prestatie als een stijging van 60% naar 70%. De laagste mutatie van de EU-landen is gelijkgesteld aan 0 en de grootste mutatie aan 1. Bij de werkloosheid en het aandeel langdurig werklozen vormt de relatieve mutatie in procenten de basis voor de berekening. De reden daarvoor is dat een land waar de werkloosheid in 1985 al laag was per definitie geen grote absolute daling (in procentpunten) kan realiseren en daardoor haast automatisch matig of slecht zou scoren. Door uit te gaan van de relatieve daling in procenten wordt een daling van de werkloosheid van 4% naar 3% gelijk gewaardeerd als een daling van 8% naar 6%, namelijk als een daling met 25%. De grootste daling van de EU-landen is gelijkgesteld aan 1 en de grootste stijging aan 0.
- 2 Het gaat hierbij om uitkeringen wegens werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en moederschap, uitkeringen voor nabestaanden en bijstandsuitkeringen.
- 3 Het gaat hierbij uitsluitend om inkomensvervangende uitkeringen vanwege ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, moederschap en ouderdom. De uitgaven voor ziektekosten en kinderen worden buiten beschouwing gelaten.
- 4 Voor landen waarvoor slechts één bron beschikbaar is, is eenvoudig de score op basis van deze bron gebruikt.
- 5 Voor de standaardisering wordt gebruikgemaakt van een equivalentieschaal die gelijk is aan de wortel van het aantal personen in het huishouden.

Literatuur

Arents, M., M.M. Cluitmans, M.A. van der Ende

- (1999) Benefit dependency ratios – an analysis of nine European countries, Japan and the US, Rotterdam: Nederlands Economisch Instituut.
- Atkinson, A.B., en A. Brandolini (2001) 'Promise and pitfalls in the use of 'secondary' data-sets: income inequality in OECD countries as a case study', in: *Journal of Economic Literature*.
- Beer, P.T. de (2001) *Over werken in de postindustriële samenleving* (SCP-publicatie 2001/10), Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- European Commission (EC) (1999) *Employment in Europe 1999*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (EC) (2001) *Employment in Europe 2001*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Förster, M. (2000) *Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area*, Labour Market and Social Policy-Occasional Papers no. 42, Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Paris: OECD.
- LIS (2002) *Key figures*, Luxembourg: Luxembourg Income Study (<http://www.lisproject.org/key-figures.htm>).
- Moor, I., I. Vossen en M. Arents (2002) *Benefit dependency ratios by gender. An international comparison. Final report*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Elsevier bedrijfsinformatie.
- OECD (2002) *National accounts of OECD countries – Volume I, Main Aggregates 1970–2000* (CD-ROM).
- OECD (2002) *Social expenditure database* (<http://www.oecd.org>).
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2000) *Nederland in Europa. Sociaal en Cultureel Rapport 2000*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SZW (2002) *Sociale nota 2003*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bijlage

Deze bijlage bevat de oorspronkelijke gegevens die zijn gebruikt voor de berekening van de relatieve scores van de vijftien EU-lidstaten op de indicatoren voor de arbeidsmarkt (tabel A1), de sociale zekerheid (tabel A2) en het welvaartsniveau (tabel A3), de inkomensongelijkheid (tabel A4) en de armoede (tabel A5).

Tabel A1 Arbeidsmarkt

	werkgelegenheids- graad ^a			fte werkgelegenheids- graad ^b			werkloosheids- percentage ^c			aandeel langdurig werklozen ^d		
	niveau		mutatie ^e	niveau		mutatie ^e	niveau		mutatie ^f	niveau		mutatie ^f
	1985	2000	1985- 2000	1985	2000	1985- 2000	1985	2000	1985- 2000	1985	2000	1985- 2000
Nederland	57,7	73,2	15,5	47,3	57,2	9,9	8,3	2,7	-67	63,8	29,2	-54
Idem o.b.v. nationale definitie	48,2	64,9	16,7				9,1	3,7	-59			
België	53,1	60,5	7,4	52,1	60,5	8,4	10,3	7,0	-32	68,6	53,5	-22
Denemarken	77,4	76,3	-1,1	67,4	69,3	1,9	7,1	4,7	-34	38,7	21,0	-46
Duitsland ^g	63,1	65,4	1,9	58,9	58,6	-1,4	7,2	7,9	-18	47,9	50,0	58
Finland	75,2	67,5	-7,7	70,4	64,9	-5,5	6,0	9,8	63	.	28,7	.
Frankrijk	62,0	62,2	0,2	59,6	58,7	-0,9	10,1	9,5	-6	47,1	40,2	-15
Griekenland	57,3	55,6	-1,7	55,9	55,3	-0,6	7,0	11,1	59	46,0	54,8 ^h	19
Ierland	51,4	65,1	13,7	49,3	60,6	11,3	16,9	4,2	-75	64,0	39,8	-38
Italië	53,0	53,5	0,5	51,0	51,7	0,7	8,5	10,5	24	64,9	60,2	-7
Luxemburg	58,0	62,9	4,9	56,1	60,4	4,3	2,9	2,4	-17	.	22,3	.
Oostenrijk	67,3	68,3	1,0	63,5	63,5	0,0	3,6	3,7	3	.	27,4	.
Portugal	63,5	68,3	4,8	62,0	66,6	4,6	8,7	4,2	-52	56,5	38,4	-32
Spanje	44,1	55,0	10,9	42,8	52,5	9,7	21,6	14,1	-35	58,2	41,7	-28
Verenigd Koninkrijk	66,2	71,2	5,0	58,1	61,7	3,6	11,5	5,5	-52	48,0	26,7	-44
Zweden	80,3	73,0	-7,3	71,4	65,1	-6,3	2,9	5,9	103	10,3	21,7	111
Europese Unie	59,8	63,3	3,3	55,7	57,9	1,7	9,9	8,2	-18	53,4	43,5	-15

^a Aantal werkzame personen in procenten van de bevolking van 15-64 jaar.

^b Werkgelegenheid in fulltime equivalenten in procenten van de bevolking van 15-64 jaar.

^c Werkloosheid in procenten van de beroepsbevolking.

^d Aantal personen dat langer dan een jaar werkloos is in procenten van het totale aantal werklozen.

^e In procentpunten.

^f In procenten.

^g De mutaties zijn gecorrigeerd voor het effect van de hereniging van Duitsland.

^h 1999.

Tabel A2 Sociale zekerheid

	<i>sozialezekerheidsquote^a</i>			<i>i/a-ratio^b</i>		
	<i>niveau</i>		<i>mutatie</i>	<i>niveau</i>		<i>mutatie</i>
	1982	1998	1982-98	1982	1999	1982-99
Nederland	18,2	13,1	-5,2	74,9	66,5	-8,4
België	16,8	14,4	-2,5	88,5	98,9	10,4
Denemarken	14,5	12,8	-1,7	71,0	67,8	-3,2
Duitsland	12,3	14,0	1,7	71,1	78,7	7,5
Finland	10,3	14,0	3,7	.	.	.
Frankrijk	12,5	15,6	3,1	62,4	86,9	24,5
Griekenland	10,5	14,7	4,2	.	.	.
Ierland	8,4	6,7	-1,7	.	.	.
Italië	13,5	17,9	4,4	.	.	.
Luxemburg	15,4	12,7	-2,7	.	.	.
Oostenrijk	14,1	16,2	2,2	68,7 ^c	74,4	5,8 ^d
Portugal	7,7	10,8	3,1	.	.	.
Spanje	11,6	12,8	1,2	60,3	66,1	5,8
Verenigd Koninkrijk	10,5	13,9	3,5	63,6	76,1	12,5
Zweden	12,8	13,6	0,8	77,2	85,9	8,8
gemiddelde	12,6	13,5	0,9	70,8	77,9	7,1

^a Uitgaven voor sociale zekerheid in procenten van het bruto binnenlands product.^b Uitkeringsvolume in procenten van de werkgelegenheid in fulltime equivalenten.^c 1990.^d 1990-1999.

Bron: OECD (2002), Arents et al. (1999), Moor et al. (2002); bewerking PdB.

Tabel A3 Welvaartsniveau

	<i>bbp per capita^a</i>			<i>arbeidsproductiviteit^b</i>		
	<i>niveau</i>		<i>mutatie^c</i>	<i>niveau</i>		<i>mutatie^c</i>
	1982	2000	1982-2000	1985	2000	1985-2000
Nederland	16.461	24.318	2,2	53.125	62.531	1,1
België	16.327	23.344	2,0	47.900	58.550	1,3
Denemarken	18.981	25.072	1,6	44.037	54.530	1,4
Duitsland	16.610	22.814	1,8	47.312 ^d	57.011	2,1
Finland	15.396	21.799	2,0	33.811	50.444	2,7
Frankrijk	15.277	21.229	1,8	43.384	56.786	1,8
Griekenland	10.965	14.446	1,5	31.647	38.793	1,4
Ierland	10.177	24.905	5,1	37.686	62.141	3,4
Italië	15.461	21.091	1,7	45.760	59.649	1,8
Luxemburg	16.606	35.847	4,4	42.573	91.352	5,2
Oostenrijk	16.664	23.382	1,9	40.426	54.555	2,0
Portugal	8.704	15.155	3,1	21.986	33.704	2,9
Spanje	10.703	17.242	2,7	40.879	49.395	1,3
Verenigd Koninkrijk	14.740	21.243	2,1	39.936	52.298	1,8
Zweden	16.528	21.386	1,4	37.817	51.759	2,1
Europese Unie	14.888	21.139	2,0	43.845	54.492	1,5

^a Bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking in constante euro's van 1998.^b Bruto binnenlands product per fulltime equivalente werknemer in constante euro's van 1998.^c Gemiddelde jaarlijkse mutatie in procenten^d 1992.

Bron: EC (1999, 2001), OECD (2002).

Tabel A4
Inkomensongelijkheid^a

	1e helft jaren '80		medio jaren '90		verandering per jaar ^b	
	LIS	OESEO	LIS	OESEO	LIS	OESEO
Nederland	0,260	0,234	0,253	0,255	-0,06	0,23
België	0,227	0,260	0,255	0,272	0,23	0,10
Denemarken	0,254	0,228	0,257	0,217	0,03	-0,10
Duitsland	0,249	0,265	0,261	0,282	0,12	0,17
Finland	0,209	0,207	0,226	0,228	0,21	0,23
Frankrijk	0,298	0,275	0,288	0,278	-0,10	0,03
Griekenland		0,336		0,336		
Ierland	0,328	0,330		0,324		-0,09
Italië	0,306	0,306	0,342	0,345	0,40	0,43
Luxemburg	0,237		0,235		-0,02	
Oostenrijk	0,227	0,236	0,277	0,238	0,63	0,02
Spanje	0,318		0,303		-0,15	
Verenigd Koninkrijk	0,303	0,287	0,344	0,312	0,46	0,25
Zweden	0,197	0,216	0,221	0,230	0,17	0,12
gemiddelde	0,263	0,265	0,272	0,276	0,16	0,13

^a Gini-coëfficiënt van gestandaardiseerde besteedbare huishoudensinkomens^b x 100.

Bron: LIS (2002), Förster (2000); bewerking PdB.

Tabel A5
Armoede^a

	1e helft jaren '80		medio jaren '90		verandering per jaar ^b	
	LIS	OECD	LIS	OECD	LIS	OECD
Nederland	3,9	3,1	8,1	6,3	0,38	0,36
België	4,5	10,6	8,2	7,8	0,31	-0,23
Denemarken	10,1	7,0	9,2	5,0	-0,09	-0,18
Duitsland	6,5	6,4	7,5	9,4	0,10	0,30
Finland	5,4	5,1	5,1	4,9	-0,04	-0,02
Frankrijk	11,5	8,0	8,0	7,5	-0,35	-0,05
Griekenland		13,5		13,9		0,07
Ierland	11,1	10,6		11,0		0,06
Italië	10,4	10,3	14,2	14,2	0,42	0,43
Luxemburg	5,3		3,9		-0,16	
Spanje	10,1		10,1		0,00	
Verenigd Koninkrijk	9,1	6,9	13,4	10,9	0,48	0,40
Zweden	7,5	5,9	6,6	6,4	-0,06	0,04
gemiddelde	7,9	7,8	8,7	8,7	0,12	0,11

^a Percentage van de bevolking dat deel uitmaakt van een huishouden met een gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van minder dan 50% van de mediaan.^b Gemiddelde mutatie per jaar in procentpunten.

Bron: LIS (2002), Förster (2000); bewerking PdB.