

# VU Research Portal

## Modelling the Impact of Labour Market Policies in the Netherlands

Jongen, E.L.W.

2010

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Jongen, E. L. W. (2010). *Modelling the Impact of Labour Market Policies in the Netherlands*. Thela Thesis/Th.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Samenvatting (Summary in Dutch)

## Modellen voor het effect van arbeidsmarktbeleid in Nederland

### Arbeidsmarkt en beleid in Nederland

Nederland scoort sinds het midden van de jaren '90 internationaal gezien goed met een laag niveau van werkloosheid, hoewel een deel wellicht verborgen zit in de regelingen voor arbeidsongeschiktheid en vroegpensioenen. Kijken we naar de stromen op de Nederlandse arbeidsmarkt, dan krijgen we een ander beeld. De stromen tussen werk en werkloosheid behoren tot de laagste in de OESO. Dit houdt vermoedelijk verband met de relatief genereuze uitkering tijdens werkloosheid in Nederland, en de stringente ontslagbescherming bij vaste contracten. De relatief hoge uitkeringen verlagen de uitstroom uit de werkloosheid, en de stringente ontslagbescherming verlaagt zowel de uitstroom als de instroom. Daarnaast blijken de relatief hoge uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid in Nederland niet samen te gaan met een hoge uitstroom uit de werkloosheid. In de volgende hoofdstukken onderzoeken wij of de uitkering tijdens werkloosheid te hoog is, of de ontslagbescherming te stringent is en of het actief arbeidsmarktbeleid werklozen inderdaad activeert.

### Werkloosheidsuitkering

We onderzoeken de optimale werkloosheidsuitkering in een levensloopmodel met werkloosheidsrisico. De kans op werkloosheid en de duur van de werkloosheid variëren daarbij over de levensloop. In het model bepalen werknemers in iedere periode hoe hard zij op zoek gaan naar een baan in geval van werkloosheid, hoeveel zij willen consumeren en hoeveel zij willen sparen. Door te sparen en te ontsparen kunnen werknemers zichzelf verzekeren tegen het inkomensverlies ten tijde van werkloosheid, door de schok uit te smeren over de rest van de levensloop. De mate waarin werknemers inkomensschokken kunnen uitsmeren over de levensloop wordt echter beperkt door de aanwezigheid van kredietrestricties.

Het model is gekalibreerd op de panel data van De Koning *et al.* (2006) wat betreft de kans op en duur van werkloosheid, en de empirische literatuur over de uitkeringselasticiteit van de werkloosheid en de consumptie.

In de basiskalibratie ligt het optimale niveau van de werkloosheidsuitkering in de buurt

van het huidige niveau van ongeveer 70% van het loon. Bij alternatieve aannames over moreel gevaar, risicoaversie en het belang van kredietrestricties is de uitkering wat lager of hoger. De welvaartskosten van een uitkeringsvoet die 10 procentpunt te hoog of te laag is, is echter klein (in de orde van .1% in consumptie-eenheden).

Uit de analyse volgt verder dat de uitkeringsvoet hoger moet zijn voor oudere werknemers en voor lager opgeleide werknemers. Dit is in lijn met het huidige stelsel, waarin de uitkeringsduur is gekoppeld aan het arbeidsverleden, en het inkomen dat is verzekerd wordt gemaximeerd.

De relatief genereuze werkloosheidsuitkering in Nederland is een van de oorzaken van de relatief lage uitstroom uit de werkloosheid. Het huidige niveau ligt echter dicht bij het punt waar het marginale verlies aan moreel gevaar in balans is met de marginale winst van risicodeling. Het niveau ligt dus in de buurt van het zogenaamde second best optimum, en is daarmee niet te hoog.

## Individuele spaarrekeningen voor werkloosheid

In het levensloopmodel analyseren we ook de introductie van zogenaamde individuele spaarrekeningen voor werkloosheid. In het huidige stelsel betalen werknemers een premie in een collectieve pot waaruit de individuele uitkeringen tijdens werkloosheid worden betaald. Bij een spaarsysteem wordt de premie vervangen door een verplichte besparing in een individuele spaarpot, waaruit de uitkeringen tijdens werkloosheid worden betaald. Werklozen kunnen ook rood staan, en zijn daarmee verzekerd van inkomen tijdens werkloosheid. In een populair voorstel van Feldstein en Altman (1998) worden negatieve saldi aan het eind van het werkzame leven kwijtgescholden (dit wordt nog gefinancierd door een premie), en positieve saldi aan het eind van het werkzame leven worden bijgeschreven op de individuele pensioenrekening.

Een gevolg hiervan is dat werknemers die verwachten met een positief saldo te eindigen een grotere prikkel krijgen om niet werkloos te raken of te blijven. Zij betalen dit immers uit eigen zak. Werknemers die verwachten met een negatief saldo te eindigen krijgen juist een wat lagere prikkel (voor hen is de verplichte besparing de facto ook een belasting). Maar omdat de meeste personen met een positief saldo zullen eindigen stijgen per saldo de prikkels om werkloosheid te beperken, en daalt de werkloosheid.

De keerzijde is dat ook de risicodeling tussen personen afneemt. Werknemers die vaak en/of lang werkloos zijn, hebben een lager levensinkomen onder het spaarsysteem (zij het dat een deel van de risicodeling blijft wanneer het negatieve saldo aan het eind wordt kwijtgescholden). Ook individuele spaarrekeningen voor werkloosheid ontsnappen dus niet aan de uitruil tussen moreel gevaar en risicodeling.

Individuele spaarrekeningen kunnen deze uitruil echter wel verbeteren. Wanneer werklozen geen vermogen hebben en niet kunnen lenen, dan worden hun uitgaven bepaald door de uitkering. Individuele spaarrekeningen zorgen ervoor dat werknemers wat vermogen opbouwen voor werkloosheid, en dat zij kunnen lenen tijdens werkloosheid. Hierdoor zijn werknemers beter in staat om de inkomensschok van de werkloosheid uit te smeren over de levensloop. Hierdoor is er minder noodzaak voor risicodeling tussen personen, en daalt het optimale niveau van de werkloosheidsuitkering.

Bij het huidige uitkeringsniveau lopen de meeste werknemers echter niet tegen kredietrestricties aan als ze werkloos worden. Werkloosheid duurt voor de meeste werknemers niet lang, en de meeste werklozen hebben voldoende vermogen of toegang tot krediet om het resterende inkomensverlies zelfstandig uit te smeren over de levensloop. Empirische studies naar het effect van werkloosheid op de consumptie vinden dat de consumptie maar licht daalt zelfs als de uitkering aanzienlijk daalt.

De analyse geeft aan dat de welvaartswinst van individuele spaarrekeningen in Nederland beperkt is. De werkloosheid daalt sterk, maar hier staat een sterke daling in de risicodeling tegenover. Wanneer we beginnen in het punt waarbij de werkloosheidsuitkering is geoptimaliseerd (in de buurt van het huidige niveau), dan is de welvaartswinst minder dan .1% in consumptie-eenheden. In lijn met empirische studies lopen ook in het model weinig werklozen tegen kredietrestricties aan. De mogelijkheid om tijdens werkloosheid te kunnen lenen via het voornoemde spaarsysteem voegt daarom weinig toe.

## Ontslagbescherming

Vervolgens onderzoeken we het effect van het stelsel van ontslagbescherming. We bekijken het effect van ontslagvergoedingen, -kosten en -belastingen in een jaargangenmodel met matchspecifieke investeringen door werknemers en werkgevers, in algemeen evenwicht.

Een kwalitatieve analyse van het gebalanceerde groeipad laat zien dat het samenemen van de verschillende vormen van ontslagbescherming, zoals in de populaire OESO indicator voor ontslagbescherming, een slechte idee is vanuit het oogpunt van empirisch onderzoek. De verschillende vormen van ontslagbescherming verschillen in hun effecten, zoals we met behulp van eigen empirisch onderzoek laten zien. Wanneer ontslagvergoedingen aan het begin van de match nul zijn, in lijn met bijvoorbeeld het huidige Nederlandse stelsel, dan hebben ontslagvergoedingen in algemeen evenwicht geen effect op baancreatie en -vernietiging. Wel leiden ontslagvergoedingen tot een stijgend loonprofiel, waarbij de lonen van werknemers met lange baanduren stijgen en met korte baanduren dalen.

We laten verder zien dat ontslagkosten die toenemen met de baanduur, populair in de praktijk, minder verstorend werken op de baancreatie dan ontslagkosten die constant zijn met de baanduur, populair in theoretische modellen (de uiteindelijke kosten bij ontslag zijn daarbij hetzelfde). Voorgaande kwantitatieve analyses, welke meestal veronderstellen dat ontslagkosten constant zijn met de baanduur, overschatten daarom vaak het negatieve effect van ontslagkosten op de baancreatie.

In de kwalitatieve analyse vergelijken we ook de zogenaamde first best (sociale planner) oplossing voor baancreatie, -vernietiging en specifieke investeringen met de marktoplossing. Het zogenaamde hold-up probleem, waarbij de werkgever dan wel de werknemer zich via de loononderhandelingen een deel van het rendement van een specifieke investering van de andere partij toeigent, zorgt ervoor dat de markt leidt tot te weinig matchspecifieke investeringen. Daarnaast drijven werkloosheidsuitkeringen en hun premies een wig tussen het private en sociale rendement van een baan. Door beide verstoringen is de baanvernietiging te hoog en de baancreatie te laag. In dat geval is er een second best rol voor ontslagbelastingen. Door ontslagbelastingen wordt de excessieve baanvernietiging afgeremd. Wanneer de opbrengsten van de ontslagbelasting worden gebruikt voor

premieverlaging dan treedt er bovendien geen onbedoelde schade op bij de baancreatie.

De verschillende punten worden kwantitatief geïllustreerd voor Nederland. Wanneer er een groot onderinvesteringsprobleem is bij matchspecifieke investeringen dan leiden hogere ontslagkosten via een langere baanduur tot een stijging van de werkgelegenheid en de productiviteit. De welvaart gaat daarbij overigens niet noodzakelijk omhoog, er worden ook meer investeringskosten worden gemaakt.

Zonder onderinvesteringsprobleem bij matchspecifieke investeringen verlagen ontslagkosten de productiviteit en de welvaart, maar kunnen per saldo nog steeds leiden tot een hogere werkgelegenheid (de baanvernietiging daalt meer dan de baancreatie). Zonder onderinvesteringsprobleem bij matchspecifieke investeringen leiden ontslagbelastingen nog steeds tot een hogere welvaart, werkloosheidsuitkeringen en -premies ervoor zorgen dat werknemers te snel worden ontslagen. Wanneer we de opbrengsten van de ontslagbelasting worden gebruikt voor premieverlaging dan gaat de baancreatie ook nog steeds omhoog.

In een extensie met endogeen arbeidsaanbod laten we zien dat hogere ontslagkosten ook kunnen leiden tot een daling van de werkgelegenheid (in lijn met verschillende empirische studies). Hogere ontslagkosten verlagen de opbrengst van en de kans op een baan. Zij verlagen daarom de participatie, wat de werkgelegenheid doet dalen.

De analyse van ontslagbescherming leert ons dat ontslagkosten leiden tot lagere stromen tussen werk en werkloosheid. De stringente ontslagbescherming van vaste contracten in Nederland is daarom deels debet aan de lage stromen tussen werk en werkloosheid in Nederland. Maar ook ontslagbescherming blijkt een belangrijke second best rol te vervullen. Zonder ontslagbescherming worden werknemers te snel ontslagen. Dit geldt met name wanneer er sprake is van genereuze werkloosheidsuitkeringen en een groot onderinvesteringsprobleem bij specifieke investeringen.

Echter, ontslagbescherming is een indirecte manier om het probleem van onderinvesteringen aan te pakken. Het mitigeren van het hold-up probleem bij specifieke investeringen op een meer directe manier levert wellicht minder zijdelingse schade op bij de baancreatie. Verder rust het huidige stelsel van ontslagbescherming in belangrijke mate op procedures, Nederland staat wat dat betreft volgens de OESO op 'nummer 1'. Een ontslagbelasting lijkt een minder kostbare rem op ontslag. Bovendien kunnen de opbrengsten gebruikt worden voor premieverlaging, wat de baancreatie stimuleert.

De theoretische en empirische analyse suggereert verder dat ontslagvergoedingen weinig invloed hebben op baancreatie en -vernietiging. De focus in de Nederlandse beleidsdiscussie op ontslagvergoedingen in relatie tot baancreatie en -vernietiging lijkt daarom misplaatst.

## Actief arbeidsmarktbeleid

Tot slot onderzoeken we het effect van zogenaamd actief arbeidsmarktbeleid op de baanvindkans en de productiviteit, wederom in algemeen evenwicht.

We analyseren het effect van een aantal populaire vormen van actief arbeidsmarktbeleid in een versimpelde versie van het zogenaamde MIMIC model. De focus is op het matching proces en de loonvorming, welke de belangrijkste mechanismen vangen via welke actief arbeidsmarktbeleid de werking van de arbeidsmarkt beïnvloeden.

In het model analyseren we: a) gesubsidieerde werkgelegenheid in de publieke sector, waar deelnemers wat produceren maar geen vaardigheden op doen, b) trainingsprogramma's, waar deelnemers niets produceren maar wel vaardigheden opdoen, en c) tijdelijke loonkostensubsidies voor laagproductieve werklozen in de private sector. a) en b) vangen de twee extremen van gesubsidieerde programma's in de publieke sector in Nederland, waarbij echte programma's elementen van beide combineren. Wanneer we de individuele uitkomsten uit het model vergelijken met internationale micro-econometrische studies dan zijn de gesubsidieerde banen wat pessimistisch wat betreft de uitstroomkans naar regulier werk, en de trainingsprogramma's wat optimistisch wat betreft de uitstroomkans naar regulier werk.

Voor de vergelijkbaarheid analyseren we het effect van een budgettaire impuls van 115 miljoen euro in elk van de bovenstaande vormen van actief arbeidsmarktbeleid. Wanneer werknemers participeren in een gesubsidieerde baan in de publieke sector dan daalt hun zoekinspanning naar regulier werk. Hierdoor wordt het moeilijker voor werkgevers om werknemers te vinden. Daarnaast verbetert de hogere beloning in de publieke baan dan in de voorgaande uitkeringssituatie de onderhandelingspositie van de potentiële werknemer. Hierdoor stijgen de lonen en daarmee de loonkosten. Ook de financiering van de publieke banen leidt via hogere belastingen tot hogere loonkosten. Hierdoor daalt de private werkgelegenheid. Uiteindelijk gaan er in de basiskalibratie voor elke 100 gesubsidieerde banen in de publieke sector een kleine 70 banen verloren in de private sector. De beperkte productie in de publieke banen is daarbij onvoldoende om de daling van de productie in de private sector te compenseren. De totale productie daalt.

Het publieke trainingsprogramma zorgt ervoor dat deelnemers sneller een baan vinden, de zoekkosten van werkgevers dalen. De hogere beloning voor deelnemers dan hun voormalige uitkering en de financiering van de programma's leiden echter wederom tot hogere loonkosten. Het positieve effect op de baanvindkans van deelnemers wordt op macroniveau gedomineerd door een lagere baanvindkans van niet-deelnemers. De private werkgelegenheid daalt, in de basiskalibratie met ongeveer de helft procent van het aantal plaatsen in het trainingsprogramma. Ook de totale productie daalt licht. De hogere productiviteit van ex-deelnemers aan het publieke trainingsprogramma is onvoldoende om de daling in de private werkgelegenheid op te vangen.

De werkgelegenheid in de private sector stijgt wel door de tijdelijke loonkostensubsidies voor laagproductieve werklozen. De loonkostensubsidies zorgen voor een daling van de loonkosten, en verhogen niet direct de beloning buiten de private sector. De werkgelegenheidswinst is in de basiskalibratie echter slechts 2% van het totale aantal werkzoekenden dat met subsidie een baan vindt. De totale productie stijgt, maar slechts marginaal.

Wanneer we de uitkomsten voor de publieke banen en trainingsprogramma's vergelijken met studies in het buitenland, dan lijkt de netto werkgelegenheidswinst van beiden relatief hoog. In de basiskalibratie gaan we ervan uit dat deelnemers aan publieke banen en trainingsprogramma's het minimumloon ontvangen. Het soort programma's dat we analyseren bood in Nederland echter vaak een hogere compensatie. We bekijken daarom ook het effect wanneer deelnemers 115% van het minimumloon ontvangen. In dat geval is de verdringing van private werkgelegenheid groter, meer in lijn met buitenlandse studies. Wanneer we een minder gunstige aanname maken voor de toename in vaardigheden door de publieke trainingsprogramma's, dan verdringen ook deze programma's meer private

werkgelegenheid, wederom in lijn met buitenlandse studies.

Studies die kijken naar het totale werkgelegenheidseffect van loonkostensubsidies baseren zich vaak op enquêteresultaten. Werkgevers geven daarin aan in welke mate werknemers ook waren aangenomen zonder subsidie. Deze studies suggereren een hogere netto werkgelegenheidswinst dan onze analyse. Maar in tegenstelling tot de enquêtes houden wij in onze analyse wel rekening met een verlies aan werkgelegenheid door de financiering van de loonkostensubsidies.

Tot besluit, voor alle vormen van actief arbeidsmarktbeleid vinden wij dat het effect op macro niveau (nog) minder gunstig is dan op individueel niveau, door extra loondruk en/of hogere belastingen. De bevinding van bijvoorbeeld Kluge (2006) dat loonkostensubsidies de kans op werk bevorderen op individueel niveau betekent nog niet dat dit ook geldt voor de gemiddelde baanvindkans van alle werkzoekenden. Ook trainingprogramma's die op individueel niveau de baanvindkans bevorderen kunnen op macro niveau de gemiddelde baanvindkans juist verlagen. Gesubsidieerde banen in de publieke sector blijken voorts een nog groter negatief effect te hebben op de baanvindkans in de private sector op macro niveau dan op individueel niveau. De bevinding dat de baanvindkans in Nederland relatief laag is ondanks aanzienlijke uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid, is gezien het bovenstaande dan ook weinig verrassend.