



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Economic Effects of Social Protection

Cammeraat, E.

Citation

Cammeraat, E. (2019, October 1). *Economic Effects of Social Protection*. Meijers-reeks.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/78947>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/78947>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/78947> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Cammeraat, E.

Title: Economic Effects of Social Protection

Issue Date: 2019-10-01

Nederlandse samenvatting (Dutch summary)

Onderzoek naar economische effecten van sociale zekerheid

In ontwikkelde economieën wordt tussen de 20% en 30% van het bruto binnenlands product (bbp) uitgegeven aan pensioenen, gezondheidszorg en uitkeringen gericht op ouderen, werklozen, gehandicapten, zieken, gezinnen en armen. Om deze uitgaven op een doelgerichte en kostenefficiënte manier te doen is het nodig om de economische effecten van sociale zekerheid in kaart te brengen. Aan de ene kant is het relevant of de beoogde doelen van sociale zekerheid worden bereikt, zoals het beschermen van mensen tegen inkomensschokken. Aan de andere kant kan sociale zekerheid gepaard gaan met onwenselijke gedragseffecten, bijvoorbeeld dat werklozen door een uitkering mogelijk minder hard zoeken naar een nieuwe baan.

Dit proefschrift draagt bij aan de literatuur over sociale zekerheid door bestudering van enkele beoogde effecten en enkele mogelijke onwenselijke effecten. We beginnen in hoofdstuk 1 met een kort overzicht van de doelstellingen van sociale zekerheid, waarna we bespreken welke negatieve gedragseffecten sociale zekerheid kan hebben. We bestuderen vervolgens een aantal van deze positieve en negatieve effecten van sociale zekerheid in de hoofdstukken 2 t/m 5.

Sociale zekerheid is bedoeld om mensen te beschermen tegen negatieve inkomensschokken veroorzaakt door werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekte en ouderdom (Barr 2012). In principe is dit welzijn verhogend omdat mensen risico avers zijn en er onzekerheid bestaat over het toekomstige inkomen. Risico-aversie houdt in dat een verhoging van

het inkomensrisico het verwachte nut verlaagt vanwege afnemend marginaal nut van consumptie.⁶ Sociale verzekeringen helpen om het inkomen over de levenscyclus en over 'goede' en 'slechte' periodes te spreiden. Daarmee vermindert het risico's en verhoogt het totale nut dat over het hele leven wordt afgeleid. Dit geldt in het bijzonder voor mensen met liquiditeitsbeperkingen, die minder mogelijkheden hebben om hun consumptiepatroon te laten afwijken van hun inkomstenpatroon (Chetty 2008) en voor mensen met inconsistente voorkeuren die het heden bevoordelen ten opzichte van de toekomst en daardoor te weinig sparen (Thaler and Shefrin 1981). Bovendien kunnen sociale verzekeringen de welvaart verhogen omdat mensen verlies-avers zijn (bv. Kahneman et al. (1991)) en inkomensverliezen worden verminderd door sociale verzekeringen.⁷

In een breder perspectief is sociale zekerheid gericht op het verminderen van armoede en ongelijkheid en in sommige gevallen op het laten stijgen van de werkgelegenheid (Barr 2012). Het terugdringen van armoede en ongelijkheid kan de welvaart en productiviteit onder arme mensen vergroten (Baldacci et al. 2008; Cingano 2014; OECD 2014). Bovendien zal naar verwachting het verkleinen van de ongelijkheid het aantal *rent-seeking* activiteiten doen afnemen (Stiglitz 2012).⁸ Verder kunnen uitgaven aan sociale zekerheid de ongelijkheid verkleinen en zorgen voor meer macro-economische stabiliteit. Dit kan ook leiden tot een toename van de politieke en sociale stabiliteit (Rodrik 1999; Kumhof et al. 2015). Tenslotte kan sociale zekerheid positieve gedragseffecten veroorzaken. Inkomenszekerheid kan het nemen van risico's, investeringen en daarmee de productiviteit verhogen (Acemoglu and Shimer 2000; Estevez-Abe et al. 2001).

Sociale zekerheid kan echter ook ongewenste gedragseffecten veroorzaken. Sociale zekerheid verschuift een deel van de kosten die gepaard gaan

⁶Afnemend marginaal nut van consumptie betekent dat mensen een hoger marginaal nut halen uit een extra eenheid consumptie bij een lager niveau van consumptie.

⁷Verlies-avers verwijst naar de neiging van mensen om het voorkomen van een verlies te verkiezen boven het verwerven van een gelijkwaardig voordeel.

⁸Rent-seeking verwijst naar middelen die (door de rijken) worden besteed aan het vergroten van hun aandeel in de welvaart zonder welvaart te creëren. *Rent-seeking* resulteert in minder economische efficiëntie door een slechte toewijzing van middelen, verminderde feitelijke welvaartscreatie, verloren overheidsinkomsten en verhoogde inkomensongelijkheid (Stiglitz 2012).

met bepaald gedrag (bijvoorbeeld het nemen van risico's) naar anderen. Dit genereert een discrepantie tussen de individuele kosten en baten en de maatschappelijke kosten en baten. Mensen hebben de neiging om vanuit maatschappelijk perspectief te veel vrije tijd (of consumptie) te kiezen wanneer een deel van de kosten van vrije tijd (of consumptie) door anderen worden gedragen (Chetty 2008; Chetty and Finkelstein 2013). Dit inefficiënte gedrag wordt ook wel moreel risico genoemd. Voorbeelden van moreel risico veroorzaakt door sociale zekerheid zijn: verminderingen in het zoeken naar werk vanwege werkloosheidsuitkeringen (bijv. Krueger and Meyer (2002)) en vroegpensioenen vanwege voordelen bij vervroegde uittreding (bv. Staubli and Zweimüller (2013)). Een ander verstorend effect ontstaat uit belastingen die nodig zijn om sociale zekerheid te financieren. Deze belastingen kunnen het arbeidsaanbod en particuliere investeringen verminderen, wat kan leiden tot een lagere welvaart.

In de hoofdstukken 2 t/m 5 bestuderen we zowel het behalen van een aantal van de beoogde doelstellingen van sociale zekerheid, evenals mogelijke negatieve gedragseffecten die door sociale zekerheid kunnen worden veroorzaakt. Kortom, we beschouwen de verzorgingsstaat vanuit verschillende perspectieven, met een focus op zowel het herverdelende effect van sociale zekerheid als de werkgelegenheidseffecten van sociale zekerheid.

Het tweede hoofdstuk gaat over het voorkomen van NEET's, jongeren die niet werken en geen onderwijs of training volgen (NEET= Not in Employment, Education or Training). Het voorkomen van NEET's heeft prioriteit bij beleidsmakers, met name tijdens recessies. NEET's zijn bijvoorbeeld een belangrijk punt van zorg voor de Europese Commissie (Carcillo et al. 2015). Deze aandacht voor het voorkomen en terugdringen van het aantal NEET's gaat samen met een andere beleidstrend, namelijk die van strengere voorwaarden voor het recht op bijstand, bijvoorbeeld door een strengere baanzoekplicht of het verplicht verrichten van tegenprestaties.

We bestuderen de effecten van verplichte activeringsprogramma's voor jongeren in de bijstand op het percentage NEET's tijdens een diepe economische recessie. Om precies te zijn bestuderen we de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) hervorming. Deze hervorming is in 2009 ingevoerd

in Nederland, net na het begin van de Grote Recessie. Het doel van de WIJ hervorming was om het aantal jonge NEET's te verminderen. Voor dit doel werd de ontvangst van de bijstand voor jongeren tot 27 jaar oud afhankelijk gemaakt van deelname in zogenaamde 'werk-leertrajecten'.

Dit onderzoek beantwoordt de volgende vraag: "*Wat is het effect van verplichte activeringsprogramma's voor jongeren in de bijstand op de NEET's tijdens de grote economische recessie?*" We beschouwen de effecten van de WIJ-hervorming op de belangrijkste uitkomst variabelen: NEET's met bijstand, NEET's zonder bijstand, totale aandeel NEET's, de werkgelegenheid en scholing.

We gebruiken de methodes *differences-in-differences* en *regression discontinuity* om de causale effecten van de WIJ-hervorming te schatten. We maken hiervoor gebruik van het 'Arbeidsmarktpanel' van het CBS, dat een steekproef van 1,2 miljoen personen volgt over de periode 1999-2012. Voor deze personen beschikken we over arbeidsmarktuitskomsten en over een groot aantal individuele en huishoudens kenmerken. We bestuderen de effecten voor drie verschillende leeftijdsgroepen, 20-22, 23-24 en 25-26 jaar, terwijl onze basis controlegroep bestaat uit personen van 27-28 jaar. Een belangrijke uitdaging in de empirische analyse is om te controleren voor mogelijke verschillende tijdseffecten tussen de behandel- en controlegroep, als gevolg van bijvoorbeeld verschillende trends of verschillende conjunctuurreacties (Bell en Blanchflower 2011). In ons voorkeursmodel controleren we voor verschillen in conjunctuurpatronen door interactie tussen leeftijd en het werkloosheidspercentage en daarnaast voor jaareffecten, leeftijdseffecten, specifieke trends voor leeftijd en voor de demografische kenmerken. We presenteren ook een uitgebreide placebo-analyse, inclusief placebo effecten voor de jaren voorafgaand aan de hervorming en placebo effecten voor de eerdere economische crisis in 2002-2004.

Onze belangrijkste bevindingen zijn als volgt. De WIJ-hervorming heeft niet het beoogde effect gehad om het totale aantal NEET's te verminderen. Wel nam het aantal NEET's met een bijstandsuitkering door de WIJ af met maar liefst 24% in de leeftijdscategorie 25-26 jaar, de enige behandelingsgroep die alle placebotesten doorstaat. Daar stond echter een in omvang vergelijkbare toename tegenover van NEET's zonder bijstandsuitkering. De WIJ had geen effect op de werkgelegenheid of het

volgen van onderwijs. Een plausibele verklaring hiervoor is dat de WIJ-hervorming werd ingevoerd toen de Grote Recessie net was begonnen, een periode waarin het vooral voor jongeren moeilijk was om werk te vinden. Verder laat onze analyse zien dat het belangrijk kan zijn in een *differences-in-differences* analyse om te controleren voor verschillen in trends bij het bestuderen van een hervorming die zich richt op jonge mensen en die wat oudere personen gebruikt als controlegroep. Dit is belangrijk om het effect te vinden op bepaalde uitkomstvariabelen zoals deelname aan onderwijs. Tot slot laten we zien dat standaard placebo dummies voor de jaren vóór de hervorming niet altijd in staat zijn om de aanname van de gelijke tijdseffecten te verwerpen.

In hoofdstuk 3 hebben we onderzoek gedaan naar het *Added Worker Effect*. Sinds het begin van de Grote Recessie is de belangstelling van beleidsmakers en academici toegenomen voor het effect van werkloosheidsschokken op het arbeidsaanbod van de partners van werklozen, ook wel bekend als het *Added Worker Effect* (hierna: AWE). De empirische literatuur vindt in het algemeen een klein AWE, zie bijvoorbeeld Hardoy and Schøne (2014), Halla et al. (2018) and Bredtmann et al. (2018) voor recente bijdragen. Twee openstaande vragen zijn of het AWE belangrijker is geworden sinds het begin van de Grote Recessie en of het AWE is afgenomen over de tijd doordat de participatiegraad van vrouwen is toegenomen. Door een hogere participatiegraad blijft er immers minder ruimte over voor de toename van het arbeidsaanbod na het werkloos raken van de partner.

We focussen in dit hoofdstuk op de volgende vraag: *“Hoe veranderde het Added Worker Effect over de jaren en over de conjunctuurencyclus in Nederland tijdens de periode 2003-2015?”* Om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen het AWE en de conjunctuurencyclus bestuderen we het AWE voor vrouwen van wie de mannelijke partner werkloos raakte in de jaren voor en tijdens de Grote Recessie.

We bestuderen het AWE met de nieuwe versie van het ‘Arbeidsmarktpanel’ van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). Deze nieuwe versie van het Arbeidsmarktpanel volgt de arbeidsmarkttuitkomsten van 1,8 miljoen Nederlanders voor de periode 1999-2015, evenals het gebruik van sociale zekerheid. Onze onderzoeksstrategie vergelijkt huishoudens

met mannelijke partners die werkloos raakten met huishoudens met mannelijke partners die niet werkloos raakten in een gegeven jaar. Met een *differences-indifferences* analyse met individuele *fixed effects*, schatten we de impact van een werkloosheidsschok van mannelijke partners in een bepaald jaar op het inkomen uit werk en de verkregen winst uit zelfstandigheid van beide partners, als ook de inkomsten uit de werkloosheidsverzekering (WW) en andere sociale uitkeringen. Dit wordt allemaal gemeten over een tijdsperiode van 2 jaar vóór het jaar dat de behandelgroep in de WW terecht komt tot 3 jaar na het jaar dat de behandelgroep in de WW terecht kwam. Door verschillende referentie jaren te nemen voor de werkloosheidsschokken van cohorten in onze steekproef kunnen we bestuderen hoe de effecten variëren over de conjunctuur en hoe deze veranderen over de tijd.

Onze belangrijkste bevindingen zijn als volgt. Ten eerste vinden we dat de werkloosheidsschok van een mannelijke partner, waardoor het bruto-inkomen 20 tot 30 duizend euro daalt, een klein positief statistisch significant AWE teweegbrengt van 2-5% (500-1.000 euro). Dit AWE is klein en niet statistisch significant tijdens de eerste jaren van de Grote Recessie (2008-2009). We vinden zowel intensieve (uitbreiding uren) als extensieve (toename van aantal werkenden) marge effecten voor het AWE. De afname van het AWE wordt in het begin van de Grote Recessie vooral gedreven door een afname van het intensieve marge effect, terwijl het extensieve marge effect is afgenomen over de tijd. Verder is er een AWE van ongeveer 2% (500 euro) uit winst uit zelfstandigheid. Tot slot compenseren werkloos geraakte mannen een steeds groter deel van het inkomensverlies met winst uit zelfstandigheid. Dit neemt toe van ongeveer 2000 euro 3 jaar na werkloos raken in 2004 tot ongeveer 4500 euro 3 jaar na het werkloos raken in 2012.

Hoofdstuk 4 gaat over de effecten van een grondwettelijk recht op sociale zekerheid (Constitutional Commitment to Social Security, hierna: CCSS). In de afgelopen decennia hebben politici en academici het belang van sociale grondrechten benadrukt voor sociale en economische ontwikkeling (Townsend 2007; ILO 2014). Het belangrijkste argument voor een op rechten gebaseerde benadering van sociale zekerheid is dat het een recht geeft dat kan worden afgedwongen bij de rechter. Zonder een der-

gelijk recht zijn mensen afhankelijk van de 'goede wil' van de huidige regering voor goed onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid. In theorie kan de grondwet een belangrijke rol spelen voor sociale rechten, aangezien de grondwet voor iedereen geldt en bescherming biedt aan minderheden. Echter, het aantal empirische studies over het effect van sociale grondrechten zijn beperkt.

Wij dragen bij aan deze literatuur door het beantwoorden van volgende vraag: *"Wat is het effect van een grondwettelijk recht op sociale zekerheid op verschillende soorten uitgaven aan sociale zekerheid?"*. Allereerst zijn we geïnteresseerd in het effect van een grondwettelijk recht op sociale zekerheid op de totale sociale uitgaven, waaruit blijkt dat CCSS een positief effect heeft op uitgaven aan sociale zekerheid. Ten tweede onderzoeken we of het effect van CCSS het grootst is voor sociale uitgavenregelingen gericht op groepen die door de publieke opinie gezien worden als groepen die minder steun verdienen. We verwachten een groter effect van CCSS op deze sociale-uitgavenregelingen als de mediane stemmer minder belang hecht aan deze sociale-uitgavenregelingen, waardoor een grotere rol voor de grondwet is weggelegd.

We gebruiken een paneldataset voor 17 EU-landen van 1990 tot 2012. De gegevens over uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bbp zijn afkomstig van de Social Expenditure Database (SOCX) van de OESO. Voor CCSS gebruiken we de indicator ontwikkeld door Ben Bassat en Dahan (2018), die we als 0 of 1 definiëren, afhankelijk van de aanwezigheid van een grondwettelijke bepaling over de steun aan ouderen, nabestaanden, gehandicapten, werklozen, zieken of armen. We gebruiken OLS-modellen, 2SLS-regressiemodellen en het Heckman tweestappenmodel met de rigiditeit van de grondwet als een instrumentele variabele, om te corrigeren voor mogelijke endogeniteit en om het effect te schatten van CCSS op de verschillende uitgaven aan sociale zekerheid. In lijn met onze verwachtingen, heeft de rigiditeit van de grondwet een positief effect op CCSS, wat aangeeft dat ons instrument relevant is.

Onze belangrijkste bevindingen zijn als volgt. Ten eerste vinden we een positief significant effect van CCSS op de totale uitgaven aan sociale zekerheid van 3,8 procentpunten. CCSS heeft een positief effect op de uitgaven aan ouderen, nabestaanden, arbeidsongeschikten, werklozen en

op actief arbeidsmarktbeleid. Ten tweede vinden we de meest omvangrijke effecten, uitgedrukt als een percentage van de gemiddelde bestedingen, voor uitgaven voor aan werklozen en actief arbeidsmarktbeleid. Dit zijn de uitgavenregelingen gericht op mensen die door de publieke opinie gezien worden als een groep die minder steun verdient dan bijvoorbeeld ouderen en gehandicapten (Blekesaune en Quadagno 2003; Van Oorschot 2006). Ten derde is er geen positief effect op sociale uitgaven aan gezondheidszorg en gezinnen. Deze uitgaven worden niet gedekt door de definitie van CCSS. Dit suggereert dat het positieve effect op uitgaven aan sociale zekerheid daadwerkelijk wordt verklaard door CCSS en niet wordt veroorzaakt door een positieve houding tegenover herverdeling.

Hoofdstuk 5 gaat over de relatie tussen verschillende sociale uitgavenregelingen en armoede, ongelijkheid en bbp-groei. Sinds Piketty (2014) zijn werk over inkomensongelijkheid heeft gepubliceerd is er een heropleving van het publieke en academische debat over inkomens- en vermogensongelijkheid. Dit debat wordt versterkt door de opkomst van populistische bewegingen. Beleidsmakers en academici hebben lang gedacht dat er een afruil bestaat tussen het verkleinen van inkomensongelijkheid en het vergroten van economische groei (Kaldor 1957; Okun 1975; Lazear and Rosen 1981; Benabou 2000; Arjona et al. 2003). Meer recente studies betwisten dit en vinden een negatieve associatie tussen inkomensongelijkheid en economische groei (Persson and Tabellini 1994; Alesina and Rodrik 1994; Perotti 1996; Easterly 2007; OECD 2014; Dabla-Norris et al. 2015). Bovendien laat recent empirische onderzoek zien dat herverdeling niet negatief samenhangt met economische groei (Thewissen 2013; Ostry et al. 2014). Niettemin is herverdeling een breed concept en verschillende soorten herverdeling, vertaald in verschillende soorten sociale uitgaven, hebben verschillende gevolgen voor armoede, ongelijkheid en economische groei.

Daarom concentreren we ons in dit hoofdstuk op de vraag: *“Hoe hangen verschillende soorten uitgaven aan sociale zekerheid samen met armoede, ongelijkheid en economische groei?”*. Allereerst onderzoeken we hoe sociale uitgaven op geaggregeerd niveau samenhangen met armoede, ongelijkheid en de groei van het bbp. Deze analyse biedt inzichten in de potentiële afruil tussen het verkleinen van de armoede en ongelijkheid aan de ene kant en BBP-groei aan de andere kant. Ten tweede bestuderen we hoe deze

relaties verschillen voor sociale uitgaven aan 1) ouderen en nabestaanden-pensioenen, 2) arbeidsongeschiktheid, 3) gezondheidszorg, 4) gezinnen, 5) werklozen en actief arbeidsmarktbeleid en 6) huisvesting en overige. Deze analyse toont het belang van de verschillende soorten uitgaven voor het verkleinen van armoede en ongelijkheid en hoe de verschillende soorten uitgaven samenhangen met de economische groei.

We gebruiken een paneldataset van 22 EU-landen voor de jaren 1990-2015 voor onze basisresultaten en een paneldataset van 32 OESO-landen in onze robuustheidsanalyse. De gegevens zijn afkomstig uit verschillende OESO-databases. We maken gebruik van OLS en 2SLS regressiemodellen waarin we de vertraagde waarden van de verschillende variabelen voor sociale uitgaven gebruiken als verklarende variabelen. We nemen sociale uitgaven in periode (t-1) omdat de sociale uitgaven zelf ook kunnen worden beïnvloed door economische groei en mogelijk ook door armoede en ongelijkheid.

In ons 2SLS-model gebruiken we de variabelen voor sociale uitgaven in periode (t-2) als instrumentele variabele. Ons voorkeursmodel is een OLS-model waarin we corrigeren voor seriële correlatie door het toevoegen van een autoregressieve error component en controleren voor demografische, economische en institutionele verschillen, als ook voor *fixed effects* voor landen en jaren. Daarnaast hanteren we panel gecorrigeerde standaardfouten.

Onze belangrijkste bevindingen zijn als volgt. Ten eerste vinden we dat hogere uitgaven aan sociale zekerheid samenhangen met minder armoede en een kleinere ongelijkheid en dat uitgaven aan sociale zekerheid niet gerelateerd zijn aan bbp-groei. Daarom lijkt er geen afruil te bestaan tussen het verminderen van armoede en ongelijkheid enerzijds en hogere economische groei aan de andere kant. Ten tweede, de relaties met armoede, ongelijkheid en economische groei verschillen aanzienlijk tussen de verschillende sociale uitgavenregelingen, waardoor beleidsmakers verschillende sociale uitgavenregelingen kunnen gebruiken voor verschillende doelen. Voor armoede vinden we de sterkste negatieve relaties met gezinsuitgaven, werkloosheidsuitkeringen, actief arbeidsmarktbeleid, huisvesting en overige (vooral sociale bijstand). Voor ongelijkheid vinden we een sterk negatief verband met sociale uitgaven aan ouderen, nabestaan-

denpensioenen en gezinnen. Tenslotte is er een sterke positieve relatie tussen sociale uitgaven aan 'huisvesting en overige' en economische groei.