

De Nederlandse en Duitse arbeidsmarkt vergeleken

De arbeidsmarktprestaties van Duitsland staken de laatste jaren positief af bij die van veel andere Europese landen, inclusief Nederland. Een vergelijking van de arbeidsmarkttuitkomsten en het gevoerde beleid tussen beide landen brengt naar voren dat Duitsland in het afgelopen decennium veel maatregelen heeft doorgevoerd die in Nederland al eerder hun beslag kregen. Simpele lessen biedt het Duitse werkgelegenheidswonder voor Nederland niet.

JANTE PARLEVLIT
Econoom bij De Nederlandsche Bank

JOHAN VERBRUGGEN
Senior econoom bij De Nederlandsche Bank

“Nederland is ziek”, zo stelde premier Lubbers in 1990, verwijzend naar het ongekend hoge aantal arbeidsongeschikten. Na een serie hervormingen op de arbeidsmarkt – met ingrepen in de WAO en de Flexwet als belangrijke mijlpalen – steeg de werkgelegenheid en daalde het aantal werklozen tot 2,5 procent in 2001 (volgens de definitie van de International Labour Organisation). Vele landen keken met bewondering naar dit Nederlandse mirakel (Visser en Hemerijck, 1997; Salverda, 1999; Houwing, 2010).

Begin deze eeuw werd juist Duitsland gezien als “de zieke man van Europa”. Sinds de hereniging van 1990 stond het land voor een ongekende opgave om twee zeer diverse economieën en twee uiteenlopende sociale stelsels, waaronder met name het pensioenstelsel, te integreren. De Duitse arbeidsmarkt stond alom bekend als star en in 2005 liep de werkloosheid op tot boven de elf procent. Op instigatie van Gerhard Schröder deed een commissie onder leiding van oud-Volkswagendirecteur Peter Hartz een serie aanbevelingen (Hartz I tot IV) om de arbeidsmarkt vlot te trekken. Terwijl de werkloosheid in veel landen opliep, functioneerde de Duitse arbeidsmarkt

de afgelopen jaren juist bijzonder goed en kwam Duitsland zelfs te boek te staan als *economic superstar* en *Northern star* (Dustmann *et al.*, 2014; Rinne en Zimmermann, 2013). Deze gunstige ontwikkeling bleef ook in Nederland niet onopgemerkt. “Duitsland was de zieke man, Nederland heeft dat stokje overgenomen, Nederland is nu de zieke man van Europa”, verwoordde CDA-leider Van Haersma Buma het zelfs (Jinek, 8 september 2013).

Aan de hand van een breed scala aan arbeidsmarktindicatoren kan nu worden nagegaan of er voor Nederland inderdaad te leren valt van het Duitse mirakel. Daartoe is een vergelijking gemaakt tussen ten eerste de arbeidsmarkttuitkomsten in beide landen en ten tweede de belangrijkste doorgevoerde arbeidsmarkthervormingen in de twee landen.

ARBEIDSMARKTPRESTATIES IN EEN NOTENDOP

Om te beoordelen hoe beide arbeidsmarkten functioneren, wordt achtereenvolgens gekeken naar de werkloosheid, het aandeel werkenden in de beroepsgeschiedte bevolking, het aantal gewerkte uren en de productiviteit per gewerkt uur, en de implicaties voor de bbp-groei. Waar mogelijk fungeren de Verenigde Staten (VS) als benchmark.

Figuur 1 laat zien dat vanaf midden jaren negentig het werkloosheidspercentage in Nederland substantieel lager lag dan in Duitsland, maar dat sinds 2005 in Duitsland sprake is geweest van een spectaculaire daling. De werkloosheid is het sterkst gedaald in de oostelijke *Länder* (deelstaten), waar de werkloosheid overigens nog altijd fors boven het landelijke gemiddelde ligt. Maar ook in de westelijke deelstaten ligt de werkloosheid in 2013 gemiddeld vijf procent lager dan in 2005. In Nederland liep de werkloosheid de laatste jaren juist op. Eind 2012 dook de Duitse werkloosheid onder het Nederlandse niveau, al moet blijken of dat structureel is.

Figuur 2 illustreert dat in beide landen het aandeel werkenden in de beroepsbevolking sinds 1990 aanmerkelijk is gestegen. De toetreding van vrouwen heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. In Nederland vond de grootste stijging van

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

het aandeel werkenden al in de jaren negentig plaats, in Duitsland pas veel later. Dit was overigens vooral in West-Duitsland het geval, in Oost-Duitsland werkten vrouwen traditioneel al veel vaker. Het aandeel mannen dat werkt, ligt over de totale beschouwde periode in Nederland hoger, ondanks de momenteel hogere werkloosheid. In Duitsland was vooral in de oostelijke deelstaten de arbeidsdeelname van mannen zeer laag; een groot deel van de oudere generatie heeft de arbeidsmarkt na de hereniging al op vroege leeftijd verlaten. Ter vergelijking: de figuur laat ook zien hoe de arbeidsdeelname in de VS sinds de crisis fors daalde, wat impliceert dat een groot deel van de gedaalde Amerikaanse werkloosheid komt doordat werkzoekenden zich terugtrokken van de arbeidsmarkt.

Het gemiddeld aantal gewerkte uren is in zowel Nederland als Duitsland over de beschouwde periode flink gedaald en ligt in beide landen op circa 1400 uur per werkende per jaar. Deze daling kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan de intrede van vrouwen in deeltijdbanen. Het aantal gewerkte uren per jaar ligt momenteel in de VS overigens een stuk hoger, op 1700 (Conference Board 2014).

De gemiddelde productiviteit per uur lag in Nederland in de gehele periode boven de Duitse, en tot de crisis op ongeveer het niveau in de VS (Conference Board, 2014). Sindsdien bleef de productiviteit in de VS op peil door ontslagen, terwijl bedrijven in Duitsland en Nederland werknemers langer hebben aangehouden. Deze zogenoemde *labour hoarding* heeft de

arbeidsproductiviteitsontwikkeling in Duitsland en Nederland na de crisis tijdelijk geremd. Figuur 3 vat samen hoe de verschillende trends hebben bijgedragen aan de economische groei. In de periodes 1990–1999 en 2000–2007 groeide het reële bruto binnenlands product in Nederland beduidend harder dan in Duitsland. In die periodes slaagde Nederland er beter dan Duitsland in om de arbeidsparticipatie te verhogen, maar sinds de crisis maakt Duitsland een inhaalslag. In alle periodes groeide de gemiddelde productiviteit per uur in Duitsland harder, al ligt het niveau in Nederland nog steeds hoger.

HERVORMINGEN OP DE ARBEIDSMARKT

Hoe hebben hervormingen op de arbeidsmarkt bijgedragen aan de arbeidsmarkttuitkomsten? Deze vraag is niet zo eenvoudig te beantwoorden, aangezien een veelheid aan regelingen en sociale normen het gedrag op de arbeidsmarkt beïnvloeden. Daarnaast hebben beleidswijzigingen vaak tijd nodig om effect te sorteren, terwijl ze soms al voor de daadwerkelijke implementatiedatum gevolgen hebben. Tevens geldt dat de arbeidsmarktflexibilisering niet alleen heeft geresulteerd in meer tijdelijke arbeid, maar ook een reactie is op de toegenomen behoefte daaraan van bedrijven en hun werknemers, met name de vrouwelijke.

Het Duitse werkgelegenheidswonder heeft geen enkele, unieke oorzaak – meerdere factoren hebben een rol gespeeld. Studies wijzen vooral op beleid gericht op: ten eerste het verhogen van de arbeidsdeelname van met name oudere werknemers, ten tweede het bevorderen van tijdelijke arbeid (de twee belangrijkste aspecten van Hartz I tot en met IV), en ten derde een verantwoorde loonontwikkeling (Dustmann *et al.*, 2014). Hoe verhoudt het beleid op deze terreinen in Duitsland zich tot dat in Nederland?

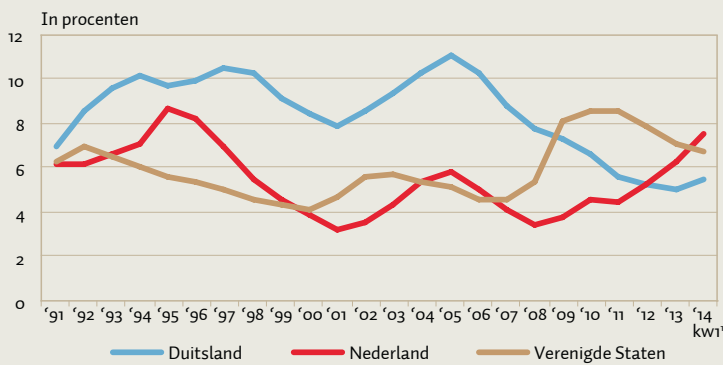
Versterkte prikkels tot arbeidsdeelname

Verschillende sociale verzekeringen hebben in beide landen lange tijd de participatie van vooral oudere werknemers ontmoedigd. WW- en arbeidsongeschiktheidsregelingen spelen een belangrijke rol in het verzekeren van werknemers tegen inkomensverlies en bij de WW in het faciliteren van het vinden van een nieuwe baan. Tegelijkertijd kunnen te genereuze uitkeringen – in termen van hoogte, duur en ontvangstvoorwaarden – werkloosheid en inactiviteit versterken (Tatsiramos en Van Ours, 2012). In de praktijk werden deze regelingen – samen met vroegpensioenen – in veel Europese landen ook bewust gebruikt als een vermeende oplossing voor de oplopende werkloosheid in de jaren tachtig (Gruber en Wise, 2010). In Oost-Duitsland speelden pensioen- en werkloosheidsregelingen een belangrijke rol om de problemen op de arbeidsmarkt na de hereniging te verzachten. Vervroegd uitreden bleek al met al een dure en weinig effectieve oplossing voor de werkloosheidsproblemen, en in zowel Duitsland als Nederland zijn deze uitteedroutes de afgelopen decennia steeds verder afgesloten.

In Nederland was de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), aangenomen in 1966, de belangrijkste route tot inactiviteit. Midden jaren zeventig werden al een half miljoen arbeidsongeschiktheidsuitkeringen verstrekt; nadat het aantal arbeidsongeschikten in de jaren negentig eerst daalde, werd in 2003 bijna de grens van één miljoen arbeidsongeschikten overschreden (op een beroepsbevolking

Jaarcijfers voor de werkloosheidsvoet

FIGUUR 1

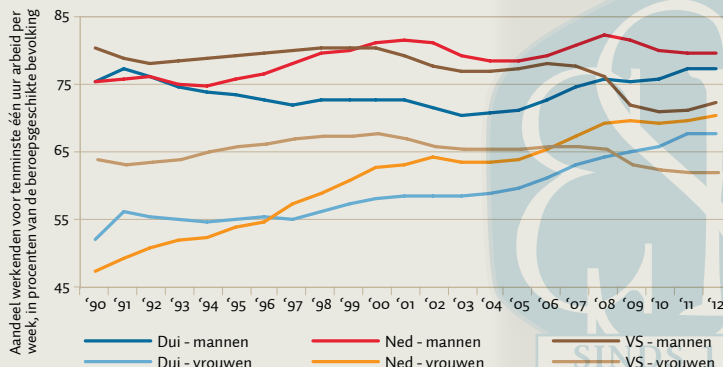


¹ Seizoensgecorrigeerd cijfer

Bron: OESO

Aandeel werkenden

FIGUUR 2



Bron: OESO

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

van ruim zeven miljoen personen). Tussen 1993 en 2006 werden diverse hervormingen doorgevoerd om de instroom in de WAO (later WIA) te beperken en de uitstroom te bevorderen. Het duurde tot 2003 voordat het aantal arbeidsongeschikten daadwerkelijk daalde. In Duitsland is de schaal van de arbeidsongeschiktheidsregelingen nooit zo groot geweest, maar ook daar werden als een van de eerste Hartz-hervormingen de criteria voor arbeidsongeschiktheid aangescherpt.

Onderdeel van de Hartz-hervormingen was ook een verkorting van de WW-uitkeringen. In Duitsland was de duur van uitkeringen voor oudere werknemers maximaal 32 maanden. In 2006 zijn uitkeringen verkort naar maximaal twaalf maanden (achttien maanden voor oudere werknemers); daarnaast is de uitkeringshoogte beperkt. In Nederland kon de WW-duur tot voor kort oplopen tot vijf jaar. Onder de regeringen-Balkenende zijn de ontvangstvoorwaarden aangescherpt en is de maximale duur ingekort naar drie jaar en twee maanden. In 2014 heeft de Kamer een wetsvoorstel aangenomen om de WW-duur verder te verkorten naar twee jaar, waarbij de sociale partners in cao-afspraken nog wel een langere WW-duur kunnen afspreken.

Tot slot hebben in beide landen fiscale prikkels voor vroegpensioenregelingen uittreden gefaciliteerd. Inmiddels zijn deze regelingen in beide landen uitgefaseerd, al mogen Duitse werknemers met een lang arbeidsverleden binnenkort al op hun 63ste de arbeidsmarkt verlaten. Door het inperken van de drie uittreedroutes WAO, WW en vroegpensioen en het verhogen van de pensioenleeftijd – en de veranderende denkbeelden over langer doorwerken – is de gemiddelde uittreedleeftijd in beide landen langzaam maar zeker opgelopen (figuur 4). De toename onder Nederlandse mannen was het meest spectaculair. De cijfers voor Duitsland maskeren wederom belangrijke verschillen tussen de oostelijke en westelijke deelstaten. Zo lag de gemiddelde uittreedleeftijd in de oostelijke deelstaten vooral direct na de hereniging ver onder die in de westelijke.

Flexibilisering van tijdelijk werk

Belangrijk ten aanzien van de tweede oorzaak van het Duitse werkgelegenheidswonder – de toename van tijdelijke arbeid – was de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Zowel in Nederland als Duitsland is de regulering van tijdelijke contracten en uitzendwerk fors versoepeld; in Nederland door de Wet flexibiliteit en zekerheid (1999), in Duitsland door de Hartz-hervormingen van 2003. In Duitsland werden daarnaast ook de mini- en midi-job geïntroduceerd. Dat zijn kleine banen tot respectievelijk 450 en 850 euro maandsalaris, waarvoor maar beperkt sociale premies en belastingen hoeven te worden afgedragen. De bescherming van vaste contracten bleef in beide landen wel grotendeels intact, wat ook blijkt uit de samenvattende indices voor ontslagbescherming van de OESO (OESO website). Het gebruik van tijdelijke contracten nam in de bestudeerde periode fors toe (OESO Employment database). In Nederland gaat het om een diverse groep, van oproepkrachten en uitzendwerkers tot werknemers met een tijdelijk contract met uitzicht op vast werk (CBS 2014). In Duitsland betreft een belangrijk deel van de tijdelijke werkgelegenheid de mini- en midi-jobs. Inmiddels zijn er zo'n vijf miljoen werknemers met uitsluitend een mini-baan, tegen zo'n 30 miljoen gewone contracten (Körner *et al.*, 2013).

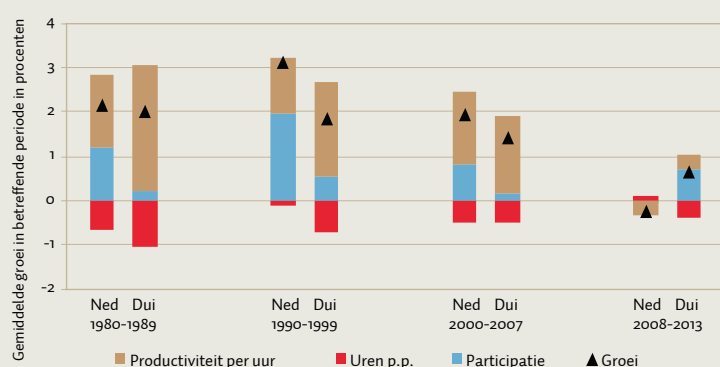
De toegenomen mogelijkheden voor flexibele contracten hebben in beide landen de werkgelegenheid gestimuleerd door nieuwe toetreders de arbeidsmarkt op te helpen. Tegelijkertijd is duidelijk dat niet alle werkgelegenheid van dezelfde kwaliteit is. Zo zijn de Duitse mini-jobs controversieel, omdat deze werknemers maar zeer beperkt pensioen opbouwen en niet verzekerd zijn tegen werkloosheid en ziektekosten. Daarnaast bemoeilijkt de fiscale subsidie op deze banen de doorstroom naar regulier werk, aangezien de marginale belasting bij een grotere baan flink toeneemt (OESO, 2012; 2014).

Verantwoorde loonontwikkeling

De loonontwikkeling – de derde factor achter het Duitse werkgelegenheidswonder – is in zowel de Duitse als Nederlandse industrie sinds de jaren tachtig in vergelijking met andere Europese landen gematigd geweest. Hierdoor konden bedrijven goed concurreren op exportmarkten en is het toegenomen arbeidsaanbod makkelijker geabsorbeerd (Eggelte *et al.*, 2014). De instituties die hieraan ten grondslag liggen zijn complex. Een eerste aspect betreft de vormgeving van loononderhandelingen. In beide landen vinden centrale onderhandelingen plaats, aangevuld met onderhandelingen op lager niveau. In Duitsland zijn

Decompositie economische groei

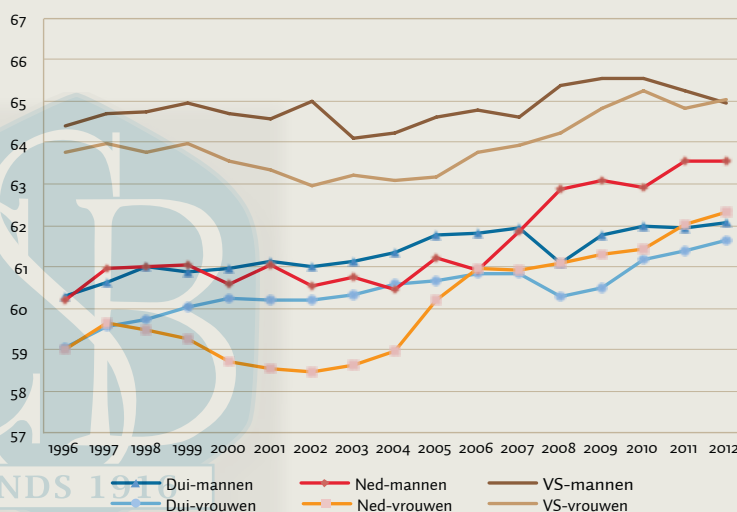
FIGUUR 3



Bron: Total Economy database

Gemiddelde uittreedleeftijd, vijfjaarsgemiddelde

FIGUUR 4



Bron: OESO

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

decentrale onderhandelingen sinds de jaren negentig steeds belangrijker geworden (Visser, 2013). Terwijl in 1995 nog slechts vijf procent van de sectorale cao's een clausule bevatte om als bedrijf af te wijken van de sectorale cao-afspraken over lonen, bedroeg dit percentage in 2004 zestig procent (Dustmann *et al.*, 2014). Doordat meer cao's zijn afgesloten op bedrijfsniveau en er meer mogelijkheden zijn om af te wijken van sector-cao's, is meer ruimte ontstaan voor loondifferentiatie tussen, maar ook binnen, sectoren. Volgens Dustmann *et al.* (2014) is de decentralisering van de loonvorming zelfs de belangrijkste factor achter het huidige Duitse werkgelegenheidswonder.

In Nederland vormde het Akkoord van Wassenaar

(1982) een belangrijke mijlpaal, toen sociale partners gezamenlijk kozen voor het belang van banen boven lonen. Van grote veranderingen in het loonvormingsproces is sindsdien geen sprake geweest. De dekking van cao's is onverminderd hoog, de bedrijfstak-cao onverminderd relevant en de spreiding van loonstijgingen tussen sectoren is niet toegenomen (De Beer, 2013). In hoeverre de beperktere decentralisering momenteel knelt, is evenwel niet duidelijk. In sector-cao's bestaat de nodige ruimte om af te wijken via in cao's ingebouwde keuze-opties of incidentele loonstijgingen. Daarnaast is de afgelopen jaren wel degelijk sprake geweest van lagere loonstijgingen of nulgroei in sectoren die relatief hard geraakt zijn door de crisis (Harteveld, 2012; AWVN, 2013).

Een tweede belangrijk aspect van de loonvorming betreft het wettelijk minimumloon (wml). In Nederland bestaat sinds 1968 een wml en in Duitsland wordt deze per 2015 ingevoerd. In Nederland is de impact op de werkgelegenheid volgens het CPB beperkt (CPB, 2012). Over de werkgelegenheidseffecten van het Duitse wml wordt momenteel heftig gediscussieerd. Duidelijk is dat de voorgestelde 8,50 euro per uur vooral bindend zal zijn in laagbetaalde dienstensectoren, waar de werkgelegenheidsgroei de afgelopen jaren juist het sterkst was (Thomas en Dauer, 2014; Zimmermann, 2014).

SLOT

De voormalige 'zieke man' Duitsland heeft de afgelopen decennia op de arbeidsmarkt langzaam de erfenis van de hereniging van zich af kunnen schudden. Nadat aanvankelijk vooral in oostelijke deelstaten een generatie moeilijk inzetbare oudere werkloze werknemers via verschillende uittreedroutes de arbeidsmarkt had verlaten, heeft Duitsland de afgelopen tien jaar verschillende hervormingen doorgevoerd die inactiviteit en langdurige werkloosheid onder de jongere generaties beperken, flexibele arbeid faciliteren en loonvorming decentraliseren. De afgelopen jaren heeft Duitsland de vruchten van deze hervormingen kunnen plukken.

Bij de vergelijking van het 'Duitse wonder' met de Nederlandse arbeidsmarkt valt op dat in Duitsland de laatste jaren veel arbeidsmarkthervormingen zijn doorgevoerd die in Nederland al eerder hun beslag kregen. Zo zijn in Nederland in een eerder stadium flexibeler arbeidsrelaties gefaciliteerd en zijn al eerder verschillende uittreedroutes afgesloten. De arbeidsmarkten van Nederland en Duitsland vertonen momenteel dan ook veel overeenkomsten. Het aandeel werkenden, het werkloosheidspercentage, de gewerkte uren en de productiviteit per uur zijn momenteel nagenoeg gelijk. De Duitse hervormingen bieden op die fronten voor Nederland weinig lessen. Het lastigste te vergelijken zijn de instituties voor loonvorming. Daar waar in Duitsland de loonvorming steeds meer is gedecentraliseerd, is hiervan in Nederland veel minder sprake. Of Nederland hierdoor werkgelegenheid misloopt, is voor voor interessante vervolganalyse.

Hoe zit het met de benodigde hervormingen voor de toekomst? Uit de vergelijking met de Verenigde Staten – en dan met name de periode vóór de crisis – valt op dat in zowel Nederland als Duitsland nog de nodige ruimte bestaat voor een verhoging van het aantal gewerkte uren per jaar en van de uittreedleeftijd. In het licht van de vergrijzing zou dat zeer welkom zijn.

LITERATUUR

AWVN (2013) AWVN signaleert sterke loondifferentiatie in 2013 én 2014. *AWVN Persbericht*, 11 september.

Beer, P. de (2013) 30 jaar na Wassenaar: de Nederlandse arbeidsverhoudingen in perspectief. In: KVS, *Arbeidsverhoudingen onder druk. Preadviezen 2013*. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

CBS (2014) *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2013*. Den Haag/Heerlen: CBS.

Conference Board (2014) *Output, labor and productivity, 1950-2013*. Gegevens op conference-board-database.org.

CPB (2012) *Het wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren*. 21 december 2012.

CPB (2013) *Gevolgen Wet werk en zekerheid voor werkgelegenheid*. CPB Notitie, 27 november.

Dustmann, C., B. Fitzenberger, U. Schönberg en A. Spitz-Oener (2014) From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy. *Journal of Economic Perspectives*, 28(1), 167–188.

Eggelte, J., J. Jansen, G. Schotten en D. Dicou (2014) Overwegingen bij de loonontwikkeling. *DNB Occasional Studies*, 12(1).

Euwals, R., A. van Vuren en D. van Vuuren (2012) The decline of early retirement pathways in the Netherlands; An empirical analysis for the health care sector. *International Social Security Review*, 65(3), 101–122.

Gruber, J. en D.A. Wise (red.) (2010) *Social security programs and retirement around the world: The relationship to youth employment*. Harvard, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Harteveld, L. (2012) *Polderlogica in recessietijd*. Artikel Nederlandse Arbeidsmarkt Dag 2013 op www.arbeidsconferentie.nl.

Houwing, H. (2010) *A Dutch approach to flexicurity. Negotiated change in the organization of temporary work*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Koning, W.C. en D. van Vuren (2010) Disability insurance and unemployment insurance as substitute pathways. *Applied Economics*, 42(5), 575–588.

Körner, T., H. Meinken en K. Puch (2013) *Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage*. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, januari.

OESO (2012) *OECD Economic Surveys Germany*, februari. Parijs: OESO.

OESO (2013) *OECD Employment Outlook*, augustus. Parijs: OESO.

OESO (2014) *OECD Economic Surveys Germany*, mei. Parijs: OESO.

Rinne, U. en K.F. Zimmermann (2013) Is Germany the North Star of labor market policy? *IMF Economic Review*, 61(4), 702–729.

Salverda, W. (1999) Is there more to the Dutch miracle than a lot of part-time jobs? *SOM Research Report*, 99(c46).

Tatsiramos, K. en J.C. van Ours (2014) Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of Economic Surveys*, 28(2), 284–311.

Thomas, A. en U. Dauer (2014) German minimum wage plan gains backing from businesses. Despite some fears of job losses, companies back proposal. *Wall Street Journal*, 28 maart.

Visser, J. en A. Hemerijck (1997) *Een Nederlands mirakel: beleidsleren in de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Visser, J. (2013) Wage bargaining institutions – from crisis to crisis. *ECFIN Economic Papers*, 488.

Zimmermann, K.F. (2014) Germany's coming labor-market catastrophe. A new minimum-wage law could put 600,000 people out of work. *Wall Street Journal*, 2 april.