



De negatieve kringloop in de Duitse economie

Auteur(s):

Paridon, C.W.A.M. van

Bijzonder hoogleraar Duitse economie en Nederlands-Duitse economische betrekkingen aan de Vrije Universiteit en stafmedewerker bij de WRR.

Dit artikel is gebaseerd op hoofdstuk 3 uit CPB, *Challenging Neighbours*, Springer, Berlijn, 1997.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4137, pagina 92, 30 januari 1998

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

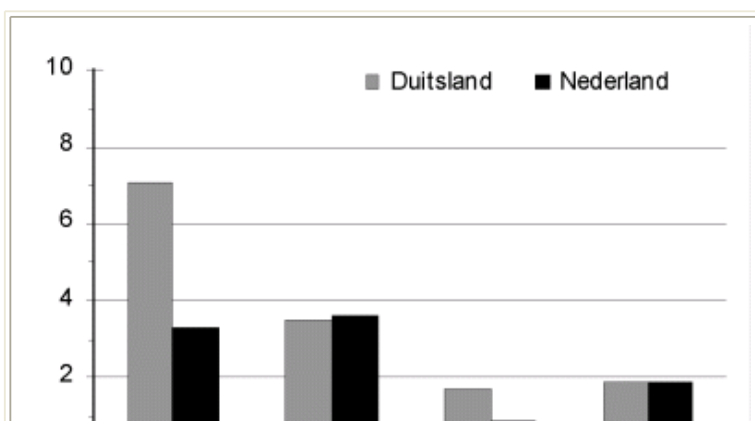
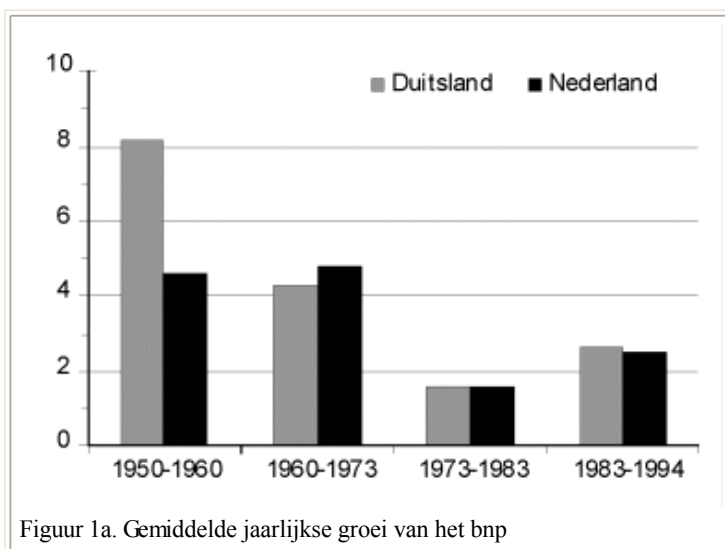
conjunctuur, Duitsland

Terwijl de werkgelegenheid in Nederland flink toenam, daalde die in Duitsland. Een negatieve spiraal van uitstoot van minder productieve arbeid en stijging van de uitgaven voor sociale zekerheid lijkt hiervoor de verklaring.

Terwijl in Nederland de groei aanhoudt en de werkloosheid daalt, neemt in Duitsland de werkloosheid nog altijd toe. Denken we nu ten onrechte dat het hier goed gaat, denken de Duitsers ten onrechte dat het bij hen slecht gaat, hoe staan beide economieën er nu voor? Dit artikel poogt een antwoord op die vragen te geven, met name waar het de arbeidsmarkt betreft.

Economische ontwikkeling vanaf 1950

Zoals nagenoeg alle andere landen, hebben ook Duitsland en Nederland sinds 1950 een periode van ongekende economische ontwikkeling achter de rug, waarin een aantal fasen te onderscheiden zijn, namelijk die van wederopbouw (tot aan 1960), die van uitbouw (van 1960 tot 1973), die van afbouw (van 1973 tot 1983) en die van consolidatie (vanaf 1983 tot nu). [figuur 1a](#) en [figuur 1b](#) geven de groeicijfers voor deze vier fasen voor beide landen.





Figuur 1b. Gemiddelde jaarlijkse groei van het bnp per capita

Een aantal zaken springen in het oog. Afgezien van de fase van wederopbouw komen de bnp-groei cijfers voor beide vrij nauw overeen. Dat geldt in minder sterke mate voor het bnp per capita, waar Nederland vanwege een hogere bevolkingsgroei en afnemende arbeidsparticipatie lager uitkwam. Na 1973 (de twee oliecrises) is er een duidelijke trendbreuk te zien. Vanaf 1983 is er sprake van een voorzichtig herstel.

Het economisch herstel in West-Europa wordt in niet onbelangrijke mate bepaald door het proces van catching-up ten opzichte van de Verenigde Staten, zoals valt af te lezen in [tabel 1](#). Dat gold vooral de jaren voor 1973. Toen slaagden de West-Europese landen, en zeker ook Duitsland en Nederland, erin om een fors deel van de achterstand, afgemeten aan het bnp per capita dan wel het productiviteitsniveau, ten opzichte van de Verenigde Staten in te lopen. Sindsdien is er sprake van een stabilisatie van de onderlinge verhoudingen. Tevens blijkt dat het productiviteitsniveau van de Nederlandse economie ten opzichte van de meeste andere landen opmerkelijk hoog was en nog steeds is, ondanks de lichte teruggang in de laatste tien jaar. Dat geldt voor de industrie, maar ook voor de hele economie. Op de samenhang met de lage arbeidsparticipatie wordt straks teruggekomen.

Tabel 1. Productiviteitsniveaus per gewerkt uur in een aantal OESO-landen, Verenigde Staten = 100

	Industrie				Gehele economie
	1960	1973	1985	1995	1994
VS	100	100	100	100	100
Duitsland	56	76	87	81	89
Nederland	51	88	108	96	109
VK	45	54	60	69	80
Zweden	50	80	88	90	74
Italië	19	49	69	72	66

Bron: D. Pilat, *Labour productivity levels in OECD countries: Estimates for manufacturing and selected service sectors*, OECD economics department, working paper nr. 169, 1996.

Met uitzondering van het productiviteitsniveau laten deze globale cijfers geen duidelijk onderscheid zien tussen Duitsland en Nederland, ook niet voor de laatste periode. Echter, wordt de laatste periode uitgesplitst, dan blijkt in de periode 1983-1990 de WestDuitse economie iets meer te groeien dan de Nederlandse (3,1 tegenover 3,0 procent). Na 1990 zijn de rollen omgedraaid, met nu voor Nederland iets hogere groei cijfers dan voor Duitsland (2,6 tegenover 2,1 procent)¹. De verschillen zijn geprononceerder bij het bnp per capita, namelijk 2,0 procent groei voor Nederland tegenover 0,9 procent voor Duitsland. De conclusie moet luiden dat de groeiprestaties van Duitsland en Nederland elkaar vanaf 1960 niet zo veel ontlopen hebben.

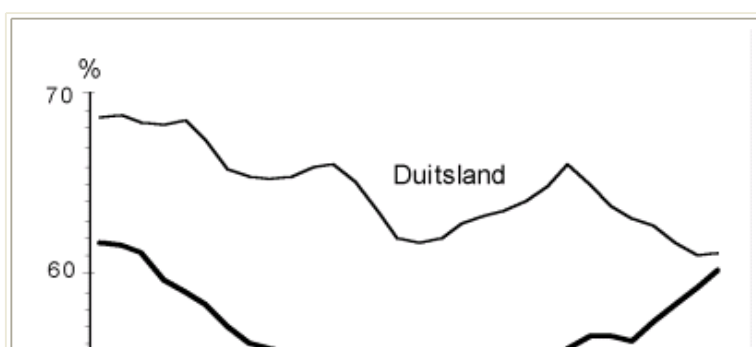
Over werkgelegenheid en werkloosheid

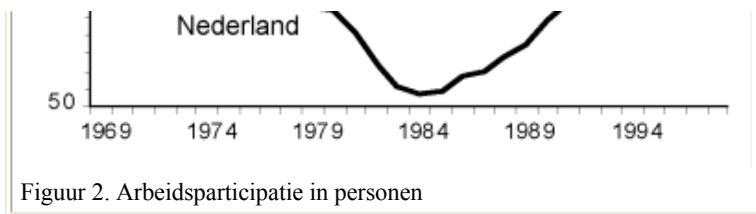
De achterblijvende groeiprestaties van Duitsland na 1990 zijn natuurlijk voor een belangrijk deel veroorzaakt door de formidabele opgave van de hereniging van Duitsland. Die inspanning heeft zijn sporen nagelaten op de overheidsbegroting, de lopende rekening en op veel andere indicatoren, maar in dit artikel wordt vooral naar de arbeidsmarkt gekeken.

Juist op dit terrein hebben Duitsland en Nederland de afgelopen jaren hun onderlinge positie sterk zien veranderen. Duitsland had in de na-oorlogse jaren een beduidend hogere arbeidsparticipatie, in personen en arbeidsjaren, en ook een lagere werkloosheid. Het verschil was vooral terug te voeren op de veel hogere arbeidsparticipatie van vrouwen in Duitsland.

Toen in de jaren zeventig de participatie van vrouwen in Nederland toenam, betrad tegelijkertijd de geboortegolf de arbeidsmarkt. Voor veel mensen was er geen baan beschikbaar. Het gevolg was een dalende arbeidsparticipatie en een stijgende werkloosheid. In Duitsland daalde de arbeidsparticipatie weliswaar toen ook, maar veel minder.

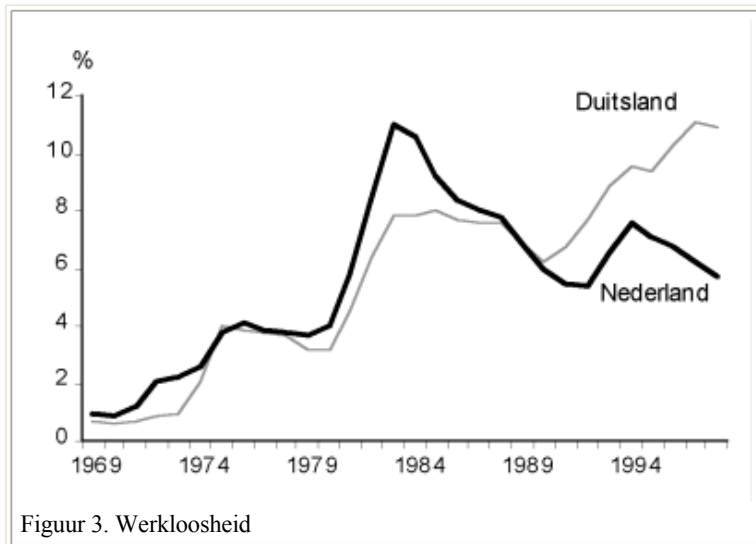
Sinds 1984 is Nederland er in geslaagd deze ontwikkeling te keren, zie [figuur 2](#). Deels kwam dat door een afnemende bevolkingsgroei, nog belangrijker was de sterke stijging in de werkgelegenheid. Ook Duitsland herstelde zich in die periode enigszins, maar na 1991 laat Duitsland een zeer sterke daling van de werkgelegenheid en daarmee ook van de arbeidsparticipatie zien. De arbeidsdeelname in personen is in Duitsland en Nederland nu nagenoeg vergelijkbaar².





Figuur 2. Arbeidsparticipatie in personen

De gevolgen van deze contraire ontwikkeling zijn ook goed zichtbaar in de werkloosheid. Terwijl Duitsland tot voor kort altijd beter uit de bus kwam, is de werkloosheidssituatie daar nu slechter (figuur 3). Dat wordt niet alleen veroorzaakt door de hereniging. De officiële werkloosheid is in de nieuwe deelstaten dramatisch hoog (momenteel 18%), maar ook in West-Duitsland bedraagt de werkloosheid nu 10%. De Nederlandse werkloosheid is juist sterk afgenomen, tot nu ongeveer 6%.



Figuur 3. Werkloosheid

Alhoewel dit cijfer in internationaal perspectief opmerkelijk laag is, mag dit geen reden zijn voor al te groot enthousiasme. Rekening houdend met allerlei vormen van verborgen werkloosheid kwam de OESO voor 1995 uit op 27%³. Een overeenkomstige berekening voor Duitsland voor 1996 komt uit op een percentage van 22⁴.

Maar het voornaamste verschil tussen Duitsland en Nederland zit hem momenteel niet in de niveaus, maar in de ontwikkeling over de tijd. Ongeacht welke maatstaf gebruikt wordt, blijkt dat Nederland sinds 1984 nagenoeg ononderbroken een toename van de werkgelegenheid en van de arbeidsparticipatie heeft weten te realiseren, terwijl Duitsland sinds 1991 juist een scherpe daling heeft moeten ondergaan. Hoe heeft dat kunnen gebeuren?

Duidelijk is dat de lonen in Duitsland in vergelijking met Nederland sterker gestegen zijn. Ondanks de ook in de jaren tachtig al sterk toegenomen werkloosheid, was er lange tijd weinig animo voor loonmatiging⁵. Meer energie werd gestoken in algemene arbeidstijdverkorting. Toen vanaf 1990 de binnenlandse vraag vanwege de hereniging sterk toenam, betekende dat nog een extra impuls tot loonsverhoging. Pas met de recessie van 1992 is de loonontwikkeling gematigder geworden. Een andere verklaring van de sterk oplopende werkloosheid kan gevonden worden in de omvangrijke toestroom van mensen, waarmee Duitsland de afgelopen jaren te maken heeft gehad. Niet zelden ging het om mensen die onvoldoende geschoold waren om soepel door de arbeidsmarkt te kunnen worden opgenomen. Maar de voornaamste oorzaak voor de slechte arbeidsmarktontwikkeling moet toch bij de hereniging gezocht worden.

De negatieve kringloop

De recente moeizame economische ontwikkeling van Duitsland - weliswaar nu weer een aantrekken van de groei, vergezeld door een scherpe stijging van de productiviteit, maar geen toename van de totale werkgelegenheid en geen daling van de werkloosheid - vertoont duidelijke parallellen met een proces dat Nederland in de jaren zeventig heeft doorgemaakt. Dat staat bekend als de zogenaamde negatieve kringloop. Kortweg komt die kringloop er op neer dat ondernemingen om concurrerend te blijven kiezen voor een geforceerde productiviteitsverbetering door het vertrek van minder productieve werknemers. Ondernemingen durven andere oplossingen - overstap naar andere producten, laat staan naar nieuwe technologieën - niet aan. Door mensen uit de arbeidsmarkt te stoten, neemt echter het beroep op de sociale zekerheid toe, en zo de premies en daarmee de loonkosten. Om de stijging van die premies tegen te gaan, zijn ondernemingen genoopt hun productiviteit nog verder te verhogen. Ook in de andere sectoren nemen de loonkosten toe, waardoor ook daar arbeidsplaatsen moeten verdwijnen dan wel minder arbeidsplaatsen ontstaan.

In Nederland hebben de uitbouw van het stelsel van sociale zekerheid, de daarbij betoonde generositeit in uitkeringshoogte en -voorwaarden, de zich wijzigende arbeidsparticipatiepatronen van mannen en vrouwen, en de wijze waarop de aardgasbaten benut zijn er toe bijgedragen dat met de eerste oliecrisis ondernemingen geen andere uitweg meer zagen dan de hiervoor beschreven vlucht vooruit. Op dat moment was onze nu zo bejubelde overlegeconomie niet in staat die patstelling te doorbreken. Het gevolg was een geforceerde de-industrialisatie, ook wel bekend geworden als de 'Dutch disease'. In de diensten onstonden onvoldoende nieuwe banen, en dus steeg de werkloosheid dramatisch.

In Duitsland lijkt zich nu hetzelfde te voltrekken. Sinds 1985 heeft Nederland zowel bij de industrie als bij de diensten een veel gunstiger werkgelegenheidsontwikkeling laten zien. Met 1985 is 100, kwam de werkgelegenheid in de Nederlandse industrie in 1994 op 104 en in de

Nederlandse diensten zelfs op 130. In Duitsland daalde de werkgelegenheid in de industrie naar 94 en kwam die bij de diensten uit op 120. Vooral na 1991 vertoonde de werkgelegenheid in de Duitse industrie een scherpe daling. De toename van de werkgelegenheid in de diensten was onvoldoende om de totale werkgelegenheid op peil te houden. Al met al nam het totale aantal banen in heel Duitsland sinds 1991 met ongeveer vier miljoen af, in West-Duitsland met bijna twee miljoen.

De negatieve kringloop lijkt in gang gezet door de Duitse hereniging. Een aanzienlijk deel van de kosten van die hereniging kwam ten laste van sociale zekerheidsfondsen, met andere woorden van de premiebetalers⁶. Het waren vooral de ondernemingen in de oude deelstaten die deze extra kosten moesten betalen. Om hierbij nog rendabel te kunnen opereren, waren ondernemingen gedwongen om snel maatregelen te nemen. Die werden gevonden in het scherp opvoeren van de productiviteit. De gevolgen laten zich raden. [tabel 2](#) laat de verschillen voor en na 1991 duidelijk uitkomen. De productiviteitsgroei is beduidend toegenomen, evenals de verandering in de premies voor sociale zekerheid en de totale belasting- en premiedruk, terwijl de verandering in de arbeidsparticipatie en de werkgelegenheid juist negatief werd.

Tabel 2. Ontwikkeling kengetallen voor de Duitse economie, gemiddelde jaarlijkse veranderingen

	1981-1990	1992-1997
Productiviteit industrie	1.7	2.7
Premiedruk sociale zekerheid	0.0	1.8
Belasting- en premiedruk	-0.4	0.2
Arbeidsparticipatie	-0.2	-1.3
Werkgelegenheid	0.6	-1.1

Bron: Eigen berekeningen o.b.v. OESO, *Economic Outlook*, nr 61, Parijs, 1997

Het is natuurlijk wrang te moeten constateren, zoals het DIW doet⁷, dat een niet onbelangrijk deel van de kosten van de hereniging op die wijze niet alleen afgewenteld zijn op de werknemers, en niet op zelfstandigen of andere inkomens, maar dat op grond hiervan vervolgens de regelingen zelf ter discussie zijn gesteld. Tot de hereniging leek het systeem robuust genoeg. Met de hereniging lijkt dat echter niet meer het geval te zijn. Tegelijkertijd moet echter ook duidelijk zijn dat andere oplossingen - bijvoorbeeld verdere belastingverhogingen - tot een vergelijkbaar resultaat zouden hebben geleid. De keuze voor een hereniging van beide Duitslanden onder de afgesproken voorwaarden leidde onherroepelijk tot hoge kosten. Het miskennen van die boodschap heeft sterk tot deze ontwikkeling bijgedragen.

De onvermijdelijke correctie zal niet gemakkelijk zijn. Nederland heeft laten zien hoeveel tijd er overheen ging voordat de problemen algemeen erkend werden, vervolgens hoe moeilijk het was om pijnlijke ingrepen te realiseren om die kringloop te doorbreken en daarna hoeveel tijd er over heen ging voordat de keer ten goede zichtbaar werd. Als de hier gepresenteerde analyse klopt, zal men zich ook in Duitsland op een moeizaam en langdurig aanpassingsproces moeten instellen. In dat perspectief is de slechte *Stimmung* in Duitsland goed verklaarbaar.

Challenging Neighbours

Eind vorig jaar publiceerde het Centraal Planbureau een vergelijkende studie over Duitse en Nederlandse economische instituties: *Challenging neighbours, rethinking German and Dutch economic institutions* (Springer, 1997).

Met dit project, qua aard nieuw voor het CPB, was in 1993 een begin gemaakt. Ter gelegenheid van de afronding vond op 10 en 11 september 1997 in Düsseldorf een conferentie plaats, waar verschillende wetenschappers en politici reageerden op 'Challenging neighbours'.

Dit nummer van ESB brengt een aantal van deze bijdragen bijeen. In aanvulling daarop presenteert het CPB enkele 'afruil' die de economische verschillen tussen Nederland en Duitsland typeren. Aan het slot van dit nummer wordt de recente ontwikkeling van de Nederlandse en Duitse economie in kaart gebracht.

H.A. Keuzenkamp, [Het groenste gras](#)

B. van Ark, [Duitsland moet het in de breedte zoeken](#)

G.J. Wijers, [Vernieuwing door vergelijking](#)

D. Soskice, [De uitdaging: Duitse technologie, Nederlandse lonen](#)

A.L. Bovenberg, [Reactie: Loonmatiging en institutionele vernieuwing loont ook voor Duitsland](#)

K.H. Paqué, [Het Duitse model raakt uit de tijd](#)

E.E.C. van Damme, [Marktwerking en deregulering: Duitse lessen?](#)

G.M.M. Gelauff en C. den Broeder, [Afruil](#)

- » Beleid: met of zonder sociale partners
 - » Arbeidsmarkt: interne of externe flexibiliteit
 - » Loonvorming: centralisatie versus autonomie
 - » Leren op school versus leren op het werk
-

1 Deze laatste gegevens hebben betrekking op het hedenige Duitsland. Alle eerdere gegevens hadden betrekking op de vroegere Bondsrepubliek. Zie A. Maddison, *The nature and functioning of European capitalism: a historical and comparative perspective*, afscheidscollege, Groningen, 1 oktober 1997.

2 Omgerekend in arbeidsjaren neemt het verschil tussen beide landen ook af, maar hier heeft Nederland nog altijd een grote achterstand op Duitsland. Dat hangt nauw samen met het veel hogere aandeel van deeltijdarbeid in Nederland.

3 Zie OESO, *The Netherlands*, Economic Surveys 1995-1996, Parijs, 1995.

4 Zie G. Schmid, *The Dutch employment miracle? A comparison of employment systems in the Netherlands and Germany*, Berlin, WZB research paper FS I 97-202, 1997.

5 Zie in dat verband box 3.1 in *Challenging neighbours*, blz. 82.

6 Tussen 1991 en 1997 steeg het brutoloon per werkende met 34%, de netto lonen met maar 22%. De wig nam scherp toe. Zie *IWD*, jg. 23, nr. 44, blz. 2.

7 Zie DIW, Vereinigungsfolgen belasten Sozialversicherung, *Wochenbericht DIW*, 1997, nr. 40, blz. 725-729.