

Duitsland

Het Arbeidsmarktwonder ontmaskerd

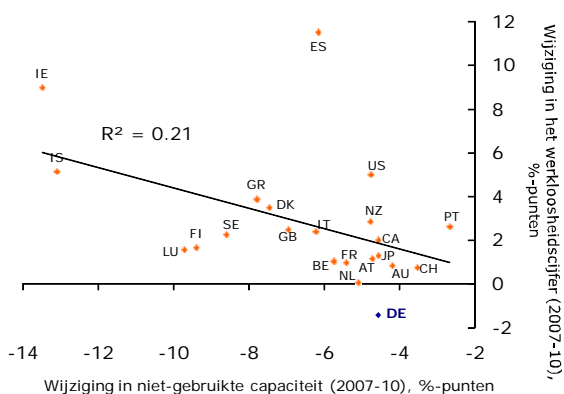
In dit artikel betogen we dat het Duitse Arbeidsmarktwonder niet alleen het resultaat is van hervormingen, maar ook van een dosis geluk in de vorm van een snel herstel van de wereldeconomie. Daarnaast speelde de zeer geringe groei van de beroepsbevolking een rol.

In de eerste helft van het afgelopen decennium werd Duitsland 'de zieke man van Europa' genoemd. Tijdens de financiële crisis werd het land zelfs nog zieker; de krimpcijfers van het Duitse BBP behoorden tot de hoogste van de OESO-landen. Het verschil met de huidige stand van zaken is indrukwekkend. De economische slagkracht van het land en met name het *Arbeitsmarktwunder* vormt een bron van jaloezie voor de meeste westerse landen. Overal ter wereld vragen beleidsmakers zich af hoe ze het Duitse *Arbeitsmarktwunder* hadden kunnen evenaren. En daar is ook alle reden toe. Gezien de zware economische krimp is het echt verbazingwekkend dat Duitsland het enige OESO-land is waar het werkloosheidscijfer zich tijdens de crisis *omlaag* bewoog (figuur 1). Dit weersprekt de voorspelling van de economische theorie –en meer specifiek de wet van Okun– die stelt dat de werkloosheid stijgt als het BBP daalt. Voor de crisis was dat in Duitsland ook het geval. Op basis van de verhouding tussen BBP-groei en werkloosheid in de periode 2000-2007 kunnen we berekenen wat het werkloosheidscijfer zou zijn geweest als de arbeidsmarkt op dezelfde wijze als in het verleden op de BBP-groei had gereageerd. Onze schatting komt uit op een werkloosheidscijfer van circa 9,4% in plaats van 7,0% (figuur 2). Dit was in feite ook de reden dat er in bijna alle economische voorspellingen, ook in die van ons, vanuit werd gegaan dat het Duitse werkloosheidscijfer door de recessie zou stijgen. De vraag is dus waarom de arbeidsmarkt bij onze oosterburen veerkrachtiger bleek dan verwacht. Daar zijn een aantal redenen voor aan te voeren.

Goed arbeidsmarktbeleid voorafgaand aan de crisis

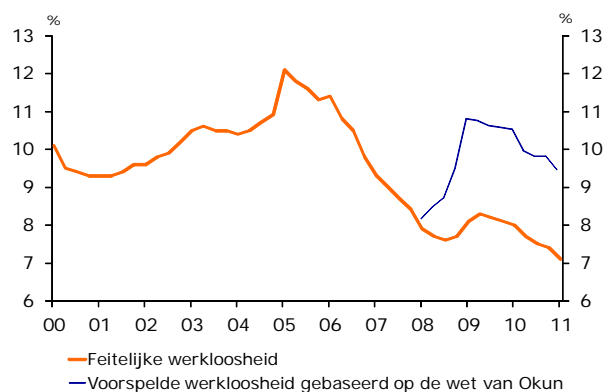
Duitse beleidsmakers geven zichzelf graag schouderklopjes voor de arbeidsmarkthervormingen die zij voorafgaand aan de crisis door hebben gevoerd. Daar bestaat ook zeker reden toe. Onder bondskanselier Gerhard Schröder zijn tussen

Figuur 1: De daling van het werkloosheidscijfer...



Bron: OESO

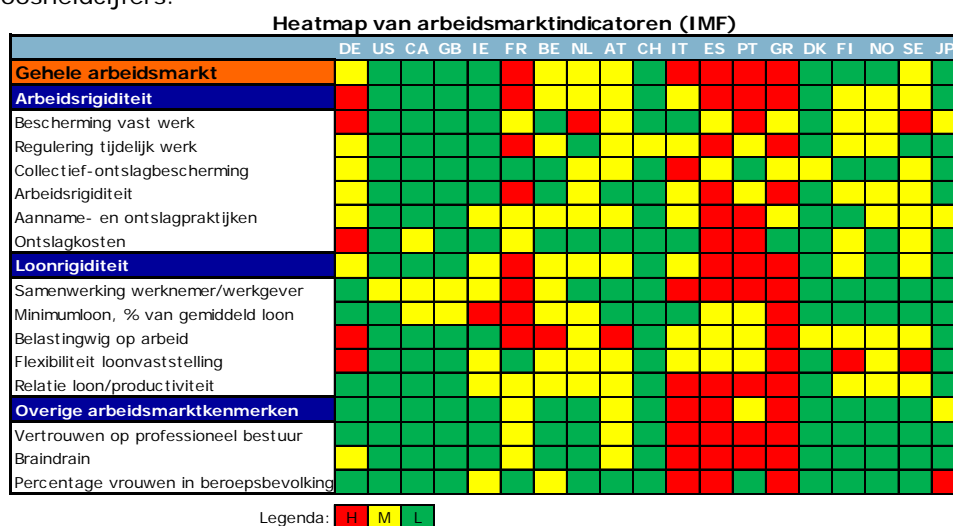
Figuur 2: ...ondermijnt de voorspelling van Okun



Bron: OESO, Rabobank

Duitsland

2003 en 2005 belangrijke hervormingen doorgevoerd, de zogenaamde *Hartz IV*-hervormingen. Deze hervormingen richtten zich op het vergroten van de flexibiliteit van werknemers en hun integratie op de arbeidsmarkt, door stimulerende en dwingende maatregelen. Een aantal wettelijke beperkingen (bijvoorbeeld op het gebied van tijdelijke contracten en arbeidstijd) werd verruimd. Daarnaast werd het recht op een werkloosheidsuitkering verkort tot twaalf maanden. Maar er bleef ook een aantal rigide punten ongewijzigd. Een blik op de IMF-heatmap voor arbeidsmarktindicatoren maakt duidelijk dat Duitsland in vergelijking met andere OESO-landen nog steeds tal van structurele inefficiënties op de arbeidsmarkt kent. In landen waar de werkloosheidscijfers veel harder stegen, zoals in de VS en het VK, was de arbeidsmarkt veel minder star. De genoemde hervormingen kunnen dan ook niet de enige verklaring zijn voor het verschil in werkloosheidscijfers.



Bron: OESO, World Economic Forum, IMF

De tabel geeft indicatoren van structurele inefficiënties op de arbeidsmarkt. H, M en L staan voor hoge, gemiddelde en lage inefficiëntie, relatief beschouwd.

Kloeke beleidsreactie tijdens de crisis

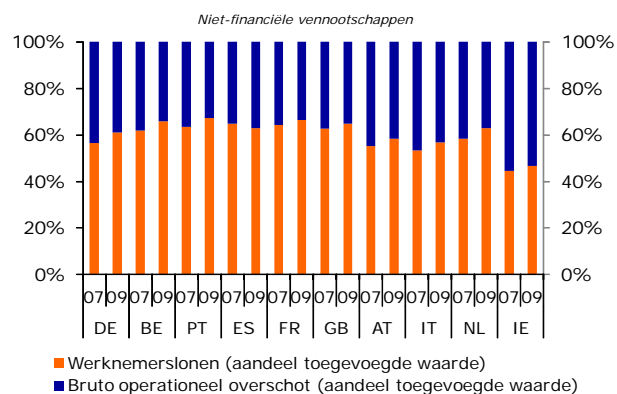
Bijna alle OESO-landen kwamen tijdens de crisis met maatregelen om de werkgelegenheid te ondersteunen, vooral via actief arbeidsmarktbeleid. Duitsland vormde hierop zeker geen uitzondering. De maatregelen die Duitsland nam waren (i) het verlagen van de WW-premie voor werknemers en werkgevers in 2009–2010; (ii) het vereenvoudigen van de procedures voor werktijdverkortingsregelingen (WTV); (iii) het verlengen van de WTV-regeling voor uitzendkrachten tot eind 2010; (iv) het verlengen van de maximumduur van WTV van zes tot 24 maanden; en (v) nieuwe gesubsidieerde opleidingen voor WTV. WTV-regelingen bestonden in Duitsland al lang voor de recente crisis. In de periode 2008–2009 werden deze echter zodanig uitgebreid dat op het hoogtepunt (halverwege 2009) 1,5 miljoen werknemers onder deze regelingen vielen. Het aantal werknemers in een WTV-regeling is nu gezakt tot rond de 200.000. Het actieve arbeidsmarktbeleid heeft ongetwijfeld geholpen, maar zoals gezegd was Duitsland niet het enige land dat de strijd met de crisis aanging. Zo voerde Spanje

Duitsland

een soortgelijk actief arbeidsmarktbeleid uit, maar daar steeg het werkloosheidscijfer tot boven de 20%. We moeten hier benadrukken dat het enorme verschil tussen de werkloosheidscijfers van Duitsland en Spanje niet volledig kan

worden toegeschreven aan de inefficiënte inrichting van de arbeidsmarkt in het Zuid-Europese land.

Figuur 3: Herverdeling van het inkomen



Bron: Eurostat

Arbeid hamsteren

De rol van niet-financiële vennootschappen (NFV's) mag hierbij niet over het hoofd worden gezien. Duitse exportproducenten zijn bekend om hun gespecialiseerde en hoogopgeleide personeel. Het verlies van de bedrijfsspecifieke kennis van hun werknemers zou een zeer kostbare aangelegenheid worden. Denk aan de hoge kosten voor het werven, aannemen en opleiden van personeel. Werkgevers hadden bovendien nog steeds de krappe arbeidsmarkt van de economische bloeiperiode van 2006-

2007 in hun achterhoofd, toen het zeer moeilijk was gekwalificeerd personeel te vinden. NFV's besloten daarom de kern van hun personeelsbestand aan boord te houden en te hopen op een snel herstel. Dankzij hun solide financiële positie en de sterke winstgroei in de periode voor de crisis konden ze hun werknemers tijdens de crisis in dienst houden. Een gevolg van dit hamsteren van arbeid was dat de operationele winst van NFV's in verhouding tot de bruto toegevoegde waarde tijdens de crisis afnam. Met andere woorden, er vond een herverdeling van het inkomen plaats van werkgevers naar werknemers. Dit gebeurde echter ook in veel andere OESO-landen (figuur 3). Ook de rol van flexibele werktijden via *urensaldo's* hielp de NFV's bij het vermijden van massaontslagen. Van deze *urensaldo's* werd al in 2003 door 41% van de werknemers gebruikgemaakt. In de bloeiperiode van 2005 tot begin 2008 werd op deze saldo's een flink overschot aan arbeidsuren verzameld. Toen de recessie inzette, beschikte men dus over een niet onaanzienlijke buffervoorraad. In reactie op de crisis konden bedrijven hun werknemers dwingen hun opgebouwde overuren te verminderen of zelfs een negatief saldo op te bouwen. In de periode 2007-2010 daalde het aantal gewerkte uren per werknemer in Duitsland met 1,35%. Ten slotte profiteerden NFV's ook in steeds grotere mate van samenwerking met hun personeel of ondernemingsraden. Deze zogeheten *Bündnisse für Arbeit* hielden in dat werknemers genoeg namen met loonbeperkingen, in ruil voor baangaranties. Het loon van werknemers in de private sector in Duitsland groeide in de periode 2007-2010 met 3,8%, terwijl het OESO-gemiddelde op 6,2% lag.

Tijdelijke schok

Zoals al eerder opgemerkt, werden ook in andere geïndustrialiseerde landen de

Duitsland

WTV-regelingen aanmerkelijk uitgebreid, waarbij in de meeste gevallen niet veel verschil bestond met het Duitse model. Toch leverde dit beleid in Duitsland meer succes op. De verklaring ligt in de aard van de economische schok. Landen die te maken hadden met het uiteenspatten van een vastgoedzeepbel (zoals Ierland, Spanje en de VS) werden geconfronteerd met een blijvende schok. Korte-termijnregelingen om werkgelegenheid te behouden waren daardoor ineffectief waardoor de werkloosheid steeg. Correcties op de huizenmarkt leidden daarnaast tot grootschalig verlies van werkgelegenheid in de arbeidsintensieve bouwsector.

Als een schok als tijdelijk wordt gezien, kunnen de uitkomsten er heel anders uitzien. In landen waar de economische neergang voornamelijk tijdelijk was en door de export gedreven –zoals in Duitsland, Nederland, België, Oostenrijk en Zwitserland– stegen de werkloosheidscijfers veel minder.

Krimpende beroepsbevolking

Hoewel het Duitse *Arbeitsmarktwunder* echt is, moet de kanttekening worden geplaatst dat de situatie nog rooskleuriger lijkt door het feit dat de Duitse beroepsbevolking vrijwel niet groeit. Als de groei van de Duitse beroepsbevolking gelijk was geweest aan het OESO-gemiddelde van 2%, dan waren er in de periode 2007-2010 maar liefst 866.000 potentiële werknemers bijgekomen in plaats van slechts 21.500. De werkgelegenheid groeide in diezelfde periode met 640.000, wat zou betekenen dat de werkloosheid met 226.000 zou zijn *gestegen*. In dat geval zou het werkloosheidscijfer in 2010 rond de 8,7% hebben gelegen, 1%-punt hoger dan het feitelijke cijfer. Deze berekening dient vanzelfsprekend alleen ter illustratie; een groeiende beroepsbevolking kan ook zorgen voor een grotere binnenlandse vraag en daarmee voor een groeiende werkgelegenheid.

Samengevat

Het Duitse *Arbeitsmarktwunder* is niet uitsluitend te danken is aan een magisch arbeidsmarkt-recept. Geluk speelde zeker ook een rol. De arbeidsmarkt had er heel anders uitgezien als de wereldeconomie zich minder krachtig had hersteld. Als de schok blijvend was geweest, had men de ontslagen niet voor eeuwig voor zich uit kunnen blijven schuiven en had ook de overheid niet maar door kunnen gaan met het subsidiëren van werktijdverkorting. Bovendien zou een sterk groeiende beroepsbevolking heel wat moeilijkheden hebben opgeleverd. Duitse beleidsmakers mogen in ieder geval niet zelfgenoegzaam worden ten aanzien van de inefficiënties op de arbeidsmarkt. Volgens het bureau voor de statistiek wilden eind 2009 8,6 miljoen mensen meer werken dan ze op dat moment deden. Als hiervoor gecorrigeerd wordt, was het 'echte' Duitse werkloosheidscijfer in 2009 maar liefst 21,1%. Er moet dus nog heel wat werk worden verzet om de structurele werkloosheid van het land omlaag te brengen. Dat kan ook de binnenlandse vraag stimuleren, zodat het land minder gevoelig wordt voor negatieve schokken van buitenaf.

Shahin Kamalodin,
S.A.Kamalodin@rn.rabobank.nl