

Meer banen, minder armoede?

Duitsland en Nederland vergeleken

Verhoging van de werkgelegenheidsgraad en een aanvaardbare inkomensverdeling zijn twee belangrijke doelstellingen van het sociaal-economische beleid. Door meer werkgelegenheid wordt niet alleen meer output geleverd, ook wordt de financiële druk op het stelsel van sociale zekerheid lager. Meer werkgelegenheid resulteert bovendien in een gelijkere primaire inkomensverdeling wanneer een huishouden gaat van geen naar een positief inkomen uit betaalde arbeid. Hervormingen die grotere loon- en inkomensverschillen toestaan kunnen echter eveneens een nieuwe klasse van werkende arme huishoudens creëren. Ook het vergroten van de prikkel en de plicht tot het verrichten van arbeid kan tot toenemende inkomensverschillen en armoede onder werkenden leiden. De primaire inkomensverdeling wordt hierdoor schever. Bevordering van de arbeidsdeelname door middel van minder genereuze uitkeringen leidt mogelijk tot toenemende moeilijkheden voor degenen die geen inkomsten uit de markt hebben, namelijk een ongelijkere secundaire inkomensverdeling. Hierdoor kan tweedeling in de samenleving ontstaan en is de sociale cohesie in het geding.

In dit artikel staan de prestaties van Duitsland en Nederland – toegespitst op werkgelegenheid, inkomensongelijkheid en armoede – centraal. De inhoud van het artikel is als volgt. Allereerst wordt een schets gegeven van de structuur en de ontwikkeling van de werkgelegenheid vanaf het begin van de jaren tachtig in Duitsland en Nederland. De focus is op de groei en de verdeling van de werkgelegenheid naar sector, geslacht, deeltijd/voltyd en tijdelijk/vast. Vervolgens worden deze verschillen verklaard. Met name de loonkosten en de deïndustrialisatie blijken van belang. Daarna wordt nagegaan welke invloed de werkgelegenheids-groei en het gevoerde inkomensbeleid gericht op een hogere arbeidsparticipatie hebben op de ongelijkheid van de primaire en secundaire inkomensverdeling en de armoede van de beroepsbevolking in beide landen vanaf het begin van de jaren tachtig. Afgesloten wordt met enkele conclusies en beleidsaanbevelingen.

Convergerende werkgelegenheid

De Duitse en Nederlandse werkgelegenheid verschillen zowel qua structuur als qua ontwikkeling van elkaar. Aan het begin van de jaren tachtig kon Duitsland worden getypeerd als een grote gesloten economie met een omvangrijke industriector en Nederland als een kleine open diensteneconomie (zie tabel 1). Binnen de Duitse industrie neemt de metaal-sector een zeer belangrijke plaats in: deze is ongeveer twee keer zo groot als in Nederland. In beide landen is het werkgelegenheidsaandeel van de industrie afgenomen; in Duitsland meer dan in Nederland. Het werkgelegenheidsaandeel van de dienstensector is in beide landen toegenomen vanaf de jaren tachtig; ook hier in Duitsland meer dan in Nederland. Met name in de eerste helft van de jaren negentig zijn de sectorale werkgelegenheidsaandelen veranderd. De dienstensector domineert. De

* De auteur is werkzaam bij de faculteit der Managementwetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen. E-mail: l.delsen@nsm.kun.nl. Met dank aan Thomas Ziesemer.

Tabel 1 Sectorale werkgelegenheidsaandelen in Duitsland en Nederland, 1975-2000 (procenten)

	1975		1985		1990		1995		2000	
	D	NL	D	NL	D	NL	D	NL	D	NL
Landbouw	6,8	5,7	5,2	5,3	3,7	4,7	3,0	3,9	2,5	3,4
Industrie	45,4	34,9	41,0	28,2	40,1	26,3	32,7	21,4	29,4	20,0
Dienstverlening	47,8	59,4	53,8	66,5	56,2	69,0	64,3	74,7	68,1	76,7

Bron: Europese Commissie, *Employment in Europe*, diverse edities.

sectorale werkgelegenheidsaandelen van Duitsland en Nederland convergeren.

Binnen de OESO-lidstaten was Nederland een van de snelste scheppers van nieuwe banen, met name in de tweede helft van de jaren negentig. In de periode 1996-2000 was de werkgelegenheidsgroei in Nederland gemiddeld 2,9% en in Duitsland 0,9%. In de periode 1980-2000 groeide de werkgelegenheid in Nederland gemiddeld jaarlijks met 1,5%, tegen 0,3% in Duitsland. De gemiddelde werkgelegenheidsgraad – werkgelegenheid in personen in procenten van de potentiële beroepsbevolking – in 1998-2000 lag in Nederland 9,3 procentpunten hoger dan gemiddeld in 1980-1982. In Duitsland bedroeg deze toename 3,1 procentpunten.

Uit tabel 2 blijkt dat de totale werkgelegenheid in Duitsland met gemiddeld –0,74% afnam in de periode 1983-1997. Deze afname komt vooral voor rekening van het verlies aan banen van mannen (–0,68 procentpunt) en vrouwen (–0,52 procentpunt) in de industrie en in mindere mate voor rekening van de landbouw. Hierbij zijn met name voltijdbanen (–0,71 procentpunt) van mannen in het geding. De groei van de werkgelegenheid in de

dienstensector is onvoldoende om het verlies aan banen van mannen en vrouwen in de landbouw en de industrie te compenseren. In Nederland groeit de werkgelegenheid in de periode 1983-1997 met gemiddeld 1,87%. De sterk groeiende werkgelegenheid in de dienstensector (1,09 procentpunt) is meer dan voldoende om de daling in de landbouw te compenseren en komt boven op de stagnerende industriële werkgelegenheid. De eerder genoemde convergentie in de sectorale werkgelegenheidsaandelen hangt derhalve vooral samen met de afname van de industriële werkgelegenheid in Duitsland en met de sterk groeiende werkgelegenheid in de dienstensector in Nederland.

Uit tabel 2 blijkt ook dat de werkgelegenheid van vrouwen sneller groeit dan die van mannen. Op Nederland is dit nog meer van toepassing dan op Duitsland. Dit sluit aan bij de sterke groei van de arbeidsmarktdeelnemers van vrouwen. Het merendeel van de nettowerkgelegenheidsgroei vond plaats in de dienstensector. Dit geldt beduidend meer voor Nederland dan voor Duitsland. In Duitsland draagt de nettobanengroei van vrouwen in de dienstensector 0,47 procentpunt bij aan de totale werkgelegen-

Tabel 2 Bijdrage (in procentpunten) aan gemiddelde werkgelegenheidsgroei (in procenten) in Duitsland en Nederland tussen 1983 en 1997, verdeeld naar sector, geslacht en deeltijd/voltijd

	Mannen			Vrouwen			Totaal
	Landbouw	Industrie	Diensten	Landbouw	Industrie	Diensten	
Duitsland							
Deeltijd	0,00	0,03	0,11	–0,03	–0,06	0,38	0,43
Voltijd	–0,11	–0,71	0,12	–0,09	–0,46	0,09	–1,17
Alle contracten	–0,12	–0,68	0,23	–0,12	–0,52	0,47	–0,74
Nederland							
Deeltijd	0,00	0,19	0,14	0,00	0,06	0,99	1,38
Voltijd	–0,06	–0,10	0,56	–0,02	0,00	0,10	0,49
Alle contracten	–0,06	0,09	0,70	–0,02	0,06	1,09	1,87

Bron: Garibaldi en Mauro (2002: 93).

heidsgroei en in Nederland 1,09 procentpunt. Ook deeltijdarbeid heeft een bijdrage geleverd aan de werkgelegenheidsgroei. In Nederland bedraagt deze bijdrage van deeltijdarbeid 1,38 procentpunt, waarvan 0,99 procentpunt voor rekening komt van vrouwen in de dienstensector, dat wil zeggen meer dan de helft van de totale gemiddelde werkgelegenheidsgroei in Nederland (1,87%). Ook in Duitsland neemt de deeltijdwerkgelegenheid toe, echter onvoldoende om de afname van het aantal voltijdbanen te compenseren.

In de periode 1983-2000 heeft de werkgelegenheid van zowel jeugdige mannen als vrouwen (15-24 jaar) zich in Nederland positief en in Duitsland negatief ontwikkeld (zie tabel 3). In Nederland is het relatief hoge aandeel deeltijdwerkgelegenheid onder jongeren sterker toegenomen dan in Duitsland. Dit hangt samen met de toename van het deeltijd- en het duaal onderwijs. In beide landen spelen de stijging van de collegegelden en de daling van de hoogte van studiebeurzen een rol (Delsen, 1998). In beide landen zijn voltijdbanen van jeugdigen verdwenen. Ook voor oudere mannen (50-64 jarigen) geldt dat de werkgelegenheid in Duitsland afnam (-0,18 procentpunt). In Nederland daarentegen nam de werkgelegenheid van oudere mannen toe (0,39 procentpunt). Beide ontwikkelingen zijn vooral gerelateerd aan de toename of afname van het aantal voltijdbanen. Voor oudere vrouwen nam de netto werkgelegenheid in beide landen toe; in Nederland (0,38 procentpunt) sterker dan in Duitsland (0,06 procentpunt). Dit betreft in hoofdzaak deeltijdbanen. Tussen 1983 en 2000

was de nettowerkgelegenheidsgroei voor mannen en vrouwen in de leeftijdsgroep 25-49 jaar in beide landen positief; positiever in Nederland en positiever voor vrouwen in die leeftijdscategorie. Van de totale Nederlandse werkgelegenheidsgroei in de periode 1983-2000 (2,66%) komt de helft (1,24 procentpunt) voor rekening van vrouwen in de leeftijd 25-49 jaar. Uit de tabellen 2 en 3 volgt dat de exceptionele werkgelegenheidsprestatie van Nederland is geconcentreerd onder in deeltijd werkende vrouwen in leeftijd 25-49 jaar in de dienstensector. Ruim een kwart van deze nieuwe deeltijdbanen zijn kleine deeltijdbanen. Naast deeltijdarbeid bestaat een belangrijk deel van de nettowerkgelegenheidsgroei uit flexibele banen: oproep- en invalskrachten, uitzendcontracten en contracten korter dan één jaar (Delsen 2001: 57). Tussen 1991 en 2000 steeg in Nederland de werkgelegenheid met 25,1%. Hier- van kwam 9,9 procentpunt voor rekening van tijdelijke arbeid en 15,2 procentpunt voor rekening van vaste banen. In Duitsland nam de totale werkgelegenheid in die periode met 2,1% af: de bijdrage van de toename van tijdelijke banen bedroeg 2,4 procentpunt en die van de afname van vaste banen -4,5 procentpunt (OECD, 2002: 135).

Van het totale aantal werkenden in Nederland werkt 39% (18,0% van de mannen en 68,1% van de vrouwen) in deeltijd, tegen 18% (4,7% van de mannen en 36,4% van de vrouwen) in Duitsland. Voorzover in Nederland al sprake is van een deeltijdeconomie heeft dit vooral betrekking op vrouwen. Daarnaast geldt dat in Nederland rond 6% van de mannen en

Tabel 3 Bijdrage (in procentpunten) aan gemiddelde werkgelegenheidsgroei (in procenten) in Duitsland en Nederland tussen 1983 en 2000, verdeeld naar leeftijd, geslacht en deeltijd/voltijd

	Mannen			Vrouwen			Totaal
	15-24	25-49	50-64	15-24	25-49	50-64	
Duitsland							
Deeltijd	0,03	0,07	0,04	0,03	0,30	0,07	0,53
Voltijd	-0,26	0,00	-0,21	-0,27	0,00	-0,01	-0,75
Alle contracten	-0,23	0,07	-0,18	-0,24	0,29	0,06	-0,22
Nederland							
Deeltijd	0,24	0,12	0,11	0,25	0,97	0,32	1,99
Voltijd	-0,18	0,43	0,28	-0,20	0,27	0,06	0,66
Alle contracten	0,06	0,55	0,39	0,05	1,24	0,38	2,66

Bron: Garibaldi en Mauro (2002: 94).

18% van de vrouwen minder dan tien uren per week werken, tegenover respectievelijk 2% en 8% in Duitsland. De relatieve aandelen van contracten voor bepaalde duur liggen met rond 11% in Duitsland (mannen 10,6% en vrouwen 11,6%) en in Nederland (mannen 8,3% en vrouwen 13,9%) dicht bij elkaar en op het niveau van het gemiddelde van de Europese Unie (11,0%, mannen 10,1% en vrouwen 12,3%). De tijdelijke contracten in Nederland hebben wel een veel kortere duur (een half jaar tot een jaar) dan in Duitsland (twee à drie jaar) (zie tabel 4). Met 4,5% is het Nederlandse percentage uitzendkrachten in de werkzame beroepsbevolking internationaal gezien zeer hoog. Na 1998 is het aandeel uitzendwerk in Nederland gedaald onder invloed van de aanhoudende hoogconjunctuur en krapte op de arbeidsmarkt en vervolgens als gevolg van de conjuncturele neergang.

Ook in uren gemeten divergeert de werkgelegenheids groei: het totale aantal gewerkte arbeidsuren in Nederland nam tussen 1982 en 2000 toe met 26%, in West Duitsland daalde dit aantal met 4%. Ook in arbeidsuren gemeten is de werkgelegenheids groei in Nederland dus behoorlijk groot geweest, hoewel lager dan in personen of banen gemeten. Uit tabel 5 blijkt dat na 1985 in Nederland de werkgelegenheidsgraad omgerekend naar voltijdequivalenten¹ met 10 procentpunt is toegenomen en in 2000 nog 1,4 procentpunt onder het Duitse niveau ligt; ondanks de sterke banengroei en ondanks de relatief jonge beroepsbevolking. In Duitsland daarentegen is de werkgelegenheidsgraad nauwelijks veranderd in de periode 1985–2000. Dit duidt op een inhaalslag van Nederland wat de werkgelegenheidsgraad betreft.

Spiegelbeelden als verklaring

In de periode 1980-1999 zijn de werkgelegenheidsontwikkeling en de ontwikkeling van de productiviteit (gemeten als het bruto binnenlands product (bbp) per gewerkt uur) en de kapitaalintensiteit zowel in Duitsland als in Nederland elkaars spiegelbeeld: in beide landen een dalende trend in de productiviteitsgroei en de kapitaalintensiteit en een stijgende trend in de werkgelegenheids groei. In Nederland is zelfs sprake van een afname van de kapitaalintensiteit in de tweede helft van de jaren negentig (zie tabel 6). Deze trends impliceren dat de werkgelegenheidsintensiteit van de groei aanzienlijk is toegenomen gedurende de afgelopen twintig jaar². Deze is in Nederland na Spanje het hoogst (0,5 in 1980-1990, 0,6 in 1991–2000 en 0,7 in 1995–2000) in de EU en twee keer zo hoog als in Duitsland (EC, 2001: 54). Recente berekeningen van Kleinknecht en Naastepad (2002) geven voor Duitsland in de periode 1984-2000 een banengroei per procent groei van het bbp van 0,16% en voor Nederland van 0,62%. In de periode 1995-2000 is deze verhouding voor Duitsland gelijk gebleven op 0,16 en voor Nederland gestegen tot 0,82.

De werkgelegenheids groei in een land is per definitie gelijk aan het verschil tussen de economische groei en de groei van de arbeidsproductiviteit. De arbeidsintensieve groei in Nederland is derhalve het spiegelbeeld van de lage arbeidsproductiviteits groei (Kleinknecht & Naastepad 2002). In de periode 1983–1998 nam de productiviteit van personen (bbp/werkgelegenheid in personen) in Nederland toe met 1,1% gemiddeld per jaar tegen 1,5% in West Duitsland. In de periode 1991–1998 groeide de arbeidsproductiviteit in Duitsland zelfs 1 procentpunt (1,8%) sneller dan in Nederland (0,7%) (Stille, 2002: 74). Dit hangt vooral samen met de herverdeling van de werkgelegen-

Tabel 4 Deeltijdwerk, tijdelijk werk en uitzendwerk in Duitsland en Nederland, 1997/8

	<i>Deeltijdwerkers (% van totale aantal werkers)</i>	<i>Contracten voor bepaalde duur (% van alle werknemers)</i>	<i>Uitzendarbeid (% beroepsbevolking)</i>	<i>Duur contracten voor bepaalde duur (maanden)</i>
Duitsland	18,4	11,1	0,5	25-36
Nederland	39,0	10,6	4,5	7-12

Bron: EC (2001) en Dunnewijk (2001).

Tabel 5 Werkgelegenheidsgraad in Duitsland en Nederland in voltijdeenheden (in procenten van de beroepsbevolking 15-64 jaar), 1985-2000

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Duitsland	58,8	60,5	59,7	58,7	57,9	57,7	58,3	58,6
Nederland	47,2	50,0	50,5	52,1	54,1	55,6	56,8	57,2

Bron: Europese Commissie, *Employment in Europe*, diverse jaren.

heid, met name de groei van deeltijdarbeid en arbeidstijdverkorting. Een andere verklaring kan zijn dat in Nederland meer laaggeschoolde werknemers een baan hebben gevonden, met name na 1994; dat trekt de gemiddelde productiviteit omlaag³. Echter, de ontwikkeling van de uurproductiviteit is in beide landen zowel in de jaren tachtig als in de jaren negentig grosso modo gelijk. De totale stijging van de uurproductiviteit in de periode 1980-1999 was in Nederland 47% en 45% in Duitsland (EC, 2001: 59). Verschillen in productiviteitsontwikkeling vormen dus geen verklaring voor de divergerende werkgelegenheidsontwikkeling. De reële loonkosten per arbeidsuur stegen in Nederland in deze twintig jaar met 23%, tegen 40% in West Duitsland. Matiging van de loonkosten is de belangrijkste verklaring voor de sterke werkgelegenheidsgroei in Nederland, maar ook voor de divergerende werkgelegenheidsontwikkeling tussen Duitsland en Nederland. De verandering in de werkgelegenheid en in de loonkosten zijn elkaars spiegelbeeld.

In tegenstelling tot Duitsland, waar het niveau van de arbeidsproductiviteit per arbeidsjaar in de dienstensector in de gehele periode 1970-1994 hoger is dan in de industrie, treedt in Nederland een omkering op in het midden van de jaren tachtig: de arbeidsproductiviteit in de dienstensector ligt onder het niveau van de in-

dustrie (Hollanders & Ziesemer, 1999). Dit hangt mogelijk samen met de schaalgrootte van de Duitse dienstensector, waarin banken en verzekeringen een hoog aandeel hebben. In Nederland is de dienstensector meer versnipperd. Uit onderzoek van Cörvers et al. (1995) blijkt dat de arbeidsproductiviteit van de werkzame personen in de meeste Nederlandse bedrijfssectoren hoger is dan die in Duitsland. Voor banken en verzekeringen geldt het omgekeerde. Hollanders en Ziesemer (1999) concluderen terecht dat de genoemde omkering niet het gevolg is van het loonmatigingsbeleid, aangezien deze ontwikkeling al voor het Akkoord van Wassenaar in gang is gezet. De loonmatiging is al in 1979 ingezet onder invloed van de ruime arbeidsmarkt. Het Akkoord van Wassenaar speelde een zeer beperkte rol bij de loonmatiging in de marktsector gedurende de jaren tachtig (Delsen, 2001). De loonmatiging werd vooral bevorderd door lastenverlichting en het achterblijven van de uitkeringen bij de loonontwikkeling en door de hoge groei van het arbeidsaanbod, die via de werking van de arbeidsmarkt de loonvorming onder druk zette. Het fors toegenomen aantal werkende vrouwen heeft deze loonmatiging niet alleen via een aanbodeffect veroorzaakt. Deze loonmatiging, dat wil zeggen de bevrozing van de koopkracht van individuele werknemers, is ook mogelijk gemaakt door de toetredende vrouwen, doordat op gezinsniveau het besteed-

Tabel 6 Ontwikkelingen in productiviteit, werkgelegenheid en kapitaalintensiteit in Duitsland en Nederland, 1980-1999, gemiddelde procentuele verandering per jaar

	1980-1990			1991-1999			1995-1999		
	Uur-productiviteit	Werkgelegenheidsgroei	Kapitaalintensiteit	Uur-productiviteit	Werkgelegenheidsgroei	Kapitaalintensiteit	Uur-productiviteit	Werkgelegenheidsgroei	Kapitaalintensiteit
Duitsland	2,5	0,5	1,5	1,9	0,0	2,2	1,1	0,6	1,4
Nederland	2,8	1,1	1,3	1,8	1,9	0,2	1,2	2,8	-0,5

Bron: Europese Commissie (2001: 59).

bare inkomen (anderhalfverdieners) kon groeien. Dit laatste zorgde er vervolgens voor dat de gezinsconsumptie groeide. De groeiende werkgelegenheid in Nederland kwam vooral door deze gestegen consumptieve uitgaven tot stand, via loonkostenmatiging, waardoor herverdeling plaatsvond. Met name kapitaaleigenaren en managers profiteerden (Schettkat & Reijnders, 1998; Delsen, 2001). Het belangrijkste resultaat van het poldermodel is derhalve een enorme herverdeling van zowel arbeid als inkomen.

Door loonmatiging neemt de werkgelegenheid in de arbeidsintensieve sector meer toe dan in de andere sectoren. In de meeste bedrijfssectoren is de kapitaalintensiteit in Nederland hoger dan in Duitsland (Cörvers et al., 1995). De eerder genoemde hogere productiviteit in de Duitse dienstensector suggereert een hoge(re) kapitaalintensiteit. Vanuit werkgelegenheidsoogpunt heeft de arbeidsintensievere Duitse industrie dus meer baat bij loonkostenmatiging dan de dienstensector. De sterke positie van de Duitse vakbonden kan deels worden verklaard uit het hoge aandeel van de metaalsector in de Duitse export. Het feit dat de metaalsector beperkt vertegenwoordigd is in het Nederlandse exportpakket betekent dat de Nederlandse bonden een minder sterke machtspositie hebben dan bijvoorbeeld in Duitsland en kan een verklaring zijn voor het verschil in bereidheid in te stemmen met loonmatiging (Hollanders & Ziesemer, 1999; cf. het artikel van Van Ruyseveldt over het machtsverschil tussen de Nederlandse en Belgische vakbonden). De mogelijk negatieve invloed op de binnenlandse consumptie (recessiegevaar) maakt loonmatiging in Duitsland bovendien ongewenst (Delsen, 2000). Volgens het Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) zijn de momenteel tegenvallende consumptieve bestedingen in Duitsland een punt van zorg. Deels hangt dit samen met de stijgende werkloosheid, maar deels ook met de langdurige periode van loonmatiging. Het DIW is van mening dat een 'gezonde' loonstijging van maximaal 3 procent een belangrijke impuls kan betekenen om de huishoudens meer te laten besteden. Met name de detailhandel zal hier van profiteren.

De verandering in de relatie tussen productivi-

teitsgroei en werkgelegenheidsgroei is kenmerkend voor de overgang van een industriële samenleving naar een diensteneconomie. De vraag naar diensten is elastisch. Productiviteitswinst en loonkostenmatiging zullen derhalve tot een grotere markt en tot meer werkgelegenheid leiden. Dit verklaart de sterke groei van de werkgelegenheid in Nederland. Het relatief hoge productiviteitsniveau, namelijk de hoge kapitaalintensiteit in Duitsland, verklaart de geringere werkgelegenheidsgroei in de dienstensector als gevolg van loonmatiging en productiviteitswinst. De prijselasticiteit van de vraag naar duurzame consumptiegoederen verandert van elastisch in inelastisch: productiviteitswinst leidt wel tot een verlaging van de relatieve prijzen, maar niet tot een zodanige uitbreiding van de markt om de werkgelegenheid te laten toenemen. Dit verklaart waarom productiviteitsgroei samengaat met een absolute werkgelegenheidsafname in de industrie en een dalend werkgelegenheidsaandeel in Duitsland gedurende de afgelopen twintig jaar. Appelbaum en Schettkat (1994) concluderen dat de kernoorzaak van de deïndustrialisatie of de werkgelegenheidsproblemen in het algemeen niet ligt bij de arbeidsmarktregulering of verkeerd macro-economisch beleid, maar in het economische ontwikkelingsproces zelf.

Uit onderzoek van Marimon en Zilibotti (1998) blijkt dat de variantie in de nettowerkgelegenheidsgroei tussen landen in Europa in belangrijke mate wordt bepaald door het sectorale effect. De initiële sectorale compositie van de werkgelegenheid is een belangrijke determinant van de totale nettowerkgelegenheidsgroei. *Shift-share*-analyse van Garibaldi en Mauro (2002) laat echter zien dat de initiële sectorstructuur (zie tabel 1) slechts in beperkte mate de verschillen in de netto werkgelegenheidsgroei tussen landen verklaart. Zij zoeken de verklaring voor verschillen in de groei van de totale werkgelegenheid dan ook elders: in het economische beleid en in de hervormingen in de EU. Nederland is echter moeilijk te plaatsen in hun model.

Tot slot de vraag of meer deeltijdarbeid en meer tijdelijke banen gepaard gaan met een hogere totale werkgelegenheidsgroei als verklaring voor de verschillen in nettobanengroei tussen Duitsland en Nederland. De omvang en de groei van deeltijd- en tijdelijke arbeid in bei-

de landen zijn niet zo zeer het resultaat van overheidsbeleid en onafhankelijk van de sectorale werkgelegenheidsverschuiving en de geslachtsspecifieke werkgelegenheidsaandelen, maar vooral cultureel bepaald (Delsen, 1995; 2000; 2001; Garibaldi & Mauro, 2002; Walwei, 1998). Empirische resultaten geven geen eenduidig antwoord op bovenstaande vraag. Op basis van comparatief onderzoek van vestigingsdata in de EU concludeerde ik wel elders dat deeltijdcontracten een meer belovende route vormen om nettowerkgelegenheidsgroei te bevorderen dan tijdelijke contracten (Delsen, 1995). Garibaldi en Mauro (2002) komen tot dezelfde conclusie op basis van comparatieve macro- en sectoranalyses in de EU.

Gevolgen voor inkomensverdeling en armoede

Welke gevolgen hebben de ontwikkelingen voor de inkomensverdeling en de armoede onder de beroepsbevolking? De primaire inkomensverdeling is de verdeling van het inkomen zoals dat in het productieproces wordt gevormd: loon, winst, ontvangen rente, dividend, huur en pacht. Dit resultaat wordt in alle samenlevingen beïnvloed door de overheid; niet alleen als marktpartij, maar als wetgever geeft de overheid tevens vorm aan het institutionele kader waarbinnen het economische proces zich afspeelt. De overheid beïnvloedt de prijsvorming en de verdeling van de eigendom van de productiefactoren die bepalend zijn voor de primaire inkomensverdeling. Het primaire inkomen is in principe niet geheel vrij beschikbaar. Bij de secundaire inkomensverdeling wordt rekening gehouden met de herverdelende werking van de inkomstenbelasting, de vermogensbelasting en de sociale zekerheid (uitkerin-

gen en premies). Het secundaire inkomen is wel vrij beschikbaar. De verdeling van de secundaire inkomens is een indicator voor de welvaartsverdeling. Hoe rijk een land ook is, een toename van de inkomensongelijkheid leidt tot een toename van de relatieve armoede. Door Oxley et al. (1999) en Förster en Pellizzari (2000) wordt om de inkomensverdeling en de mate van armoede te meten het equivalente beschikbare huishoudinkomen per individu als eenheid gehanteerd. Het inkomen betreft brutosalaris (inclusief uitkering bij ziekte), zelfstandig inkomen en kapitaalinkomen (inkomen uit eigendom), inclusief particuliere pensioenontvangsten (samen het primaire inkomen), uitkeringen minus belastingen en socialezekerheidspremijs gecorrigeerd voor prijspeil van de gezinsconsumptie. De armoedevoet definiëren zij als het aandeel individuen dat minder verdient dan vijftig procent van het mediane equivalente beschikbare huishoudinkomen.

Medio jaren negentig was de inkomensongelijkheid van het besteedbare inkomen binnen de bevolking in de beroepsleeftijd – gemeten door de Gini-coëfficiënt ($\times 100$) – in Nederland geringer dan in Duitsland (zie tabel 7). Tabel 7 laat zien dat in Duitsland en Nederland de inkomensongelijkheid voor de potentiële beroepsbevolking is toegenomen, in Duitsland iets meer dan in Nederland. Ook de armoedevoet was medio jaren negentig in Duitsland hoger dan in Nederland. Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid reduceert het aantal arme huishoudens meer dan het Duitse sociale zekerheidssysteem (Van de Meerendonk, 1998). Tussen het midden van de jaren tachtig en het midden van de jaren negentig is de armoedevoet in Duitsland iets meer toegenomen dan in Nederland. Voor Duitsland en Nederland geldt – en dat is uniek – dat in de periode 1985–1995 de armoedevoet onder de beroeps-

Tabel 7 Trends in beschikbare-inkomensongelijkheid en armoede van huishoudinkomen binnen de bevolking in de beroepsleeftijd in Duitsland en Nederland, 1984–1994/5

	Periode	Gini-coëfficiënt		Armoedevoet	
		Eindniveau	Procentuele verandering	Eindniveau	Procentpunten verandering
Duitsland	1984–1994	28,1	2,4	9,4	3,8
Nederland	1985–1994/5	25,4	2,1	7,0	3,6

Bron: Oxley et al. (1999: 62); Förster & Pellizzari (2000: 88 en 101-102).

bevolking na overdrachten met 2 procentpunt meer is toegenomen dan de armoedevoet voorafgaand aan deze netto-overdrachten. De effectiviteit van het socialezekerheidsstelsel en het belastingstelsel om de armoede te verminderen is in beide landen afgenomen. Dit geldt met name voor huishoudens met kinderen en huishoudens zonder werk in beide landen (Förster & Pellizzari, 2000).

Aangezien het looninkomen een belangrijk onderdeel is van het totale inkomen, hebben veranderingen in de loonverdeling grote gevolgen voor de inkomensongelijkheid. Inkomensongelijkheid wil alleen zeggen dat het inkomen van iedereen niet hetzelfde is. Dit zegt niets over de vorm van de inkomensverdeling. Bij extreme tweedeling bestaat er een concentratie van personen aan de onderkant en aan de bovenkant van de verdeling. In theorie is het mogelijk dat dit samengaat met kleinere inkomensverschillen (een lagere Gini-coëfficiënt). Deze tweedeling of polarisatie is dus niet synoniem met ongelijkheid, maar heeft betrekking op het verdwijnen van de middenklasse en kan worden gemeten via de polarisatie-index van Wolfson.⁴ Dit verklaart de combinatie van een lagere en minder gestegen Gini-coëfficiënt (tabel 7) en een grotere en sterker toeneemende tweedeling onder de Nederlandse beroepsbevolking dan onder de Duitse beroepsbevolking (tabel 8).

De salarisspreiding in Duitsland is geringer dan in Nederland (Van de Meerendonk, 1998: 111-112; Watson et al., 1999: 34-35). Uit tabel 8 blijkt dat in 1994 12,2% van de salarissen in Duitsland en in Nederland 9,9% naar de drie laagste decielen ging.⁵ Het salarisandeel dat

binnen de potentiële beroepsbevolking naar de hogere inkomensgroepen gaat, is hoog: 50,4% in Duitsland en 51,8% in Nederland. De primaire inkomensverdeling is in Nederland dus schever dan in Duitsland. De toegenomen werkgelegenheidsgraad wijst op een betere benutting van het Nederlandse arbeidspotentieel en betekent ceteris paribus ook dat de primaire inkomensverdeling in Nederland minder scheef is geworden ten opzichte van Duitsland. Uit tabel 8 blijkt evenwel dat het relatief kleine aandeel van de salarissen dat naar de lagere inkomensgroepen gaat, in Nederland sterker is gedaald dan in Duitsland. Het relatief grote aandeel dat naar de hogere inkomensgroepen gaat, is in Nederland gegroeid en in Duitsland gekrompen. Het aandeel dat naar de middengroep gaat, is in beide landen toegenomen, dit in tegenstelling tot het merendeel van de andere OESO-landen. In Duitsland was deze toename relatief sterk. De ongelijkheid van de primaire inkomensverdeling is dus toegenomen in beide landen, in Nederland echter meer dan in Duitsland (Förster & Pellizzari, 2000). Uit het voorgaande bleek dat het zogenaamde Nederlandse werkgelegenheidswonder voor een belangrijk deel uit marginale banen, dat wil zeggen flexibele banen en kleine deeltijdbanen, bestaat. Deze marginale banen worden niet volledig gedekt door het arbeidsrecht en het sociale zekerheidsstelsel en komen vooral voor op de lagere functieniveaus. Dit kan niet alleen verklaren waarom minder dan tien procent van de salarissen naar de laagste inkomensgroepen gaat, maar ook waarom dit aandeel de afgelopen jaren is gedaald en wel sterker dan in Duitsland. Bovendien speelt de sterke groei van het aantal alleenstaande jongeren

Tabel 8 Verdeling van salarissen en beschikbaar inkomen van de bevolking in de beroepsleeftijd in Duitsland en Nederland, 1984/5-1994/5 (procenten en veranderingen in procentpunten)

	Salarissen			Totaal beschikbaar inkomen		
	Drie bodem-decielen	Vier midden-decielen	Drie top-decielen	Drie bodem-decielen	Vier midden-decielen	Drie top-decielen
Duitsland 1994	12,2	37,4	50,4	14,7	36,4	48,9
Verandering 1984-1994	-0,8	1,2	-0,4	-1,5	0,0	1,5
Nederland 1995	9,9	38,3	51,8	15,8	37,4	46,8
Verandering 1985-1995	-2,4	0,5	1,9	-1,5	0,4	1,1

Bron: Förster & Pellizzari (2000: 84).

in Nederland hierbij een rol. Studerenden van 18 jaar en ouder verwerven nauwelijks inkomens uit arbeid (Delsen, 2001).

De toegenomen werkgelegenheid van vrouwen leidt niet alleen tot hogere gezinsinkomens, de toename van het aantal tweeverdienerhuishoudens leidt ook tot meer inkomensongelijkheid. Uit de literatuur blijkt dat hiervoor weer een aantal factoren verantwoordelijk is: de toename de salarissenongelijkheid zelf en een trend naar meer 'werkgelegenheidspolarisatie', waardoor tegelijkertijd een toename van 'werkrijke' (*work rich*) en 'werkloze' (*workless*) huishoudens zonder arbeidsinkomen ontstaat (Förster & Pellizzari, 2000: 18; OECD, 2001). De werkgelegenheidspolarisatie gedurende de afgelopen tien jaar droeg bij aan de algemene inkomensongelijkheid onder de Duitse en de Nederlandse beroepsbevolking. Specifiek voor Duitsland is dat de toegenomen inkomensverschillen tussen huishoudens zonder werk, volledig tewerkgestelde huishoudens en huishoudens met meerdere volwassenen met slechts één werkende belangrijker waren dan de veranderingen in ongelijkheid binnen deze groepen of veranderingen in de bevolkingsaandelen. In tegenstelling tot Duitsland heeft in Nederland de werkgelegenheidspolarisatie vooral geleid tot grote inkomensongelijkheid via verschillen binnen in plaats van tussen de drie verschillende huishoudwerktypen (Förster & Pellizzari, 2000). In Nederland nam onder de bevolking in de beroepsleeftijd het relatieve inkomen van huishoudens met één volwassene met of zonder kinderen en van werkloze huishoudens af. Duitsland is het enige land waar het relatieve inkomen van huishoudens met één volwassene (met of zonder kinderen) steeg, terwijl dat van huishoudens met meerdere volwassenen afnam (Förster & Pellizzari, 2000: 41).

De verdeling van het totale beschikbare inkomen van de bevolking in de beroepsleeftijd in Duitsland en Nederland is minder scheef dan die van de salarissen: het aandeel van de laagste inkomensgroepen ligt hoger en dat van de hoogste en de middeninkomensgroepen ligt lager (zie tabel 8). De nivellerende werking van overdrachten en belastingheffing geldt voor Nederland in sterkere mate dan voor Duitsland. Kijken we evenwel naar de ontwikkeling tussen 1985 en 1995, dan hebben de beschik-

bare inkomens van de topinkomensgroepen het meest geprofitteerd van de belastingmaatregelen en geldt voor beide landen dat het aandeel van het beschikbare inkomen van de onderste inkomensgroepen is gedaald. Tussen 1985 en 1995 is de secundaire inkomensverdeling van de beroepsbevolking in Duitsland en Nederland dus schever geworden (Förster & Pellizzari, 2000: 46). Uit tabel 8 blijkt eveneens dat in Duitsland het aandeel in het beschikbare inkomen van de potentiële beroepsbevolking dat naar de lagere inkomensgroepen gaat sterker afnam (−1,5 procentpunt) dan het aandeel in salarissen (−0,8 procentpunt). Dit hangt samen met de vermindering van de publieke overdrachten aan deze groep. De publieke overdrachten naar de hogere inkomensgroepen namen toe en hun belastingaandeel nam af. Duitsland is het enige land waar dit gebeurt (Förster & Pellizzari, 2000: 41). Berekeningen van Hendrix (1997) laten zien dat de polarisatie tussen armen en rijken in Nederland niet alleen reeds eerder toeneemt, namelijk aan het begin van jaren tachtig, maar bovendien met 20% ook sterker toeneemt dan de ongelijkheid (10%). In de periode 1985–1993 kan zowel de helft van de toegenomen inkomensverschillen als de helft van de toegenomen polarisatie worden verklaard uit het gevoerde beleid.

Door de toegenomen inkomensongelijkheid in Duitsland en in Nederland nam de relatieve armoede de afgelopen jaren toe. In Duitsland nam de armoedevoet met name onder alleenstaande werkende ouders aanzienlijk toe tussen 1985 en 1995. Hoewel de relatieve armoede steeg in Nederland, blijft deze een van de laagste binnen de OESO-lidstaten (Förster & Pellizzari, 2000: 41 en 46). In Nederland ging dit gepaard met een sterke groei van de werkgelegenheid, in Duitsland met een afname van de werkgelegenheid. Dat de nieuwe banen vooral worden bezet door mensen uit gezinnen waarvan al iemand werkt – bijvoorbeeld door herintredende vrouwen en intredende jongeren – en niet door huishoudens waar niemand werkt (lager geschoolde uitkeringstrekkers), kan verklaren waarom banengroei niet tot een afname van de armoede leidt. Er kan polarisatie optreden tussen deze meerverdieners- en geenverdienershuishoudens. Een (te) laag inkomen uit werk kan samenhangen met de beperkte hoeveelheid menselijk kapitaal – kennis en vaar-

digheden – waarover een persoon beschikt en met het feit dat het werk onregelmatig of slechts van korte duur is, of door een combinatie van beide oorzaken. Dit kan de toegenomen ongelijkheid binnen de huishoudtypen in Nederland verklaren. De sterke groei van het aantal marginale banen kan tot armoede leiden indien geen additioneel inkomen op individueel of huishoudniveau aanwezig is. Uit comparatief onderzoek blijkt dat veel arme huishoudens in de beroepsleeftijd niet werkzame volwassenen kennen. Er is echter een aanzienlijke overlap tussen werk en armoede. Laag loon en onzekere banen kenmerken de praktijk van veel arme gezinnen beter dan permanente uitsluiting van de arbeidsmarkt (OECD, 2001). Het gevoerde overheidsbeleid naar aanleiding van en in vervolg op het Akkoord van Wassenaar is ten dele debet aan de toenemende armoede in Nederland. Loonmatiging door de sociale partners werd beloond met vermindering van de belastingen en premies. Uitkeringen van een aantal werknemersverzekeringen werden in 1984 verlaagd en de minimumuitkeringen en het minimumloon werden daarna jarenlang bevroren. Het vergroten van de prikkel tot het verrichten van arbeid leidt tot toenemende inkomensverschillen en armoede. Het in Nederland gevoerde inkomensbeleid heeft een tweeledig doel: bevordering van de arbeidsdeelname en een evenwichtige inkomensverdeling. De tweedeling is vergroot om de uitstroom uit de sociale zekerheid te bevorderen. Meer werkgelegenheid is dus een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om de armoede te bestrijden.

Hoe nu verder?

Zowel in Duitsland als in Nederland wordt de betaalde baan door beleidsmakers gezien als de ultieme zekerheid. Met andere woorden: meer betaalde arbeid biedt de beste weg uit de armoede als alternatief voor een uitkering. Uit het voorgaande blijkt dat meer betaalde banen geen afdoende remedie zijn tegen armoede en sociale uitsluiting. Integendeel, de ongelijkheid van de primaire en secundaire inkomensverdeling van de beroepsbevolking is toegenomen in beide landen, in Nederland meer dan in Duitsland. De armoedevoet is het afgelopen decennium evenveel toegenomen in beide lan-

den. Ook is er sprake – zelfs in sterkere mate – van polarisatie tussen armen en rijken binnen de beroepsbevolking. In Nederland ging dit gepaard met een sterke groei van de werkgelegenheid, in Duitsland met een afname van de werkgelegenheid. De fors gestegen werkgelegenheidselasticiteit van de groei doet het ergste vrezen in de huidige conjuncturele neergang. Vergroting van de consumptieve bestedingen is nu gewenst in beide landen. De in Nederland en Duitsland aangekondigde lastenverzwaring werkt procyclisch en dient te worden teruggedraaid. In Duitsland kan daarnaast via een ‘gezonde’ loonstijging een bestedingsimpuls worden gerealiseerd om banen te behouden en te creëren. Een andere conclusie op basis van het voorgaande is, de aanbevelingen van de commissie-Hartz – personeelschef bij Volkswagen – ten spijt, dat bevordering van deeltijdarbeid een betere route is om werkgelegenheid te bevorderen dan tijdelijke of uitzendarbeid.

Het gevoerde inkomensbeleid streeft tot op zekere hoogte strijdige doelen na: het vergroten van de prikkel tot arbeid leidt tot toenemende inkomensverschillen en armoede en daarmee tot tweedeling. Uit studies blijkt dat scheve eigendoms- en primaire inkomensverhoudingen nadelig zijn voor economische groei en dat meer inkomensongelijkheid samengaat met minder economische groei (Partridge, 1997). De beleidsimplicatie hiervan is dat beleidsmakers zich niet alleen om politieke en sociale redenen met de inkomensverdeling dienen bezig te houden, maar ook omdat de inkomensverdeling langetermijneffecten heeft op de economische groei en daarmee ook op de werkgelegenheid. Het beleid zal zich moeten richten op meer werk en meer doorstroming, dat wil zeggen opwaartse inkomensmobiliteit.

Noten

- 1 Berekend als het totale aantal gewerkte uren gedeeld door het gemiddelde aantal gewerkte uren in voltijdbanen.
- 2 Gemeten als de verhouding van de werkgelegenheidsgroei en de groei van het bruto binnenlands product.
- 3 De relatief hoge kapitaalintensiteit gecombineerd met de relatief grote inzet van laaggeschoolde mensen maakt de Nederlandse concurrentiepositie kwetsbaar voor internationale kapi-

- taalverplaatsingen. Duitse sectoren concurreren vooral op basis van de inzet van menselijk kapitaal, dat wil zeggen investeringen in onderwijs (Cörvers et al., 1995).
- 4 De polarisatie-index van Wolfson is ontleend aan de Lorenzcurve. De index is een indicator voor de omvang van de middengroep en meet het oppervlak tussen de Lorenzcurve en de raaklijn aan de Lorenzcurve bij de mediane groep van inkomensstrekkers, het 50ste percentiel (Wolfson, 1994).
 - 5 Ook het overige primaire inkomen dat naar de laagste inkomensgroepen gaat is laag (Förster & Pellizzari, 2000).

Literatuur

- Appelbaum, E. & R. Schettkat (1994), 'The end of full employment? On economic development in industrialized countries', in: *Intereconomics* mei/juni, 122-139.
- Cörvers, F., A. de Grip & J.-P. Orbon (1995), 'Concurrentiekracht, produktiviteit en human capital: een vergelijking tussen Nederland en Duitsland', in: *Maandschrift Economie* 59, 221-241.
- Delsen, L. (1995), *Atypical employment: an international perspective. Causes, consequences and policy*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Delsen, L. (1998), 'When do men work part-time?', in: J. O'Reilly & C. Fagan (red.) *Part-time Prospects: An International Comparison of Part-time Work in Europe, North America and the Pacific Rim*, Londen: Routledge, 57-76.
- Delsen, L. & E. de Jong (red.) (1998), *The German and Dutch economies: Who follows whom?*, Heidelberg: Physica Verlag.
- Delsen, L. (2000), 'Das niederländische Bündnis für Arbeit und seine Wirkungen', in: *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik* 9 (2) 119-132.
- Delsen, L. (2001), *Exit Poldermodel? Sociaal-economische Ontwikkelingen in Nederland*, Assen: Van Gorcum.
- Dunnewijk, T. (2001), 'Temporary work agencies in the Netherlands: emergence and perspective', in: *CPB Report* 2001 (1), Den Haag: Centraal Planbureau.
- EC (2001), *Employment in Europe 2001. Recent trends and prospects*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Förster, M.F. & M. Pellizzari (2000), *Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development (Labour Market and Social Policy Occasion Papers, no. 42).
- Garibaldi, P. & P. Mauro (2002), 'Anatomy of employment growth', in: *Economic policy* 69-113.
- Hollanders, H. & Th. Ziesemer (1999), 'Economische groei in Nederland 1970-1998: wat kunnen we leren van het poldermodel?', in: *Maandschrift Economie* 63, 283-294.
- Hendrix, P.C.M. (1997), 'Ongelijkheid en tweedeling', in: *Economisch Statistische Berichten* 5 maart, 196-198.
- Kleinknecht, A. & R. Naastepad (2002), 'Is loonmatiging goed voor de export?', in: *Economisch Statistische Berichten* 6 september, 624-626.
- Marimon, R. & F. Zilibotti (1998), 'Actual versus virtual employment in Europe: is Spain different?', in: *European Economic Review* 42 (1) 123-153.
- Meerendonk, A. van de (1998), Benchmarking the German and Dutch welfare states, in: L. Delsen & E. de Jong (red.), *The German and Dutch economies: Who follows whom?*, Heidelberg: Physica Verlag, 86-124.
- OECD (1998), *Employment Outlook*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1999), *Employment Outlook*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2001), *Employment Outlook*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2002), *Employment Outlook*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Oxley, H., J.-M. Burniaux, T.-T. Dang & M. M. d'Ercole (1999), 'Income distribution and poverty in 13 OECD countries', in: *OECD Economic Studies*, 29 (II) 55-94.
- Schettkat, R. & J. Reijnders (1998), *The Disease that became a Model. The Economics behind the Employment Trend in the Netherlands*, Economic Policy Institute, Washington D.C.: Economic Policy Institute.
- Stille, F. (2000), 'Nederlandse ervaringen als prikkel voor het debat over werkgelegenheidsbeleid in Duitsland', in: W. Salverda, L. Delsen, J. Plantinga, L. de Lathouwer & F. Stille, *De houdbaarheid van het Nederlandse model: verder met loonmatiging en deeltijdarbeid*, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie, 73-88.
- Partridge, M.D. (1997), 'Is inequality harmful for growth? Comment', in: *American Economic Review* 1019-1032.
- Walwei, U. (1998), 'Are part-time jobs better than no jobs?', in: J. O'Reilly & C. Fagan (red.), *Part-time Prospects: An International Comparison of Part-time Work in Europe, North America and the Pacific Rim*, Londen: Routledge, 96-115.
- Watson, C.M., B.B. Bakker, J.K. Martijn & I. Halikias (1999), *The Netherlands. Transforming a Market Economy*, Washington (DC): International Monetary Fund (Occasional Paper 181).