

# De onderkant van de arbeidsmarkt en actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief

*Pierre Koning, Els Vogels, Matthijs de Lange*

*Sinds de start van de economische crisis is in zo goed als alle West-Europese landen de relatieve arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden verzwakt. Kijken we naar Nederland, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, dan is de beleidsrespons hierop heel verschillend geweest. Maar er is ook een belangrijke overeenkomst: deze landen hebben niet zozeer hun heil gezocht in het conventionele arbeidsmarktinstrumentarium, zoals scholing en gesubsidieerde arbeid, maar in het financieel aantrekkelijker maken van werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt.*

## 1 Inleiding

Sinds de aanvang van de economische crisis staat de onderkant van de arbeidsmarkt weer volop in de schijnwerpers. Vooral laagopgeleiden zijn getroffen door een sterk oplopende werkloosheid en het besef is er dat een volledig herstel van het werkloosheid naar niveaus van voor de crisis voorlopig op zich zal laten wachten. Tegelijkertijd begint het idee post te vatten dat een hogere werkloosheid en lagere arbeidsdeelname van laagopgeleiden wel eens structureel van aard zou kunnen zijn. De belangrijkste stuwende kracht hierbij is die van *Skill Biased Technological Change* (SBTC): door technologische ontwikkeling neemt de relatieve vraag naar hoogopgeleide arbeid toe. Bij een indexering van uitkeringen en het Wettelijk Minimumloon aan de gemiddelde contractlonen zal hierdoor een steeds grotere groep individuen aan de onderkant van de arbeidsmarkt niet langer aan kunnen haken (CPB/SCP 2015).

De ontwikkeling van SBTC en daarmee oplopende problemen bij de onderkant van de arbeidsmarkt zijn geen typisch Nederlands verschijnsel. Alhoewel het aanzicht van kwetsbare groepen kan verschillen, zien de meeste West-Europese landen zich gesteld voor een neerwaartse druk op lonen en werkgelegenheid voor laagopgeleiden. Interessant is daarom te bezien op welke doelgroepen de oplopende werkloosheid is neergeslagen in een aantal van die landen, wat vervolgens de beleidsrespons daarop is geweest en hoe succesvol zij zijn geweest het tij te keren. Dit is dan ook de focus van dit artikel, waarin de aandacht uitgaat naar Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (VK). In deze landen – en ook in Nederland – hebben belangrijke beleidswijzingen plaatsgevonden die de arbeidspositie van laagopgeleiden hebben beoogd te versterken. Daarbij zijn belangrijke accentverschillen zichtbaar, maar er is ook een belangrijke overeenkomst: al deze landen hebben niet zozeer hun heil gezocht in het conventionele

## 2 De onderkant van de arbeidsmarkt en actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief

---

arbeidsmarktinstrumentarium, zoals scholing en gesubsidieerde arbeid, maar in het financieel aantrekkelijker maken van werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Vergelijken we de landen onderling, dan valt op dat Duitsland duidelijk het meest positieve beeld laat zien: dit land kent een hoge arbeidsparticipatiegraad en een gunstige werkloosheidsontwikkeling. Interessant bij Frankrijk is dat dit land een met Nederland vergelijkbaar wettelijk minimumloon heeft dat ook naar leeftijd gestaffeld is. Dit roept de vraag op of ook Frankrijk knelpunten heeft ten aanzien van langdurig werklozen en laagopgeleiden en welke rol het wettelijk minimumloon hierbij speelt: is voor deze groepen hun verdiencapaciteit ontoereikend ten opzichte van het wettelijk minimumloon? Tot slot heeft het VK een sterke oploop maar vervolgens een sterke daling van de werkloosheid laten zien. Ook hierbij is de vraag relevant welke groepen hier aanvankelijk het meest getroffen zijn en of hervormingen deze ontwikkeling hebben omgebogen.

In sectie 2 volgen enkele statistieken van de instituties en de arbeidsmarktprestaties van de vier onderzochte landen. Vervolgens geven we in sectie 3 een uitgebreidere uitleg van het beleid dat de landen hebben ingezet om de crisis tegemoet te treden. Tot slot presenteren we in sectie 4 een synthese: wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in het gevoerde beleid, en wat valt hieruit te leren?

## 2 Arbeidsmarkten en arbeidsmarktinstituties

'De onderkant van de arbeidsmarkt' is een diffuus begrip. Soms wordt het inkomen als maatstaf genomen om dit arbeidsmarktsegment af te bakenen, soms het opleidingsniveau dat mensen hebben en/of dat vereist is voor banen. Binnen het bestek van dit artikel kiezen we voor een definitie die uitgaat van alle banen waarvoor maximaal mbo-1 niveau is vereist; het gaat dus om werkgelegenheid waarvoor geen startkwalificatie nodig is. Voor deze definitie is gekozen omdat op deze wijze internationale vergelijkingen – zoals die door de OESO – mogelijk zijn.

Tabel 1 presenteert enkele kengetallen voor de arbeidsmarkt en arbeidsmarktinstituties in Duitsland, Frankrijk, Nederland en het VK. Het eerste deel van de tabel maakt duidelijk dat de institutionele setting van Duitsland en Frankrijk voor een belangrijk deel vergelijkbaar is met die van Nederland. In alle drie de landen vallen de meeste werknemers namelijk onder een cao en is er een landelijk wettelijk minimumloon. In het VK daarentegen is de dekkingsgraad van cao's laag (45%). De cao-dekkingsgraad stemt in het VK ook het meest overeen met de organisatiegraad van de vakbeweging: 45% versus 40%. In de andere drie landen is sprake van een forse discrepantie tussen de cao-dekkingsgraad en de organisatiegraad – in Nederland 80% versus 20%, in Duitsland circa 70% versus 25% en in Frankrijk 90% versus 10%. Verder is in alle vier de landen is sprake van een nationaal wettelijk minimumloon; alleen is dit minimumloon in Duitsland niet dekkend bij een aantal arbeidsintensieve sectoren: de landbouw, de vleesverwerkende industrie, kappers, tijdelijk werk in Oost Duitsland en Berlijn en

schoonmaak in Oost Duitsland. Opvallend is tot slot dat het relatieve wettelijk minimumloon voor volwassenen, gemeten als percentage van het mediaan loon, met 61% duidelijk het hoogste is in Frankrijk. Dit hoge minimumloon roept de vraag op of om die reden ook er een hoger percentage laaggeleide werklozen is dan in andere landen.

**Tabel 1** Kengetallen arbeidsmarkt en arbeidsmarktinstuties in Duitsland, Frankrijk, Nederland en Verenigd Koninkrijk (2013-2014)

	Duitsland	Frankrijk	Nederland	VK
Minimumloon als % mediaan loon (voltijds)	50%	61%	48%	48%
Cao-dekkingsgraad	50%	90%	80%	45%
Organisatiegraad vakbonden	20%	10%	20%	40%
<i>Actief arbeidsmarktbeleid uitgaven (% bnp)</i>	<b>0,67%</b>	<b>0,87%</b>	<b>0,85%</b>	<b>0,23%</b>
- Scholing en training	0,24%	0,33%	0,09%	0,01%
- Arbeidsvoorziening	0,35%	0,25%	0,26%	0,20%
- Gesubsidieerde/beschutte arbeid	0,05%	0,22%	0,46%	0,01%
- Werkgeverssubsidies / overig	0,02%	0,07%	0,03%	0,01%
<i>Arbeidsparticipatie (naar leeftijd)</i>	<b>77,7%</b>	<b>71,3%</b>	<b>79,0%</b>	<b>77,6%</b>
15 – 24 jaar	50%	36,6%	67,4%	61,2%
25 – 54 jaar	87,6%	88,2%	87,1%	86,1%
55 – 64 jaar	69,1%	50,8%	64,9%	63,5%
<i>Arbeidsparticipatie (naar opleidingsniveau)</i>				
Laagopgeleid	66,2%	63,0%	66,5%	63,7%
Middelbaar opgeleid	83,1%	80,1%	83,6%	83,2%
Hoogopgeleid	89,9%	89,1%	91,4%	87,4%
<i>Werkloosheid (naar leeftijd)</i>	<b>5,1%</b>	<b>9,9%</b>	<b>7,5%</b>	<b>8,4%</b>
15 – 24 jaar	7,8%	23,2%	12,7%	18,3%
25 – 54 jaar	4,7%	8,7%	6,2%	4,8%
55 – 64 jaar	5,1%	7,3%	7,7%	4,2%
<i>Werkloosheid (naar opleidingsniveau)</i>				
Laagopgeleid	12,5%	13,9%	8,6%	9,9%
Middelbaar opgeleid	5,1%	8,5%	6,4%	5,4%
Hoogopgeleid	2,4%	5,3%	3,7%	3,0%
<i>Aandeel langdurige werkloosheid</i>	<b>44,3%</b>	<b>42,7%</b>	<b>40,2%</b>	<b>35,7%</b>
15 – 24 jaar	23,0%	28,8%	19,0%	27,9%
25 – 54 jaar	44,2%	14,0%	42,4%	39,3%
55 – 64 jaar	62,5%	61,9%	59,6%	47,2%

Bronnen: OECD Employment Outlook 2015, OECD database 2013 en Marschal en Marx (2015).

#### 4 De onderkant van de arbeidsmarkt en actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief

---

Kijken we vervolgens naar de arbeidsmarkttuitkomsten van de vier verschillende landen – zie tevens de figuren A.1, A.2 en A.3 in de bijlage – dan zijn deze als volgt samen te vatten:

- Voor de *Duitse* arbeidsmarkt geldt als enige dat over de gehele linie – dus voor alle opleidingsniveaus en leeftijdscategorieën – een toename van de netto arbeidsdeelname en een afname van de werkloosheid. Rinne en Zimmermann (2013) beargumenteren dat deze relatief gunstige ontwikkeling grotendeels is terug te voeren tot overheidsbeleid, namelijk deeltijd-ww en het op gang komen van de zogenoemde *Hartz*-hervormingen die al voor 2009 waren ingevoerd – zie tevens sectie 3.2. Werkloosheidsverschillen zijn hierdoor – vergeleken met de andere drie landen – klein gebleven tussen leeftijdsgroepen, maar nog steeds groot tussen de opleidingscategorieën. Dit effect zien we ook weerspiegeld in verschillen in (netto) arbeidsdeelname, in die zin dat de arbeidsdeelname van laagopgeleiden veel lager ligt dan die van hoogopgeleiden. De langdurige werkloosheid is verder wel nog steeds het hoogste in Duitsland.
- De *Nederlandse* arbeidsmarkt ondervindt pas vanaf 2012 een sterke oploop in werkloosheid, met daarbij relatief kleine verschillen in opleidingsniveau en in leeftijd. Alleen met de relatief hoge werkloosheid onder 55-plussers (vergeleken met jongeren) – en ook het structurele karakter er van – wijkt Nederland af van de andere landen (CPB 2015). De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat door pensioen- en AOW-hervormingen zowel meer werkgelegenheid als meer werkloosheid onder ouderen is ontstaan.
- *Frankrijk* heeft de hoogste werkloosheid en scoort op de totale netto arbeidsdeelname het meest ongunstig van alle landen. De werkloosheid is sterk geconcentreerd bij jongeren, terwijl inactiviteit in bredere zin ook sterk terugkomt bij ouderen en laagopgeleiden. De hoge inactiviteit van ouderen is gelegen in het feit dat de gemiddelde pensioneringsleeftijd in Frankrijk nog steeds relatief laag is (OECD 2014).
- Ook in het *VK* is (de oploop van) de werkloosheid sterk gesitueerd geweest bij jongeren, die vervolgens nu relatief sterk profiteren van de daling in de werkloosheid sinds 2013. Tegelijkertijd was en is de arbeidsdeelname van ouderen en laagopgeleiden laag gebleven. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van het hoge gebruik van *Incapacity Benefits* – de Britse arbeidsongeschiktheidsverzekering (Martin 2014).

Deze verschillen tussen landen tonen dus niet alleen aan dat de impact van de crisis op de totale werkloosheid en inactiviteit verschillend is geweest, met Duitsland als absolute winnaar. Evenzo valt op dat de toename in werkloosheid in Frankrijk en het VK voor het leeuwendeel terecht is gekomen bij jongeren – en met daarbij de opmerking dat in Frankrijk de jeugdwerkloosheid met percentages van rond de 20% ook vóór de crisis al erg hoog was.

De vraag is nu hoe het beleid in de verschillende landen gereageerd heeft op deze ontwikkelingen. Uitgaand van de urgentie van de problematiek ligt een heroriëntatie op

het bestaande arbeidsmarktinstrumentarium in landen met een sterke stijging van de werkloosheid het meest voor de hand. Dit zou vooral moeten gelden voor het VK en Frankrijk. Maar is dit ook gebeurd? En welke 'prijzen' zijn landen bereid geweest te betalen om werkgelegenheid aan de onderkant mogelijk te maken; mag dit bijvoorbeeld banen opleveren die minder betalen dan het wettelijk minimumloon? Of mag het juist een investering vanuit het overheidsbudget vergen – en dus meer belastingdruk bij werknemers met hogere lonen? Reden dus om hervormingen in het activerend arbeidsmarktbeleid van de landen breder te bezien.

### 3 De beleidsrespons

#### 3.1 Nederland

Alvorens over te gaan tot de bespreking van beleidsontwikkelingen in Duitsland, Frankrijk en het VK is het inzichtelijk eerst beknopt stil te staan bij hervormingen in het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. Afgaand op de totale bestedingen van UWV en gemeenten aan actief arbeidsmarktbeleid zijn die hervormingen verstrekkend geweest – deze zijn namelijk gedaald van 1,4% van het bnp in 2009 naar 0,8% in 2014 (OECD database). Tezamen met de oploep van de werkloosheid zijn de budgetten per werkloze dus fors gedaald, van jaarlijks circa 20 duizend euro per persoon naar circa 8 duizend euro per persoon (Koning 2015). Kijken we naar het bijstandsbeleid dat gemeenten momenteel voeren, dan blijken deze forse bezuinigingen vooral neer te slaan op uitgaven aan beschutte arbeid en uitgaven aan scholing en training voor werklozen. Tegelijkertijd moedigt de Participatiewet die in 2015 van start is gegaan het gebruik aan van loonkostensubsidies door gemeenten, maar het gebruik hiervan is vooralsnog minimaal (CBS 2015).

De motivatie voor deze bezuinigingen lijkt terug te voeren op onvrede over de effectiviteit van gevoerd arbeidsmarktbeleid. Hiermee is dus – juist in een tijd van olopende werkloosheid – het belang van traditionele arbeidsinstrumenten zoals scholing en gesubsidieerde arbeid sterk afgenomen. Deze ontwikkeling is gepaard gegaan met toename in de waardering van financiële prikkels om laagbetaalde arbeid aantrekkelijk te maken, zowel voor werknemers als werkgevers. Zo is met ingang van 2017 een generieke loonkostensubsidie voor werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt van kracht: het zogenoemde lage-inkomensvoordeel (LIV). De LIV geeft werkgevers een vast bedrag aan subsidie voor werknemers die tot 120% van het minimumloon verdienen.

#### 3.2 Duitsland

Van alle West-Europese landen is Duitsland het enige land waar sinds de aanvang van de crisis de werkgelegenheid is gestegen en de werkloosheid is gedaald. Er is brede consensus dat deze ontwikkeling voor een belangrijk deel te danken is aan de zogenoemde *Hartz* hervormingen, vernoemd naar het hoofd van de commissie die in 2002 tot een reeks aanbevelingen voor arbeidsmarkthervormingen kwam. De implementatie van deze

## 6 De onderkant van de arbeidsmarkt en actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief

---

hervormingen startte in 2003; de laatste en vierde ronde werd effectief in 2005. De *Hartz* hervormingen zijn vooral gericht op activering van werklozen, door verlaging van de werkloosheidsuitkeringen, vermindering van de verzekerde werkloosheidsduur, aanscherping van sollicitatieverplichtingen en de stopzetting van de instroom van werkloze ouderen in gesubsidieerd deeltijdwerk (Wunsch 2005). Ook is de drempelleeftijd voor vroegtijdige pensionering van werklozen verhoogd van 60 naar 63 jaar, gevolgd tot een verdere verhoging naar 67 sinds 2012. Aldus waren de *Hartz* hervormingen vooral gericht op de lagere inkomensgroepen en ouderen – twee belangrijke kwetsbare groepen op de Duitse arbeidsmarkt.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat al deze hervormingen die een sterke stempel hebben gedrukt op de arbeidsmarktprestaties van Duitsland in de navolgende jaren ruim voorafgaand aan de crisis zijn ingevoerd. De Beer (2015) vergelijkt daarom de hervormingen met het groot onderhoud dat in de jaren negentig ook aan het Nederlandse arbeidsmarktbeleid is gepleegd en ook gedurende een langere periode heeft bijgedragen aan vergroting van de werkgelegenheid en verlaging van de werkloosheid. Volgens De Beer is een vergelijkbaar effect in het afgelopen decennium in Duitsland dermate sterk geweest, dat het de negatieve impact van de crisis heeft gedomineerd.

Toch kan niet in alle opzichten gesproken worden van een convergentie van het Duitse naar het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. Dat geldt in de eerste plaats voor het belang van de deeltijd-WW in Duitsland tijdens de grote recessie. Deeltijduitkeringen waren al meer gemeengoed in Duitsland dan in Nederland, en de inzet ervan in de eerste crisisjaren was dan ook veel breder (tot maximaal circa 1,1 miljoen werknemers in 2009). Onderzoek van Boeri en Bruecker (2011) suggereert dat de effecten daarvan overwegend positief hebben uitgepakt en geleid hebben tot het behoud van werkgelegenheid. Voor Nederland is de inzet echter beperkt gebleven en zijn de beoogde effecten niet goed aantoonbaar (De Groot et al. 2011).

Waarschijnlijk het belangrijkste verschil tussen Nederland en Duitsland is gelegen in de groei van het aantal laagbetaalde en kleine banen, met zogenoemde '*mini-jobs*' als meest extreme variant (in de literatuur ook wel aangeduid als *marginal employment*). Gemeten over de jaren 2003-2010 kwam de reële loondaling van laagopgeleide werknemers in Duitsland uit op jaarlijks 0,5% (CPB 2012). Deze ontwikkeling betekent een sterke trendbreuk met de jaren daarvoor: in de jaren negentig stegen de loonkosten in Duitsland namelijk in totaal met 15%, in de jaren tachtig met 20% en in de jaren zeventig zelfs met in totaal 69% (Hüfner en Klein 2012). De Beer (2015) stelt dat die omslag sinds 2003 waarschijnlijk is toe te rekenen aan de *Hartz*-hervormingen, waardoor de cao-dekkingsgraad effectief sterk is verminderd. De reële loondaling van laagopgeleiden betekent overigens niet dat alle werknemers er in genoemde periode in inkomen op achteruit zijn gegaan. De contractlonen zijn in de jaren 1994 tot 2013 gestegen met per saldo 17%. Maar door de daling van de cao-dekkingsgraad kwam de gemiddelde stijging

van de feitelijke lonen uit op 6,2% (en voor laagopgeleiden was de loonontwikkeling dus negatief).

Bovenop de sterke neerwaartse druk op de lonen aan de onderkant is het aangezicht van de onderkant van de Duitse markt ook door verdergaande flexibilisering en liberalisering sterk veranderd (Hüfner en Klein 2012). Een belangrijk onderdeel van de flexibele arbeidsvormen zijn de genoemde *mini-jobs*, kleine banen die een maximaal loon van 450 euro mogen opleveren (sinds 2013). Eerst gold daarbij nog een maximum aantal van 15 werkuren per week, maar dat is opgeheven. Werkgevers mogen werknemers op *mini-jobs* nu meer dan 15 uur laten werken zonder een navenante loonstijging. Dit betekent dat betrokkenen bij een langere werkweek minder dan het minimumuurloon ad 8,50 euro verdienen. *Mini-jobs* zijn vrijgesteld van belastingen en sociale zekerheidspremies, maar bieden geen sociale bescherming. *Mini-jobbers*, momenteel circa 7 miljoen personen waarvan twee derde een vrouw is, hebben geen recht op een ziekteverzekering of werkloosheidsuitkering als hun contract afloopt (Caliendo et al. 2012). Parallel aan deze ontwikkeling is het uitzendwerk steeds meer geliberaliseerd: er geldt geen maximumduur van uitzendwerk meer, en evenmin als een eis gelijke betaling en gelijke behandeling. Hierdoor zijn de cao-lonen voor de uitzendsector fors lager dan de lonen in andere cao's, zoals die van de metaalbewerking, een grootgebruiker van uitzendwerk.

Door bovengenoemde maatregelen is dus een onstuimige groei van *mini-jobs* en kleine deeltijdbanen opgetreden in Duitsland. Daarmee zijn risico's van werkgelegenheid sterk neergelegd bij de onderkant van de arbeidsmarkt, terwijl de reële lonen gedaald zijn gedurende een lange periode. Een relatief grote groep werkenden – circa 1,3 miljoen personen – combineert daarbij werk met inkomsten uit de bijstand en kunnen om die reden als *working poor* worden bestempeld. Een belangrijke reden voor armoede onder deze groep is dat er onvoldoende financiële prikkels zijn om een deeltijdbaan uit te breiden naar een voltijdbaan. Meer loon betekent niet alleen minder uitkering, maar ook een gebrek aan kinderopvangmogelijkheden (OESO 2012).

In dit licht bezien mag het geen verbazing wekken dat geleidelijk aan politieke druk is ontstaan om laagopgeleiden meer in bescherming te nemen. In de eerste plaats is daarom overgegaan tot invoering van een wettelijk minimumloon in Duitsland, met een hoogte van 8,50 euro bruto per uur (vanaf 1 januari 2015). Ten tweede is het waarschijnlijk dat de liberalisering van de uitzendsector ten dele ongedaan zal worden gemaakt, namelijk door een maximum duur van uitzendwerk van achttien maanden in te voeren. Ook zullen voor werknemers in de uitzendsector na negen maanden dienst hun lonen gelijk worden getrokken met werknemers die onder de reguliere cao vallen: “gelijk loon voor gelijke arbeid” (Eichhorst en Hassel 2015).

Zoals al eerder opgemerkt in de voorgaande sectie kampt Duitsland nog met een ander probleem: de werkloosheid is weliswaar relatief laag, maar het aandeel langdurig werklozen daarvan is hoog. Hierbij gaat het om mensen die relevante vaardigheden en werkervaring missen, gezondheidsproblemen hebben en andere belemmeringen hebben

## 8 De onderkant van de arbeidsmarkt en actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief

---

om te werken en ouderen. Om deze groepen naar werk toe te leiden zou men trajecten of werkgeverssubsidies kunnen inzetten, maar sinds 2011 is de beschikbare hoeveelheid en het aantal typen arbeidsmarktinstrumenten juist verkleind en vereenvoudigd. Anno 2015 ligt er een initiatief om langdurige werkloosheid te bestrijden, via subsidies aan werkgevers, een integratieroute via deeltijdwerk en persoonlijke hulp voor de langdurig werklozen. Ook is er discussie over het beperken van het gebruik van sancties om armoede onder uitkeringsgerechtigden te voorkomen.

De ervaringen in Duitsland leren dat arbeidsmarkthervormingen een duidelijk verschil kunnen maken: meer werkgelegenheid en minder werkloosheid. De nadruk heeft hierbij sterk gelegen op hervormingen in het zogenoemde 'passieve arbeidsmarktbeleid': de uitkeringsvoorwaarden, met daarbij ook de rechten en plichten die verbonden zijn aan uitkeringen. Minder belangrijk zijn veranderingen geweest in het conventionele arsenaal aan actief arbeidsmarktbeleid, zoals scholing, gesubsidieerde arbeid en werkgeverssubsidies. En voor zover veranderingen zijn opgetreden, betekende dit hier doorgaans een vermindering van uitgaven, zoals bij scholing en gesubsidieerde arbeid.

Dat beleid een verschil kan maken is één belangrijke les voor beleidsmakers, maar een minstens zo belangrijke les is dat keuzes tot hervormingen ook een normatief karakter hebben omdat ze een sterke invloed hebben op de mate van ongelijkheid op de arbeidsmarkt. Duitsland heeft gekozen voor een nogal onversneden vorm van arbeidsmarktbeleid, met veel ruimte voor *mini-jobs*. Die ruimte is gecreëerd door een combinatie van versobering van uitkeringen, en liberalisering van arbeidsvoorwaarden. Hier zijn geen forse extra uitgaven aan arbeidsmarktbeleid mee gemoeid geweest, bijvoorbeeld in de vorm van loonkostensubsidies of belastingkortingen. Maar er is wel meer ongelijkheid op de arbeidsmarkt ontstaan, met grotere loonverschillen en meer 'marginale' banen.

### 3.3 Frankrijk

De werkloosheid onder allochtonen buiten de Europese Unie en onder jongeren is in Frankrijk hoog. Als gevolg hiervan ligt bij deze groepen de arbeidsdeelname ook laag. Individuen van boven de 55 jaar wijken echter af van dit patroon: hun werkloosheid is weliswaar relatief laag, maar hetzelfde geldt voor hun arbeidsdeelname. Deze is met circa 30% vergelijkbaar met die van jongeren. Dit heeft ermee van doen dat – in tegenstelling tot Nederland – de effectieve pensioneringsleeftijd in Frankrijk nog nauwelijks is verhoogd, zodat laagopgeleide ouderen nog grotendeels kunnen uittreden uit de arbeidsmarkt (OECD 2014).

Als antwoord op de gestegen werkloosheid heeft de Franse overheid een geheel ander spoor bewandeld dan de Duitse *Hartz*-hervormingen. Om de inkomenspositie van laagopgeleiden blijvend te beschermen is vastgehouden aan een minimumloon dat geïndexeerd is aan de gemiddelde lonen. Bovendien zijn sociale lasten in Frankrijk relatief hoog. Hierdoor is het Franse bruto wettelijk minimumloon voor volwassenen relatief



hoog. Om desalniettemin laagbetaald werk voor werkgevers en werknemers mogelijk te maken, is fors ingezet op loonkostensubsidies (Dares 2014). Deze extra loonkostensubsidies en arbeidskortingen, ook wel aangeduid “*Dépenses générales en faveur de l’emploi et du marché du travail*”, zijn gestart in 2011.

Indachtig de naam (“*Depenses générales*”) geldt dat bij de inzet van de nieuwe loonkostensubsidies geen onderscheid geldt naar leeftijd of andere kenmerken van personen. De financieel meest veelomvattende beleidswijziging heeft dus een generiek karakter, in die zin dat het gericht is op alle personen die laagbetaalde arbeid verrichten of dat zouden kunnen doen. Daarmee is er dus geen bijzondere aandacht voor allochtonen of jongeren als specifieke kwetsbare groepen, maar wel indirect – omdat ze oververtegenwoordigd zijn in de groep personen die aangewezen is op werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De belangrijkste hervorming in Frankrijk heeft zich sinds de crisis daarmee gericht op aanpassingen in het fiscale instrumentarium om werk aan de onderkant aantrekkelijker te maken – en met het wettelijk minimumloon als harde randvoorwaarde. Kijken we vervolgens naar de meer conventionele vormen van arbeidsmarktbeleid, dan valt op dat er geen substantiële veranderingen hebben plaatsgevonden sinds de economische crisis. Met 0,9% van het bbp in 2011 zijn deze uitgaven overigens vergelijkbaar met die van Nederland (OECD database):

- De Franse overheid zet van oudsher het sterkst in op scholing en training van werklozen. Te denken valt daarbij aan belastingvrijstellingen, subsidies voor leertrajecten en budgetten voor regio’s om de aansluiting op de arbeidsmarkt van werklozen te versterken. In 2011 ging 0,35% van het bbp op aan uitgaven voor scholing en training van werklozen. In Nederland lag dat percentage op een vergelijkbaar niveau in 2011, maar is sindsdien sterk gedaald.
- Uitgaven aan gesubsidieerde en beschutte arbeid zijn in Frankrijk – met 0,24% van het bnp in 2013 – aanmerkelijk minder belangrijk dan in Nederland en niet gegroeid sinds de recessie. In Nederland ligt dit percentage nog steeds aanmerkelijk hoger.
- Werkgever- en werknemerssubsidies met een tijdelijk karakter zijn minimaal in Frankrijk. De nadruk ligt veeleer op het gebruik van arbeidskortingen en loonkostensubsidies met een permanent karakter – zoals eerder toegelicht.
- In tegenstelling tot Duitsland en het VK zijn de plichten van uitkeringsgerechtigden niet aangescherpt, zoals bijvoorbeeld in Duitsland door de *Hartz*-hervormingen of de *New Deal* in het VK het geval is geweest. De bestedingen aan de uitvoering van de publieke arbeidsvoorziening zijn min of meer gelijk gebleven.

### 3.4 Het Verenigd Koninkrijk

Bredere landenvergelijkingen dan die in de voorgaande paragraaf bevestigen dat de Britse arbeidsmarkt relatief snel uit de economische crisis is gekomen (OECD 2013). Net als in Frankrijk steeg de jeugdwerkloosheid sinds 2009 fors, maar deze is vervolgens vanaf 2013 sterk gedaald. Tegelijkertijd is de ongelijkheid in werkloosheidspercentages naar

## 10 De onderkant van de arbeidsmarkt en actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief

---

opleiding en leeftijd en minder groot dan in Frankrijk of Duitsland. Zoals eerder gesteld geldt wel als belangrijke kanttekening dat de arbeidsdeelname van ouderen en laagopgeleiden relatief laag is; dit reflecteert het omvangrijke gebruik van *Incapacity Benefits* voor arbeidsongeschikten (Martin 2014). Dit percentage is tot 2012 opgelopen tot bijna 7% van de beroepsbevolking.

Opvallend is dat de relatief lage werkloosheid van de Britse arbeidsmarkt al sinds het midden van de jaren negentig hand in hand gaat met geringe bestedingen aan actief arbeidsmarktbeleid. Zo bedroegen de totale uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid volgens de OESO maar 0,23% van het bbp in 2011. Het leeuwendeel van deze middelen (0,20%) valt ten deel aan activiteiten voor de arbeidsvoorziening, terwijl uitgaven aan scholing, werkgeversprikkels of gesubsidieerde arbeid minimaal zijn. Dit beeld is over de jaren betrekkelijk constant gebleven, ook na aanvang van de economische crisis.

Een en ander wil niet zeggen dat het Britse arbeidsmarktbeleid als geheel onberoerd is gebleven, en ook zeker niet sinds de crisis. Er hebben drie veranderingen plaatsgehad die buiten de conventionele uitgavencategorieën vallen (Martin 2014):

- Al sinds 1998 is een reeks *New Deals* ingezet om tot activering te komen van nieuwe doelgroepen werklozen. Activering komt daarbij neer op het aanbieden van lichtere vormen van bemiddeling, maar ook het aanhalen van verplichtingen – met meer monitoring en meer sancties – die gepaard gaan met de verstrekking van uitkeringen. Dit activeringsbeleid is relatief goedkoop gebleken, vergeleken met instrumenten als scholing of gesubsidieerde arbeid.
- In 2011 is het *Work Programme* ingesteld om private re-integratiebedrijven en daarmee ook private prikkels meer kans te geven om arbeidsplaatsing te belonen. Het *Work Programme* heeft sterke overeenkomsten met de stappen die in Nederland in 2002 gezet zijn met de wet SUWI: aanbesteding van re-integratiecontracten aan private re-integratiebedrijven en – iets later – een sterke nadruk op het gebruik van *No Cure No Pay* of *No Cure Less Pay* prikkels.
- In 2011 is overgestapt op een nationaal wettelijk minimumloon. Voorheen kenden het VK wettelijke minimumlonen die per sector varieerden.
- Wellicht de budgettair meest veelomvattende maatregel in 2013 is de (geleidelijke) invoering van de zogenoemde *Universal Credit*. Deze maatregel beoogt werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt lonend te maken. De *Universal Credit* is verstrekkend omdat het eenheid moet brengen in een woud aan arbeidskortingen en subsidies zoals die voor allerlei doelgroepen bestaan. Idee is dat er geleidelijk wordt gewerkt naar één regeling met relatief veel inkomensvrijstelling om arbeid te verrichten bovenop het sociaal minimum. Daarmee zouden veel perverse prikkels die nu besloten liggen in regelingen komen te vervallen.

De invoering van de *Universal Credit* toont aan dat beleidsmakers in het VK – net als die in Frankrijk – de oplossing voor groeiende problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt

momenteel niet zoeken in conventionele arbeidsmarktinstrumenten, zoals scholing of beschutte arbeid. Uitgangspunt lijkt veeleer dat werk niet lonend of niet haalbaar is en daarom een herziening van instituties nodig is. Dat wil zeggen: door aanpassingen in uitkeringsvoorwaarden en de belasting op arbeid kunnen kwetsbare groepen alsnog hun weg naar de arbeidsmarkt vinden. Het VK heeft daarbij gekozen voor het aanpassen van uitkeringsvoorwaarden; Frankrijk voor aanpassingen in het fiscale instrumentarium.

#### 4 Synthese

Door de start van de economische crisis in 2009 is de druk op de onderkant van de arbeidsmarkt in verschillende Europese landen toegenomen. Langetermijntrends duiden erop dat bij indexering van minimumlonen en uitkeringen aan gemiddelde lonen die druk voortduurt, ook als de economische groei zich weer ten volle herpakt heeft. De door ons onderzochte landen lijken zich alle bewust van deze ontwikkelingen en hebben hier ook hun beleid op aangepast; en in het geval van Duitsland is het zwaartepunt van die aanpassingen eigenlijk al van vóór de crisis, namelijk tussen 2003 en 2005, gerealiseerd.

Vatten we de ervaringen met de landen samen, dan valt allereerst op dat in geen van de gevallen ervoor gekozen is om met het conventionele arbeidsinstrumentarium van scholing en training, gesubsidieerde en beschutte arbeid en loonkostensubsidies de oplopende werkloosheid te lijf te gaan. Een reden hiervoor kan zijn dat evaluaties van deze instrumenten in het verleden vaak teleurstellende uitkomsten hebben opgeleverd (Kluve 2010). In sommige landen, waaronder Nederland, zijn uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid zelfs substantieel verlaagd sinds de economische crisis.

In plaats van extra uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid lijken hervormingen breder van aard en richten zich op de vraag of de randvoorwaarden voor werk aan de onderkant voldoen. In de zoektocht naar institutionele hervormingen die hierbij passen zien beleidsmakers zich gesteld voor twee keuzes: (1) Willen we laagbetaalde arbeid mogelijk maken, of accepteren we alleen werk dat voldoende inkomen genereert om uitkeringsafhankelijkheid te vermijden?; en (2) Indien voor de tweede optie gekozen wordt, welk type instrumenten is het meest effectief om dit werk mogelijk te maken?

De eerste beleidskeuze is sterk politiek geladen. In de praktijk blijkt namelijk dat de strategie zoals toegepast in Duitsland gepaard gaat met laagbetaalde, tijdelijke, kleine banen in de economie. Er is daarbij veel ruimte voor *mini-jobs* en een sterk activerend karakter van het stelsel van sociale zekerheid. Dat activerende karakter – met gebruik van monitoring en sancties – zien we overigens ook terug in het VK en Nederland, maar de slag naar kleine, laagbetaalde arbeid in combinatie met uitkeringen is daar vooralsnog pril. In Nederland ligt die keuze momenteel vooral bij gemeenten: hoe vaak willen zij de tegenprestatie inzetten, willen zij een *push* of *pull* beleid voeren om uitstroom naar werk te genereren?

## 12 De onderkant van de arbeidsmarkt en actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief

---

Tegenover deze aanpak staat de beleidslijn dat ‘werk moet lonen’ voor laagopgeleiden, onder de harde randvoorwaarde dat een zeker bestaansminimum of minimaal loon overeind blijft. Deze strategie is vanuit de optiek van overheidsfinanciën veel kostbaarder. Kijken we naar de onderzochte landen, dan heeft Frankrijk het meest onomwonden ervoor gekozen om werk financieel lonend te maken door fiscale aanpassingen. Maar ook in het VK (door gebruik van vrijstellingen bovenop de uitkeringen) en Nederland (door inzet van loonkostensubsidies) zien we hier elementen van terug komen.

Dit brengt ons als vanzelf op de tweede keuze voor beleidsmakers die de prikkels voor werk voor laagopgeleiden willen verbeteren: is hier generiek of specifiek beleid het meest geschikt? Met generiek beleid doelen we op algemene fiscale maatregelen – zoals arbeidskortingen, werkgeverssubsidies of vrijstellingen – die de drempel naar werk verlagen; zoals bij de Franse fiscale hervormingen. Voordeel van dergelijk beleid is dat het relatief eenvoudig uitvoerbaar is en ook prikkels voor mensen zonder uitkering kunnen versterken om zich aan te melden op de arbeidsmarkt. Nadeel is echter dat generiek beleid een groot risico op *deadweight loss* herbergt en dus kostbaar is. Volgens een recente studie van het CPB (2015) geldt dit ook binnen de Nederlandse context: de effectiviteit van generieke fiscale subsidiëring van werk via een arbeidskorting of lagere werkgeverslasten is gering, aangezien veel mensen al werken. Om deze reden is specifiek beleid, gericht op de lagere inkomens of werklozen met een lage productiviteit, veelal te verkiezen boven generiek beleid. Tegelijkertijd gebiedt de eerlijkheid wel te zeggen dat de huidige implementatie van loonwaardebepaling en daaraan gekoppelde loonkostensubsidies door Nederlandse gemeenten te wensen overlaat en moeilijk van de grond komt.

De ervaringen – nu en in de nabije toekomst – met de beleidswijzigingen in Nederland, Duitsland, Frankrijk en het VK vormen interessante input om tot een zo optimaal mogelijke beleidsmix van generiek en specifiek beleid voor de onderkant te komen. Juist voor Nederland zijn inzichten hieromtrent van waarde. Hoe meer inzicht over de effecten van generieke en specifieke instrumenten om werk lonend te maken of te houden, hoe beter de optimale beleidsmix om de onderkant van de arbeidsmarkt te bedienen.

### **Auteurs**

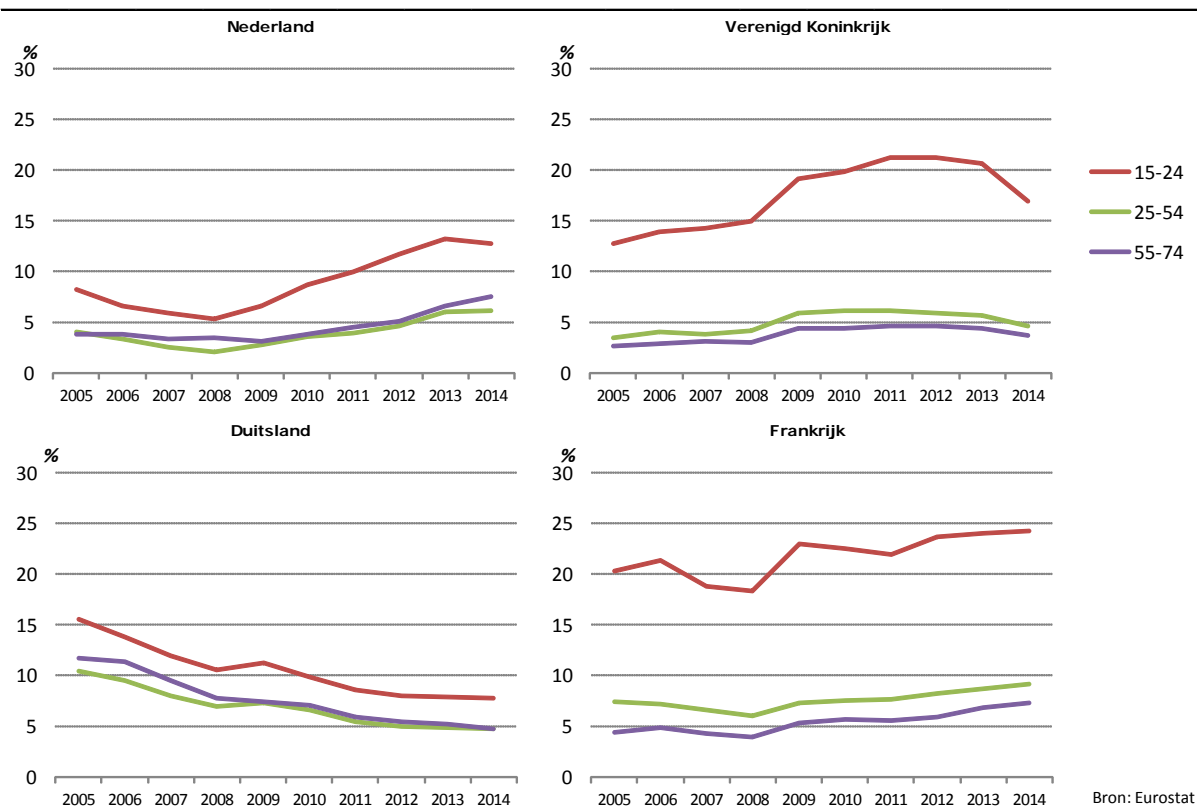
Pierre Koning (e-mail: [p.w.c.koning@law.leidenuniv.nl](mailto:p.w.c.koning@law.leidenuniv.nl)) is hoogleraar Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid aan de faculteit Economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam en Universitair Hoofddocent aan de faculteit Rechten van de Universiteit Leiden. Els Vogels en Matthijs de Lange zijn beide als beleidsmedewerker werkzaam bij de directie Stelsel en Volksverzekeringen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

## Referenties

- Beer, P. de, 2015,. Lessons from the German and Dutch Job Miracles, in: B. Unger (ed.) *The German model seen by its neighbours*.
- Boeri, T. en H. Bruecker, 2011, Short-time work benefits revisited: Some lessons from the great recession. *Economic Policy*, vol. 26(68): 697-765.
- Brenke, K., U. Rinne en K. Zimmerman, 2011, Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession. IZA Discussion Paper 5780
- Caliendo, M., S. Kühn en A. Uhlendorff, 2012, Marginal Employment, Unemployment Duration and Job Match Quality. IZA Discussion Paper 6499.
- CBS, 2015, [Tabellen SRG-uitstroom 2015](#), CBS.
- CPB, 2012, Arbeidsmarkthervormingen ondersteunen Duits herstel, in: *CEP 2012*.
- CPB, 2015, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, CPB.
- Dares, 2014, Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2011. Dares Analyses 08, Février 2014.
- Eichhorst, W. en A. Hassel, 2015,. Are There Austerity-Related Policy Changes in Germany? IZA Discussion Paper 9325.
- Groot, N. de, R. Frierson, J. Weda en Ph. de Jong, 2012, Werkt werktijdverkorting? Evaluatie bijzondere werktijdverkorting en deeltijd-WW, APE.
- Kluve, J., 2010, The effectiveness of European active labor market programs, *Labour Economics*, vol. 17(6): 904-918.
- Koning, P., 2015, [Onbeschutte werklozenindustrie](#), *ESB Blog*, 19 november 2015.
- Marchal, S. en I. Marx, 2015, Stemming the Tide: What Have EU Countries Done to Support Low-Wage Workers in an Era of Downward Wage Pressures? IZA Discussion Paper 9390.
- Martin, J., 2015, Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness, *IZA Journal of Labor Policy*, vol.4(4).
- OECD, 2013, *OECD Employment Outlook*, OECD: Paris.
- OECD, 2014, *Ageing and Employment Studies. France: Working Better with Age*, OECD: Paris.
- OECD, 2015a, *OECD Employment Outlook*, OECD: Paris.
- OECD, 2015b, *Minimum wages after the crisis: Making them pay*, OECD: Paris.
- Rinne, U. en C. Zimmermann, 2013, Is Germany the North Star of Labor Market Policy? IZA Discussion Paper 7260.

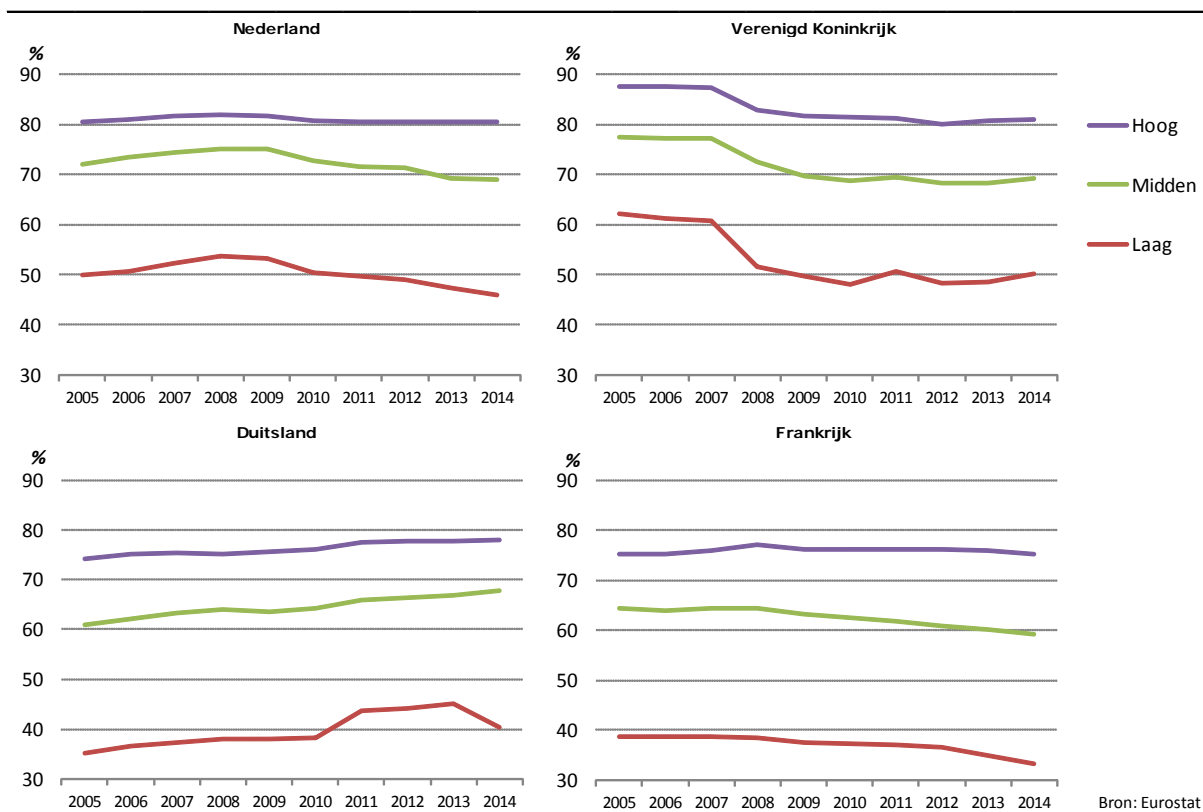
## Bijlage A

**Figuur A.1** Werkloosheid naar leeftijdsniveau

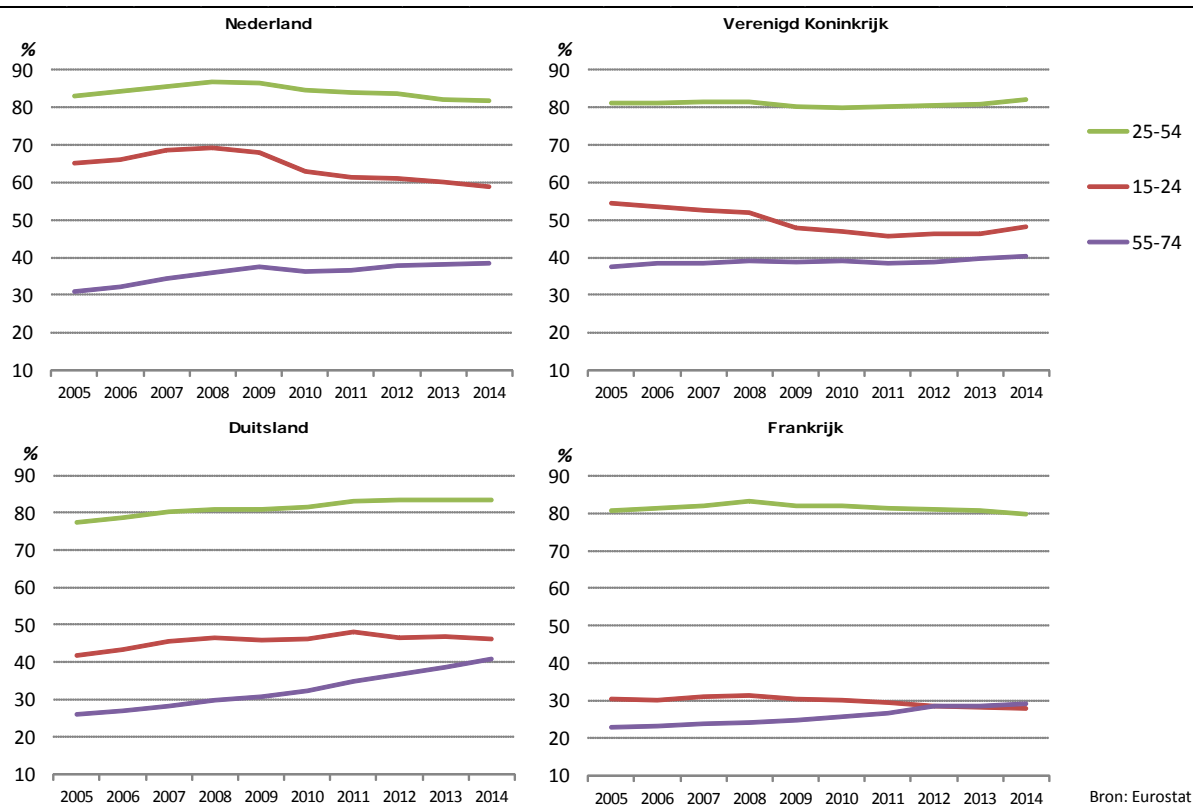


Bron: Eurostat

**Figuur A.2** Netto arbeidsdeelname naar opleidingsniveau



**Figuur A.3** Netto arbeidsdeelname naar leeftijd



Bron: Eurostat