
Notitie

Loonontwikkeling en de rol van de overheid

datum	31 oktober 2017
aan	Ministerie van BZK
van	SEO Economisch Onderzoek
auteurs	Arjan Heyma en Bas ter Weel

Aanleiding

Al enige tijd geven verschillende economen en vertegenwoordigers van gerenommeerde instituten als De Nederlandsche Bank en het Centraal Planbureau een ongevraagd advies aan werkgevers, werknemers en de politiek: het is tijd voor een substantiële looncorrectie naar boven. Voor dat advies worden verschillende argumenten aangevoerd. De een stelt dat de opbrengsten van onze productie te weinig terechtkomen bij de mensen die voor een groot deel voor die productie zorgen: de werknemers. Een te groot deel van het nationale inkomen zou daardoor naar de verschaffers van kapitaal stromen: de aandeelhouders en kredietverleners, van wie een substantieel deel zich buiten Nederland bevindt. De ander wijst op de lagere bestedingen (consumptie) die daar het gevolg van zijn, waardoor het veel moeilijker is om uit de recessie van de afgelopen jaren te komen. Weer anderen voeren aan dat de Nederlandse én Europese economie teveel hinder ondervinden van de lage inflatie, hetgeen er voor zorgt dat er door particulieren en bedrijven minder snel geld wordt uitgegeven, met een groter overschot op de handelsbalans als gevolg. Een loonsverhoging zou kunnen zorgen voor een hogere inflatie, waarmee het ruime monetaire beleid van de ECB kan worden ondersteund. Nog weer anderen wijzen op de lastenverzwaringen die in de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, waardoor de kosten van arbeid voor werkgevers zijn gestegen. Een verlichting van de lasten zou betekenen dat een groter deel van de totale loonsom bij werknemers terecht komt. Verder zou een loonsverhoging de relatief hoge schulden en afbouw daarvan bij particulieren kunnen verlichten, waardoor de consumptie kan aantrekken. Kortom, hogere lonen zouden nodig zijn om werknemers hun 'rechtvaardige' aandeel in het nationale inkomen te geven, om de consumptie en daarmee de economie te stimuleren, de inflatie aan te wakkeren en ondertussen het overschot op de handelsbalans te verminderen.

Net nu we steeds sneller de recessiejaren achter ons laten, knelpunten op de arbeidsmarkt weer zichtbaar beginnen te worden en inflatie voorzichtig de kop opsteekt, lijkt de roep om een substantiële loonsverhoging eindelijk geland te zijn bij werkgevers en politiek. Als op één dag de (demissionair én aankomend) premier samen met de voorzitter van de werkgevers publiekelijk stelt dat de lonen het komend jaar gemakkelijk kunnen worden verhoogd, dan weet iedereen dat het plan inmiddels is beklonken. Maar wat waren daar ook alweer de argumenten voor? En is dat in de huidige economische situatie nog steeds een goed idee? Gaan de lonen niet al automatisch omhoog op een

arbeidsmarkt die langzaam weer in evenwicht begint te raken en hier en daar spanningen tussen vraag en aanbod begint te vertonen? Hoe moet de overheid als werkgever reageren wanneer het loonniveau in de marktsector daadwerkelijk (flink) gaat stijgen, mede in het licht van de beloningspositie van werknemers bij de overheid in vergelijking met de markt? Wat zouden argumenten zijn voor de overheid om het initiatief te hebben bij het verhogen van het loonniveau, zoals oud-directeur Coen Teulings van het Centraal Planbureau onlangs suggereerde?

In dit essay gaan we op zoek naar argumenten waarom een loonimpuls wel of niet wenselijk zou zijn. We zetten eerst een aantal feiten op een rij en beginnen met de loonontwikkeling zelf, zowel in historisch als internationaal perspectief (is een loonimpuls nodig?), zetten die af tegen de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit (toegevoegde waarde), ten opzichte van de beloning van kapitaal (AIQ) en in het licht van de lastenontwikkeling (wig). Vervolgens gaan we in op de vraag waarom de arbeidsmarkt via het mechanisme van vraag en aanbod eigenlijk niet al zorgt voor een sterkere loonontwikkeling. Daarna komen de macro-economische gevolgen van een loonimpuls aan bod (o.a. consumptie, werkloosheid, internationale concurrentiepositie) en specifiek de gevolgen voor de overheidsfinanciën (o.a. sociale zekerheid, belastingopbrengsten). Wat moet de overheid gezien de beloningspositie van ambtenaren doen wanneer de marktlonen substantieel worden verhoogd om aantrekkelijk te blijven als werkgever? En bij wie ligt eigenlijk het initiatief voor een eventuele loonimpuls? Het essay wordt afgesloten met enkele conclusies over de noodzaak van een loonimpuls en wat de beleidsreactie zou kunnen zijn vanuit de overheid.

De relatieve loonontwikkeling in Nederland

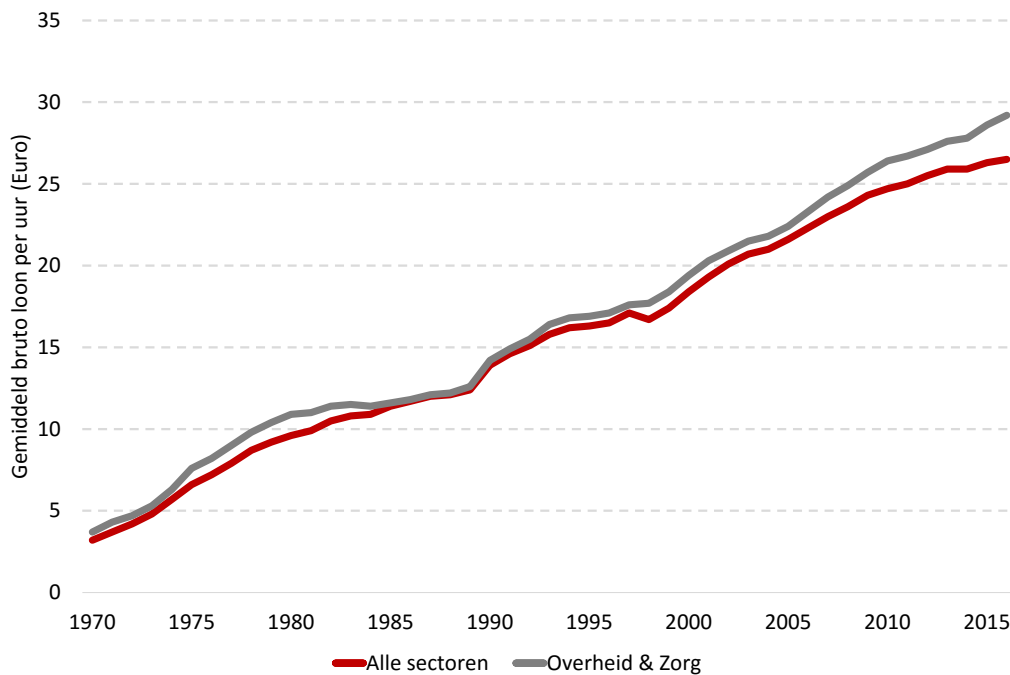
Om te weten of er redenen zijn om de lonen in Nederland substantieel te verhogen, is het goed om eerst in kaart te brengen hoe hoog de lonen in Nederland zijn en hoe die lonen zich ontwikkelen, zowel afgezet in de tijd, als tegenover andere landen en tegenover de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van arbeid.

Gemiddelde loonniveau ondanks economische recessie gewoon gestegen

Ondanks de economische recessie en berichten over de nullijn voor ambtenaren gedurende de crisisjaren, zijn de gemiddelde bruto uurlonen de afgelopen jaren gewoon blijven stijgen (bij een zeer lage inflatie). Deze stijging is vooral het gevolg van periodieke loonsverhogingen die werknemers ontvangen in combinatie met een veranderende samenstelling van het personeelsbestand.¹ Over alle (markt)sectoren gezien is die stijging iets minder sterk geweest dan bij de overheid en in de zorg, zie Figuur 1.

¹ Een groter aandeel ouderen en hoger opgeleiden zorgt voor een gemiddeld hoger loonniveau, ook zonder individuele loonsverhogingen of een verandering in cao-lonen.

Figuur 1 Gemiddelde bruto uurlonen zijn blijven stijgen gedurende de recessiejaren 2009-2013



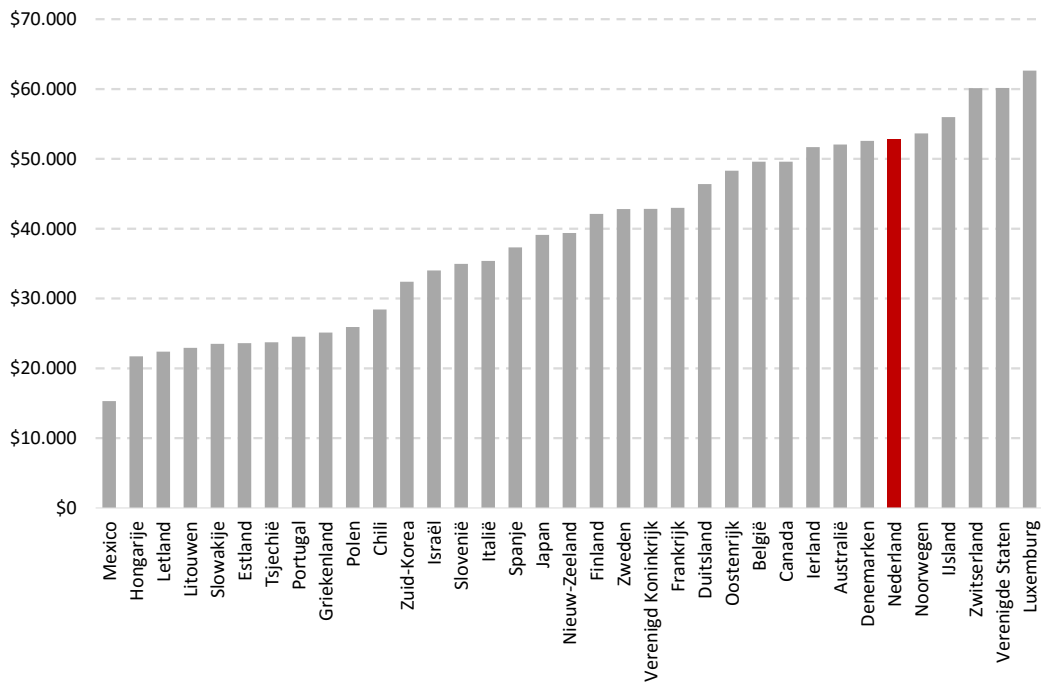
Bron: CBS Statline

Gemiddeld loonniveau ligt internationaal gezien relatief hoog in Nederland

In vergelijking met andere ontwikkelde landen ligt het gemiddelde loonniveau in Nederland relatief hoog. Figuur 2 laat zien dat binnen de OECD alleen Luxemburg, Zwitserland, de Verenigde Staten en Noorwegen een hoger gemiddeld loonniveau kennen. Dit loonniveau is berekend door de totale loonsom in een land te delen door het totaal aantal werknemers en daarbij rekening te houden met het aandeel dat in parttime wordt gewerkt. Zo wordt rekening gehouden met het feit dat Nederland relatief veel deeltijdarbeid kent, waardoor werkelijke jaarlonen lager liggen dan in landen waar vooral in voltijd wordt gewerkt.²

² Deze berekening is eerder een onderschatting dan overschatting van het relatieve loonniveau in Nederland. Parttimers hebben over het algemeen een lager uurloon dan fulltimers. Door er jaarlonen van te maken in fte's, wordt het totale loonniveau onderschat.

Figuur 2 Gemiddelde loonniveau (gewogen met aantal gewerkte uren) ligt in Nederland in de top van alle OECD-landen, 2016 (in Amerikaanse Dollars)

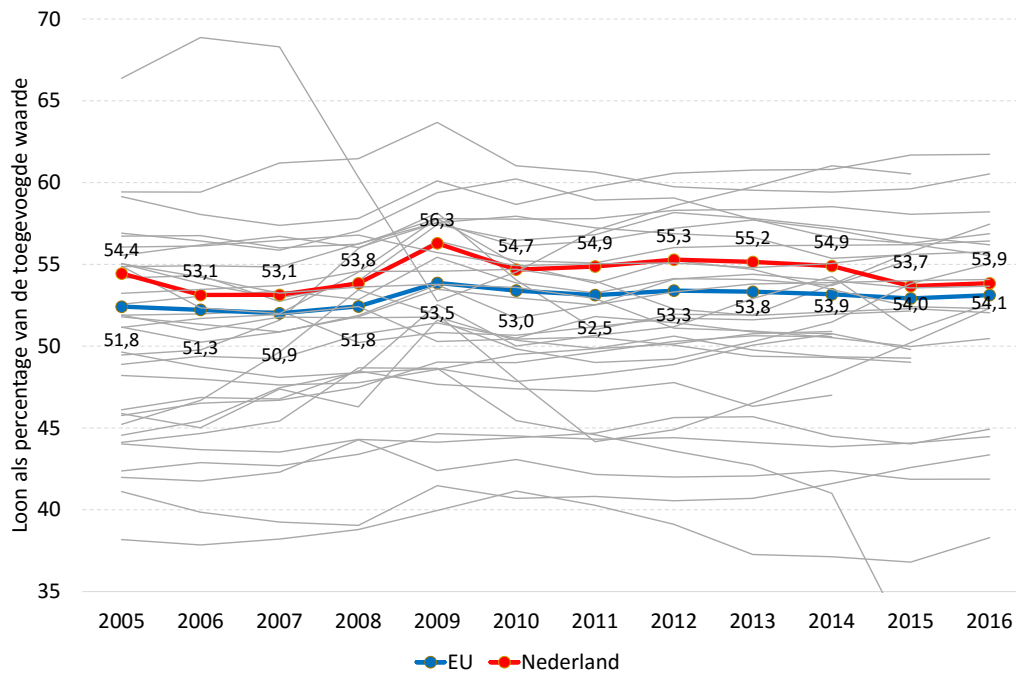


Bron: OECD (2017), Employee compensation by activity (indicator)

Werknemers krijgen al jaren een relatief hoog aandeel van de toegevoegde waarde

Het relatief hoge gemiddelde loonniveau in Nederland wordt onder meer veroorzaakt door de relatief hoge arbeidsproductiviteit van Nederlandse werknemers. Nederlanders staan niet alleen bekend als nuchtere en hard werkende werknemers, ze kunnen vaak ook gebruik maken van de nieuwste technische hulpmiddelen om hun werk goed uit te voeren. Die combinatie zorgt voor een hoge toegevoegde waarde, die gereflecteerd wordt in het loon. Een argument om het loon te verhogen zou kunnen zijn dat Nederlandse werknemers hun toegevoegde waarde onvoldoende gereflecteerd zien in het loon. Om daar zicht op te krijgen, kan worden gekeken naar de totale compensatie die werknemers krijgen voor hun arbeid, dus inclusief het uitgestelde loon in de vorm van bijvoorbeeld pensioenpremies, als aandeel van de toegevoegde waarde in vergelijking met andere landen. Figuur 3 laat zien dat Nederland weliswaar niet in de top-5 zit van landen waar werknemers relatief een groot deel van de toegevoegde waarde terugzien in hun loon, maar toch wel bij de bovenste helft en in ieder geval boven het gemiddelde van de EU. Bovendien is dat aandeel de afgelopen 10 jaar redelijk constant gebleven. Ook Figuur 3 geeft dus niet direct aanleiding voor een loonimpuls.

Figuur 3 Totale beloning aan werknemers als aandeel van hun toegevoegde waarde in het productieproces is in Nederland al jaren ongeveer constant en relatief hoog

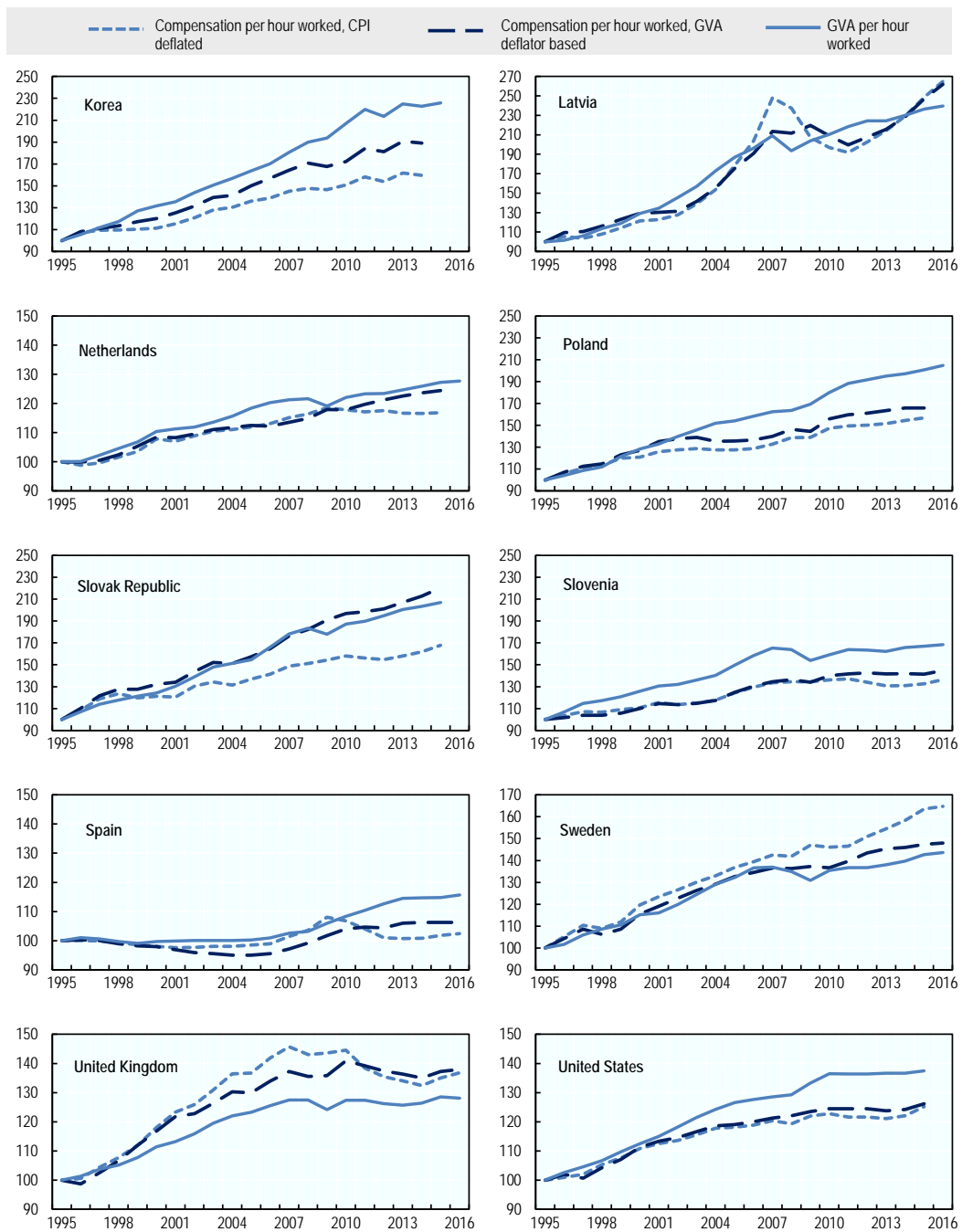


Bron: OECD (2017), Employee compensation by activity (indicator)

Loonontwikkeling volgt ontwikkeling van toegevoegde waarde in Nederland op de voet

Figuur 3 impliceert dat de loonontwikkeling de ontwikkeling van de toegevoegde waarde in Nederland volgt, ondanks fluctuaties in economische omstandigheden. Figuur 4, overgenomen van de OECD, laat dit nog eens zien en zet die ontwikkeling af tegen andere ontwikkelde landen. Tussen 1995 en het begin van de kredietcrisis eind 2008 bleef de uurloonontwikkeling in Nederland iets achter bij de ontwikkeling van de toegevoegde waarde per gewerkt uur. Tijdens de economische recessie die daarna een aantal jaren aanhield, daalde de toegevoegde waarde, maar bleef de loonontwikkeling intact. In recente jaren is de loonontwikkeling wel weer iets achter gaan lopen op de groei van de toegevoegde waarde, zeker wanneer naar reële lonen en dus koopkracht wordt gekeken. Het verschil in perceptie bij consumenten over loongroei wordt veroorzaakt door het verschil tussen de lijnen die zijn gecorrigeerd voor toegevoegde waarde (GVA) en het algemene prijspeil (CPI). Voor een eerlijke vergelijking van de loonontwikkeling ten opzichte van de productiviteit moet worden gekeken naar de toegevoegde waarde per gewerkt uur ten opzichte van de compensatie voor een gewerkt uur die is gecorrigeerd met de GVA. Dat verschil is in Nederland zeer bescheiden ten opzichte van bijvoorbeeld de Verenigde Staten, Zuid-Korea of Polen. Wat de consument vervolgens kan kopen voor deze compensatie blijft wel iets achter (CPI). Dat zou een argument kunnen zijn om te pleiten voor een loonimpuls: de stijging van de toegevoegde waarde wordt immers minder dan evenredig doorberekend in een koopkrachtstijging.

Figuur 4 Ontwikkeling van lonen ten opzichte van ontwikkeling toegevoegde waarde, selectie van OECD-landen, 1995-2016³



Legenda: Compensation per hour worked, CPI deflated
 Compensation per hour worked, GVA deflated
 GVA per hour worked

= uurloon met inflatiecorrectie
 = uurloon met correctie voor toegevoegde waarde
 = toegevoegde waarde per gewerkt uur

Bron: OECD

³ Zie <http://www.oecd.org/std/productivity-stats/oecd-compendium-of-productivity-indicators-22252126.htm>.

Aandeel lonen in totale toegevoegde waarde (arbeidsinkomensquote) is constant

De constatering dat de loonontwikkeling de laatste jaren (iets) achterblijft bij de groei in de toegevoegde waarde, is ook terug te zien in de arbeidsinkomensquote (AIQ), zie Figuur 5. De AIQ is het deel van de totale toegevoegde waarde die naar de factor arbeid (werknemers en zelfstandigen) gaat. In recente jaren is er discussie ontstaan over de definitie en berekening van de AIQ. Omdat de beloning van de factor arbeid bij zelfstandigen niet goed kan worden onderscheiden van de beloning van kapitaal, werd in de oude definitie het looninkomen van zelfstandigen gelijkgesteld aan dat van werknemers. Met een sterk groeiend aandeel zzp'ers onder de groep ondernemers, die bovendien tijdens de crisisjaren flink inleverden in inkomsten, werd de AIQ structureel overschat. Dat gaf aanleiding om de oude definitie te vervangen door een nieuwe, waarbij het inkomen van zelfstandigen gelijk werd gesteld aan hun totale inkomen, dus inclusief de vergoeding voor kapitaal.⁴ Het volledige netto gemengd inkomen in een bedrijfstak wordt toegewezen aan het arbeidsinkomen van zelfstandigen. De aanname is hierbij dat er, buiten de afschrijvingen, geen beloning van kapitaal en van ondernemerschap (winst) is. Omdat veel zzp'ers weinig of geen gebruik maken van kapitaalgoederen of investeringen, is dat voor Nederland een goede benadering van de werkelijke AIQ. Figuur 5 vergelijkt de ontwikkeling van de AIQ in beide definities. Duidelijk is dat de AIQ in de nieuwe definitie lager ligt dan in de oude definitie en dat de gemiddelde AIQ ook veel lager ligt dan in de jaren '70 van de vorige eeuw. Sinds de jaren '80 is de AIQ echter redelijk stabiel in beide definities, waarbij in de nieuwe definitie wel een lichte daling in de laatste jaren is te zien, in overeenstemming met de bevindingen in Figuur 4.

In de macro-economische verkenning (MEV) 2018 heeft het CPB de definitie van de AIQ verder aangescherpt. Het is overgestapt op een definitie van bedrijven in plaats van de marktsector. Dit betekent dat ook de bedrijfstakken zorg, verhuur en handel in onroerend goed, en delfstoffenwinning in de berekening worden meegenomen. Deze AIQ van bedrijven is minder gevoelig voor de prijsontwikkeling van de toegerekende vergoeding van bankdiensten. Deze toegerekende vergoeding wordt sterk bepaald door rentefluctuaties en heeft weinig te maken met loonvorming. De nieuwe afbakening van bedrijfstakken zorgt ervoor dat ook de trend van de AIQ een ander beeld laat zien, namelijk een vlakker verloop.

Wat tevens opvalt in de meest recente cijfers is dat de AIQ weer stijgt. Dit is enerzijds het gevolg van een aangescherpte definitie en anderzijds het gevolg van een aantrekkende markt waarin vooral zzp'ers weer hogere tarieven kunnen vragen voor de door hun aangeboden diensten. Als de markt verder aantrekt, zal de AIQ ook verder stijgen.

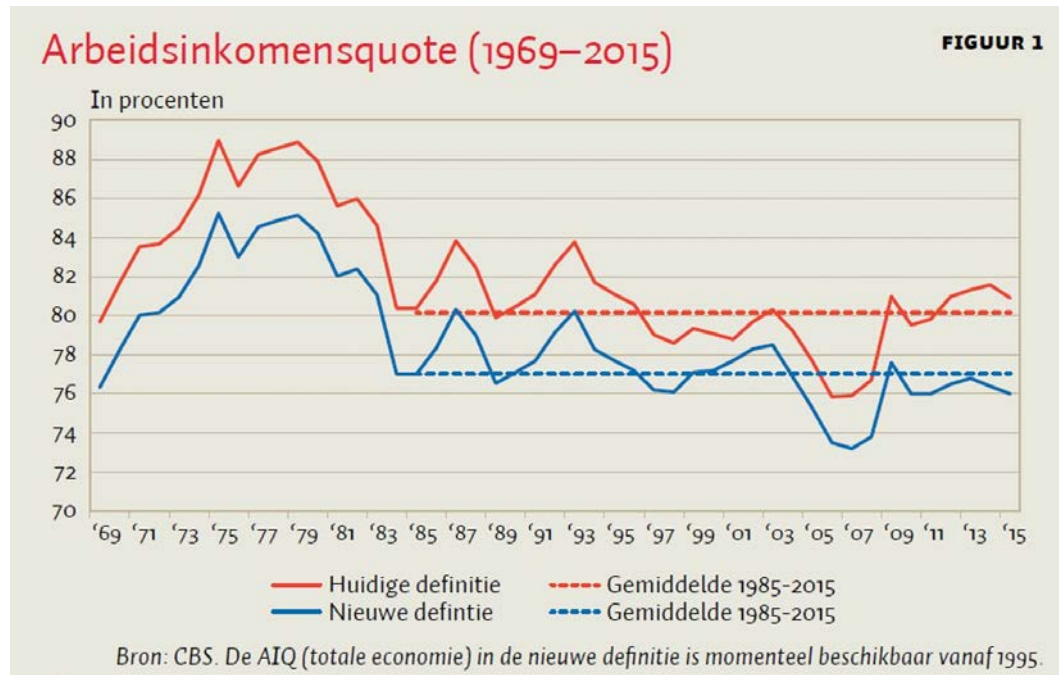
Voor de trend van een licht dalende AIQ die in veel OESO-landen de afgelopen jaren werd waargenomen, zijn een aantal goede economische verklaringen te geven. **Technologie** is mogelijk de belangrijkste factor (IMF, 2017).⁵ Sinds de jaren '80 hebben veel nieuwe, met name ICT-technologieën, hun intrede gedaan. Ook heeft robotisering een grote vlucht genomen. Dit soort technologieën dragen bij aan de groei van de productiviteit en daarmee aan de groei van het BBP. Het effect van technologie op lonen en werkgelegenheid is ambigu. Met betrekking tot deze twee factoren wordt sinds de jaren '80 ook wel gesproken van skill biased technological change (SBTC). Nieuwe

⁴ Zie <https://www.cpb.nl/publicatie/herziening-methode-arbeidsinkomensquote>

⁵ IMF (2017). *Gaining Momentum?* World Economic Outlook, April 2017.

technologieën leiden tot een hogere vraag voor geschoolde, en een lagere vraag voor ongeschoolde arbeid. Dit beïnvloedt lonen én werkgelegenheid. In bepaalde verhoudingen kan dit de AIQ als geheel ongunstig beïnvloeden, maar het is onduidelijk in hoeverre dit argument hout snijdt voor een kleine open economie als de Nederlandse met een relatief hoog opgeleide beroepsbevolking.

Figuur 5 Sinds de jaren '80 is de arbeidsinkomensquote redelijk stabiel, zowel in oude als nieuwe definitie



Bron: Figuur overgenomen uit Butler, Van den Bergen en Kranendonk (2016), ESB

Hier mogelijk aan verbonden is dat de **concurrentie op markten** veranderd is. Gesproken wordt wel van ‘superstar firms’ die leiden tot een marktordening van ‘winner takes most’ (Autor et al., 2017).⁶ Waarschijnlijk zijn deze ‘superstar firms’ erg productief – anders zouden zij hun concurrentievoordeel immers snel verliezen. Mogelijk danken dergelijke bedrijven hun concurrentievoordeel aan hun relatieve kapitaalintensiteit en hun technologische vernuft. Vergelijkbaar met het SBTC-argument kan dit invloed hebben op de werkgelegenheid en lonen bij deze bedrijven. Vaak hebben ze relatief weinig, maar duurbetaalde werknemers die met behulp van veel kapitaal veel toegevoegde waarde produceren. Als het totale werkgelegenheidseffect hiervan het looneffect bij de ‘superstar firms’ domineert, daalt de AIQ. Een andere mogelijkheid is dat zij door hun ‘superstar’ status in een ‘winner takes most’-markt monopsonistische macht hebben op de arbeidsmarkt. Dit drukt de arbeidsbeloning, vooral bij concurrenten. Een laatste effect van deze grote bedrijven is dat zij het gemiddelde vertekenen. Grote bedrijven met weinig werknemers en veel kapitaal, zoals Google, wegen zwaar mee in de statistieken over economische ontwikkelingen, terwijl er voor een

⁶ Autor, David H., David Dorn, Lawrence F. Katz, Christina Patterson, & John van Reenen (2017). ‘Concentrating on the fall of the labor share’, *CE/Sifo Working Paper Series*, No. 6336.

meer gemiddelde onderneming niets hoeft te zijn veranderd aan de beloningsverhouding tussen arbeid en kapitaal. Voor Amerikaanse bedrijven met een omvang rond de mediaan vinden Autor et al. (2017) inderdaad dat de AIQ in de afgelopen jaren nauwelijks is veranderd, terwijl de gemiddelde AIQ in de Verenigde Staten al een tijdje licht daalt.

Een andere veelgenoemde factor is *globalisering* (OECD, 2015).⁷ In relatief rijke landen kan het zo zijn dat er door globalisering meer concurrentie ontstaat met landen met een ‘overaanbod’ aan goedkope arbeid. Dit kan de lonen drukken. Behalve door concurrentie kan dit resultaat ook bereikt worden door offshoring naar landen met veel (goedkope) arbeid, of zelfs maar de dreiging daarvan. Andersom kan het ook zo zijn dat als globalisering gepaard gaat met het mobieler worden van kapitaal dat sterker is dan het mobieler worden van arbeid, de beloning voor kapitaal ten opzichte van de beloning van arbeid moet stijgen om de kapitaalvoorraad in een land gelijk te houden. Hierdoor blijft er minder BBP ‘over’ voor lonen (Young & Tackett, nog te verschijnen).⁸ Overigens kan dit effect alleen optreden als de productiefactoren arbeid en kapitaal in sterke mate substituten van elkaar zijn. Als deze factoren vooral complementair zijn, bijvoorbeeld door SBTC, is het onwaarschijnlijker dat zij de AIQ op deze manier negatief beïnvloeden.

Een laatste factor is het veranderen van *‘instituties’*. Dit begrip doelt onder andere op de (rand)voorwaarden voor economische activiteit, zoals wet- en regelgeving, maar ook op hoe en binnen welke gremia economische actoren met elkaar interacteren. Een voorbeeld in de eerste categorie is fiscaal beleid (zie Kristal, 2010).⁹ Het klassieke voorbeeld in de tweede categorie is de verminderde onderhandelingsmacht van de factor arbeid door de terugloop van vakbondslidmaatschap en/of stakingsbereidheid (Fichtenbaum, 2011).¹⁰ Een laatste voorbeeld is de manier waarop de arbeidsmarkt is ingericht, of de voorkeuren die mensen hebben voor hun participatie op de arbeidsmarkt. Als bijvoorbeeld de flexibilisering van de arbeidsmarkt leidt tot een groei van een groep laagbetaalde zelfstandigen, kan dit de AIQ drukken.

Al met al lijkt er geen gegronde reden om te kunnen spreken van een structureel achterblijvende beloning van de factor arbeid ten opzichte van de groei van de toegevoegde waarde in Nederland. Alleen de laatste paar jaar lijkt de loongroei minder dan gemiddeld, wat deels afhangt van de definities die worden gehanteerd. Er zijn tevens een aantal economische verklaringen voor te geven, maar gelet op een arbeidsmarkt die steeds minder ruim wordt, ligt een loongroei in de verwachting die de AIQ weer dichtert of zelfs boven het langlopende gemiddelde kan brengen.

Na de crisis maakt lastenverlichting ruimte voor loonsverhogingen

In de discussie over de hoogte van de AIQ speelt de wig tussen het bruto en netto loon een belangrijke rol. De AIQ gaat uit van de totale loonsom ten opzichte van de totale toegevoegde waarde. Dat is ook het aandeel dat werkgevers aan loonkosten kwijt zijn. Bij een constante AIQ kan door

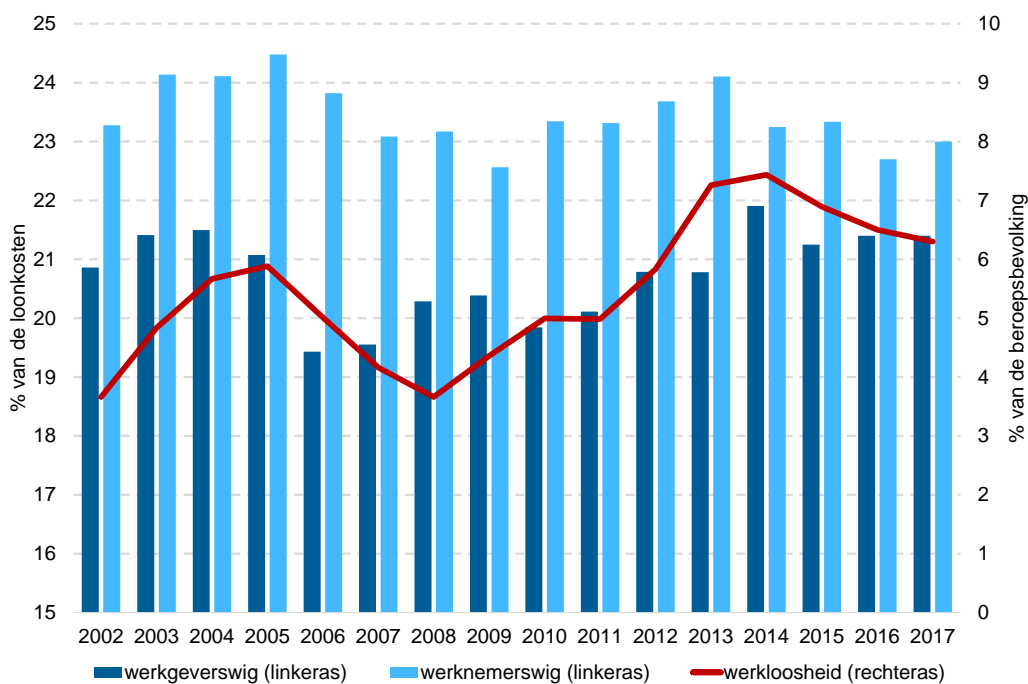
⁷ OECD (2015). ‘The labour share in G20 Economies’, *Report prepared for the G20 Employment Working Group*.
⁸ Young, A.T. & Maria Y. Tackett (nog te verschijnen), ‘Globalization and the decline in labor share’s: Exploring the relationship beyond trade and financial flows’, *European Journal of Political Economy*, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.04.003>.

⁹ Kristal, Tali (2010). ‘Good times, bad times: Postwar labor’s share of national income in capitalist democracies’, *American Sociological Review* 75(5), 729-763.

¹⁰ Fichtenbaum, Rudy (2011). ‘Do unions affect labor’s share of income: Evidence using panel data’, *American Journal of Economics and Sociology* 70(3), 784-810.

een stijgende belasting en premie op arbeid (de wig) de netto vergoeding aan werknemers afnemen. Een groei van de toegevoegde waarde komt in dat geval niet of niet evenredig terecht bij de werknemers. Althans op korte termijn, omdat stijgende premies op termijn kunnen zorgen voor een hoger uitgesteld loon in de vorm van uitkeringen of pensioenen. Als een rechtvaardige beloning het argument voor het verhogen van de lonen is, dan moet tenminste ook worden gekeken naar de hoogte van de wig. Werkgevers wijzen er in dit verband vaak op dat in economisch gunstige tijden de ruimte voor loonsverhogingen vaak wordt weggenomen of verminderd door een verhoging van de wig. Het is daarom goed om ook te kijken naar de ontwikkeling van de wig gedurende de afgelopen (crisis)jaren.

Figuur 6 Ontwikkeling wig tussen bruto en netto loon beweegt mee met werkloosheid



Bron: Macro-Economische Verkenning 2017, Centraal Planbureau

Figuur 6 laat zien hoe de wig (uitgedrukt in een deel dat ten laste komt van de werkgever en een deel dat ten laste komt van de werknemer) zich sinds het begin van deze eeuw heeft ontwikkeld. Duidelijk is het cyclisch conjuncturele patroon dat meeloopt met het werkloosheidspercentage. Een groot deel van de werkgeverswig wordt bepaald door de WW-premie die nodig is om de WW te financieren. Aan de werknemerskant zijn het vooral pensioenpremies die moeten worden verhoogd in tijden van laagconjunctuur om te compenseren voor lagere rendementen op de pensioenfondsen. Tijdens laagconjunctuur (2002-2005 en 2009-2013) loopt de werkloosheid sterk op en daarmee ook de benodigde premie voor werkloosheidsuitkeringen, en dalen de rendementen op beleggingen en daarmee ook de benodigde pensioenpremies. Als gevolg daarvan stijgt zowel de werkgevers- als de werknemerswig. Tegelijkertijd is er bij bedrijven weinig economische ruimte om de lonen te verhogen. Het resultaat is een dalende koopkracht bij een gelijkblijvende AIQ. Wanneer

de economische groei aantrekt (2005-2008 en 2014-2017) en er meer economische ruimte komt voor loonsverhogingen, dalen ook de werkgevers- en werknemerswig. Figuur 6 laat zien dat de ruimte voor loonsverhogingen bij economisch herstel niet wordt ingenomen door een verhoging van de wig. Het herstel in koopkracht door een dalende wig kan de roep om loonsverhogingen beperken, waardoor de loonontwikkeling achterblijft bij de groei van de toegevoegde waarde (zie Figuur 4), met een conjunctureel wat achterblijvende AIQ als gevolg (zie Figuur 5). De geschiedenis leert dat daar op termijn altijd weer een correctie op komt, die zorgt voor een herstel van de AIQ naar het lange termijn gemiddelde, net zoals overigens geldt voor de wig in Figuur 6.

Lonen en de werking van de arbeidsmarkt

Uit bovenstaande beschouwingen volgen geen sterke argumenten voor een loonimpuls, maar het suggereert wel dat op korte termijn een correctie op de lonen kan worden verwacht als gevolg van een stijgende economische groei en daarmee samenhangend een krappere wordende arbeidsmarkt. Economische mechanismen gaan zorgen voor een nieuw evenwicht met een hogere werkgelegenheid en hogere gemiddelde lonen. Belangrijke vraag is waarom de arbeidsmarkt in de tussentijd niet al heeft gezorgd voor een opwaartse druk op de lonen. De economie groeit immers al voor het vierde jaar op rij, de werkloosheid neemt het laatste jaar in rap tempo af, en er komen steeds meer berichten over knelpunten op de arbeidsmarkt (leraren, verpleegkundigen, vakkrachten in de bouw, etc.). Had het mechanisme tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet allang moeten leiden tot een opwaartse looncorrectie, waardoor de AIQ en koopkracht economie-breed zou stijgen? Er is een aantal redenen te noemen waarom dat mechanisme (nog) niet of pas later op gang komt.

Er is nog nauwelijks sprake geweest van krapte op de arbeidsmarkt

Hoewel het aantal vacatures sterk stijgt en de werkloosheid snel daalt, zijn beide nog niet op het niveau van rond de eeuwwisseling, toen er daadwerkelijk sprake was van krapte op de arbeidsmarkt. In 2001 lag het werkloosheidspercentage op 3,3 procent. Over het jaar 2016 was dat nog 6,0 procent. Dit jaar is het werkloosheidspercentage in rap tempo gedaald tot 4,3 procent (augustus 2017), dus is een opwaartse druk op de lonen onvermijdelijk geworden. Uiteraard neemt ook het aantal moeilijk vervulbare vacatures toe, maar die waren er ook midden in de economische recessie van de afgelopen jaren. Voordat de lonen echt onder druk komen te staan, moeten vraag en aanbod veel meer bij elkaar in de buurt komen in veel meer segmenten van de arbeidsmarkt. Dat is pas sinds dit jaar het geval.

Er is nog steeds een groot verborgen arbeidspotentieel

Het werkloosheidspercentage laat slechts een deel van het potentiële extra arbeidsaanbod zien. Een deel van de potentiële beroepsbevolking is tijdens de recessiejaren afgehaakt in de zoektocht naar een baan, omdat het te weinig mogelijkheden of kansen zag om een betere welvaartspositie te bereiken dan als partner van een werkende man of vrouw, of als uitkeringsgerechtigde met aanvullende voorzieningen (het zogeheten discouraged worker effect). Wanneer baanmogelijkheden toenemen, maar vooral de bijbehorende beloning, dan zal een deel van dit potentiële arbeidsaanbod weer actief worden op de arbeidsmarkt. Dit is het verborgen arbeidspotentieel in de extensieve marge, op dit moment ongeveer 2 miljoen mensen in de leeftijd tussen 25 en 65 jaar. Op de intensieve marge geldt dat sommige werknemers met een deeltijdbaan bereid zijn om meer uren te gaan

werken. Onder de 4,1 miljoen mensen die in deeltijd werken, waren er in het tweede kwartaal van 2017 460 duizend die meer uren willen werken en daarvoor ook direct beschikbaar zijn. Gemiddeld willen zij 12,6 uur per week extra werken.¹¹ Dat is in hun huidige functie of onder de huidige economische omstandigheden nog niet altijd mogelijk. In een krapper wordende arbeidsmarkt kan door werkgevers van deze bereidheid gebruik worden gemaakt zonder dat de lonen hoeven te stijgen.

Toename van arbeidsparticipatie heeft een drukkend effect op de lonen

In 20 jaar tijd (1995-2015) is de bruto arbeidsparticipatie van mensen tussen 55 en 65 jaar verdubbeld (van 35 naar 70 procent). Voor vrouwen tussen de 15 en 75 jaar is die verhoging in dezelfde periode met 15 procentpunten minder spectaculair, maar nog altijd substantieel (van 50 naar 65 procent). Onder andere het afschaffen van de prepensioenregelingen en de verhoging van de pensioenleeftijd heeft geleid tot een fors hoger arbeidsaanbod, dat vrijwel volledig door de arbeidsmarkt is geabsorbeerd. Deze bijzondere prestatie kan uiteraard niet zonder een prijseffect tot stand komen. Het fors hogere arbeidsaanbod, dat significant is ondanks de ontgroening van Nederland, heeft zonder twijfel een drukkend effect gehad op het gemiddelde loonniveau. Dat effect mag echter niet worden overdreven, aangezien de ontwikkeling van de toegevoegde waarde er immers niet (sterk) onder heeft geleden.

Arbeid al relatief duur, dus kijken werkgevers naar alternatieven

Figuur 2 maakte al duidelijk dat arbeid in Nederland in internationaal perspectief relatief duur is. Een deel wordt gecompenseerd door de relatief hoge arbeidsproductiviteit, maar juist daar kunnen concurrerende economieën nog een significante ontwikkeling doormaken. Een verdere loonsverhoging zou de internationale concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven kunnen aantasten. Voordat werkgevers besluiten tot loonsverhogingen om voldoende arbeid aan te trekken, zullen ze nadenken over goedkopere alternatieven: arbeidsbesparende technologische vernieuwing, het outsourcen van productie naar bedrijven die efficiënter werken, verplaatsen van productie naar het buitenland (offshoring), of het stopzetten van weinig rendabele productieprocessen. Tegelijkertijd zullen werkgevers kijken naar goedkopere vormen van arbeid en vormen van arbeid die minder risico's leggen bij werkgevers en meer bij werknemers.

In flexibele arbeidsmarkt drukken goedkopere vormen van arbeid de gemiddelde lonen

Totale loonkosten liggen in Nederland lager voor flexibele vormen van arbeid (tijdelijke contracten, af- en oproepkrachten, uitzendarbeid, zzp'ers). Voor een deel is dit het gevolg van het relatief grote verschil in verplichtingen die het vaste contract voor werkgevers met zich meebrengt. Volgens de OESO behoren de verschillen in verplichtingen in Nederland tot de hoogste in de groep OESO-landen, waarbij de verplichtingen en risico's bij het vaste contract hoog zijn en bij flexibele contracten laag. Toename van de vraag naar arbeid tegen lagere loonkosten is dus mogelijk door vaker een beroep te doen op flexibele vormen van arbeid. De enorme toename van de flexibele schil, zoals we die in de afgelopen 20 jaar hebben gezien, zorgt daardoor voor een lagere gemiddelde loonontwikkeling. Bovendien drukt het de loonontwikkeling bij vaste arbeidscontracten.

¹¹ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/38/aantal-werkenden-verder-toegenomen>

Beloning zzp'ers vangt primair verschil in vraag en aanbod van arbeid op

Lonen van Nederlandse werknemers zijn relatief ongevoelig voor discrepanties op de arbeidsmarkt, zeker wanneer de vraag naar arbeid daalt. Werkloosheidsuitkeringen zorgen ervoor dat het aanbod van arbeid sterker reageert op een dalende arbeidsvraag dan de lonen. De groeiende groep zzp'ers heeft een veel minder sterk vangnet dan werknemers, waardoor zij eerder hun tarieven naar beneden aanpassen. Op die manier vangen zzp'ers met een lagere prijs (en een lager inkomen) de lagere vraag naar arbeid op in tijden van recessie. Wanneer de vraag naar arbeid weer toeneemt bij een oplevende conjunctuur, is er onder zzp'ers nog voldoende arbeidsaanbod voordat het loonniveau voor werknemers moet worden aangepast. Doordat het prijsmechanisme voor werknemers niet goed werkt in Nederland (in tijden van recessie loopt de werkloosheid op maar dalen de lonen niet) vangen flexibele vormen van arbeid de klappen op in termen van prijzen en inkomen.

Nederland kent daarnaast een groot aantal ondernemersregelingen, die het aantal ondernemers opstuwet. Ondernemers benutten kansen, hetgeen wordt ondersteund en gestimuleerd met investeringsgerelateerde faciliteiten. En ondernemers nemen risico, hetgeen wordt ondersteund en gestimuleerd door het ondernemerschap te faciliteren, zoals de startersaftrek, mkb-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek. Dit ondernemerschap biedt flexibiliteit voor organisaties die tijdelijk specialisten willen inhuren en voor ondernemers die op basis van hun eigen voorkeuren het aantal gewerkte uren kunnen kiezen. Zzp'ers en IB-ondernemers¹² bieden in het algemeen meer flexibiliteit en het zelfstandig ondernemerschap leidt tot meer autonomie en mogelijkheden om te participeren op de arbeidsmarkt. Het gaat hier zowel om het aanbod van flexibiliteit aan andere bedrijven als om flexibiliteit in de vorm van kleine ondernemers die zelf netwerken of tijdelijke samenwerkingsverbanden vormen. Ten slotte biedt het ondernemerschap de mogelijkheid voor outsiders om te participeren. Tezamen verhoogt het ondernemerschap de bedrijvigheid en concurrentie in een economie, stimuleert het de doorgroei van bedrijven en verhoogt het de autonomie van burgers.

Er zijn ook versturende effecten van fiscale ondernemersregelingen. De keerzijde van flexibiliteit is fragmentatie en een inefficiënte verdeling van risico's tussen grote bedrijven en kleine IB-ondernemers. Ten slotte is het de vraag in hoeverre de participatie door de ondernemersregelingen niet leidt tot een groep ondernemers die qua winstniveau onder het minimumloon uitkomt (in tijden van crisis).

Tanende marktmacht van werknemers zorgt voor slechtere onderhandelingspositie

De organisatiegraad van werknemers neemt steeds verder af.¹³ Niet alleen zijn werknemers met vaste contracten steeds minder vaak lid van een vakbond, de groep tijdelijke en flexibele werknemers, die traditioneel slechts is georganiseerd, wordt bovendien steeds groter. Ook zijn het vaak oudere werknemers die lid zijn, waardoor er door vergrijzing minder aanwas is. Verder daalt het aantal leden van de traditionele vakcentrales en ontstaan er nieuwe, minder goed georganiseerde alternatieven. Ten slotte zijn vooral lager opgeleiden vaker lid van de vakbond. Daardoor neemt

¹² IB-ondernemer staat voor 'ondernemer voor de inkomstenbelasting'. Lang niet iedereen die ondernemer wil zijn, is ondernemer voor de inkomstenbelasting. Als activiteiten zich afspelen in het economisch verkeer en als er winst wordt gemaakt, is er sprake van een bron van inkomen en is iemand mogelijk ondernemer voor de inkomstenbelasting. Als activiteiten zich afspelen binnen de hobby- of familiesfeer, is iemand geen ondernemer voor de inkomstenbelasting (Bron: Belastingdienst).

¹³ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/43/aantal-vakbondsleden-daalt-maar-minder-snel>

de onderhandelingspositie van werknemers in de verdeling van de toegevoegde waarde tussen de beloning van arbeid en de beloning van kapitaal af. Vakbonden zijn daarom geneigd om zich eerder in te spannen voor de belangen van hun leden en in te zetten op het behoud van werk en rechten, dan dat zij zich inspinnen voor het algemeen belang.

Zzp'ers zijn al helemaal slecht georganiseerd als het gaat om de bepaling van een tarief voor hun werkzaamheden. Dit is vooral voor de ondernemers aan de onderkant van de markt een probleem; de ondernemer met unieke talenten kan juist een hoog tarief vragen. Er zijn wel initiatieven om pensioenen collectief te regelen of om risico's te delen, maar deze markt is op dit moment nog klein.

Tegelijkertijd lijkt de macht van de aandeelhouders toe te nemen. Doordat een steeds kleiner deel van de productie wordt gerealiseerd door de factor arbeid en het eigenaarschap van het grootbedrijf gefragmenteerd en steeds internationaler wordt, krijgen aandeelhouders meer macht in het verdelen van de toegevoegde waarde. Dat zorgt op termijn voor een minder gunstige AIQ.

Gevolgen loonstijging op macroniveau

Een veel gehoord argument voor een loonimpuls is dat het de economie vlot kan trekken uit een recessie. Tijdens de recente recessie zorgden vooral de lage binnenlandse bestedingen (consumptie en investeringen) voor een economische stagnatie; de export bleef – na een dip in 2008-2010 – onverminderd sterk. Inmiddels is de recessie voorbij, groeien de binnenlandse bestedingen weer als kool en lijkt een bestedingsimpuls via een loonsverhoging weinig zin meer te hebben. Het kan zelfs averechts werken, wanneer het leidt tot oververhitting van de economie. Had die loonimpuls dan eerder moeten komen, toen het consumentenvertrouwen nog broos was en de bestedingen voorzichtig?

Een loonstijging had ongetwijfeld geleid tot hogere bestedingen, de vraag is alleen in welke mate de Nederlandse economie hiervan zou hebben geprofiteerd. Een groot deel van de binnenlandse consumptie wordt besteed aan geïmporteerde goederen. Wanneer een loonimpuls leidt tot een bestedingsimpuls die zorgt voor een hogere import (een Franse auto, een Duitse keuken of een vakantie in Spanje), dan komt dat niet tot uiting in een hoger nationaal inkomen (BBP). In een kleine open economie als de Nederlandse, is een bestedingsimpuls een zwak instrument om de economische groei aan te wakkeren.¹⁴

Tegelijkertijd zorgt een loonimpuls voor een hogere prijs voor de factor arbeid. Bedrijven kunnen daar op verschillende manieren op reageren. Ze kunnen die hogere prijs doorrekenen in de prijs van producten en diensten (inflatie), waardoor de binnenlandse koopkracht na de loonsverhoging

¹⁴ Een maatregel die de vraag naar arbeid (en daarmee de lonen) op peil zou kunnen houden, is om plannen voor fysieke investeringen in Nederland naar voren te halen. Het bouwen van nieuwe ziekenhuizen, dijken of andere lange termijn investeringen zouden bijvoorbeeld de vraag in de bouw op peil kunnen houden. Bij dit soort maatregelen geldt de vuistregel dat de investeringen goed getimed moeten worden, gericht moeten zijn en tijdelijk van aard. Zie bijvoorbeeld het pleidooi van Larry Summers bij het uitbreken van de crisis: http://larrysummers.com/wp-content/uploads/2012/10/1-16-08_Fiscal_Stimulus_Issues.pdf.

weer afneemt. Bovendien kan de omzet van Nederlandse bedrijven dalen, zeker wanneer ze concurreren met andere bedrijven in een internationale context. Dat zorgt uiteindelijk voor een lager nationaal inkomen. Bedrijven kunnen ook de hogere prijs van arbeid compenseren door een lagere prijs van kapitaal te bedingen. Dat maakt bedrijven minder aantrekkelijk voor investeerders, waardoor op langere termijn minder aan innovatie kan worden gedaan. Een andere optie is om de hoeveelheid arbeid die wordt gebruikt in het productieproces te verminderen. Via arbeidsbesparende technologische vernieuwing wordt arbeid dan vervangen door kapitaal/machines (automatisering, robotisering), hetgeen leidt tot een lagere vraag naar arbeid en dus een lagere beloning en/of werkgelegenheid. Beide zorgen op den duur voor een lager bestedingsniveau en een lager nationaal inkomen.

Berekeningen door De Nederlandsche Bank (DNB, 2014)¹⁵ laten zien dat een loonimpuls die niet het gevolg is van de gebruikelijke mechanismen binnen de economie (ontwikkeling arbeidsproductiviteit en evenwicht tussen vraag en aanbod) op lange termijn zorgt voor een daling van het BBP, een daling van de particuliere consumptie, een daling van bedrijfsinvesteringen, een daling van import én export, een stijging van de werkloosheid en structureel hogere lonen (hoger dan de oorspronkelijke loonimpuls).

Om internationaal competitief te blijven, moet de loonimpuls worden gecompenseerd door een verhoging van de arbeidsproductiviteit. Dat leidt tot meer investeringen in arbeidsbesparende technologische vooruitgang en daarmee samenhangend tot een substitutie van laag productieve arbeid door hoog productieve arbeid. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt ontstaat dan meer werkloosheid, aan de bovenkant grotere knelpunten, waardoor de lonen aan de bovenkant verder toenemen en de loonverschillen groter worden. Daarbij speelt ook nog de Wet van Baumol een rol. De overheid en in mindere mate de dienstensector is veel minder goed in staat om efficiënter te gaan werken of arbeidsbesparende technologische vooruitgang te realiseren. Daardoor worden de kosten van deze diensten relatief hoog. Voor de overheid leidt dat tot een groter aandeel in het nationaal inkomen, waardoor de wig kan toenemen, met een lagere koopkracht als gevolg. Of een kleinere overheid, met minder diensten voor de burger, waar vooral mensen met lagere inkomens last van hebben. Voor de dienstensector betekent het een lagere omzet in een sector die een belangrijk aandeel heeft in de nationale economische groei.

Overigens laten de berekeningen door DNB (2014) ook zien dat het prijsniveau toeneemt. Dat gebeurt vooral wanneer hogere lonen worden doorberekend in productprijzen. Een hoger prijsniveau zorgt voor inflatie waar het nu vrijwel aan ontbreekt. Een lage inflatie zorgt er voor dat bestedingen beperkt blijven, omdat er morgen nog ongeveer evenveel kan worden gekocht van hetzelfde geld als vandaag. Het aanwakkeren van inflatie kan ook de bestedingen en investeringen aanwakkeren.

¹⁵ Eggelte, J., Jansen, J., Schotten, G. & Dicou, D. (2014). *Overwegingen bij de loonontwikkeling*, DNB Occasional Studies, Vol. 12/No. 1, 2014.

Gevolgen loonsverhoging voor de overheid

Macro-economisch lijken er dus weinig argumenten (meer) te zijn voor een loonimpuls. Toch pleiten politiek én werkgevers inmiddels voor een structurele loonsverhoging. Wat voor gevolgen heeft zo'n loonsverhoging voor de overheidsfinanciën?

Eerst het goede nieuws: verhoging van de lonen leidt tot een verhoging van de inkomsten uit loonbelasting en -premies. En omdat meer mensen in hogere schijven vallen, zijn die hogere inkomsten voor de overheid meer dan evenredig met de loonsverhoging. Tenminste, wanneer niet ook de schuiven mee opschuiven.

Daar staat veel slecht nieuws voor de overheidsfinanciën tegenover. De overheid is zelf ook werkgever en moet ook die hogere lonen gaan betalen. De loonruimte bij de overheid is immers gekoppeld aan de loonontwikkeling in de marktsector, maar zelfs als die wordt losgelaten moet het loon worden verhoogd om de concurrentiepositie in stand te houden ten opzichte van de marktsector om voldoende goed personeel aan te kunnen trekken. Specifiek punt van aandacht zijn de pensioenkosten. In het huidige stelsel leidt een loonsverhoging uiteindelijk ook tot een hogere pensioenaanspraak, die voor een groot deel door de overheid als werkgever moet worden opgebracht. De kosten gaan dus verder dan alleen van de initiële loonimpuls.

Naast werkgever is de overheid bovendien ook uitkeringsinstantie. Uitkeringen zijn in Nederland gekoppeld aan het minimumloonniveau, hetgeen mee zal stijgen bij een loonimpuls. Dat betekent dat de loonimpuls ook zorgt voor een uitkeringsimpuls en dus hogere kosten voor de overheid. Gedeeltelijk worden die kosten afgewenteld op het bedrijfsleven en werknemers via hogere premies, maar die waren hierboven deels al ingeboekt. Als dan ook nog eens de werkloosheid toeneemt door het hogere gemiddelde loonniveau, zorgt dat voor een extra beroep op de overheidsfinanciën.

Verder is de overheid ook afnemer van goederen en diensten van het bedrijfsleven, waar prijzen als gevolg van de loonimpuls zullen stijgen. Denk aan infrastructurele projecten, adviesdiensten en niet in de laatste plaats de zorg. Dat kan een stevige wissel trekken op de overheidsfinanciën. En ten slotte kunnen belastingopbrengsten uit de winsten van bedrijven omlaag gaan, wanneer de kosten van de loonimpuls niet volledig kunnen worden doorgerekend in productprijzen. Overigens kan op lange termijn arbeidsbesparende technologische vooruitgang juist zorgen voor het herstel van winstmarges.

Par saldo leidt een loonimpuls via bovenstaande posten tot een verhoging van de lasten voor de overheid, waar minder grote inkomsten tegenover staan.

Hoe moet de overheid reageren op een loonimpuls?

Wanneer politiek en bedrijfsleven praten over een loonsverhoging, dan is het niet langer de vraag óf die er komt, maar wanneer die er komt. Anticiperen politiek en bedrijfsleven daarmee niet slechts op de verwachte loonsverhoging als resultaat van een groeiende vraag naar arbeid in het komende jaar? Of toch op een extra loonimpuls die verder gaat dan het oplossen van knelpunten op de

arbeidsmarkt? Hoe het ook zij, wanneer werkgevers en werknemers in de marktsector een substantiële loonsverhoging afspreken, wat moet dan de reactie zijn van de overheid als werkgever?

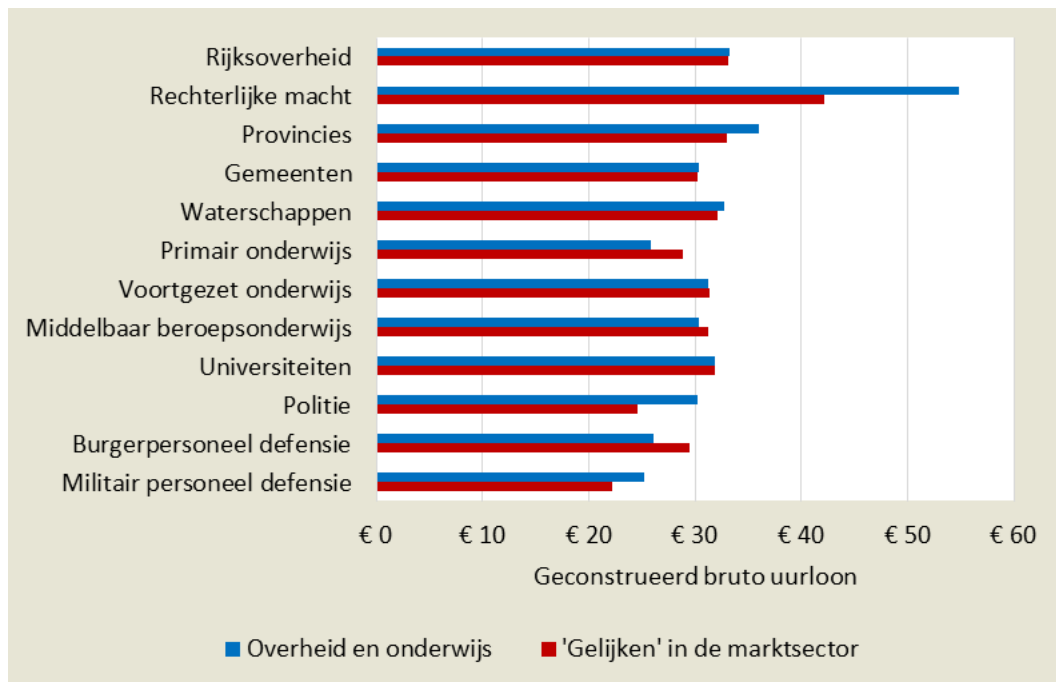
Het antwoord op die vraag hangt onder meer af van de huidige loonpositie die werknemers bij de overheid hebben. Wanneer die relatief gunstig is, waardoor er weinig knelpunten ontstaan in de vervulling van vacatures, dan zal het ook minder urgent zijn om de loonsverhoging in de markt (volledig) te volgen. Wanneer de beloningspositie van overheidspersoneel al relatief ongunstig is, zal een loonsverhoging in de marktsector zonder adequaat antwoord tot problemen in de personeelsvoorziening bij de overheid kunnen leiden. Door een sterk vergrijsd personeelsbestand, is de vervangingsvraag bij de overheid sowieso sterker dan in de marktsector, waardoor de overheid zich geen achterblijvende beloningspositie kan permitteren.

Figuur 7 laat het verschil in het gemiddelde uurloon zien tussen de verschillende overheidssectoren ten opzichte van vergelijkbare werknemers in de marktsector. Deze resultaten zijn door SEO Economisch Onderzoek berekend op basis van CBS Microdata in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Van der Werff, Biesenbeek, Heyma & Megens, 2017).¹⁶ Werknemers in de marktsector zijn vergelijkbaar wanneer ze ongeveer dezelfde achtergrondkenmerken hebben als de betreffende werknemers in de overheidssector. Ook al werken ze niet bij de overheid, daar hadden ze gegeven hun achtergrondkenmerken wel kunnen werken, met een vergelijkbare arbeidsproductiviteit (verdienvermogen). Op die manier wordt nagegaan wat de loonverschillen zijn ten opzichte van de marktsector. Omdat de mate waarin in deeltijd wordt gewerkt sterk verschilt tussen sectoren, worden geen jaar- of maandlonen vergeleken, maar uurlonen die uitgaan van het totale jaarloon, inclusief eenmalige beloningen en toelagen voor overwerkuren, gedeeld door het totaal aantal gewerkte uren waarvoor loon wordt uitgekeerd (dus exclusief onbetaalde overwerkuren).

Figuur 7 laat zien dat de overheid gemiddeld genomen marktconforme lonen betaald. Achter dat gemiddelde gaat echter een grote mate van variatie schuil. Zo krijgen jongeren, vrouwen, lager opgeleiden en werknemers met een deeltijd dienstverband per uur vaak meer betaald dan vergelijkbare werknemers in de marktsector, terwijl ouderen, mannen, hoger opgeleiden en werknemers met een voltijd dienstverband weer vaker minder betaald krijgen dan in de marktsector. Die variatie in beloning ligt overigens meer aan de loonverschillen die bestaan binnen de marktsector dan aan verschillen binnen de overheidssectoren. Vaak zijn de startsalarissen bij de overheid relatief gunstig, maar gaat de doorgroei in salaris trager dan in marktsector en met weinig variatie tussen werknemers. Uitzonderingen op de vergelijkbaarheid van gemiddelde uurlonen worden gevonden in het primair onderwijs en onder burgerpersoneel van defensie, waar de gemiddelde loonniveaus structureel lager liggen dan in de marktsector. Bij de rechterlijke macht, politiemensen en militairen, liggen de lonen juist structureel hoger dan in de marktsector. Voor die laatste groepen kan het verschil worden verklaard uit bijzondere (verzwarende) arbeidsvoorwaarden die niet gelden bij vergelijkbare werknemers in de marktsector.

¹⁶ Van der Werff, S. Biesenbeek, C., Heyma, A. & Megens, L. (2017). *Wat verdient een overheids- of onderwijswerker ten opzichte van de marktsector? Verschillen in loonontwikkeling en -niveaus tussen overheid en onderwijs en de marktsector, 2006-2016*, SEO-rapport 2017-44, nog te verschijnen.

Figuur 7 Gemiddeld uurloon per overheidssector afgezet tegen 'vergelijkbare' werknemers in de marktsector, 2016



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek, in Van der Werff et al. (2017)

De op grote lijnen vergelijkbaarheid van lonen tussen werknemers bij de overheid en in de markt is niet toevallig. De loonruimte bij de overheid wordt via het zogeheten *referentiemodel* afgestemd op de gemiddelde cao-loonontwikkeling in de marktsector.¹⁷ Op die manier blijven de lonen in grote lijnen vergelijkbaar en zorgt de overheid ervoor dat ze qua beloning niet teveel uit de pas gaat lopen en daarmee een aantrekkelijke werkgever blijft. Bij een loonimpuls in de marktsector gaan via het referentiemodel de lonen bij de overheid automatisch mee omhoog, behalve wanneer expliciet wordt besloten om de marktloonontwikkeling niet te volgen, zoals tijdens de afgelopen recessie, waarin voor een aantal overheidssectoren een nullijn is gevolgd.

Toch werkt het mechanisme van het referentiemodel niet optimaal. De loonruimte bij de overheid wordt immers gekoppeld aan de *gemiddelde* stijging van cao-lonen in de marktsector. Door verschillen in vraag en aanbod tussen hoger en lager opgeleiden, is de loongroei in de marktsector over het algemeen groter voor hoger opgeleiden dan voor lager opgeleiden. De loonruimte voor hoger opgeleiden bij de overheid wordt dus voor slechts een beperkt deel bepaald door de loongroei van hoger opgeleiden in de marktsector. Dat is één van de redenen waarom hoger opgeleiden bij de overheid een minder gunstig uurloon hebben dan vergelijkbare werknemers in de marktsector. Voor lager opgeleiden ligt dat precies andersom. Bij een plotselinge tussentijdse loonimpuls kan de

¹⁷ Het *referentiemodel* is het uitgangspunt bij de bepaling van de financiële ruimte die de overheid voor de arbeidsvoorwaarden in de overheidssectoren beschikbaar stelt. Op basis hiervan wordt een marktconforme arbeidsvoorwaardenontwikkeling vastgesteld: de som van de gemiddelde contractloonontwikkeling en de sociale lasten in de marktsector en een gebudgetteerde incidentele loonontwikkeling. Zie Zeilstra A., Elbourne, A. & Hers, J. (2014). *Overheidslonen volgen marktlonen*, CPB Policy Brief 2014/12.

beloningspositie van hoger opgeleiden bij de overheid dus onder druk komen te staan. Zo'n loonimpuls vraagt mogelijk om meer maatwerk teneinde genoeg hoger opgeleiden (en mannen, ervaren en voltijd werknemers) aan te kunnen trekken.

Tegelijkertijd is er voor de overheid een reden om terughoudend te zijn met loonsverhogingen. Om er voor te zorgen dat de overheid niet een steeds groter aandeel gaat innemen van het nationaal inkomen, dient tegenover een loonsverhoging een vergelijkbare toename in de arbeidsproductiviteit te staan. Hoe hoger de lonen, hoe belangrijker innovatie en het verhogen van de efficiëntie wordt: minder ambtenaren meer betalen voor een hogere productie. Dat zijn zaken waar de overheidsorganisatie minder goed in slaagt. Hier speelt de eerder genoemde Wet van Baumol een rol: door beperkte mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit te verhogen, stijgt het aandeel van de overheid in het nationaal inkomen en wordt de economische groei gedempt.

Wie gaat er zorgen voor een loonimpuls?

Een loonstijging is primair het resultaat van het vraag- en aanbodmechanisme op de arbeidsmarkt. Waar knelpunten ontstaan is er behoefte aan aanpassingen. Dat wordt steeds vaker gedaan via afspraken op maat (uitruil tussen arbeidsvoorwaarden op bedrijfsniveau in plaats van sectorniveau) en het toepassen van incidentele beloning. Dat maatwerk is ingebed in een overlegstructuur tussen werkgevers en werknemers die moet leiden tot nieuwe cao's, waarin de ruimte voor loonstijgingen wordt vastgelegd. Bij de coördinatie van deze onderhandelingen is er impliciet een plaats voor de overheid door het algemeen verbindend verklaren van cao's. Dat zorgt voor een check op de redelijkheid van loonstijgingen en daarmee op een evenwichtige loonontwikkeling.

Wanneer het overleg tussen werknemers en werkgevers er voor zorgt dat de loonontwikkeling achterblijft bij de productiviteitsontwikkeling, of wanneer er sprake is van achterblijvende consumptie of een lage inflatie, moet de overheid dan als werkgever het initiatief nemen voor een sterkere loonstijging? Het antwoord op die vraag hangt af van de mate waarin een loonsverhoging bij de overheid wordt gevolgd door een loonsverhoging in de rest van de economie. Sectoren die opereren in een internationale markt zullen minder snel de lonen verhogen, maar eerder kijken naar het verplaatsen van productie of naar innovatie die een besparing op arbeid oplevert. In die gevallen zorgt een verhoging van overheidslonen voor minder werkgelegenheid in Nederland, die bovendien zwaarder moet worden belast om de gestegen loonkosten bij de overheid te kunnen financieren. Zolang Nederland nog een open economie is die opereert in een competitieve internationale context, lijkt het zinvoller om als overheid de markt te volgen in het vaststellen van de loonruimte dan om trendsetter te zijn.

De politieke evidentie van een behoefte aan een economie-brede loonstijging die verder gaat dan het in evenwicht brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is economisch gezien niet vanzelfsprekend, ondanks de vele oproepen daartoe.

Conclusie

Met een aantrekkende conjunctuur is een loonimpuls niet nodig. Het loonniveau is in Nederland al relatief hoog als het wordt vergeleken met andere ontwikkelde landen. Dit loonniveau past goed bij de arbeidsproductiviteit. De afgelopen jaren zijn de gemiddelde lonen in Nederland gestegen en gaan ze hand in hand met de productiviteitsgroei. De consument ziet er de afgelopen jaren wel minder voor terug in termen van koopkracht. De AIQ – het deel van de toegevoegde waarde dat aan de factor arbeid toekomt – is relatief constant.

De loonontwikkeling loopt altijd achter bij de conjunctuur. Bovendien is pas sinds de tweede helft van 2017 sprake van krapte op de arbeidsmarkt, waardoor er nu pas druk op de lonen ontstaat. Nederland kent nog een groot aantal mensen dat niet werkt of dat meer uren zou willen werken. Daarnaast is de participatie van ouderen en vrouwen verder toegenomen. Dit extra (potentiële) arbeidsaanbod leidt tot een relatief lage druk op de lonen. Een andere factor die de loonontwikkeling matigt is het aantal mensen dat werkt op basis van een flexibele arbeidsrelatie (zzp'ers, flexcontracten, etc.). Deze mensen hebben minder onderhandelingsmacht wat tezamen met een verzwakte positie van vakbonden de loondruk matigt. Ten slotte is Nederland een kleine open economie waardoor het moeilijk is om prijzen te zetten. Een forse loonstijging kan onze economie uit de markt prijzen.

Vanuit macro-economisch oogpunt lijkt de situatie op de arbeidsmarkt sterk op die in een aantrekkende economie. Meer mensen vinden werk, wat vanzelf zal leiden tot opwaartse druk op de lonen. Een loonstijging brengt vraag en aanbod van arbeid beter met elkaar in evenwicht. Vanuit het oogpunt van efficiëntie is het raadzaam dat de markt hier het voortouw neemt en dat de overheid de loonontwikkeling volgt.