

Terwijl CAO-dekking daalt, nemen loonongelijkheid en bestaansonzekerheid toe

De cao's bevatten de afspraken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties over de lonen en arbeidsomstandigheden. Het bereik van cao's neemt af, zo blijkt uit nieuwe cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze afname gaat samen met een toenemende loonongelijkheid en een dalende bestaanszekerheid voor werknemers.

IN HET KORT

- De cao-dekking daalt zowel in termen van werkgelegenheid als van lonen; dit stimuleert loonongelijkheid.
- Ook onder cao's stijgt de loonongelijkheid aanzienlijk; daar groeien laag- en hoogbetaald werk het snelst uit elkaar.
- De afnemende reikwijdte van cao's ondermijnt hun centrale rol bij de aanpassing van minimumloon en uitkeringen.

WIEMER SALVERDA

Emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

Cao's zijn collectieve afspraken tussen werkgevers en werknemers. Naast afspraken over loon reguleren cao's de arbeidsomstandigheden en -tijden. Lange tijd betrof dit arbeidstijdverkorting, gelijke behandeling van deeltijd, overwerk, ploegendienst en dergelijke; tegenwoordig is flexibilisering belangrijk.

Een hogere organisatiegraad van werknemers in vakbonden, en/of een hogere dekkingsgraad van werknemers door cao's vermindert de loonongelijkheid (Visser en Checchi, 2009; Salverda en Checchi, 2015). Blanchet et al. (2022) schrijven het enorme verschil in inkomensongelijkheid tussen de VS en de landen van Europa bijvoorbeeld toe aan een kleinere primaire ongelijkheid in Europa als gevolg van sterkere cao's, en niet aan een grotere inkomenshervreiding (CPB, 2022). Daarnaast bepaalt de cao-ontwikkeling (*het Indexcijfer cao-lonen*) de halfjaarlijkse aanpassing van het minimumloon en de uitkeringen (Salverda, 2023). Daarmee zijn (sterkere) cao's dus een cruciaal instrument voor het beperken van loon- en inkomensongelijkheid.

Toch neemt de loon- en inkomensongelijkheid toe, net als de bestaansonzekerheid. Dit komt door onder andere de flexibilisering van arbeidsuren. Deze flexibilisering heeft geleid tot een nieuwe dimensie van ongelijkheid (Salverda, 2020; 2021). Het is de vraag of ontwikke-

ling in cao-dekking ook bijdragen aan deze toename van bestaansonzekerheid.

Hoewel loonafspraken in cao's dagelijkse kost zijn, ontbraken elementaire sociaal-economische gegevens over hoeveel werknemers of hoeveel loon er al dan niet onder een cao vallen. Nieuwe CBS-gegevens brengen daar verandering in. Ze maken het voor het eerst mogelijk om zowel de dekkingsgraad van de cao in de totale arbeidsuren als het aandeel van cao's in de totale loonsom (hierna: cao-loondekking) vast te stellen, en te combineren met de flexibilisering van arbeidsuren. Nieuw zijn ook percentielen van de loonverdeling, waardoor de invloed van cao's op de loonongelijkheid rechtstreeks te onderzoeken is. Met deze gegevens kan gekeken worden naar welk verschil het voor de loonverdeling maakt of er wel of geen cao van toepassing is, en welk effect de cao's zelf hebben op de ongelijkheid en de flexibilisering.

In dit artikel bespreek ik de belangrijkste bevindingen uit de nieuwe gegevens voor loonongelijkheid zowel algemeen als opgesplitst naar loonhoogte, contractuele flexibiliteit, en, in het kort, enkele van de beleidsimplicaties. Zelfstandigen blijven volledig buiten beschouwing, evenals het verband tussen cao-afspraken en inkomens van huishoudens (Salverda en Rook, 2022; 2023).

Nieuwe cao- en loongegevens CBS

Nieuwe gegevens van het CBS onderscheiden voor het eerst werknemers met of zonder cao, en hun loon. Bestaan de gegevens van het Ministerie van SZW noemen werknemers met cao apart, maar geven een onwaarschijnlijk variabel beeld van hun aandeel, en dus ook van dat zonder cao (figuur 1a). Ze berusten op de melding van het aantal betrokken werknemers aan SZW, door cao-partijen die een nieuwe cao afsluiten. Daarom verschillen ze van de door het CBS gepubliceerde cijfers over de aantallen werknemers (MinSZW, 2023). De SZW-tellingen zijn statistisch minder betrouwbaar, temeer daar de vernieuwing van cao's onregelmatig verdeeld kan zijn over de jaren.

De nieuwe CBS-gegevens berusten niet op een steekproef, maar zijn administratief van aard (Polisadministratie). Ze geven per maand voor alle banen beloning, gewerkte uren en cao weer. Nationaal groeien uren en loonsom over de periode 2006–2019 met 12 respectievelijk 46 procent, en het gemiddelde loon, dat beide verbindt, met 30 procent nominaal en 6 procent reëel.

In de periode 2006 tot 2019 stegen de lonen en uren zonder cao scherp (figuur 1b). De cao-dekkingsgraad en cao-loondekking dalen navenant: 4,5 procent van de uren en 5,4 procent van de lonen verschuiven van cao's naar 'geen cao'. Een derde van de totale loonsom in 2019 valt daarmee buiten het bereik van cao's.

De gegevens specificeren drie 'cao-groepen': bedrijfstakcao's, ondernemingscao's, en 'geen cao'. De data zijn geaggregeerd en geven noch werknemers noch cao's afzonderlijk aan. Bedrijfstak- en ondernemingscao's voeg ik hier samen tot 'cao's', wat consistent is met de literatuur. De gegevens specificeren verder ook het dienstverband: flexibel of vast werk, en de bedrijfstak (die ik terzijde laat).

Van de loongegevens gebruik ik het 'volledige uurloon': in geld en natura inclusief vakantiegeld, maar exclusief pensioenpremies, berekend over de verloonde uren inclusief overwerk. Percentielen worden gegeven voor het totaal en per 'cao-groep' afzonderlijk. Deze zijn niet optelbaar en voor 'cao's' heb ik de percentiel-verhoudingen daarom tentatief bepaald.

Van 99 percentielen wordt het hoogste loon vermeld; voor alle 100 tezamen is het gemiddelde loon beschikbaar. Voor de cao-loondekking zijn de gemiddelde lonen per percentiel berekend door middeling van onder- en bovengrens. Daarbij is de ondergrens van percentiel 1 op nul gesteld, en het gemiddelde van percentiel 100 bepaald uit de vergelijking van het algemeen gemiddelde met de 99 overige percentielen. De aandelen in uren en loonsom van (sub)segmenten zijn geschat met behulp van lineaire interpolatie in het marginale percentiel.

Loonongelijkheid

Tussen 2006 en 2019 steeg de loonongelijkheid met zes procent, gemeten aan de verhouding tussen de hoogste lonen in het 90e en het 10e percentiel (figuur 2a). De ongelijkheid zónder cao en de algemene ongelijkheid liggen duidelijk boven die mét cao. De ongelijkheid met cao stijgt echter sterker. De algemene ongelijkheids-groei is voor bijna twee derde geconcentreerd in de bovenste helft van de verdeling (P90:P50). Daar groeit de ongelijkheid zónder cao met negentig procent. De ongelijkheid met cao groeit met 40 procent in de onderste helft (P50:P10),

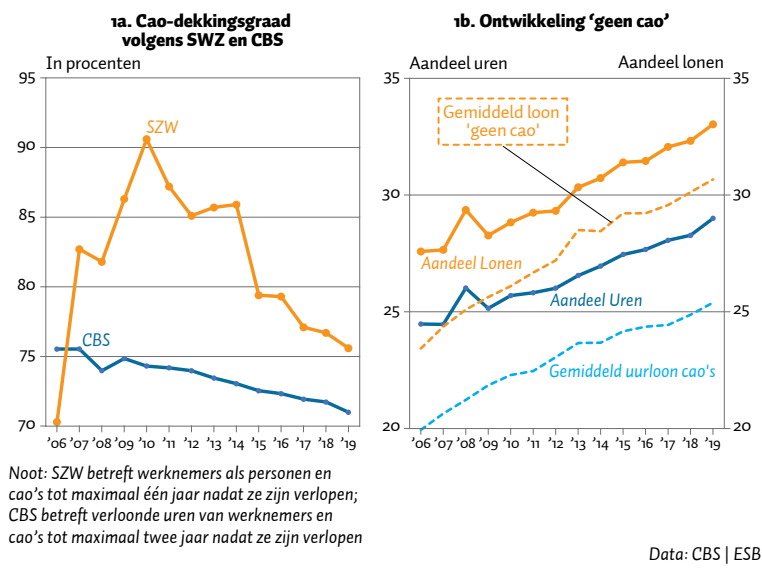
Loonhoogte

Met opsplitsing van de loonverdeling in drie segmenten – laag, midden en hoog betaald – wordt zichtbaar waar de dekkingsgraad tekortschiet. Laag- en hoogbetaald zijn zoals gebruikelijk gedefinieerd met percentages van het mediane loon: 2/3 als bovengrens van laagbetaald (15,33 euro in 2019), 3/2 als ondergrens van hoogbetaald (34,49 euro), met het midden daar tussenin.

De verdeling van gewerkte uren over deze segmenten (niet getoond) vertoont in deze periode een toename aan beide uiteinden van achttien naar twintig procent, zowel voor lage lonen als voor hoge lonen. Het midden krimpt navenant met vier procentpunt, van 63 procent naar 59. Dit wijst op polarisatie van de werkgelegenheid, waarbij de hoge en lage lonen uit elkaar groeien, en het midden steeds kleiner wordt.

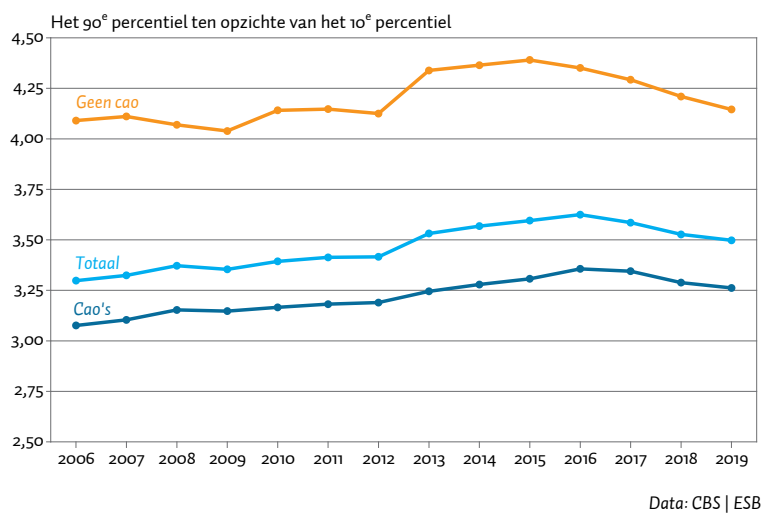
Ontwikkeling cao-dekkingsgraad

FIGUUR 1



Loonongelijkheid CAO en 'geen cao'

FIGUUR 2



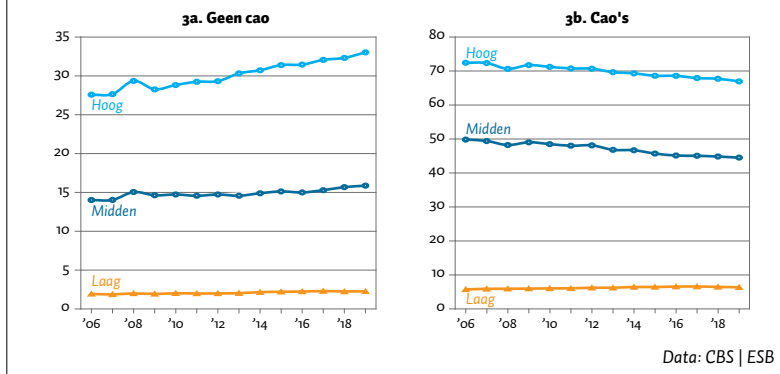
Het laagbetaalde loonaandeel bedraagt acht à negen procent van de totale loonsom. Dat is minder dan de helft van het uren-aandeel, en het groeit met 1,0 procentpunt over de periode. Het hoogbetaalde loonaandeel bedraagt juist het dubbele van het uren-aandeel, en groeit van 36 naar 40 procent. Het midden krimpt van 56 naar 52 procent van de loonsom.

De groeiende loonongelijkheid vindt voornamelijk onder cao's plaats. De stijging van het loonaandeel zonder cao concentreert zich vooral in het hoogbetaalde segment, hetgeen resulteert in een stijging van 3,6 procentpunt (figuur 3a). Meer dan de helft van de loonsom zonder cao valt in het hoogbetaalde segment. Het aandeel van het middensegment zonder cao is relatief klein, maar stijgt met 1,5 procentpunt, terwijl het laagbetaalde loonaandeel minimaal verandert, slechts met 0,4 procentpunt.

Wanneer we kijken naar de daling van cao's (figuur 3b), dan zien we dat deze voornamelijk het midden van de loonsom raakt, met een daling van 5,9 procentpunt. Dit overtreft de daling van het totale middensegment (-4,4 pro-

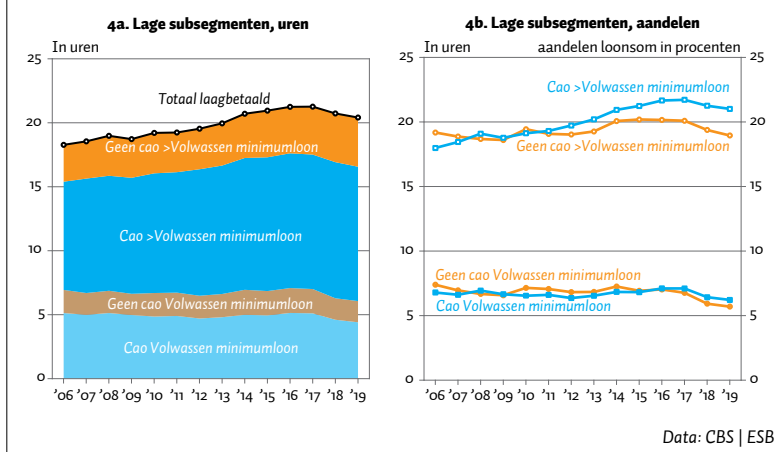
Cumulatieve loonhoogtesegmenten en ontwikkeling cao-dekking

FIGUUR 3



Subsegmenten van laagbetaald werk met en zonder cao

FIGUUR 4



cent), het midden zonder cao groeit (1,5 procent).

De stijgende loonongelijkheid onder cao's, in vergelijking met 'geen cao', wordt veroorzaakt door een groeiende kloof tussen het laag- en hoogbetaalde segment. Binnen het cao-bereik stijgt de onderkant van acht naar tien procent; ook wordt deze nationaal belangrijker (+0,6 procentpunt). Hoewel het hoogbetaalde deel van cao's nationaal onveranderd blijft, groeit het binnen cao's zelf (van 30 naar 32 procent). De groei van het totale hoogbetaalde segment, komt volledig door 'geen cao', zo blijkt uit verdere analyse van de gegevens. Desondanks spelen cao's een beperkte rol in de groei van de hoogbetaalde werkgelegenheid.

Uit nadere analyse van de data blijkt dat het gemiddelde loon voor zowel het laagbetaald werk als het midden hooguit enkele procenten tussen cao's en 'geen cao' verschilt. Het hoogbetaalde segment, dat geen bovengrens kent, vertoont een ander beeld. Het gemiddelde hoge loon zonder cao ligt bijna een kwart hoger dan van cao's: in 2019 bedroeg het 59 euro per uur tegenover 48 euro voor cao's. Deze discrepantie draagt uiteraard bij aan de totale hoogbetaalde loonsom zonder cao, en ondersteunt het algemeen hogere gemiddelde uurloon zonder cao (figuur 2b).

Minimumloon en daarboven

Onder politieke druk is in veel cao's de laagste loonschaal verlaagd naar het minimumloon, terwijl tegelijkertijd het

minimumloon zelf aanzienlijk achterbleef bij de algemene loonontwikkeling (Salverda, 2023). Dit motiveert de vakbeweging nu om de laagste cao-lonen op te trekken tot 130 procent van het minimumloon.

Om de effecten op de loonontwikkeling beter te begrijpen, werp ik licht op twee subsegmenten: tot aan het minimumloon en daarboven tot aan de laagbetaalde grens. Het minimumloon definieer ik als 'het volwassen minimumloon' (VML) per uur bij een 36-urige werkweek. Deze definitie omvat ook alle jongeren die minder verdienen, ongeacht of ze precies hun minimumjeugdloon ontvangen of een hoger loon tussen opeenvolgende minimumjeugdlonen in, tot maximaal het VML. De verlaging van de VML-leeftijd van 23 naar 22 jaar in 2017, en naar 21 jaar in 2019, heeft dan invloed gehad op de omvang van het onderste segment, voor zover de betrokken jongeren boven het VML uitstijgen.

Bij cao's is de VML-krimp minder sterk (-9 procent) dan zonder cao (-23 procent) (figuur 4a). De groei van het laagbetaalde werk van achttien naar twintig procent concentreert zich volledig boven het minimumloon en krimpt na 2017 niet. Binnen cao's gezien is deze groei sterker (32 procent) dan binnen 'geen cao' (12 procent) (figuur 4b).

Omdat het verschil omgekeerd is in het middensegment - 13 procent daling met cao, tegenover 12 procent stijging zonder cao - is het nog maar de vraag of de vakbeweging hiermee succes kan claimen in het streven om de laagste lonen op te trekken. De groei van het aantal gewerkte uren in het bovenste subsegment met cao is vrijwel volledig geconcentreerd in de drie notoir laagbetaalde bedrijfstakken (handel, horeca en uitzendbureaus). Hun uren groeien met 56 procent, maar dalen in het middensegment (-2 procent). De uren zonder cao blijven daar iets bij achter (50 procent), maar stijgen in het midden (+11 procent). Het is daarom goed mogelijk dat de groei van de betrokken cao's onder de lageloon grens een daling vanuit het middensegment weerspiegelt.

Groei met cao's blijkt in het midden wel mogelijk in andere bedrijfstakken (gezondheidszorg +19 procent, en verhuur en overige zakelijke diensten +42 procent). Helaas laten de beschikbare gegevens geen afdoend antwoord toe op de vraag of de vakbeweging meer had kunnen bereiken, bij gebrek aan informatie over bijvoorbeeld afzonderlijke cao's, beroepsniveau en individuele loonmobiliteit. Echter, aangenomen dat het minimumloon het alternatief zou zijn, vormt de hogere betaling uiteraard wel een succes - naast de inkorting van minimumjeugdlonen als resultaat van een eerdere vakbondsactie (Boumans, 2015). Hoe dan ook, de processen voor cao's en 'geen cao' aan de onderkant van de arbeidsmarkt lijken meer op elkaar dan aan de bovenkant.

Contractuele werkonzekerheid, loon en cao

De explosieve toename van contracten zonder vaste arbeidsuren draagt bij aan bestaansonzekerheid (Van Wijk, 2023). De nieuwe CBS-gegevens bevestigen deze trend van flexibele contracten. Deze groei roept vragen op over de bijdrage van deze snelgroeiende flexibele contracten aan de loonongelijkheid en de invloed van cao's hierop.

In de onderzochte periode groeien flexibele uren met 81 procent, waarbij hun nationale aandeel stijgt van 20

procent naar 33 procent (figuur 5a). Het flexibele aandeel stijgt in alle loonsegmenten, maar bereikt extreme hoogten aan de onderkant ervan, waar het meer dan tachtig procent bedraagt tot aan het VML, en meer dan zeventig procent in laagbetaald werk als geheel.

Opvallend is dat het aandeel van flexibele uren met of zonder cao vergelijkbaar is (figuur 5b). Zonder cao groeit het aantal flexibele uren echter sneller (+120 procent). Bijna driekwart van de flexibele uren valt onder cao's, wat aangeeft dat cao's niet altijd bescherming bieden tegen lage lonen en werkonzekerheid. Bijna een kwart van de cao-loonsom betreft nu flexibel werk.

Het flexibele loonsom-aandeel groeit van 14 naar 22 procent. Het gemiddelde flexibele loon daalt van 65 naar 59 procent van het gemiddelde vaste loon. De loonongelijkheid bij flexibel werk (P90:P10) ligt aanzienlijk hoger dan bij vast werk (figuur 6), en vergroot samen met de sterke groei de algemene ongelijkheid. In tegenstelling tot flexibel werk blijft de ongelijkheid onder vast werk meer stabiel. In beide gevallen ligt de ongelijkheid in de jaren 2013–2016 niettemin duidelijk hoger.

Desondanks is er de laatste jaren in de flexibele loonongelijkheid een forse daling opgetreden. Deze daling is het gevolg van een opwaartse beweging van de onderste deciel, zowel met als zonder cao. De genoemde krimp van het VML-segment, alwaar de flexibiliteit immers hoger is, speelt hierbij een rol.

Conclusie en discussie

De rol van cao's is nog dominant, maar kalft toch duidelijk af. Vooral hogere lonen worden aan cao's onttrokken, terwijl hogere lonen ook binnen de cao's zelf aan betekenis winnen. Cao's gaan mee in de algemene ontwikkeling van toenemende ongelijkheid, maar limiteren deze toch nog vergeleken met 'geen cao'. Dat nuanceert de bevinding in de literatuur dat cao's de ongelijkheid beperken – het klopt in doorsnee, vergeleken met 'geen cao', maar niet over de tijd.

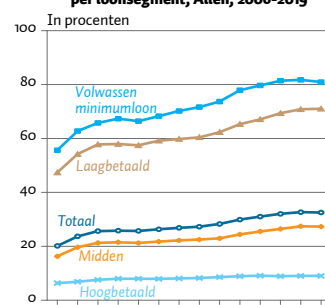
Voor beleid roept dit alles twee vragen op. Ten eerste, kunnen cao-lonen nog langer het fundament van het inkomensbeleid leveren via de halfjaarlijkse aanpassing van minimumloon en uitkeringen? Alle lonen die verdiend worden, met of zonder cao, behoren vanzelfsprekend tot de algemene-welvaartsontwikkeling die wettelijk het uitgangspunt vormt van de aanpassing. Halfjaarlijkse aanpassing via het *verdiende* loon verdient daarom serieuze aandacht. Dat is ook de inzet van Europees beleid, getuige de nieuwe Richtlijn Toereikende Minimumlonen, die de keus laat tussen zestig procent van het mediane loon of vijftig procent van het gemiddelde loon.

Ten tweede, hoe moet het nu verder met de dekkingsgraad en de cao-loondekking? De dekkingsgraad van de gewerkte uren in plaats van personen verschaft de analyse een steviger basis, juist in een massale deeltijd-arbeidsmarkt. Deze dekkingsgraad ligt lager dan de gangbare data en voldoet niet aan de Europese Richtlijn, die 80 procent vereist. Nederland dient hierover uiterlijk in 2025 te rapporteren aan de Europese Commissie. De dekkingsgraad van de loonsom leidt tot een drastisch beter analytisch inzicht. Vergroting van de cao-dekking van hoge lonen zal onontbeerlijk zijn om de vereiste dekkingsgraad te berei-

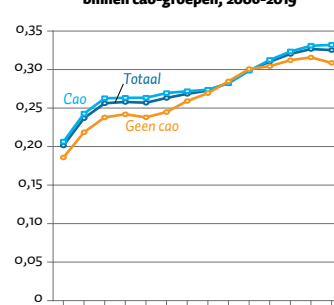
Ureanaandelen en loonongelijkheid van flexibele contracten

FIGUUR 5

5a. Ureanaandeel flex-contracten per loonsegment, Allen, 2006-2019



5b. Ureanaandeel flex-contracten binnen cao-groepen, 2006-2019

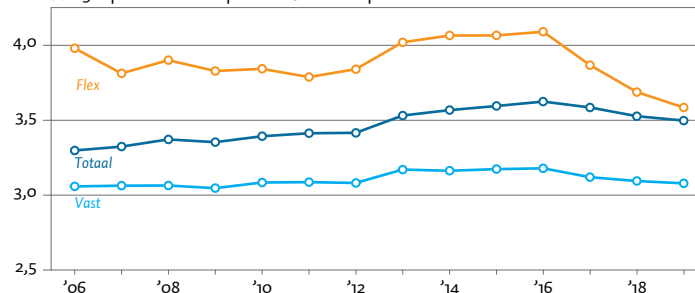


Data: CBS | ESB

loonongelijkheid flexibel en vast werk

FIGUUR 6

Het 90^e percentiel ten opzichte van het 10^e percentiel



Data: CBS | ESB

ken. Het CBS kan bijdragen aan verder onderzoek door de nieuwe data als uitgangspunt te nemen voor een reguliere statistiek van de loonverdeling.

Literatuur

- Blanchet, T., L. Chancel en A. Gethin (2022) Why is Europe more equal than the United States? *American Economic Journal: Applied Economics*, 14(4), 480–518.
- Boumans, S. (red.) (2015) *WTFAC: De feiten over werkende jongeren in Nederland*. FNV / Young & United, 29 april. Te vinden op www.kidsenjongeren.nl.
- CPB (2022) *Inequality and redistribution in the Netherlands*. CPB Discussion Paper, maart.
- MinSZW (2022) *Cao-afspraken 2021*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juni.
- Salverda, W. (2020) De Flexwolf verslindt de Nederlandse arbeidsmarkt. *ESB*, 105(4784), 178–181.
- Salverda, W. (2021) Maak van uitzendbureaus poortwachters die de flexibilisering inperken. *ESB*, 106(4795), 144–146.
- Salverda, W. (2023) Welvaartswinst afgelopen halve eeuw voorbijgegaan aan sociale minima. *ESB*, 108(4825), 414–416.
- Salverda, W. en D. Checchi (2015) Labour-market institutions and the dispersion of wage earnings. In: A.B. Atkinson en F. Bourguignon (red.), *Handbook of Income Distribution*. Volume 2B. Amsterdam: Elsevier/North Holland.
- Salverda, W. en V. Rook (2022) Aantal verdiemers in huishouden bepaalt inkomens- én arbeidsmarktpositie. *ESB*, 107(4812), 370–373.
- Salverda, W. en V. Rook (2023) *The vicious entanglement of labour-market and income inequalities in Europe*. Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB), Universiteit van Antwerpen, Working Paper, 23/02.
- Visser, J., en D. Checchi (2009) Inequality and the labor market: Unions. In: W. Salverda, B. Nolan en T. Smeeding (red.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Wijk, D. van (2023) *From prosperity to parenthood: How employment, income, and perceived economic uncertainty influence family formation*. Dissertatie Rijksuniversiteit Groningen.