

# Adaptieve loonvorming kan huidige sociale ongelijkheid verminderen

Op de arbeidsmarkt worden de effecten van de coronacrisis steeds meer gevoeld. Vaste werknemers hebben het voorsnog relatief goed, maar veel ondernemers, flexwerkers en zelfstandigen ervaren een inkomensdaling of zitten al zonder werk. Met arbeidsvoorwaarden die beter mee-ademen met de economie kan deze ongelijkheid worden beperkt.

## IN HET KORT

- Ondanks de enorme economische krimp stijgen de lonen en loonkosten door, net als tijdens de recessie van 2008.
- Een meer adaptieve loonvorming, gelinkt aan de economische omstandigheden, kan de sociale ongelijkheid verkleinen.
- Met een betere leercultuur op de werkvloer en een andere inrichting van de arbeidsmarkt kan men de werkzekerheid vergroten.

## ANTHONY STIGTER

Secretaris Economische zaken en Arbeidsmarkt bij VNO-NCW / MKB-Nederland

## LAURENS HARTEVELD

Beleidsmedewerker bij werkgeversvereniging AWWN

**H**et coronavirus heeft dit voorjaar geleid tot een uitzonderlijke neergang in economische activiteiten. Het einde van de beperkende maatregelen is nog niet in zicht. Voor heel 2020 voorziet men een krimp van ruim vijf procent (CPB, 2020a). Dat kan echter ook meevallen, of tegenvallen (bij een nieuwe grote virusuitbraak).

Ondanks de sterke economische terugval is de werkloosheid – voorsnog – beperkt opgelopen, mede dankzij de economische steunpakketten, en dan met name de NOW-regelingen (Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid) die de loonkosten van ondernemers deels compenseren. De werkloosheid was in juli 4,5 procent, tegenover 2,9 procent in februari (CBS, 2020a). Ter vergelijking: in de Verenigde Staten was dit 10,2 procent in juli, tegenover 3,5 procent in februari (Bureau of Labor Statistics, 2020).

Werkloosheid omvat alleen mensen die actief op zoek zijn naar werk én daarvoor ook beschikbaar zijn, wat tijdens de lockdown niet voor iedereen mogelijk of rendabel was. Voor een vollediger beeld kunnen we ook kijken naar het aantal gewerkte uren: in het tweede kwartaal was het aantal gewerkte uren 6,1 procent lager dan in het eerste kwartaal. En in het eerste kwartaal was het aantal gewerkte uren al met 1,4 procent afgenomen ten opzichte van het kwartaal ervoor (CBS, 2020b).

Veel ondernemers hebben dit voorjaar door de lockdown grote verliezen geleden, en hebben ingeteerd op hun financiële reserves of hun schulden vooruitgeschoven. Met een blik op de toekomst zien veel ondernemers in een ‘anderhalvemeter-economie’ geen levensvatbaar (oftewel verliesgevend) verdienmodel. Nieuwe grote uitbraken van een virus betekenen nog véél meer economische schade en mogelijk faillissement. Daarom zijn veel ondernemers, na eerder gekozen te hebben voor de NOW-regelingen, alsnog aan het reorganiseren geslagen om de toekomst en continuïteit van hun bedrijf te kunnen waarborgen (Toe Laer, 2020). Dat zal zich later dit jaar vertalen in meer ontslagen. De werkloosheid zal daarom volgend jaar naar verwachting verder oplopen tot 6,5 procent, of zelfs tot 10 procent bij een tweede golf (CPB, 2020a).

Achter deze macro-gemiddelden gaan grote verschillen schuil. In Nederland zijn sectoren zoals de horeca, luchtvaart, toerisme en de evenementenbranche zwaar getroffen. We zien dat vooral ondernemers in het midden- en kleinbedrijf, zelfstandigen en werknemers zonder vast contract geraakt zijn. Zelfstandigen zagen hun uren in maart en april twee keer zo hard dalen als werknemers (CPB, 2020b), en ook staan hun tarieven – en daarmee hun totale inkomsten – meestal sterk onder druk. Personen met een flexibel contract, onder wie veel studenten en scholieren, hebben een grotere kans om hun baan te verliezen en werken vaker in sectoren die getroffen zijn door de lockdown, zoals de culturele sector en de horeca (UWV, 2020; CPB, 2020d).

En verder is er nog de verwachting dat de economische schade op de langere termijn slechts ten dele zal herstellen, ook al is het virus dan helemaal onder controle. Door verminderde innovatie en investeringen zal de productiviteitsgroei langdurig lager zijn. Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht dat de werkloosheid pas na vijf jaar weer teruggekeerd zal zijn tot een structureel niveau. Ook als mensen opnieuw een baan zouden vinden, kunnen ze er langdurig in inkomen op achteruitgaan doordat ze langere tijd geen werk hebben gehad, en zodoende deels vaardigheden en kennis hebben verloren (CPB, 2020c).

## Stijgende lonen

Terwijl vele Nederlanders hun baan zijn kwijtgeraakt, en de arbeidsmarkt in zeer korte tijd is omgeslagen van krap naar zeer ruim, stijgen voor veel werknemers nog steeds de lonen. Dit komt door de afspraken over loonstijgingen in

cao's, die werkgevers en vakbonden (lang) voor de uitbraak van de coronacrisis zijn overeengekomen. Dat betekent dat de cao-lonen nog steeds door kunnen stijgen terwijl de economie als geheel krimpt. Voor één op de drie werkenden in de marktsector lag, op het moment dat de coronacrisis uitbrak, de cao voor 2020 al vast met een gemiddelde cao-loonstijging van 3,2 procent op jaarbasis (tabel 1).

Bij cao-partijen staat het adagium 'afpraak is afspraak' hoog in het vaandel. Cao's worden normaal gesproken dan ook nauwelijks opengebroken in slechte tijden, en evenmin als de conjunctuur het beter doet dan verwacht. Werknemers met een vast contract merken vooralsnog weinig van de coronacrisis, behalve dan dat ze meer thuiswerken. Hun lonen gaan vanzelf omhoog. Bij werknemers met een vast contract is er dus weinig reden om in te stemmen met pijnlijke crisisafspraken of loonkostenbesparingen. Pas als er meer bedrijven failliet gaan en werknemers hun baan verliezen, zal het draagvlak voor verregaande aanpassingen in de arbeidsvoorwaarden groter worden, als een bijdrage aan de bedrijfscontinuïteit en werkgelegenheid op de langere termijn.

De recent afgesloten cao's laten nog steeds een stijging (in plaats van een daling) van cao-lonen zien, hoewel op een lager niveau dan vóór corona. Ook worden er veel minder cao's afgesloten. De onzekerheid over de economie is heel groot; dat maakt het voor cao-partijen ook extra lastig om afspraken te maken voor een langere periode. Door de bank genomen verwacht het CPB dat in 2020 de cao-lonen in bedrijven gemiddeld met 2,5 procent stijgen, en dan volgend jaar met 1,4 procent. De mediane koopkracht van werkenden stijgt zelfs met 2,7 procent (CPB, 2020a).

Opvallend is het verschil in contractloonaafspraken tussen de marktsector en de publieke sector (tabel 1). In de 27 recente akkoorden in de marktsector is er sprake van een duidelijk lagere contractloonstijging. In de publieke sector is de gemiddelde contractloonstijging sinds het uitbreken van de crisis nauwelijks minder geworden, vooral omdat de budgetten gebaseerd zijn op de ramingen van vóór de coronacrisis.

Overigens worden er wel crisisafspraken gemaakt of aanpassingen doorgevoerd in lopende afspraken. Die zijn echter meestal beperkt tot enkele maanden uitstel van eerdere gemaakte afspraken over contractloonstijgingen, of tot tijdelijke wijzigingen van secundaire arbeidsvoorwaarden. Voorbeelden zijn een (tijdelijke) stopzetting van reisvergoedingen bij thuiswerken, aanpassingen in de arbeidsduur, verlof en roosters, of afspraken over minder premieafdracht aan een sociaal fonds of pensioenfonds. De meest vergaande afspraak is tot nu toe gemaakt voor contractspelers in het betaald voetbal, waarbij de spelers met het hoogste salaris het meeste inleveren (FBO, 2020). Ook KLM-werknemers die minstens driemaal modaal verdienen moeten ten minste twintig procent inleveren op hun arbeidsvoorwaarden. En voor lonen vanaf modaal gelden er lagere percentages.

Hoe langer de remweg voor de contractloonstijging duurt, des te langer het zal duren voordat de contractlonen weer aantrekken als de economie zich herstelt. Daarmee dreigt de situatie van na de grote recessie van 2008/2009 zich te herhalen. In 2009 kromp de economie met 3,7 procent, terwijl de cao-lonen in bedrijven met 2,8 procent stegen en de loonkosten met 2,9 procent (cijfers CPB). Ter compensatie volgde een langdurige periode van lage-

re loonstijgingen, zowel cao-lonen als incidentele lonen (Paans en Volkerink, 2020).

Ook vermoeden wij dat veel werkgevers lange tijd extra terughoudend zijn geweest om mensen voor onbepaalde tijd aan zich te binden, ook gelet op alle extra verantwoordelijkheden en risico's die inmiddels samenhangen met het vaste arbeidscontract. Het aantal werknemers met een vaste arbeidsrelatie is sinds 2008 licht gedaald (van 5,7 miljoen in 2018 naar 5,6 miljoen in 2019), terwijl de totale werkgelegenheid juist sterk is toegenomen (van 8,4 naar 9,0 miljoen) (CBS, 2020c).

### Aanpassingen op de Nederlandse arbeidsmarkt

De combinatie van hoge ontslagbescherming en gefixeerde of hogere (in plaats van lagere) cao-lonen leidt ertoe dat ondernemers hun kostenbesparingen zoeken in minder inhuur van werk oftewel het minder aannemen van mensen, het niet verlengen van tijdelijke contracten en het besparen op individuele beloningen. Het gevolg is dat 'insiders' (voor nu) goed beschermd zijn, maar dat de groep van 'outsiders' zonder werk sterk is toegenomen.

Met de blik op de toekomst doemt de vraag op: hoe kunnen we aanpassingsmechanismen inzetten die op de arbeidsmarkt tot betere resultaten zullen leiden? Daarbij kan men dan denken aan kleinere verschillen in werkzekerheid tussen 'insiders' en 'outsiders'. We lopen in het navolgende een drietal opties langs.

#### Crisis-clausules in cao's

Een eerste optie is een adaptievere loonvorming via kortere cao-looptijden en/of met bijzondere clausules – zodat de cao-lonen in slechte tijden sneller kunnen worden aangepast, en bedrijven dus meer werknemers kunnen blijven betalen.

De huidige lange looptijden zijn een uitkomst van onderhandelingen tussen werkgevers en vakbonden. Deze cao-partijen zoeken een balans tussen enerzijds flexibiliteit voor de werkgever – om te kunnen reageren op veranderingen in vraag en technologie –, en anderzijds zekerheid voor de werknemer (Harteveld en Smulders, 2016). Een langere looptijd betekent ook meer sociale rust en lagere transactiekosten, omdat er dan minder vaak onderhandeld hoeft te worden.

Maar ook als men voor lange looptijden kiest, kunnen er bepalingen worden opgenomen om in bijzondere omstandigheden in te grijpen. Daarmee kan worden voorkomen dat bij een sterke en onverwachte economische krimp, zoals nu het geval is, de loonkosten doorstijgen. Dat vermindert dan de noodzaak om direct pijnlijke maatregelen te nemen.

**Contractloonstijging op kalenderjaarbasis in 2020** TABEL 1

| Cao-loonstijging (%) | Afgesloten voor coronacrisis (medio maart) | Afgesloten sinds coronacrisis |
|----------------------|--|-------------------------------|
| Marktsector          | 3,2% (1,2 miljoen werknemers)              | 1,1% (232.000 werknemers)     |
| Publieke sector      | 3,1% (1,4 miljoen werknemers)              | 2,9% (268.000 werknemers)     |
| Totaal               | 3,2% (2,5 miljoen werknemers)              | 2,1% (500.000 werknemers)     |

Noot: De cijfers vanaf de coronacrisis zijn gebaseerd op een klein aantal waarnemingen (27 akkoorden in de marktsector, en 8 akkoorden in de publieke sector). Het gaat dan ook om een eerste, voorlopig beeld, en de definitieve cijfers kunnen uiteindelijk afwijken.

Data: Interne AWWN-database | ESB

Dit soort ‘crisis-clausules’ komt in Nederland nog (te) weinig voor, anders dan in bijvoorbeeld Duitsland (Denk et al., 2019). De clausules zijn controversieel als men er te gemakkelijk een beroep op kan doen, en worden daarom bij voorkeur gekoppeld aan objectieve voorwaarden (zoals een daling van het bruto binnenlands product of de omzetontwikkeling). Een voorbeeld van zo’n clausule is dat er, in de cao 2009–2011 voor vaste medewerkers van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU), is afgesproken dat de voorwaardelijke cao-verhoging van 1,5 procent per 1 december 2010 alleen wordt uitgekeerd nadat er sprake is van gemiddeld vijf procent groei in uitzenduren, gemeten over zes achtereenvolgende perioden ten opzichte van het jaar ervoor.

### *Loonstijgingen koppelen aan de economie*

Optie twee is dat automatische of vaste loonstijgingen geheel of gedeeltelijk kunnen worden vervangen door looncomponenten die makkelijker ‘mee-ademen’ met de economie. Voorbeelden daarvan zijn de winst- en resultaatdelingen, zoals die gebruikelijk zijn bij de meeste grotere bedrijven (AWVN/VNO-NCW, 2020).

Idealiter stimuleert de vormgeving van zulke looncomponenten werkenden om hun productiviteit te vergroten. Zo’n mechanisme moet wel naar twee kanten uitwerken. In slechte tijden is het minder vanzelfsprekend dat lonen en loonkosten sterk doorstijgen. Dat vermindert de noodzaak om direct afscheid te nemen van, bijvoorbeeld, mensen met een tijdelijk contract of van zelfstandigen. Spiegelbeeldig moeten werkenden in goede tijden juist eerder en meer profiteren van de economische groei.

In de publieke sector speelt er in dit verband iets bijzonders: de budgetten voor de loonruimte worden nu bepaald (en zijn voor de zorg zelfs juridisch vastgelegd) door de eerder gerealiseerde loonstijging in de markt. In bijzondere omstandigheden, zoals bij deze coronacrisis, kan het echter gewenst zijn om ook dáár de arbeidsvoorwaarden op aan te passen. Dat in de publieke sectoren de lonen in tijden van crisis sterk doorstijgen, draagt ook niet bij aan de bereidheid van werkenden in de marktsector om hun arbeidsvoorwaarden aan te passen.

### *Werkzekerheid in plaats van baanzekerheid*

Een derde optie is het vergroten van de werkzekerheid via een leercultuurverbetering, op de werkvloer en elders. Nu wordt nog vooral ingezet op baanzekerheid, in de vorm van ontslagbescherming. Ontslagbescherming heeft vele voordelen, maar maakt het voor ondernemers moeilijker om te saneren bij een sterke economische krimp. De bescherming van vaste contracten is in Nederland erg strikt. Het verschil in regulering tussen tijdelijke en vaste contracten is zelfs in geen enkel ander OESO-land zo groot als in Nederland (CPB, 2015). Een sterke ontslagbescherming kan als perverse effecten hebben dat er meer gebruik wordt gemaakt van tijdelijke contracten én dat er sprake is van minder snelle baancreatie bij economisch herstel (Hijzen et al. 2019).

Voordat de ontslagbescherming kan worden versoepeld, is het noodzakelijk om meer werk te maken van werkzekerheid, als tegenhanger van baanzekerheid. Als werkenden ervaren dat ze makkelijker kunnen wisselen naar ander,

of een ander soort, werk, dan wordt het belang van juridische baanzekerheid (ontslagbescherming) vanzelf minder groot. Daarom kan deze discussie niet los worden gezien van het verbeteren van de ‘leercultuur’ op de Nederlandse werkvloer.

Een uitstekende leercultuur en een brede inzetbaarheid – voor alle typen werkenden – dragen ertoe bij dat mensen makkelijker kunnen wisselen van werk en kunnen zo de lage productiviteitsgroei oppeppen (Europese Commissie, 2015). De coronacrisis laat zien dat daar nog een hoop kan gebeuren: terwijl een groot deel van de beroepsbevolking dit voorjaar feitelijk zonder werk thuis zat, lijkt deze gelegenheid niet of nauwelijks te zijn benut voor serieuze om- of bijscholing (Bouman, 2020).

### **Oproep**

Kortom, laten we samen werk maken van arbeidsvoorwaarden die veel meer mee-ademen met de economie. In goede én in slechte tijden, zoals via resultaatsafhankelijke beloningen. Zo profiteren werkenden straks sneller van economisch herstel. Laten we daarnaast serieus werk maken van scholing en ontwikkeling. Alle werkenden – ongeacht hun contract – én werkzoekenden zouden concrete mogelijkheden moeten krijgen om te investeren in hun eigen ontwikkeling, en dienen daarop zo nodig te worden aangesproken. Door een duidelijk perspectief op de arbeidsmarkt te bieden aan iedereen die werkt of wil werken, wordt de ervaren werkzekerheid in Nederland groter. Samen met een andere inrichting van de arbeidsmarkt kunnen we zo de sociale gelijkheid verminderen en tevens de lage productiviteitsgroei verhogen.

### **Literatuur**

- AWVN/VNO-NCW (2020), *Gewijzigde arbeidsvoorwaardennota 2020 ‘Arbeitsvoorwaarden in coronacrisis’*, juni. AWVN, MKB-Nederland en VNO-NVW. Te vinden op [cao-kijker.awvn.nl](http://cao-kijker.awvn.nl).
- Bouman, M. (2020) *Maak nu een pitstop. Het Financieel Dagblad*, 31 maart.
- Bureau of Labor Statistics (2020) *The employment situation – July 2020*. Te vinden op [www.bls.gov](http://www.bls.gov).
- CBS (2020a) *Arbeidsdeelname en werkloosheid per maand*. CBS.
- CBS (2020b) *Coronacrisis leidt tot ongekende daling aantal banen*, 14 augustus. CBS.
- CBS (2020c) *Werkzame beroepsbevolking: positie in de werkkring*. Te vinden op [opendata.cbs.nl](http://opendata.cbs.nl).
- CPB (2015) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. CPB Boek, april.
- CPB (2020a) *Augustusraming 2020–2021*. CPB.
- CPB (2020b) *Juniraming 2020*. CPB.
- CPB (2020c) *Blijvende economische schade van de coronacrisis*, 25 augustus. CPB.
- CPB (2020d) *Crisis op de arbeidsmarkt: wie zitten in de gevarezone?*, 26 juni. CPB.
- Denk, O., A. Garnero, A. Hijzen en S. Martin (2019) *The role of collective bargaining systems for good labour market performance*. In: *Negotiating our way up: collective bargaining in a changing world of work*. Parijs: OECD.
- Europese Commissie (2015) *An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe*, juli. Te vinden op [op.europa.eu](http://op.europa.eu).
- FBO (2020) *Uniek akkoord betaald voetbal!*, 7 mei. Te vinden op [fbo.nl](http://fbo.nl).
- Hartevelde, L. en P. Smulders (2016) *Waarderen werkgevers de cao nog?* ESB, 101(4743), 706–708.
- Hijzen, A., A. Kappeler, M. Pak en C. Schwellnus (2019) *Labour market resilience: the role of structural and macroeconomic policies*. OECD Working Paper, (2017)38.
- Paans, J. en M. Volkerink (2020) *Instream jonge werknemers en flexwerkers drukt de loongroei sinds 2014*. ESB, te verschijnen. Te vinden op [www.esb.nu](http://www.esb.nu).
- Toe Laer, E. (2020) *Grote ontslaggolf door coronacrisis is begonnen*. *Het Financieel Dagblad*, 5 augustus.
- UWV (2020) *Coronacrisis: toename WW vooral vanuit flexibele contracten*, 6 augustus. UWV.