



Het belang van beloningsverschillen

Auteur(s):

Hendrix, P.C.M.

Vogels, E.H.W.M.

De auteurs zijn werkzaam bij de directie Algemeen en Sociaal-Economische Aangelegenheden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij bedanken G. de Vries, W. Roorda en R.H.J.M. Gradus voor hun commentaar.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4249, pagina 256, 31 maart 2000

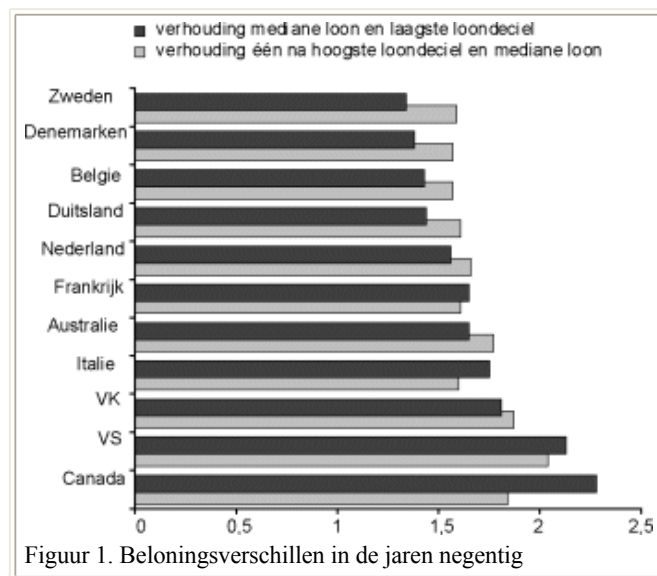
Rubriek:**Trefwoord(en):**

Vroeger werd gedacht dat beloningsverschillen leiden tot een beter functioneren van de arbeidsmarkt en tot een lagere werkloosheid. Voor zo'n relatie bestaat echter geen bewijs. Wanneer beloningsverschillen niet marktconform zijn, leiden zij niet tot betere allocatie van arbeid. Bovendien kunnen ze de bereidheid tot loonmatiging onder druk zetten. Verantwoorde inkomensverhoudingen dragen bij aan de economische groei.

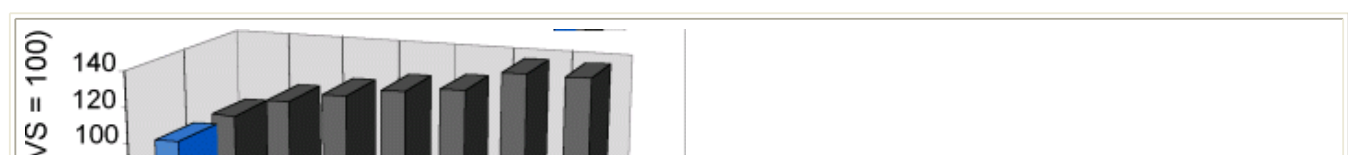
Volgens een bekende OESO-aanbeveling uit de jaren tachtig kan vergroting van de beloningsverschillen in de EU-landen de werkgelegenheid stimuleren. Achtergrond van deze aanbeveling was de gedachte dat de lagere werkloosheid in de VS toe te schrijven was aan de grotere beloningsongelijkheid aldaar. Sinds enkele jaren is deze aanbeveling verleden tijd. Dit is opmerkelijk want in de meeste EU-landen zijn de beloningsverhoudingen niet substantieel gewijzigd. Zijn beloningsverschillen niet meer nodig voor een optimaal functioneren van de arbeidsmarkt?

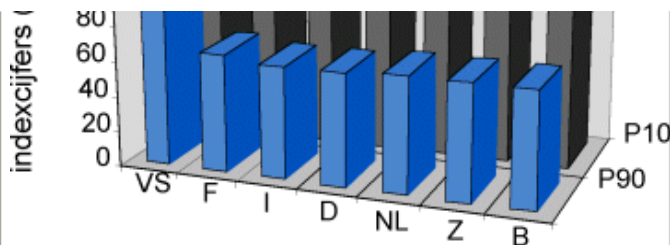
Omvang en wenselijkheid van beloningsverschillen

De omvang van beloningsverschillen (loondifferentiatie) verschilt per land ([figuur 1](#)). De beloningsverdeling is het meest ongelijk in de Verenigde Staten en Canada. Zweden en Denemarken kennen de kleinste beloningsverschillen. Ook Nederland behoort tot de landen waar de beloningsverschillen beperkt zijn.



Zowel aan de onderkant van het loongebouw als aan de bovenkant zijn de beloningsverschillen in de Verenigde Staten groot. De verschillen worden pregnanter indien de inkomens van de laagste tien procent van de bevolking en de inkomens uit de op een na hoogste tien procent-inkomensgroep in absolute zin met elkaar worden vergeleken. Daartoe zijn de inkomens van de twee genoemde inkomensgroepen omgerekend in dollars op basis van koopkrachtpariteiten. Zoals blijkt uit [figuur 2](#) is een Amerikaanse werknemer uit de laagste tien procent-inkomensgroep financieel slechter af dan zijn collega's uit andere landen. Omgekeerd geldt dat de Amerikaanse waarde van de op één na hoogste inkomensgroep door geen enkel ander land wordt overtroffen.





Figuur 2. Inkomensverhoudingen tussen de laagste (P10) en op een na hoogste tien procent inkomensgroep (P90) in dollars op basis van koopkrachtpariteit (VS=100)

De wenselijkheid van loondifferentiatie

Een zekere mate van loondifferentiatie is noodzakelijk voor een goede werking van de arbeidsmarkt. Hoe beter de beloning schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt weergeeft, hoe meer het prijsmechanisme ervoor zorgt dat het arbeidsaanbod zo wordt gestuurd dat dit het meest productief wordt ingezet. Loondifferentiatie kan dus de allocatie op de arbeidsmarkt verbeteren en het totale beschikbaar inkomen vergroten. Of deze effecten daadwerkelijk optreden, is afhankelijk van de mate waarin de beloningsverschillen de arbeidsmarktverhoudingen weerspiegelen, respectievelijk marktconform zijn.

Internationale verschillen

Rol van geslacht verschilt per land

De lonen zijn afhankelijk van factoren zoals leeftijd, geslacht, opleiding en de grootte van bedrijven. De effecten van deze factoren op het loonniveau verschillen per land. Derhalve verschilt ook de omvang van loondifferentiatie. Vooral het geslacht en het opleidingsniveau leiden internationaal tot grote beloningsverschillen¹. Zo verdienen Japanse vrouwen gemiddeld bijna vijftig procent minder dan vergelijkbare mannelijke werknemers. In Oostenrijk (elf procent) zijn de beloningsverschillen die met het geslacht samenhangen het kleinst, gevolgd door Nederland (vijftien procent). Overigens zijn deze verschillen weer voor een deel terug te voeren op andere, moeilijker te kwantificeren, factoren zoals de invloed van het onderbreken van een carrière voor het verzorgen van kinderen. Het verschil tussen de beloning van mannen en vrouwen als gevolg van sexe discriminatie is niet marktconform en leidt daarom niet tot een betere allocatie van arbeid.

Verskil tussen hoog- en laag opgeleiden

Op het punt van het rendement van opleiding voeren de VS en het Verenigd Koninkrijk de ranglijst aan en zijn Nederland en Denemarken de hekkensluiters (tabel 1). Ten aanzien van opleidingen zou geredeneerd kunnen worden dat beloningsverschillen die hieruit voortvloeien wenselijk zijn. Immers, hogere lonen stimuleren mensen om in zichzelf te investeren. Dit leidt tot een beter gekwalificeerde beroepsbevolking. Vanuit deze invalshoek doen Nederland en Denemarken het niet goed.

Tabel 1. Loonverhoudingen van werknemers van 25-64 jaar gedifferentieerd naar opleidingsniveau (hoger secundair onderwijs = 100)

	Jaar	minder dan laag secundair onderwijs	niet universitaire opleiding	universitaire opleiding
Denemarken	1996	84	104	134
Duitsland	1996	76	110	158
Frankrijk	1996	82	127	178
Italië	1995	76	NB	156
Nederland	1995	86	NB	137
Verenigd Koninkrijk	1996	74	130	181
Verenigde Staten	1996	67	118	183

Bron: OESO, Education at a glance, Parijs, 1998.

Deze redenering is echter om twee redenen niet juist. In de eerste plaats wordt een deel van het verschil in financiële opbrengst van opleiding verklaard doordat de vaardigheden van laag en hoog opgeleiden in Europa veel minder van elkaar verschillen dan in de VS en het Verenigd Koninkrijk. Laag opgeleiden in de Angelsaksische landen beschikken over minder vaardigheden dan hun collega's in de andere landen². De oorzaak hiervan is een verschil in de kwaliteit van het initieel onderwijs. Ook speelt mee dat werkgevers uit de VS en het Verenigd Koninkrijk aan de laagst geschoolden weinig opleidingsmogelijkheden bieden³. Verklaringen hiervoor zijn de relatief hoge kosten en twijfel aan het rendement van opbrengst van opleiding en training voor deze groep, zodat het voor werkgevers niet lonend is om in hen te investeren. Temeer, omdat de ontslagprocedures soepel zijn zodat de betreffende werknemer bij disfunctioneren eenvoudig vervangen kan worden. Kortom, laag opgeleiden in Europa worden beter betaald omdat ze ook over betere vaardigheden beschikken dan hun collega's uit de Angelsaksische landen. Dit beperkt dus de beloningsverschillen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De tweede reden waarom het rendement van opleiding in de VS en het Verenigd Koninkrijk hoog is, hangt samen met de vraag- en aanbodverhoudingen⁴. In beide landen is het aanbod van hoog opgeleiden achtergebleven bij de toegenomen vraag naar hoog opgeleiden. Dit vraagoverschot heeft geleid tot een stijging van het rendement van een hogere opleiding. In de Europese landen is de vraag naar hoog opgeleiden ook gestegen, maar het aanbod van hoog opgeleiden heeft deze ontwikkeling tot in het midden van de jaren negentig beter kunnen bijhouden. Hierdoor zijn de tekorten in hoog opgeleiden in Europa kleiner dan in de VS en het Verenigd

Koninkrijk. Derhalve is er in Europa minder reden om hoger opgeleiden veel beter te belonen dan laag opgeleiden.

Historische arbeidsmarktcondities

Voorts geldt dat beloningsverschillen niet altijd het gevolg zijn van de actuele situatie op de arbeidsmarkt. De beloningsverhoudingen kunnen namelijk worden beïnvloed door vroegere gebeurtenissen, zoals de arbeidsmarktsituatie uit het verleden. Beaudry en Dinardo⁵ laten op basis van data van de VS zien dat de beloning afhankelijk is van de beste arbeidsmarktcondities gedurende de loopbaan van de werknemer. Dit sluit aan bij het idee dat lonen zich beter opwaarts aanpassen dan neerwaarts. Het betekent dat de beloningsverdeling van een land voor een deel ook de arbeidsmarktsituatie uit het verleden reflecteert. Er is dan geen sprake van een marktconforme beloning voor de werkzame periode als geheel.

Rol vakbonden

Een heel andere factor waardoor beloningsverschillen kunnen ontstaan, zijn machtsverhoudingen die leiden tot de zogenaamde 'insiders'-effecten. Daarmee worden de loontoeslagen bedoeld die vakbonden voor hun eigen leden realiseren. Deze loontoeslagen zijn vooral kenmerkend voor de Angelsaksische landen. In deze landen behartigen de vakbonden de belangen van een klein deel van de beroepsbevolking. Werkloosheid is alleen relevant voorzover het hun leden raakt. Met de totale werkloosheid houden zij geen rekening omdat de kosten hiervan vooral door mensen worden gedragen die buiten hun belangenbehartiging vallen⁶. Dit laatste is een belangrijk verschil met landen waar de bonden de belangen van het merendeel van de werknemers behartigen. Zij streven naar zo klein mogelijke beloningsverschillen, gebaseerd op het principe gelijk loon voor gelijkwaardige arbeid, en internaliseren de externe effecten van de collectieve onderhandelingen. Als gevolg hiervan verminderen de niet-marktconforme loonverschillen⁷.

Sociaal culturele verschillen

Het verschil in vakbondsoptreden sluit aan bij sociaal-culturele verschillen tussen de landen. Vergelijkend onderzoek⁸ toont dat internationaal verschillend wordt gedacht over het belang van financiële prikkels en beloningsverschillen. Zo vindt circa dertig procent van de mensen in de VS en Australië inkomensverschillen nodig voor nationale welvaart, terwijl maar zestien procent van de Nederlanders die mening is toegedaan. De meningsverschillen zijn nog groter voor wat betreft inkomensverschillen in relatie tot harder werken. Zeven op de tien mensen uit de VS en Australië achten grote inkomensverschillen nodig voor harder werken. In Nederland deelt slechts 36 procent van de bevolking die mening.

Werkzaamheid loonverschillen

Beloningsverschillen hoeven dus niet in elk land even groot te zijn om eenzelfde stimulerende werking te hebben. Een samenleving waarin de immateriële voordelen van arbeid voorop staan heeft minder beloningsverschillen nodig dan een samenleving waarin alles om geld draait. Het is zeer goed mogelijk dat de Nederlandse beloningsverhoudingen in de Verenigde Staten niet efficiënt zouden werken, maar in Nederland wel efficiënt zijn. Hetzelfde geldt voor wat betreft de Amerikaanse beloningsverhoudingen. Wel zullen er verschillen bestaan tussen verschillende soorten arbeid. Laag opgeleide uitkeringsgerechtigden zijn vaak aangewezen op kwalitatief minder goede banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Voor hen kan een financiële vooruitgang de stap naar de arbeidsmarkt gemakkelijker maken. Nederlandse discussies van het vorig jaar over de inkomens van topmensen steunen de gedachte dat de Amerikaanse beloningsverhoudingen aan de bovenkant van het inkomensgebouw in Nederland niet goed zouden werken. Te grote inkomensverschillen kunnen via het politieke en sociaal-economische besluitvormingsproces negatieve effecten hebben op de economische ontwikkeling. De publicaties over de inkomensstijging van deze groep lokten bij vakbonden en andere maatschappelijke groeperingen uitspraken uit over hogere looneisen voor alle werknemers. In wezen worden Nederlandse managers niet bovenmatig beloond⁹, maar hebben zij in netto termen zelfs een laag inkomensniveau ten opzichte van topmanagers uit het buitenland. De gebeurtenis toont echter aan dat een grote inkomensverbetering voor één specifieke groep niet in lijn is met de in Nederland overheersende opvattingen over beloningsverschillen en mogelijk een negatieve invloed kan hebben op de bereidheid tot loonmatiging. In breder verband kan ongewenste ongelijkheid zorgen voor arbeidsonrust, geweld en politieke of sociale instabiliteit. Daardoor verslechtert het investeringsklimaat en neemt de economische groei af. Empirisch onderzoek naar het verband tussen ongelijkheid en economische groei bevestigt deze relatie (tabel 2).

Tabel 2. Onderzoek naar de invloed van ongelijkheid op instabiliteit en van instabiliteit op economische prestaties

Onderzoek	invloed ongelijkheid op instabiliteit	invloed instabiliteit op groei of investeringen
Alesina-Perotti 1996	+	(-)
Alesina et al 1996	+	-
Barro 1996		-
Benhabib -Spiegel 1996		(-)
Easterly -Rebello 1993		+, -
Keefe-Knack 1995	+	-
Levine-Renelt 1992		(-)
Perotti 1992	+	-
Perotti 1996	+	-
Svensson 1993	(+)	-
Venieris -Gupta 1986	-	-

+ , - = significant positief respectievelijk negatief

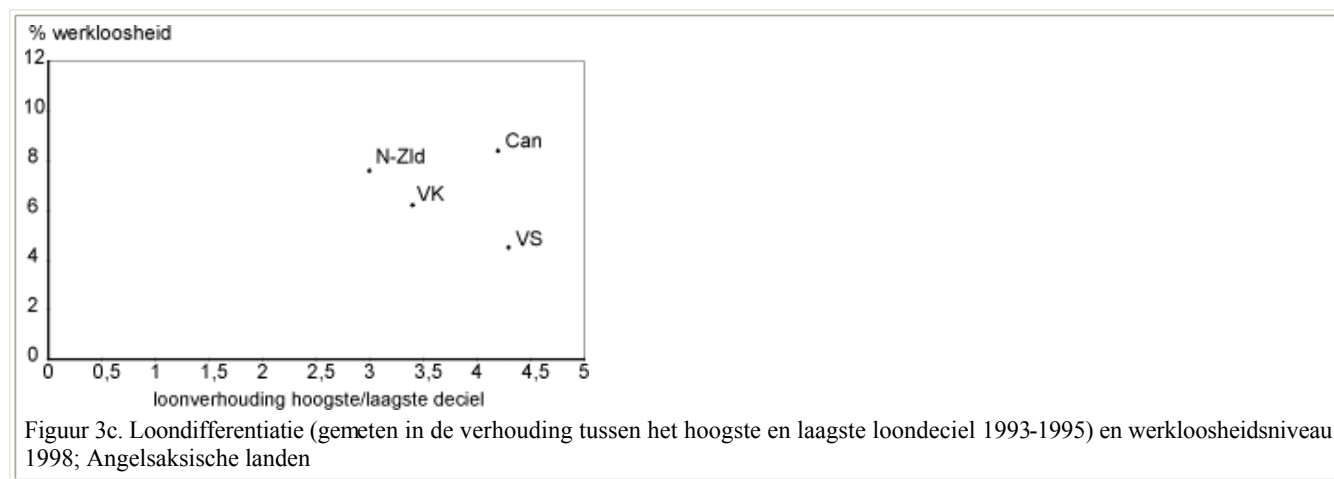
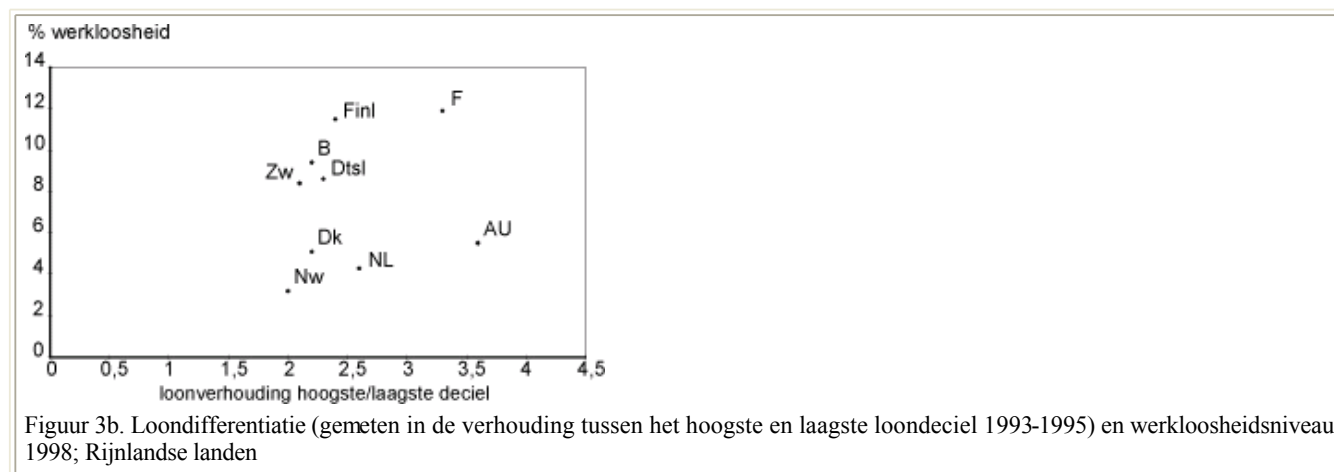
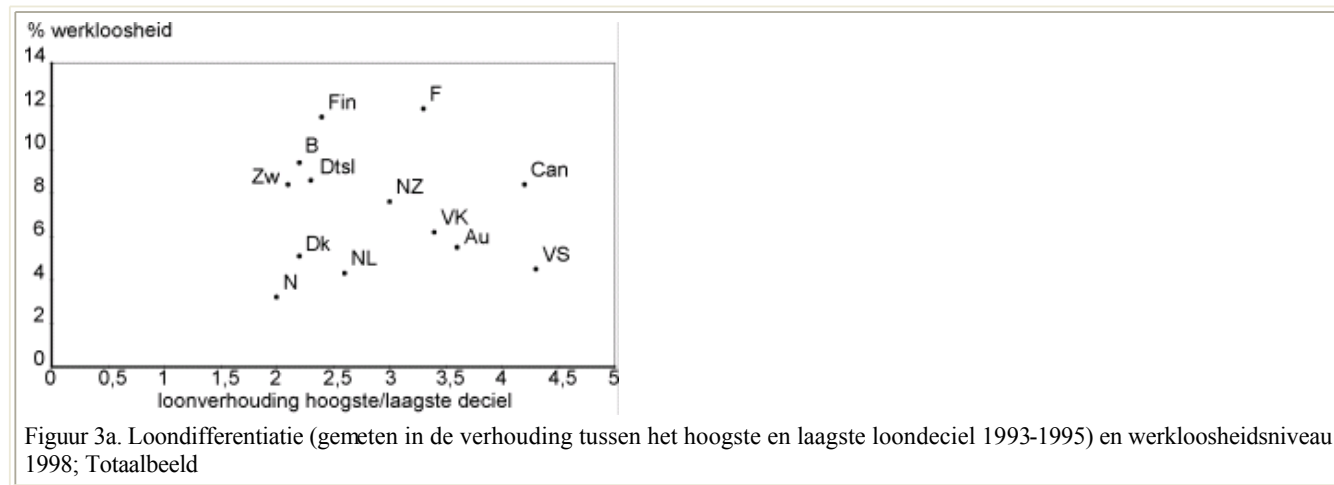
(+) (-) = niet altijd significant positief respectievelijk negatief

Bron: R. Benabou, Inequality and growth, CEPR discussion paper nr. 1450, 1996

Doordat gedragsreacties per land verschillen is er ook niet een bepaald optimaal niveau van beloningsverschillen voor alle landen. Ieder land heeft zijn eigen optimum. Een internationale vergelijking van beloningsverschillen biedt dus weinig houvast voor een waardeoordeel over de Nederlandse (Europese) beloningsverhoudingen.

Loondifferentiatie en werkloosheid

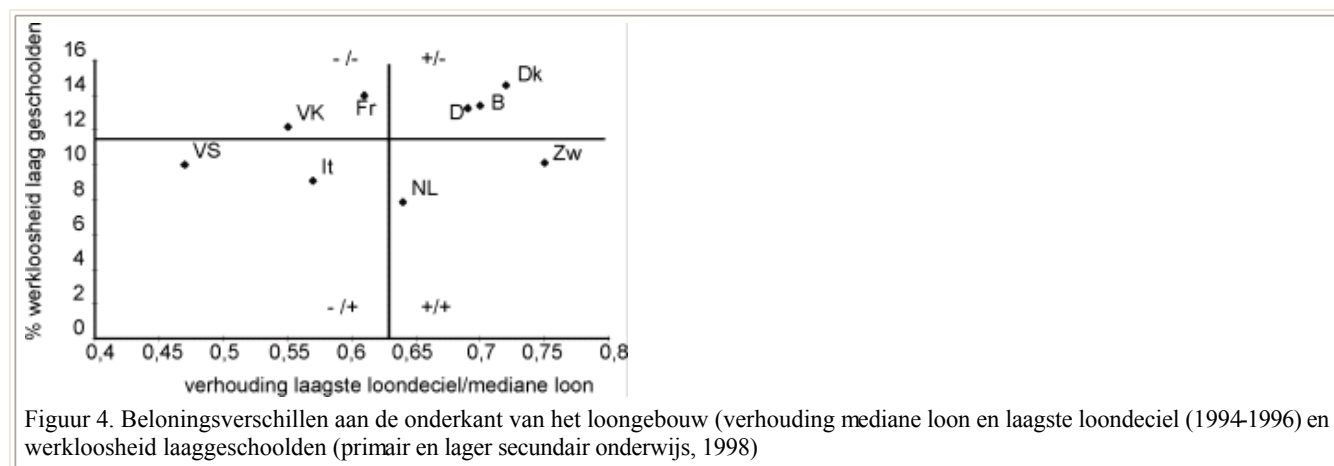
In [figuur 3a](#) is de omvang van loondifferentiatie en het werkloosheidsniveau in verschillende landen weergegeven. Het beeld dat naar voren komt is zeer gevarieerd. Zo gaan kleine loonverschillen samen met lage werkloosheid en grote -verschillen met hoge werkloosheid. Ook komen de combinaties kleine loonverschillen en hoge werkloosheid en grote loonverschillen en lage werkloosheid voor. In feite kan men met de relatie tussen de omvang van beloningsverschillen en het werkloosheidsniveau alle kanten op. Beide grootheden zijn zowel positief als negatief gecorreleerd. Men kan ook zeggen dat het werkt in landen waar de beloningsverschillen zeer groot zijn. Dit blijkt duidelijk uit de [figuur 3b](#) en [figuur 3c](#), die de situatie weergeven voor de Rijnlandse landen respectievelijk de Angelsaksische landen. Afhankelijk van de gekozen landen, loopt het verband tussen loondifferentiatie en werkloosheidsniveau in verschillende richtingen.



In Nederland is de werkloosheid voor circa driekwart geconcentreerd onder laagopgeleiden. Ook in andere landen zijn het vooral laagopgeleiden die langs de zijlijn van de arbeidsmarkt staan.

Laag opgeleiden

Naarmate niet-financiële voordelen van een baan zoals de kwaliteit van het werk ontbreken wordt de beloning belangrijker. Een interessante vraag is daarom of de hoge werkloosheid onder laag opgeleiden verklaard kan worden met de omvang van de loonverschillen. Ter beantwoording van deze vraag is in [figuur 4](#) de werkloosheid onder laagopgeleiden weergegeven in relatie tot de beloningsverschillen (verhouding mediane loon/ gemiddeld loon in laagste deciel). De quadranten zijn berekend op basis van de gemiddelde werkloosheid onder de laagst geschoolden in deze landen en het gemiddelde van de genoemde loonverhouding.



Figuur 4. Beloningsverschillen aan de onderkant van het loongebouw (verhouding mediane loon en laagste loondeciël (1994-1996) en werkloosheid laaggeschoolden (primair en lager secundair onderwijs, 1998)

Het verband tussen beloningsverschillen en werkloosheid onder laag opgeleiden is allerminst eenduidig. Ook hier gaan grotere beloningsverschillen niet altijd samen met een lagere werkloosheid. Vanuit sociaal opzicht is de gunstigste situatie een lage werkloosheid en evenwichtige beloningsverhoudingen. Een hoge werkloosheid die samengaat met lage minimumbeloningen en/of grote beloningsverschillen, is uiteraard ongunstig. Wanneer de beloningsverschillen als onredelijk worden beoordeeld, schaadt dit de cohesie en samenwerking tussen werknemers ¹⁰. [figuur 4](#) toont dat de Nederlandse en Zweedse combinatie in die zin relatief gunstig zijn.

Daarbij past wel een aantal kanttekeningen. Ten eerste is de werkloosheid onder laag geschoolden in vrijwel alle landen uit de grafiek een veelvoud van de werkloosheid onder hoger opgeleiden. Ook al scoort Nederland relatief goed, toch is het werkloosheidscijfer onder lager opgeleiden nog te hoog. Dit komt mede door de zogenaamde productiviteitsval, welke inhoudt dat ook bij een lage beloning de productiviteit zo laag kan zijn dat tewerkstelling nog niet rendabel is.

Ten tweede is de gunstige Nederlandse positie niet zonder slag of stoot verkregen. Deze is mede het gevolg van de langdurige bevrozing van het wettelijk minimumloon gedurende de jaren tachtig en gedeeltelijk in de eerste helft van de jaren negentig. Daarnaast hebben ook de specifieke afdrachtskorting (SPAK) en de verlaging van de laagste CAO-lonen door de sociale partners bijgedragen aan lagere loonkosten en uitbreiding van de werkgelegenheid voor laag geschoolden.

Ten derde zijn werkloosheid en inactiviteit niet synoniem. Werkloos zijn zij die beschikbaar zijn voor en actief op zoek zijn naar werk. In ons land betreft dit zo'n 150.000 laag opgeleiden. In de ABW en WW bevinden zich evenwel 540.000 personen waarvan, vooral in de ABW, het merendeel laag opgeleid is. Niet alle laag opgeleide uitkeringsgerechtigden zijn beschikbaar en actief op zoek naar werk. Deze worden dan ook niet tot de werkloosheid gerekend.

Een verklaring hiervoor vormt de armoedeval, welke inhoudt dat er voor een laag opgeleide het arbeidsinkomen nauwelijks hoger ligt dan de uitkering. Weliswaar is door de bevrozing van het minimumloon ook het sociaal minimum relatief minder gestegen maar dit is voor een deel gecompenseerd door het uitbreiden van specifieke inkomensafhankelijke voorzieningen welke al snel vervallen bij het vinden van een baan. Het verruilen van een uitkering voor een baan levert daardoor weinig financieel voordeel op. Wanneer het dan nog gaat om banen van lage kwaliteit en weinig toekomstperspectief is een uitkering al snel aantrekkelijker dan een laag betaalde baan.

Slot

Uit de analyse kan geconcludeerd worden dat grote beloningsverschillen geen waarborg zijn voor het goed functioneren van de arbeidsmarkt. Evenmin verhinderen kleine beloningsverschillen een goede werking van de arbeidsmarkt. Het gaat erom dat beloningsverschillen een juiste weerspiegeling geven van de vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt. De Nederlandse beloningsverhoudingen zijn al gedurende lange tijd vrij stabiel. Door de huidige tekorten op onderdelen van de arbeidsmarkt is het echter goed mogelijk dat de beloningsverschillen in Nederland wat zullen toenemen.

Bij het beoordelen van de omvang van beloningsverschillen is het van belang dat gekeken wordt naar hoe groot deze verschillen moeten zijn voordat de gewenste gedragseffecten optreden. In sommige landen zijn grotere beloningsverschillen nodig dan in andere landen. Het loon is in de meeste gevallen slechts een deel van de totale waardering die staat tegenover een geleverde prestatie. Werknemers hechten ook waarde aan andere factoren, zoals andere financiële compensatie bijvoorbeeld in de vorm van pensioenen, of niet-financiële compensatie zoals de kwaliteit van het werk.

In internationaal perspectief is er, wanneer alle landen tezamen worden gezien, geen eenduidig verband tussen de beloningsverschillen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de werkloosheid onder laaggeschoolden. Maar dit betekent niet dat in individuele landen geen verbeteringen aan te brengen zouden zijn. In Nederland speelt de problematiek van de armoedeval een rol. De Duitse situatie bijvoorbeeld, is vergelijkbaar met die van Nederland in de jaren zeventig. In Duitsland is de werkloosheid onder laaggeschoolden hoog en zijn de beloningsverschillen in de onderste helft van het loongebouw beperkt doordat de laagste cao-lonen relatief hoog zijn en voortdurend relatief verder stijgen. In Duitsland blijkt het echter tot dusverre onmogelijk om de laagste cao-lonen te verlagen teneinde de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te bevorderen. Het gevolg hiervan is dat veel banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt weggesaneerd worden.

De OESO richt terecht thans de aandacht niet meer eenzijdig op de omvang van beloningsverschillen. De empirische resultaten geven geen uitsluitend over hoe omvangrijk deze moeten zijn voor een optimaal functioneren van de arbeidsmarkt. De hoge werkloosheid in continentaal Europa is derhalve niet afdoende toe te schrijven aan beperkte beloningsverschillen.

Wat Nederland betreft richt de OESO zich nu meer op maatregelen om de uitstroom uit werkloosheidsregelingen te vergroten. Het financieel aantrekkelijker maken van betaalde arbeid speelt daarbij een belangrijke rol

1 J. Allen, *Sectoral composition and the effect of education on wages. An international comparison*, Rijksuniversiteit Groningen, 1997.

2 oeso, *Education at a glance*, 1998 en S. Nickell, Unemployment and labor market rigidities, *Journal of Economic Perspectives*, 1998.

3 oeso, *Employment outlook*, Parijs, juni 1999.

4 P. Gottschalk en T.M. Smeeding, Cross-national comparisons of earnings and income inequality, *Journal of Economic Literature*, juni 1997, blz. 633-687. Zie ook S. Nickell, 1998.

5 Beaudry en Dinardo, *Journal for Political Economics*, 1991, blz. 665-668.

6 E. Appelbaum en R. Schettkat, The importance of wage-bargaining institutions for employment performance, in: G. Schmid, J. O'Reilly en K. Schomann (red.), *International handbook of labour market policy and evaluation*, Cheltenham VK, Brookfields VS.

7 J. Hartog en C.N. Teulings, [Euro-corporatisme voor de arbeidsverhoudingen?](#), *ESB*, 23 april 1999, blz. 304-307.

8 *Attitudes to inequality and the role of government*, ISSP International Social Survey Programme, 1990.

9 *Belastingen in de 21e eeuw, een verkenning*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25810, nr. 2 (bijlage C1).

10 M. Gregory en R. Jukes, The effects of unemployment on future earnings: low paid men in Britain 1984-1994, in: R. Asplund, P.J. Sloane en I. Theodossiou (red.), *Low pay and earnings mobility in Europe*, LoWER, 1998, blz.186 e.v.