

Naar een nieuwe consensus over de loonontwikkeling in Nederland

Loonontwikkeling speelt een belangrijke rol bij economische groei en financiële stabiliteit. De loonontwikkelingen in de eurozone van de afgelopen vijftien jaar hebben dan ook veel invloed gehad op de banken- en eurocrisis. Genoeg reden om dergelijke ontwikkelingen niet alleen aan de markt over te laten, maar ze ook via beleid te beïnvloeden.

ROBIN FRANSMAN
Hoofd Financiële Sector bij De Argumentenfabriek

Het verhaal dat er in 2010 bestond over de oorzaken van de kredietcrisis – dat het in wezen alleen maar een kwestie was van fout gedrag binnen de financiële sector – was niet echt overtuigend. Een crisis van een dergelijke wereldwijde omvang moet diepere, meer structurele oorzaken hebben. Oorzaken die dus ook niet verdwijnen met verdere regulering van de financiële sector.

Er was immers al een precedent, want het patroon van de kredietcrisis was al eerder te zien in Japan: een sterke groei van de kredietverlening, een sterke stijging van de onroerendgoedprijzen, een lange desinflatietrend en een acute crisis, gevolgd door een jarenlange lage groei. Het verhaal van Japan is vooral een demografisch verhaal, want het betreft lage, ja zelfs alsmat dalende geboortecijfers en een krimpende beroepsbevolking. Dit veroorzaakte uitstralings-effecten naar alle facetten van economie en politiek, het beleid en de instituties. In zekere zin betreft het hier een *terra incognita* voor de economische wetenschap, want kapitalisme en liberale democratie had men bijna alleen waargenomen onder condities van bevolkingsgroei, niet van krimp. Alle data en alle bekende causaliteiten zijn gebaseerd op zo'n 200 jaar bevolkingsgroei. Hoe deze tendensen zich gedragen bij vergrijzing en als de beroepsbevolking krimpt, is nog

grotendeels onbekend – dus daar ligt in de komende jaren een interessante opgave voor alle sociale wetenschappen.

Dit is ook een onderwerp dat een ander licht kan werpen op de oorzaken van de kredietcrisis. Mijn boek *Sparen is geen deugd* (Fransman, 2015) verkent die bredere, diepere oorzaken achter deze crisis en verklaart de stagnatie die hierop gevolgd is vanuit de demografie en globalisering. Het combineert het gedachtegoed van Alvin Hansen (1938; 1939) en Arthur Lewis (1954), aangevuld met empirie en theorie over welke gedragseffecten demografie en globalisering teweegbrengen bij bedrijfsleven, arbeidsmarkt, politieke beleidsvorming en het financiële systeem.

Alles bij elkaar genomen, bieden ze – wat betreft Japan van 1980 tot op heden, en voor de rest van de OESO-landen vanaf circa 1995 – een verklaring voor de belangrijkste verschijnselen. Namelijk: lonen die langzamer stijgen dan de productiviteit, lagere groei, het dalende aandeel van arbeidsbeloning in de economie, *cash hoarding* in het bedrijfsleven, dalende investeringen in kapitaalgoederen, desinflatie, lagere groei, een sterke schulden- en vermogensgroei, een dalende marginale neiging tot consumptie, dalende rentes en stijgende prijzen voor financial assets en onroerend goed. Trends die op zich tegenstrijdig zijn en daarom leiden tot een boom/bust-cyclus. Dat is goed zichtbaar: de kredietcrisis en de daling van onroerendgoedprijzen zijn de bust, maar onderliggend werken deze trends gewoon door. Sinds 2008 zijn schulden en vermogens wereldwijd verder gestegen, heeft het bedrijfsleven zijn cashpositie verder opgevoerd, en zijn de inflatie en de rente verder gedaald. En de demografie, de onderliggende aanjager, is uiteraard ook niet veranderd.

Zijn er beleidsalternatieven denkbaar die de combinatie van lage groei, hoge schulden- en vermogensopbouw en een boom/bust-cyclus kunnen voorkomen of in ieder geval matigen? Hogere lonen lijken een van de beleidsalternatieven te zijn die de potentie hebben om de cyclus te doorbreken of in elk geval te verzachten (Fransman, 2015).

Waar er aanvankelijk scepsis over dit idee was, is de toon van het debat sinds 2012 veranderd. Er lijkt het begin van een nieuwe consensus te ontstaan, die zegt: er is loonruimte, en die moeten we benutten. Dus rijst de vraag: hoe? Dit artikel beantwoordt die vraag langs twee assen. De eerste as is een pleidooi voor een nieuwe, breed gedragen consensus over wat op langere termijn de gewenste loonontwikkeling moet zijn. De tweede as gaat over concrete beleidsopties om die consensus in de praktijk ook daadwerkelijk om te zetten in loonstijgingen.

BEPALING LOONRUIMTE

Nederland heeft een lange historie van consensus op het gebied van loonontwikkeling. Direct na de oorlog was er de geleide loonpolitiek tot circa 1960, gevolgd door de indexatiepolitiek tot 1982, het jaar waarin de loonmatiging begon met het Akkoord van Wassenaar. Er volgden nog drie akkoorden waarbij loonmatiging werd afgesproken: *Een nieuwe Koers* in 1993, het *Najaarsakkoord* in 2003 en het *Loonmatigingsakkoord* in 2009. De instituties legden gewicht in de schaal: bij de SER en de Stichting van de

Een ondernemer die flexibele arbeidskrachten inhuurt draagt een deel van zijn bedrijfsrisico over op zijn werknemers en ingehuurde zzp'ers

Arbeid werden er afspraken gemaakt tussen vakbonden, werkgevers en overheid over belastingniveaus, pensioenpremies, werknemersverzekeringen en loonstijgingen. Gezamenlijk werd de onderhandelingsruimte vastgesteld waarbinnen de cao-akkoorden op sectorniveau werden uitonderhandeld. Er werden publiekelijk normen gesteld die breed gedragen werden en die ook decennialang meegingen: het bewezen succes van het poldermodel. De sterke groei van de flexibele schil, de individualisering en de mede daarmee samenhangende verzwakking van de vakbonden hebben inmiddels die instituties en consensus wel verzwakt, zie ook het artikel van Van Bavel in deze *ESB*.

In de jaren zestig en zeventig werd de loonruimte vastgesteld als zijnde inflatie plus productiviteitsstijging. Dit waren de jaren van de 'automatische prijscompensatie', waarin inflatie gebruikt werd als inputfactor om de loonruimte te bepalen. In die systematiek zat een zelfversterkend effect dat tot een hoge inflatie kon leiden, en dat gebeurde dan ook met de stijgingen van de olieprijs eind jaren zeventig.

Vanaf de jaren tachtig, na het beroemde Akkoord van Wassenaar, werd de volgorde inflatie-productiviteitsstijging daarom omgedraaid. De concurrentiepositie, met name ten opzichte van Duitsland, was leidend. De relatieve productiviteitsstijging en de winstontwikkeling in het bedrijfsleven werden eerst geraamd, en de loonruimte werd

dan daarvan afgeleid. Inflatie speelde geen directe rol meer, maar kwam tot uiting in de bedrijfswinsten. Zo gebeurt dat tot op heden.

Een vaak genoemd nadeel van de systematiek die begint bij de winstontwikkeling van bedrijven, is dat deze op de korte termijn is gericht en daarmee procyclisch is. Dit heeft de crisis in Nederland inderdaad verergerd.

Een ander belangrijk nadeel is dat een methode die de inflatie niet direct meeneemt in de loonontwikkeling, niet corrigeert voor inflatieverschillen in deze loonontwikkeling. Sinds de invoering van de euro is dit wel belangrijk, omdat verschillen in inflatieniveaus en in loonstijgingen, die voorheen via wisselkoersveranderingen konden weggewerkt, nu tot onbalansen leiden. Eurolanden worden daarom de facto gedwongen om op Europees niveau met de loonontwikkeling niet uit de pas te lopen. Dat vindt zijn weerslag in het Stabiliteits- en groeipact, waar de loonontwikkelingen inmiddels onderdeel van zijn.

In de eurozone bestaat het gevaar van mercantilisme via de loonniveaus. Er kan een *race to the bottom* ontstaan, met een zelfversterkende cyclus van loondalingen die de prijsstabiliteit in gevaar brengt. Voor Nederland is deze ontwikkeling overigens bekend. De Nederlandse gulden volgde jarenlang de D-mark, en daarom volgden de Nederlandse lonen ook de lonen in Duitsland. Sinds de invoering van de euro is die koppeling losgelaten en vanaf dat moment zijn de Nederlandse lonen achter gaan lopen op die in Duitsland.

VERDELINGSNEUTRALE LOONPOLITIEK

Bij loonvorming gaat het om het vinden van de juiste balans tussen een gevoel van fairness, koopkracht en bestedingen enerzijds, en anderzijds bedrijfswinsten, concurrentiepositie en werkgelegenheid. Maar het gaat sinds de invoering van de euro ook om prijsstabiliteit. Daarom is het nodig om, net zoals bij begrotingsbeleid, het Europese aspect niet uit het oog te verliezen. Het is geen optie om terug te gaan naar de jaren zeventig en het Akkoord van Wassenaar is niet te handhaven. Daarom is een nieuwe consensus in de polder noodzakelijk. Het Duitse concept *verteilungsneutrale Lohnpolitik* (verdelingsneutrale loonpolitiek) is daarbij een veelbelovend model.

Ook Duitsland ziet zich immers, nu de D-mark niet meer bestaat en er geen wisselkoersen meer zijn, voor dezelfde vraag gesteld. Hoe ervoor te zorgen dat de lonen zich zo ontwikkelen dat de concurrentiepositie enerzijds goed blijft, maar anderzijds de euro niet ondergraven wordt.

In 2013 kwam de Bundesbank daarom met het nieuwe begrip van de *verdelingsneutrale loonpolitiek*. Daarin speelt inflatie opnieuw een rol, net als in de jaren zestig en zeventig, maar nu niet als input voor de lonen, maar juist als output. De lonen moeten voor het juiste inflatieniveau zorgen, conform de ECB-doelstelling van twee procent. De verdelingsneutrale loonruimte bedraagt dan ook twee procent plus (of minus) de productiviteitsstijging. En die laatste wordt per sector bepaald.

Die formule is door de Duitse vakbonden en werkgevers omarmd en leidt tot een relatief hoge graad van arbeidsrust. Ze is verdelingsneutraal omdat de loonontwikkeling volgens deze loonruimte de verdeling tussen arbeid

en kapitaal, en dus ook de AIQ, niet wijzigt op de middel-lange termijn. De loonvorming doet daarmee precies wat ze moet doen: ze draagt op een constante wijze bij aan de prijsstabiliteit, de stabilisatie van de conjunctuur en de verdeling van de welvaart tussen arbeid en kapitaal.

INGRIJPEN BIJ FLEXIBELE ARBEID

Invoering van het Duitse model van de verdelingsneutrale loonpolitiek als startpunt voor de cao-onderhandelingen kan helpen om de lonen van werknemers te stabiliseren. Dat zal echter niet gebeuren zolang de flexibele schil de onderhandelingsmacht van werknemers aantast. Want de inkomens van flexwerkers zijn structureel lager dan die van vaste werknemers (Heyma en Van der Werff, 2013).

Vanuit de reguliere economische theorie volgt niet direct dat flexwerkers minder zouden moeten verdienen. Flexwerkers zouden juist méér moeten verdienen dan medewerkers met een vast contract – ze nemen immers het risico op leegstand en onderbezetting en daar moet voor betaald worden. Voor goederen is deze stelregel logisch: of het nou gaat om het huren van auto's of kopieermachines of het kopen van een vliegticket met voorwaarden, wie flexibele of korte termijn arbeid wil, betaalt meer, wie vaste of lange termijn arbeid wil, betaalt minder. Een ondernemer die flexibele arbeidskrachten inhuurt, draagt een deel van zijn bedrijfsrisico over op zijn werknemers en de ingehuurdde zzp'ers. Flexwerkers lopen dus bedrijfsrisico, en zouden daarvoor beloond moeten worden.

Flexwerkers worden niet voor hun flexibiliteit beloond, omdat de onderkant van de arbeidsmarkt werkt als een *monopsonie* of *oligopsonie*. Dat wordt verder bevestigd als we kijken naar de AIQ op sectorniveau. Juist in sectoren die zich richten op de binnenlandse markt en waar het gebruik van de flexibele schil hoog is, zien we een AIQ die (ver) achter ligt op het langjarige gemiddelde. De AIQ is laag in de horeca, in de retail, in transport en post en in de delen van de zakelijke dienstverlening (Butler *et al.*, dit nummer).

Veel werkgevers stellen dat ze, door met flexibele contracten te werken, meer mensen kunnen aannemen omdat het personeelsrisico lager is. Ze gaan daarbij voorbij aan de problemen die dit kan opleveren voor de maatschappij. Het totale risico wordt met flexibelere contracten namelijk niet lager, *het wordt alleen verlegd naar de maatschappij*. Het risico komt als eerste terug doordat flexwerkers veel vaker een beroep doen op toeslagen, WW en bijstand dan vaste werknemers (Heyma en Van der Werff, 2013). Als tweede komt het doordat flexwerkers minder geneigd zijn een woning of andere duurzame goederen aan te schaffen, minder geneigd zijn kinderen te krijgen en vaker ongezond zijn

omdat ze minder inkomenszekerheid hebben. En als derde doordat in een economie gebaseerd op *hire and fire* de volatiliteit hoger is. De pieken en dalen in de werkloosheid en consumentenbestedingen zijn groter – en die volatiliteit verhoogt ook de risico's. Vaste arbeidscontracten zijn dan ook een automatische stabilisator.

Door het monopsonische karakter van de onderkant van de arbeidsmarkt en de beschikbaarheid van indirecte loonsubsidies worden de risico's van flexibele arbeidscontracten niet goed geprijsd. De flexibele schil is in zijn huidige vorm dus welvaartsverlagend – en dit is het marktfalen dat overheidsingrijpen rechtvaardigt. Ingrijpen leidt dan tot welvaartswinst: tot hogere lonen in combinatie met méér werkgelegenheid (Bhaskar en To, 1999; Bhaskar *et al.*, 2002; Card en Krueger, 1993).

LOONRUIMTE IN DE PRAKTIJK

Is dit dan een pleidooi voor minder flexibel werken? Nee, flexibele contractvormen bieden werknemers *en* werkgevers vele voordelen. Maar die flexibiliteit moet wel correct geprijsd worden. Dat maakt de afweging voor zowel werknemers als werkgevers zuiver. Dan staan risico en rendement weer in een normale relatie tot elkaar en is er van afwenteling van risico's op derden, zonder daarvoor een prijs te betalen, geen sprake meer. En dat zal dan kunnen leiden tot welvaartsstijging voor allen.

Om flexibel werk correct te beprijzen zijn er een aantal mogelijkheden. Ten eerste is het mogelijk een hoger minimumloon in te stellen voor nul-urencontracten, oproepcontracten, contracten korter dan twee jaar en payroll-constructies, en kan de overheid minimumtarieven voor zzp'ers civielrechtelijk afdwingbaar maken. Ten tweede kunnen werkgevers verplicht worden werknemers met korte contracten hoger in te schalen. Ten derde dient de belastingversterking die de zelfstandigenaftrek biedt te verdwijnen, net als de mogelijkheid die zelfstandigen hebben om zich niet te verzekeren voor arbeidsongeschiktheid.

Dergelijke maatregelen, in combinatie met een nieuwe, breed gedragen norm voor de loonontwikkeling op langere termijn kunnen significant bijdragen aan economische groei en houdbare overheidsfinanciën.

In het kort

- ▶ Inflatie plus productiviteitsstijging is een beter anker voor loonruimte dan winstgevendheid.
- ▶ Dit anker houdt de AIQ constant en voorkomt loonmercantilisme.
- ▶ Om dit anker te gebruiken moet flexibele arbeid duurder worden.